



PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ de 2017

“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 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, 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 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.

De la honorable Congressista,

LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara por Santander



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“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”

I. Normas constitucionales o legales que soportan el proyecto de ley

De conformidad con el artículo 49 Constitucional, 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.

En el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social funge como entidad rectora y sobre éste recae la función de proveer de manera integral, las acciones de salud individual y colectiva con la participación responsable de todos los sectores de la sociedad, para mejorar las condiciones de salud de la población.

Por su parte, el organismo de dirección, vigilancia y control de todos los integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es la Superintendencia Nacional de Salud, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 155 de la Ley 100 de 1993, cuyas facultades fueron reiteradas en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001, en cumplimiento de las normas constitucionales y legales relacionadas con el sector salud y de los recursos del mismo.

Así mismo, la Ley 1122 de 2007, que creó el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableció que dentro de las funciones de la Superintendencia está también la facultad de velar por la eficiencia en la generación, recaudo, flujo, administración, custodia y aplicación de los recursos con destino a la prestación de los servicios de salud.

Más aún, el numeral 2 del artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, estableció como sujetos de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, las Direcciones Territoriales de Salud en el ejercicio de las funciones que las mismas desarrollan en el ámbito del sector salud, tales como el aseguramiento, la inspección, vigilancia y control, la prestación de servicios de salud y demás relacionadas con el sector salud.

En ese sentido, aquellas direcciones territoriales quedaron sujetas a sendas obligaciones contempladas en dicha ley como por ejemplo, la establecida en el artículo 114: *“Es una obligación de las Entidades Promotoras de Salud, los prestadores de servicios de salud, de las direcciones territoriales de salud, las empresas farmacéuticas, las cajas de compensación, las administradoras*



de riesgos profesionales y los demás agentes del sistema, proveer la información solicitada de forma confiable, oportuna y clara dentro de los plazos que se establezcan en el reglamento, con el objetivo de elaborar los indicadores.”

Con base en lo anterior, se configuró que una de las conductas que vulneran el sistema general de seguridad social en salud y el derecho a la salud, es la de *“No reportar oportunamente la información que se le solicite por parte del Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, por o por la Comisión de Regulación en Salud o quien haga sus veces”*¹.

El artículo 116 de la Ley 1438 de 2011 determinó que los obligados a reportar que no cumplan con dicho reporte en términos de oportunidad, confiabilidad, suficiencia, y con la calidad mínima aceptable de la información necesaria para la operación del sistema de monitoreo, de los sistemas de información del sector salud, o de las prestaciones de salud (Registros Individuales de Prestación de Servicios), serán reportados ante las autoridades competentes para que impongan las sanciones a que hubiera lugar. Y dejó claro además que en el caso de los entes territoriales, se notificará a la Superintendencia Nacional de Salud para que obre de acuerdo a su competencia.

Así pues, con base en el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, acerca del *“Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud”*, la Superintendencia Nacional de Salud ha venido sancionando a diferentes entidades territoriales por el no reporte de la información financiera, con multas que generalmente superan su capacidad económica de pago efectivo.

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.

¹ Véase el numeral 12 del Artículo 130 de la Ley 1438 de 2011.



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

No obstante, el tope máximo establecido y contemplado en el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, parece ciertamente desmedido y desproporcional teniendo en cuenta la capacidad financiera de gran parte de los municipios colombianos.

Merece la pena recordar que del total de los municipios en Colombia, 995 (es decir, el 90,3%) pertenecen a la categoría sexta², 26 (2,4%) son de categoría quinta, y 25 (2,3%) son de categoría cuarta, de manera que una sanción por el orden de dos mil quinientos (2.500) salarios mínimos mensuales legales vigentes puede representar un gran impacto para sus finanzas.

Nada más en el departamento de Santander, conformado por 87 municipios, un porcentaje cercano al 69% corresponde a municipios de categoría sexta; el 15% es de categoría 5 y el 3,5% es de categoría 4.

II. Conveniencia del proyecto de ley.

El propósito fundamental de este proyecto de ley 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, 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.

Artículo 130. Conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud (...)

130.1 Violar la Ley 1098 de 2006 en lo relativo a la prestación de servicios de salud.

130.2 Aplicar preexistencias a los afiliados por parte de la Entidad Promotora de Salud.

130.3 Impedir u obstaculizar la atención inicial de urgencias.

² Datos e información de la Federación Colombiana de Municipios.



130.4 Poner en riesgo la vida de las personas de especial protección constitucional.

130.5 No realizar las actividades en salud derivadas de enfermedad general, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedad profesional, accidentes de tránsito y eventos catastróficos.

130.6 Impedir o atentar en cualquier forma contra el derecho a la afiliación y selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, por parte del empleador y, en general, por cualquier persona natural o jurídica.

130.7 Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia, así como por la violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad (Sic) Social en Salud.

130.8 Incumplir con las normas de afiliación por parte de los empleadores, contratistas, entidades que realizan afiliaciones colectivas o trabajadores independientes.

130.9 Incumplir la Ley 972 de 2005.

130.10 Efectuar por un mismo servicio o prestación un doble cobro al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

130.11 Efectuar cobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud con datos inexactos o falsos.

130.12 No reportar oportunamente la información que se le solicite por parte del Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, por o por la Comisión de Regulación en Salud o quien haga sus veces.

130.13 Obstruir las Investigaciones e incumplir las obligaciones de información.

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 Administrativo³.

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”⁴.

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.

³ El procedimiento sancionatorio está reglamentado vía Resolución 1650 del 28 de agosto de 2014 y modificado por la Resolución 2105 del mismo año de la Superintendencia Nacional de Salud.

⁴ Superintendencia Nacional de Salud. Respuesta a Solicitud de Información No. 2-2016-070450



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.

Artículo 6°. Categorización de los Distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS):

1. CATEGORÍA ESPECIAL

Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: que superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado uno.

2. PRIMERA CATEGORÍA

Población: Comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado dos.

II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)

3. SEGUNDA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado tres.

4. TERCERA CATEGORÍA



Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado cuatro.

5. CUARTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado cinco.

III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)

6. QUINTA CATEGORÍA

Población: población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado seis.

7. SEXTA CATEGORÍA

Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000).

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado siete.

La extensa referencia anterior del artículo 6 de la ley 136 de 1994 cobra especial relevancia en este caso, siempre que pone de manifiesto las diferentes categorías de los municipios colombianos. Bien puede notarse que los de categorías cuarta, quinta y sexta, municipios básicos, presentan bajos ingresos anuales. 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, el objeto del proyecto de ley también es que estos principios se reflejen en la graduación de las multas impuestas a las entidades territoriales puesto que tienen consecuencias financieras significativas.

En síntesis, 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”⁵.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ- Radicación número: 25000-23-27-000-2005-00008-01(16564) Actor: COLOMBIANA DE INCUBACION S.A. –INCUBACOL Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.



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.

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. Por las razones anteriormente expuestas, presento a consideración del Honorable Congreso de la República, el articulado propuesto y su correspondiente exposición de motivos, para que se convierta en Ley de la República.

De la honorable Congresista,

LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante a la Cámara por Santander