



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 114

Bogotá, D. C., viernes, 6 de abril de 2018

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2018 SENADO, 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.*

Bogotá, D. C., 4 de abril de 2018

Honorable Senadora

NADIA BLEL SCAFF

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 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.**

Respetada señora Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 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**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto y contenido del proyecto de ley
3. Marco legal y consideraciones
4. Conceptos gubernamentales
5. Proposición

#### **1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley es de iniciativa de la honorable Representante Lina María Barrera Rueda, el cual fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 19 de septiembre de 2017 con el número 151 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 824 de la misma anualidad.

Durante el trámite congresional fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el 1º de noviembre de 2017 y en la plenaria de la Cámara de Representantes el 12 de diciembre de 2017 cuyo ponente fue el honorable Representante José Élver Hernández Casas y fue publicado en las *Gacetas del Congreso* números 913 y 1087 de 2017.

Posteriormente el proyecto fue enviado al honorable Senado de la República y remitido a la Comisión Séptima de Senado en donde la mesa directiva designó como ponente único al honorable Senador Édinson Delgado Ruiz.

#### **2. OBJETO Y CONTENIDO 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.

El presente proyecto de ley consta de tres (3) artículos, incluida la vigencia, así:

El **artículo 1°**, 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 párrafos 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 2°** 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 3°** declara vigente la ley a partir de la fecha de su promulgación.

### 3. MARCO LEGAL Y CONSIDERACIONES

La Constitución Política de 1991 establece que la seguridad social es un derecho y un servicio público obligatorio y por tal razón está a cargo del Estado quien debe garantizarlo, de conformidad con lo establecido en el artículo 48, según el cual *“La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”*.

Así mismo, el artículo 49 de la norma superior dispone que es obligación del Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud conforme con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad y, del mismo modo, establece que es deber de todas las personas procurar el cuidado de su salud, así como la de su comunidad.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud, creado por la Ley 100 de 1993, es un conjunto de reglas y principios que regulan la prestación del servicio público esencial de salud, y la organización y funcionamiento de las entidades encargadas de administrarlo, con el propósito de crear condiciones adecuadas para lograr el acceso de toda la población a los distintos niveles de atención, con arreglo a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación, equidad, obligatoriedad, protección integral y libre escogencia, autonomía de instituciones, descentralización administrativa, participación social, concertación y calidad.

En el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social funge como entidad rectora y sobre este 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”*.

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.

Ahora bien, la Superintendencia Nacional de Salud en cumplimiento de su función de control, ha impuesto 1.016 sanciones contra los vigilados durante los últimos 5 años, así:

SANCIONES CONTRA EPS		
VIGENCIA	NÚMERO	MONTO
2012	65	\$ 5.958.141.417,00
2013	55	\$ 5.237.608.950,00
2014	53	\$ 9.849.655.171,00
2015	328	\$ 52.250.402.450,00
2016	515	\$ 52.710.989.986,00
<b>TOTAL</b>	<b>1.016</b>	<b>\$ 126.006.797.974,00</b>

Fuente: SNS oficio radicado 2-2017-031059.

Estas sanciones incluyen las impuestas por el ente de control por incumplimiento en la prestación de servicios de salud y reporte de información a sus vigilados.

El autor y ponente de Cámara del presente proyecto han expuesto que el móvil fundamental del proyecto 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. Sin embargo, coincidiendo con la autoría 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”.

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.

Para mayor claridad, en el presente cuadro se evidencian las modificaciones planteadas en el presente proyecto de ley:

LEY 1438 de 2011	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p><b>Artículo 131. Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p>Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la licencia de funcionamiento cuando a ello hubiere lugar.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 131. Valor de las multas por conductas que vulneran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho a la salud.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p>Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la licencia de funcionamiento cuando a ello hubiere lugar.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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 se liquidarán teniendo en cuenta el valor del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la resolución sancionatoria.</p>

LEY 1438 de 2011	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
	<p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social deberá expedir la reglamentación necesaria para regular la implementación del presente parágrafo.</p>
<p><b>Artículo 134. Dosificación de las multas.</b> Para efectos de graduar las multas previstas en la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>134.1 El grado de culpabilidad.</p> <p>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.</p> <p>134.3 Poner en riesgo la vida o la integridad física de la persona.</p> <p>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.</p> <p>134.5 El beneficio obtenido por el infractor con la conducta en caso que este pueda ser estimado.</p> <p>134.6 El grado de colaboración del infractor con la investigación.</p> <p>134.7 La reincidencia en la conducta infractora.</p> <p>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.</p> <p>134.9 Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta y los motivos determinantes del comportamiento.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 134. Dosificación de las multas.</b> Para efectos de graduar las multas previstas en la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>134.1 El grado de culpabilidad.</p> <p>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.</p> <p>134.3 Poner en riesgo la vida o la integridad física de la persona.</p> <p>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.</p> <p>134.5 El beneficio obtenido por el infractor con la conducta en caso que este pueda ser estimado.</p> <p>134.6 El grado de colaboración del infractor con la investigación.</p> <p>134.7 La reincidencia en la conducta infractora.</p> <p>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.</p> <p>134.9 Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta y los motivos determinantes del comportamiento.</p> <p><u>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.</u></p>

#### 4. CONCEPTOS ENTIDADES GUBERNAMENTALES

##### a) De la 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 dosimetría 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 las 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 artículo 131, en la medida que el término “podrán”, resulta facultativo, contrariando lo establecido en el artículo 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 artículo 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.

Las observaciones propuestas por la Superintendencia Nacional de Salud fueron atendidas plenamente por el ponente del proyecto en la Cámara de Representantes, ajustando el contenido de los artículos y de esa manera fue aprobado por la Plenaria de esa Corporación. Así mismo, fue recibido en el Senado de la República.

#### b) Concepto Ministerio de Salud

Por tratarse de un tema de competencia especialmente relacionada con la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social, en cabeza del doctor Alejandro Gaviria Uribe, NO ha emitido ninguna clase de concepto ni ha propuesto modificaciones al proyecto de ley en cuestión. Razón por la cual, se permite creer que con las consideraciones expresadas ya por el órgano de inspección, vigilancia y control (esto es, la Superintendencia), la iniciativa legislativa cuenta con el apoyo técnico e institucional requerido para continuar con su trámite.

### 5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorable Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate, el Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 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*”, con base en el siguiente texto:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 189 DE 2018  
SENADO, 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 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 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.

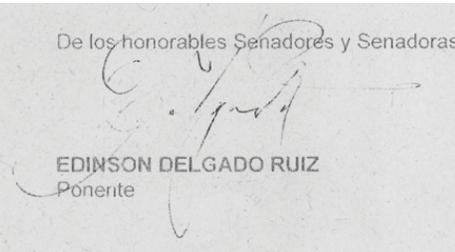
134.7 La reincidencia en la conducta infractora.

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.

De los honorables Senadores y Senadoras,  
  
 EDINSON DELGADO RUIZ  
 Ponente

**LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
 DEL HONORABLE SENADO DE LA  
 REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de abril del año dos mil dieciocho (2018)

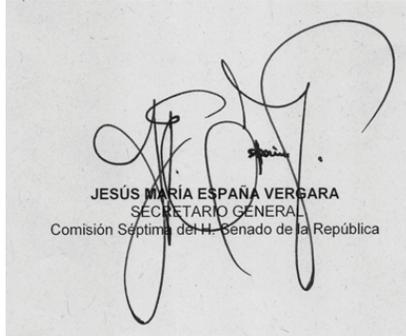
En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, el siguiente Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

Número del **proyecto de ley**: 189 de 2018 Senado y 151 de 2017 Cámara.

Título del proyecto: *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.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
 JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
 SECRETARIO GENERAL  
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONCEPTOS JURÍDICOS

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO  
 DE EDUCACIÓN NACIONAL  
 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 176  
 DE 2017 SENADO**

*mediante la cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico.*

Bogotá

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario de la Comisión Séptima del Senado

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

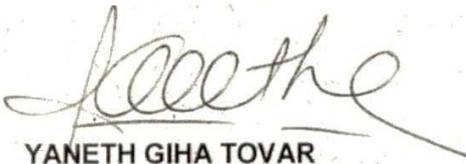
**Referencia:** Concepto al **Proyecto de ley número 176 de 2017 Senado**, mediante la cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico.

Respetado doctor España:

Adjunto remito el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el **Proyecto de ley número 176 de 2017 Senado**, “mediante la cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico”.

Solicito de manera atenta tener en cuenta las observaciones que el Ministerio hace sobre el proyecto de ley.

Cordialmente,



**YANETH GIHA TOVAR**  
Ministra de Educación Nacional

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE  
EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 176 DE 2017 SENADO

*mediante la cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico.*

**I. CONSIDERACIONES DE ORDEN  
CONSTITUCIONAL Y LEGAL**

**1. Respetto de la iniciativa legislativa  
reservada al Gobierno nacional.**

El artículo 4° de la iniciativa plantea:

**“Artículo 4°. Incentivo a la oferta laboral.** Los beneficios a empleadores que promuevan la oferta laboral para practicantes estudiantiles serán los siguientes:

1. Los empleadores que vinculen de 1 a 10 practicantes estudiantiles remunerándolos mediante bonificaciones y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta hasta el 120% del valor de las bonificaciones pagadas durante el año o período gravable (...).

2. Los empleadores que vinculen a más de los practicantes remunerándolos mediante bonificaciones y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, tienen derecho a deducir de la renta hasta el 140% del valor de las bonificaciones pagadas durante el año o período gravable (...) (Subrayados son nuestros).

La exención de impuestos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, es de iniciativa reservada del Gobierno nacional.

Para entender los alcances de Constitucionalidad que motivan este numeral, se hace necesario previamente traer a colación lo que señala nuestra Constitución Política, así:

**“Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

“12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

Tal como alude la Corte Constitucional en Sentencia C-209 de 2016 “La Carta Política confiere una amplia potestad de configuración legislativa de los tributos. Así, el Congreso de la República “goza de un margen de maniobra para crearlos, modificarlos, eliminarlos, así como para regular todo lo referente a su vigencia, sujetos activos y pasivos, hechos, bases gravables, tarifas, formas de cobro y recaudo”. También puede “conceder beneficios tributarios, deducciones y derogarlos” sin que con ello desconozca los mandatos constitucionales”, debe recordarse que esta temática cuenta con unos límites, tal como lo pone de presente la sentencia en comentario:

“Si bien la potestad tributaria del legislador es amplia como reflejo del principio democrático -no hay impuesto sin representación-, no por ello es ilimitada según se ha explicado. En un Estado constitucional “los poderes constituidos, así dispongan de un amplio margen de configuración de políticas y de articulación jurídica de las mismas, se han de ejercer respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional”. En tal medida, el legislador tiene la facultad para crear, modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos, determinando a quiénes se cobrará, así como las reglas y excepciones, siempre que se ejerza dentro de los parámetros superiores.

A partir de los orígenes del control judicial de constitucionalidad se ha admitido que “un poder tributario desbordado, sin límites o sin órganos independientes que ejerzan un control efectivo, puede envolver a menudo un poder destructivo; es decir, capaz de hacer inviable una actividad, volviéndola en extremo onerosa, o de afectar drástica e ilegítimamente la capacidad económica de grupos de contribuyentes”. La Constitución contempla diversas limitaciones aplicables a los tributos, como acaece: i) a partir del reconocimiento como Estado social de derecho; ii) con la exigibilidad de los derechos sociales y económicos, y la prohibición de regresividad; iii) con los derechos a la alimentación y al mínimo vital; y iv) los principios del sistema tributario de igualdad, equidad, progresividad y justicia”.

Con base en lo anterior se debe hacer alusión al principio de iniciativa legislativa reservada el cual se encuentra consagrado en el segundo inciso del artículo 154 de la siguiente manera:

“No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes (...) que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. (Subrayado fuera de texto).

Por lo tanto, y de acuerdo con el principio de iniciativa legislativa reservada descrito en el inciso segundo del artículo 154 Superior, los proyectos

de ley que versen sobre exenciones de impuestos, deben en principio, ser tramitados por el Congreso de la República cuando sean presentados por el Gobierno nacional.

Al respecto, en la Sentencia C-821 de 2011 la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

*“Sin embargo, la Constitución ha reservado la capacidad de presentar proyectos de ley sobre ciertos temas al Gobierno, con el fin de asegurar el cabal cumplimiento de las funciones que le han sido otorgadas al Gobierno nacional e igualmente, lograr una colaboración armónica entre los poderes ejecutivo y legislativo. Con ello, se ha mantenido el criterio aplicado por el artículo 79 de la Constitución de 1886, emergido de la reforma constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República (C.P. artículo 189), facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que este haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.*

*Así las cosas, de conformidad con lo ordenado por el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las siguientes leyes: (...) (xiii) las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (...).”* (Negrillas fuera de texto).

No obstante, la Ley Orgánica 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República), establece lo siguiente en el parágrafo del artículo 142:

*“Parágrafo. El Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.*

En desarrollo de la anterior disposición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado en reiteradas ocasiones, que la iniciativa legislativa reservada del Gobierno nacional no consiste únicamente en la mera presentación inicial de propuestas al Congreso, sino que también comprende el aval o la coadyuvancia que el mismo Ejecutivo, a través del ministro del ramo, manifieste respecto de los proyectos de ley que trate sobre materias de su exclusiva potestad, saneando con esta expresión de consentimiento la inconstitucionalidad que se hubiere producido por no haberse originado por iniciativa gubernamental.

Observemos lo señalado al respecto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1707 de 2000:

*“(…) debe aclararse que la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique” y que “La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.*

## **2. Inicio del trámite corresponde a la Cámara de Representantes.**

Adicional a lo descrito en el numeral anterior frente a la amplia potestad de configuración legislativa de los tributos en virtud del principio democrático -no hay impuesto sin representación-, lo cierto es que tal como lo deja presente el alto Tribunal Constitucional en Sentencia C-209 de 2016 *“El régimen de la reserva legal en materia tributaria es aún más completo ya que el inciso 4 del artículo 154 de la Constitución dispone que los proyectos de ley relativos a los tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes”.* (Subrayado nuestro).

En este punto, vale la pena revisar como la presente iniciativa tiene su origen en el Senado de la República y repartido para iniciar su trámite correspondiente a la Comisión Séptima Constitucional que se encarga, en virtud del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 de conocer acerca del: *“estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia”.*

De acuerdo con lo anterior para que este proyecto pueda convertirse en ley de la República, se sugiere revisar el trámite impartido al mismo, toda vez que una iniciativa con la que se pretende ofrecer beneficios tributarios, debe tener su inicio en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, en aplicación de lo dispuesto en la parte pertinente del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

### 3. Análisis del impacto fiscal de la iniciativa

El artículo 334 de la Constitución dispone que *“La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”*.

Sin embargo, se observa en la respectiva exposición de motivos (*Gaceta del Congreso* número 1137 de 2017) que el Legislador no aplica lo ordenado por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que dice:

*“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”*.

En relación con lo expuesto en dicha normativa, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-502/07 se manifestó en los siguientes términos:

*“Evidentemente las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual, repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo*

*7° analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país –de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho– que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios – administrativos, presupuestales y técnicos– para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento”*.

Revisada la exposición de motivos no se encuentran expresamente los costos fiscales de una medida adoptada en ese sentido -deducciones tributarias- lo que imposibilita conocer o cuantificar los gastos que una medida de este estilo generaría.

### 4. Sobre reproducción normativa.

El artículo 2° del proyecto de ley dispone:

*Artículo 2°. Definiciones. A efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones.*

*- Instituciones de Educación Superior: conforme con el artículo 138 de la Ley 115 de 1994, se entienden como aquellos establecimientos organizados con el fin de prestar el servicio público educativo en cualquiera de los diferentes niveles de formación de la educación superior, en los términos fijados por la ley.*

*- Prácticas laborales: entendidas como actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las Instituciones de Educación Superior, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral. Las prácticas laborales pueden implicar una relación de trabajo entre practicantes y entidad.*

En relación con las instituciones de educación superior es pertinente recordar que la Ley 30 de 1992 regula ampliamente el tema, en especial el Capítulo IV (artículos 16 a 23) y el Título Cuarto (artículos 96 a 106) de dicha norma.

En relación con las prácticas laborales el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016 ya ofrece una definición de esta en el siguiente sentido:

*“Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus*

*estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.*

*Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo”.*

## II. CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto anteriormente y con fundamento en los postulados constitucionales citados en los numerales anteriores, se solicita revisar las observaciones planteadas al **Proyecto de ley número 176 de 2017 Senado**, “*mediante la cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico*”.

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.

Bogotá, D. C., a los seis (6) días del mes de abril del año dos mil dieciocho (2018) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Educación Nacional

**Refrendado por:** doctora Yaneth Giha Tovar - Ministra

**Al Proyecto de ley número 176 de 2017 Senado**

**Título del proyecto:** “*mediante la cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico*”.

**Número de folios:** Cinco (05) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** viernes seis (6) de abril de 2018

**Hora:** 11:00 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONTENIDO

Gaceta número 114 - Viernes 6 de abril de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 189 de 2018 Senado, 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

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 176 de 2017 Senado, mediante la cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico. .... 7

