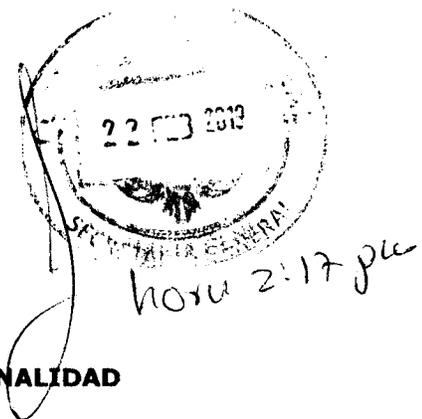


D-13126.
OK



Bogotá D.C., febrero de 2019.

**HONORABLES:
MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (REPARTO)
E. S. D.**

**REF: DEMANDA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
CONTRA LA LEY 1949 DE ENERO DE 2019.**

AIDA HELENA VERGARA VERGARA, ciudadana colombiana en ejercicio, identificada con la cédula de ciudadanía número 34.942.258, domiciliada y residiendo en la ciudad de Bogotá D.C., en uso de mis derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 numeral 6º, 95 numeral 7º y 242 numeral 1, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 5º de la Constitución Política de Colombia; por medio del presente escrito, muy respetuosamente me permito interponer acción pública de inconstitucionalidad parcial en contra de la ley 1949 de enero de 2019 **"POR LA CUAL SE ADICIONAN Y MODIFICAN ALGUNOS ARTICULOS DE LAS LEYES 1122 DE 2007 Y 1438 DE 2011, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, por ser contraria a la Constitución Política en lo que tiene que ver con la **vulneración de los preceptos que más adelante serán indicados**, conforme a las siguientes consideraciones:

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA:

Transcribo a continuación la norma acusada, con la indicación expresa del aparte que se demanda, el cual me permito resaltar en negrilla y subrayado, a saber:

"LEY 1949 DE 2019"

"POR LA CUAL SE ADICIONAN Y MODIFICAN ALGUNOS ARTICULOS DE LAS LEYES 1122 DE 2007 Y 1438 DE 2011, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

• ARTICULO 2 NUMERALES 3 Y 5, PARAGRAFOS 1 (PARCIAL), 2 Y 3:

"ARTICULO 2. Modifíquese el artículo 131 de la ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

3. Multas sucesivas, para las personas jurídicas de hasta tres mil (3.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y para el caso de las personas naturales de hasta trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, cuando en un acto administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud se imponga una obligación no dineraria y no se cumpla en el término concedido.

(...)

5. Remoción de representantes legales y/o revisores fiscales en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Seguridad Social en Salud."

(...)

Parágrafo 2º. Los actos administrativos expedidos en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio de la Superintendencia Nacional

de Salud podrán contener órdenes o instrucciones dirigidas al propio infractor y/o **a otros sujetos de inspección, vigilancia y control que tengan relación directa o indirecta** con la garantía del servicio público esencial de salud en el caso, con el propósito de superar la situación crítica o irregular de que dio lugar a la investigación administrativa y evitar que la conducta sancionada se repita. El incumplimiento de dichas órdenes o instrucciones dará lugar a la imposición de las multas sucesivas a las que se refiere el artículo tercero numeral 3° de la presente ley.

Parágrafo 3°: Quienes hayan sido sancionados administrativamente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° de este artículo, quedarán inhabilitados hasta por un término de quince (15) años para el ejercicio de cargos que contemplen la administración de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta inhabilidad se aplicará siempre de forma gradual y proporcional a la gravedad de la conducta

La Superintendencia Nacional de Salud adoptará los criterios técnicos y jurídicos necesarios para la adecuada dosificación de la inhabilidad."

• **ARTICULO 3° PARAGRAFO 1° A SABER:**

"Parágrafo 1°. En los casos en los que, como resultado de las investigaciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Salud, se compruebe que cualquier sujeto vigilado ha cometido una o más infracciones previstas en el presente artículo, por una razón atribuible a cualquier otra entidad sujeta a la vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, **este iniciará y/o vinculará a dicho sujeto al proceso administrativo sancionatorio."**

• **ARTICULO 7° A SABER:**

"Artículo 7. Modifíquese el artículo 3 del Decreto ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 3°. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuro la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.'

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo

de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el índice de Precios al Consumidor -IPC.

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, éste deberá reintegrarlos actualizados con el índice de Precios al Consumidor -IPC, en el momento en que detecte el hecho. En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

Parágrafo 1. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el índice de Precios al Consumidor -IPC.

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.”.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS:

Las disposiciones legales que aquí se demandan, contradicen de manera clara los siguientes preceptos de orden constitucional:

- “ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”. (Negrillas y subrayado fuero del texto original).

- "ARTICULO 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas."
- "ARTICULO 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: "El Congreso de Colombia, DECRETA".
- "ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

- "ARTICULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en pleno en el primer mes de sus sesiones para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, y no podrá ser reelegido para el período inmediato ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo; las faltas temporales serán provistas por el Consejo de Estado.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.”.

- “ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:
 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
 3. Defender los intereses de la sociedad.
 4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
 8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
 9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
 10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

- “ARTICULO 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:
 1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.
 2. Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.
 3. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
 4. Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.
 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad.
 6. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.”.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS ACUSADAS RESPECTO DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES PUESTOS A CONSIDERACION:

• **DEL ARTICULO 2 NUMERAL 3º DE LA LEY 1949 DE 2019 Y LA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL:**

Como desarrollo del título propuesto, hemos de demostrar como la norma acusada de manera parcial y en el aparte demandado, infringe de manera directa el contenido del artículo 29 constitucional, al consagrar una pena o sanción objetiva sin brindar la posibilidad en el ejercicio del derecho de presunción de inocencia, defensa y contradicción del administrado como se pasa a demostrar a continuación.

Al decir el citado numeral 3º demandado que: "3. Multas sucesivas, para las personas jurídicas de hasta tres mil (3.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y para el caso de las personas naturales de hasta trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, cuando en un acto administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud se imponga una obligación no dineraria y no se cumpla en el término concedido", se parte de la clara indicación de culpa del ADMINISTRADO que no de una actuación precedida de la inocencia y del debido proceso administrativo.

Así las cosas, no puede simplemente la Superintendencia, habida cuenta de la competencia dada por la norma acusada, imponer multas de carácter sucesivo en contra de los vigilados, sin antes haber escuchado a este último, sin habersele permitido al citado vigilado, controvertir las razones de cumplimiento o no cumplimiento de la obligación no dineraria impuesta y aportar las pruebas que puedan acreditar la inocencia del mismo. Aspecto que sin duda se echa de menos por el legislador a juzgar por el texto de la norma acusada.

No se pierda de vista que, al tenor literal de la causa de sanción cuestionada, si bien la obligación de que trata la misma, debe estar contenida en un acto administrativo, no es menos cierto que, la forma genérica en la que se consigna, le otorga al servidor público competente un margen de discrecionalidad subjetiva tal que, los vigilados estarán a la merced del mentado funcionario que sin embargo genera un estado absoluto de indefensión si no se condiciona el hecho del respeto irrestricto de la Constitución y Ley en el marco de un debido proceso administrativo garantista.

Y es que decimos aquí que, la norma acusada, en general, parte de una premisa que afecta la presunción de inocencia de las personas, pues, impone de manera cierta que las multas sucesivas operan de plano por el solo hecho de ser desconocida la obligación impuesta por la Superintendencia. Olvida la norma en comento que, en el marco del legítimo derecho de contradicción y defensa bien puede el administrado presentar las razones y argumentos que pueden justificar su conducta y por lo tanto controvertir la citada obligación o multa, con las pruebas que acrediten su improcedencia, luego, la pregunta es entonces, en el caso que el administrado y/o vigilado ejerza su derecho a la defensa, lo que supone haber presentado los argumentos y pruebas del caso, y aun así la Superintendencia persista en su cumplimiento, ¿Debe el vigilado a pesar de ello allanarse al cumplimiento de una obligación que no cumpla con el carácter legal, razonable, proporcional y objetivo de las cargas?.

El anterior es, sin lugar a equívocos, parte de los problemas que se desprenden de la aplicación de la norma cuyo aparte se demanda, por cuanto esta no es clara en relación con las garantías propias del debido proceso.

Las multas sucesivas por el desconocimiento de obligaciones no dinerarias que imponga la Supersalud, en los términos en que lo presenta la norma acusada, parte de la presunción cierta de culpa del administrado en relación con la no ejecución de las mismas y no de la presunción de inocencia constitucionalmente estatuida como una garantía propia del debido proceso. Y es que no se pierda de vista que, en los hechos generadores del no cumplimiento de la obligación no dineraria endilgada, entre otros, se pueden representar razones de fuerza mayor, caso fortuito y/o el hecho de un tercero que pueden incidir en el presunto incumplimiento.

La carga sancionatoria en la forma como se encuentra concebida por la norma demandada, impide la posibilidad de aportar pruebas y controvertir las existentes, pues, es una típica norma de sanción que comporta tal grado de subjetividad del funcionario que impone la obligación que, hace nugatoria cualquier consideración en contrario.

Ahora bien, podría indicarse entonces que la acusación formulada aquí deviene en la concepción subjetiva e interpretación del demandante, pues, de suyo es que, cualquier sanción que en este caso la Superintendencia de Salud decida imponer al vigilado debe estar precedida del respeto del debido proceso administrativo en el marco del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no obstante, el juicio de reproche recae justamente en el alto grado de subjetividad que supone el carácter impositivo de la obligación no dineraria por parte de quien en un momento determinado tenga la potestad de ejercerla, aunado al hecho de que, la norma en cuestión no admite causales eximentes de responsabilidad que puedan justificar el presunto no cumplimiento, de manera que su imposición pareciera ser de plano y no admitir prueba en contrario.

Lo dicho en el párrafo que antecede, agrava entonces la situación propia del debido proceso de los administrados y/o destinatarios de la norma, cuando quiera que se verifique y/o constate un presunto no cumplimiento de una obligación, pues, a más de verse enfrentados al hecho de que la Superintendencia de Salud imponga multas sucesivas sin la observancia de las garantías propias del debido proceso, deben someterse a la incertidumbre que implica la falta de tipificación de las conductas que suponen tal presunto incumplimiento de una **"obligación no dineraria"** y su forma de solución, esto, dada la carencia absoluta en la legislación especial y general del procedimiento existente ante la Superintendencia de Salud que se ocupe de esta especial materia.

Entonces decimos que la norma acusada en el aparte señalado, resulta ser contraria al precepto constitucional correspondiente al artículo 29 Constitucional, por cuanto al facultar a la Superintendencia de Salud para la imposición de multas sucesivas por el desconocimiento de las obligaciones no dinerarias que se contengan en actos administrativos, equivale a decir que se le faculta a emitir una sanción instantánea y previa, sin la observancia de las más mínimas garantías fundamentales, por lo que la norma en cita desconoce el DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL en los siguientes aspectos esenciales:

- a) Vulnera el principio de presunción de inocencia.
- b) Vulnera el derecho a la Defensa.
- c) Vulnera el derecho a controvertir las pruebas.
- d) Vulnera el derecho de aportar pruebas.
- e) Vulnera el principio de seguridad jurídica dado el alto grado de incertidumbre al que se exponen los vigilado en lo que debe y puede entenderse como **"Obligación no Dineraria"** como obligación motivo de sanción.
- f) Desconoce la regla fundamental de que el debido proceso constitucional irradia las actuaciones administrativas, como los son para el presente asunto, las propias de la Superintendencia Nacional de Salud.

Aceptar la permanencia de la norma demandada en el ordenamiento jurídico, equivale tanto como aceptar que la Superintendencia Nacional de Salud para la materia concreta que nos ocupa, ostenta la facultad de emitir sentencias anticipadas sin haber previamente escuchado al vigilado objeto de la medida, sin haber valorado las pruebas que pueda llegar a tener, y sin un adecuado ejercicio del derecho de audiencia.

La problemática que plantea pues, la norma cuya constitucionalidad se reprocha, es que puede configurar un estado de arbitrariedad en las decisiones que se adopten por parte del Ente de Inspección, en tanto que, al ordenar la imposición de obligaciones adicionales que no dinerarias sin que se tenga certeza de las mismas y por tanto estar a la merced de lo que se le pueda ocurrir al funcionario de turno en la imposición de multas sucesivas por el presunto desconocimiento de tales obligaciones, se olvida y abandona por completo el carácter de legalidad que enseña que, toda carga o sanción

impuesta en contra del administrado debe estar contenida en la CONSTITUCIÓN Y LA LEY, recordemos que lo arbitrario es opuesto al respeto del debido proceso constitucional y administrativamente aceptado, siendo este último precepto el que debe primar en el marco del Estado Social de Derecho como lo es el Colombiano.

La norma acusada genera un estado de incertidumbre al vigilado, pues, por la vía de una norma tipo de sanción se genera de manera indirecta una competencia adicional para la Superintendencia de Salud que, de contera no tenía Constitucionalmente, esto es, la que ahora le faculta para imponer el cumplimiento de obligaciones NO DINERARIAS, por tanto, la pregunta que surge para el vigilado es, **¿Qué se entiende por OBLIGACION NO DINERARIA?**, así, la respuesta pareciera ser CUALQUIER COSA!!! De manera que, la norma cuya constitucionalidad se demanda de manera parcial, se constituye en la consecuencia última en contra del administrado, en un estado absoluto de incertidumbre y duda, contrario juntamente al componente de seguridad jurídica y legalidad presentes en el artículo 29 Constitucional.

Ley 1949 de 2019, establece como única sanción del incumplimiento de las ordenes, las multas sucesivas desconociendo el principio de proporcionalidad de las medidas, el cual es relevante dentro del debido proceso, ya que exige "la justificación en términos constitucionales de cualquier medida que implique la limitación de un derecho fundamental, una adecuación entre los medios utilizados y las necesidades que se tratan de satisfacer en una medida."

La Corte Constitucional ha determinado que para evaluar si esto ocurre se debe realizar un juicio de proporcionalidad. Los pasos para efectuar tal juicio son: "i) determinar si la medida limitativa busca una finalidad constitucional; ii) si el medio elegido es idóneo para lograr el fin y, iii) si la medida es estrictamente proporcional en relación con el fin que busca ser realizado, de modo que no signifique un sacrificio excesivo de valores y principios que tengan un mayor peso relativo -en el caso concreto- que el principio que se pretende satisfacer."

A la luz de lo establecido por la Corte Constitucional relacionado con los pasos para efectuar el juicio de proporcionalidad, resulta excesivo la imposición de sanción "multas sucesivas" frente a cualquier incumplimiento, cuando en el ordenamiento jurídico existen otro tipo de sanciones que cumplen los mismos fines que persigue la Ley en comento consistente en "superar la situación crítica o irregular, y evitar que la conducta sancionada se repita" siendo estas amonestación, suspensión, entre otras; pudiendo estas suplir la imposición de multas sucesivas frente a cualquier tipo de incumplimiento de las órdenes dadas por la Superintendencia Nacional de Salud.

Que la sanción como las multas sucesivas, resulta ser en exceso gravosa para los sujetos procesales y pueden poner en riesgos valores constitucionales sin justificar por qué la sanción impuesta se ajusta a este principio afectando de manera grave derechos fundamentales como mínimo vital, la vida digna, propiedad privada entre otros.

Dicho lo anterior, hemos de insistir en la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la norma demandada, en tanto y en cuanto la imposición de las multas sucesivas de que trata se entienda que solo es posible en cuanto se trate del cumplimiento de **obligaciones regladas** y lo que es mejor, siempre y cuando tales multas en todo caso estén precedidas de la observancia y aprecio de un DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO en todos sus aspectos.

Es por lo dicho que, insistimos en el absoluto estado de inconstitucionalidad de la disposición acusada en el aparte indicado, en tanto y en cuanto, de mantenerse como está, se constituye en una afrenta al precepto constitucional correspondiente al artículo 29 de la Carta Superior.

EL APARTE DE LA NORMA DEMANDADA VERSUS LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL RESPETO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO:

Como desarrollo del título propuesto y por resultar de importancia para los fines propios de la presente acción pública de inconstitucionalidad, necesario resulta traer a colación algunos pronunciamientos que de orden jurisprudencial han reconocido el carácter vital de la garantía propia del DEBIDO PROCESO en nuestro ordenamiento jurídico, tanto en la órbita judicial como en la órbita administrativa, para significar como la norma acusada al ser de orden administrativo no puede ser ajena al respeto propio del debido proceso y por lo tanto se encuentra llamada a ser excluida del orden legal y/o condicionada en su aplicación.

Así pues, en la sentencia T-465 de 2009, actuando como magistrado ponente el Dr. JORGE IGNACIO PRETEL, al referirse al DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, dijo entre otras cosas que:

(...) 4.2. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.

4.2.1. Antes de entrar en el estudio de la posible presencia de vías de hecho en la actuación administrativa en la que podrían haber incurrido las entidades demandadas dentro del presente proceso, **la Sala considera oportuno referirse a las nociones de "debido proceso administrativo" y de "actuación administrativa",** y a la presunción de legalidad de los actos administrativos proferidos por la administración.

Según lo prescribe el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política, "*el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*" (subrayas fuera del original). **Esta clarísima prescripción constitucional tiene por objeto señalar que en la actuación que despliegue la Administración pública tienen plena aplicación el conjunto de garantías que conforman la noción de debido proceso. Por ello ha manifestado la Corte que los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden toda actividad de la administración**^{1[10]}.

Debe resaltarse que la Constitución Política en el citado artículo 29 indica que el debido proceso se aplicará a toda actuación administrativa; **de donde se deduce que ésta, en cualquiera de sus etapas, debe asegurar la efectividad de las garantías que se derivan de dicho principio constitucional.** Por este motivo, la jurisprudencia ha entendido que los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como los principios de competencia, publicidad, y legalidad de los actos de la administración, **tienen aplicación desde la iniciación de cualquier procedimiento administrativo, hasta la conclusión del proceso,** y deben cobijar a todas las personas que puedan resultar obligadas en virtud de lo resuelto por la Administración. Es decir, destaca la Sala, **el debido proceso no existe únicamente en el momento de impugnar el acto administrativo final con el cual concluye una actuación administrativa.**

En este sentido, refiriéndose a la naturaleza del derecho al debido proceso administrativo, la jurisprudencia ha explicado lo siguiente:

"De esta manera, **el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las**

^{1[10]} Véase, entre otras, T-103 de 16 de febrero 2006, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4º y 122)".^{2[11]} (Negritas y subrayas fuera del original) (...) (Negrilla y subrayas fuera de texto).

De la jurisprudencia en cita, destacamos dos aspectos de importancia para el debate que nos ocupa, el primero en cuanto al reconocimiento del DEBIDO PROCESO en el marco de toda la actuación administrativa ejercida por la administración pública, que sin duda a la que se refiere la norma demandada lo es, y el segundo en tanto las garantías propias del debido proceso se predicán en toda la cadena propia de la actuación administrativa, esto es, desde su inicio hasta su final, luego, la norma objeto de debate, **genera una facultad subjetiva, una causa de sanción que se contiene en un origen incierto para el vigilado y finalmente impone un presupuesto de procedencia unívoco en favor de la Superintendencia y sus funcionarios para imponer obligaciones no dinerarias y lo que es peor aún, para sancionar cuando quiera que se desconozcan tales obligaciones.**

Seguidamente, continúa la Honorable Corte Constitucional afirmando en otro de los apartes de la sentencia T-465, ibídem:

(...) **4.2.2.** Ahora bien, debe destacarse que el derecho al debido proceso administrativo es ante todo un derecho subjetivo, es decir, es propio de la facultad de las personas interesadas en una decisión administrativa, de exigir que la misma sea adoptada conforme a la ley. **Es, por tanto, un derecho que se ejerce durante la actuación administrativa que lleva a la adopción final de una decisión y también durante la fase posterior de comunicación e impugnación de la misma.** Ciertamente, como lo ha explicado la Corte, "las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo. Posteriormente a esta etapa viene la comunicación, publicación o notificación de tal acto y luego el trámite de los recursos, llamado también vía gubernativa".^{3[12]}

Sobre la necesidad de someter al principio de legalidad la actuación administrativa anterior a la adopción de una decisión de esta naturaleza, con miras a hacer efectivo el derecho al debido proceso administrativo, la Corte ha dicho lo siguiente:

"Las actuaciones administrativas vinieron a ser reguladas por primera vez en el C.C.A., ante la necesidad sentida de establecer unas normas que se refirieran a la actividad de la Administración previa al acto administrativo. Esta etapa previa de formación del acto administrativo no había sido hasta entonces objeto de regulación específica, pues las leyes anteriores se limitaban a establecer las normas para impugnar tales actos mediante la llamada vía gubernativa.

...

"Al lado de las actuaciones administrativas de carácter general o particular que regula el C.C.A. existen procedimientos administrativos especiales que, según lo indica el artículo 1º del mismo Código, se regulan por leyes especiales. Respecto de ellos las normas del C.C.A. tienen tan solo un carácter supletivo, es decir sólo se aplican en lo no previsto por los procedimientos especiales y en cuanto sean compatibles.^{4[13]} De este carácter especial son por ejemplo los procedimientos para la adjudicación de baldíos, los procedimientos que regula el Código de

^{2[11]} T-982 de 8 de octubre de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

^{3[12]} C-640 de 13 de agosto de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabrá.

^{4[13]} El inciso segundo del artículo 1º del C.C.A. es del siguiente tenor: "Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta primera parte que sean compatibles".

Minas, los referentes al reconocimiento de marcas y patentes, los procedimientos sancionatorios, los disciplinarios, etc., **y también algunos estatutos específicos sobre registros públicos que se regulan por normas especiales.**

"...

"8. A partir de una noción de "procedimiento" que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos^{5[14]}. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso.

"Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso.

"Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

"De esta manera hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública. ^{6[15]}^{7[16]} (Negrillas y subrayas fuera del original)

4.2.3. De lo expuesto hasta ahora y de la jurisprudencia citada, la Sala extrae estas conclusiones: (i) el derecho al debido proceso *administrativo* es de rango

^{5[14]} Cf. García de Entrería Eduardo y Fernández Tomás Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Civitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420

^{6[15]} A manera de ejemplo, cabe mencionar como normas especiales sobre registros públicos las siguientes: el Decreto 1250 de 1970 sobre registro de instrumentos públicos, el Decreto 1260 de 1970 sobre registro del estado civil de las personas, los artículos pertinentes del Código de Comercio que regulan el registro mercantil, en materia de contratación pública las normas de la Ley 80 de 1993 relativas a registros de proponentes, etc.

^{7[16]} C-640 de 13 de agosto de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

constitucional, porque se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra todos los principios y las garantías que conforman el concepto de debido proceso como lo son, entre otros, el principio de legalidad, el de competencia, el de publicidad, y los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, así como el derecho de impugnación; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como los son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) como regla general, las actuaciones administrativas están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen "procedimientos administrativos especiales" que, según lo indica el artículo 1° del mismo código, se regulan por leyes especiales, entre ellos "algunos estatutos específicos sobre registros públicos".^{8[17]} (...) (Subraya y Negrilla fuera de texto).

El conjunto de actos independientes pero concatenados previos a la adopción final de la decisión que para el presente caso concreto, lo sería la imposición de obligaciones no dinerarias, no existe en el marco de la disposición debatida, es decir, como se puede claramente observar, en el marco de la instancia propia de la Superintendencia de Salud, al poder esta última ordenar cualquier tipo de obligaciones y sancionar su incumplimiento (se deja al vigilado a la merced del capricho de la administración), se omite el agotamiento del conjunto de actos previos como manifestación de la garantía del debido proceso, y nuevamente se reitera el estado de confrontación en la que incurre el aparte demandado respecto del artículo 29 constitucional, con el agravante de que no existe tipificación alguna en punto de lo que se debe entender como "OBLIGACIONES NO DINERARIAS".

Como complemento final al presente título y por resultar de interés para el estudio de la vulneración del derecho fundamental al debido proceso en el marco del derecho administrativo sancionador, vulneración que para el presente caso concreto genera la norma demandada, sea la oportunidad de traer a colación algunos apartes de una reciente Sentencia del Honorable Consejo de Estado, en la que se surte una reivindicación expedita a la garantía del derecho fundamental al Debido Proceso en el marco de las actuaciones administrativas, para significar como con la evolución del derecho, la valoración del citado derecho es y tiende a ser más intensa, orientada esa intensidad a salvaguardar cada vez más las garantías que comporta el Debido Proceso para el administrado, así lo dijo entonces el máximo Tribunal Contencioso, en la sentencia que se identifica con el No 20273 (6217) del 25 de julio de 2011, C.P. Dra. OLGA N'ELIDA VALLE DE DE LA HOZ, a saber:

(...) Sobre el primero, se sabe que antes de 1984 las garantías del debido proceso prácticamente no existían, porque no se trataba de un derecho con presencia fuerte en materia administrativa; pero sobre el segundo se tiene que el nuevo código de procedimiento administrativo introdujo varios e importantes derechos que hacen parte del debido proceso, es el caso del derecho a que se comunique la iniciación de un procedimiento administrativo -arts. 14 y 28 CCA.-; el derecho a impugnar las decisiones administrativas, a través de la denominada vía gubernativa -arts. 23 y 49 y ss. CCA.-; el derecho a un procedimiento previo a la toma de una decisión, en la medida en que se proscribieron las decisiones de plano -art. 35 CCA.-; el derecho a presentar pruebas y a controvertirlas -arts. 34 y 56 CCA.-; entre otras.

No obstante, estas disposiciones son insuficientes, en comparación con el universo de garantías que contempla el artículo 29 CP., con el que inició el actual período de la evolución del derecho al debido proceso; esta norma es

^{8[17]} C-640 de 13 de agosto de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

sustancialmente más prolija en cuanto a los derechos que recoge. En efecto, las garantías que ofrece la Constitución vigente superan ampliamente, en número e intensidad, lo que en el pasado ofreció el derecho público a los procedimientos administrativos, de ahí su importancia histórica. Por eso, el siguiente período importante en esta historia empieza con la actual Constitución.

Su característica esencial es que a partir de ella no se discute la aplicación de este derecho en las actuaciones administrativas. Sin embargo -se verá durante los años posteriores- una cosa es la afirmación por vía normativa del derecho, y otra la aceptación y aplicación concreta'. Por eso la nueva época - que es la actual- ofrece al juez, y también al común de los operadores jurídicos -sobre todo a la administración pública-, desafíos en materias como la concreción de los derechos que hacen parte del debido proceso, en el campo específico de los procedimientos administrativos.

Ahora bien, se debe hacer otra precisión, en el sentido de que los derechos que integran el debido proceso no se circunscriben a los que enuncia el art. 29 -aunque por sí mismos son bastante numerosos-, ya que por fuera de ese dispositivo existen otros derechos que hacen parte del mismo. Se trata de los que contemplan los artículos 30, 31, 33 y 229 que se refieren, respectivamente: al *habeas corpus*, la doble instancia y la *no reformatio in pejus*, a no declarar contra sí mismo y contra los parientes, y al acceso a la administración de justicia¹⁵. ¿Qué duda cabe que estas garantías hacen parte del derecho al debido proceso, pese a que están por fuera del artículo 29 CP.?

En todo caso, en primer lugar, la evaluación que hoy se hace del tema conduce a admitir, *de un lado*, que el número de derechos que integran el debido proceso supera con creces los que en el pasado conoció el derecho administrativo legislado -especialmente el CCA.-, y en esa medida se fortaleció la posición de las partes involucradas en una actuación administrativa con las *nuevas garantías*. *De otro lado*, pese a que la Constitución no estableció límites a la vigencia plena del derecho, la jurisprudencia y la doctrina se resisten a aplicar en forma pura y simple algunas garantías que lo integran; *por último*, y del mismo modo que frente a las garantías de las cuales admite su vigencia, introduce una técnica de incorporación al procedimiento administrativo conocida como la de los "matices".

Lo segundo, alude a la negación de ciertos derechos del debido proceso, sencillamente porque no tienen cabida en los procedimientos administrativos, como sí la tienen en otras materias sancionatorias, especialmente la penal, de donde proceden estos derechos". A este grupo pertenece el derecho a la defensa técnica, del cual se afirma que no rige en materia administrativa. Sin embargo, algunos procedimientos, como el sancionatorio disciplinario y fiscal, lo garantizan aunque con restricciones", lo que sugiere que de una negación absoluta se transita ahora, aunque muy lentamente, a una negación con excepciones.

Lo tercero -es decir, los matices- da cuenta de una evolución del debido proceso que acepta la aplicación de ciertos derechos que lo integran, pero con la peculiaridad de que se someten a un proceso de depuración bastante intenso, para decantarlos del contenido fuerte que traen desde el derecho penal, hasta verificar su posibilidad de aplicación al procedimiento administrativo, quien finalmente los recibe desprovistos de la intensidad fuerte con que se formularon originalmente.

Para algunos, *matigar* el derecho lo debilita, por la pérdida de una parte del contenido que necesariamente se sacrifica; para otros se trata de un paso necesario que permite implementar racionalmente su aplicación a los procedimientos de la administración pública". De este modelo de derechos hacen parte, por ejemplo: el principio de legalidad de la falta y de la sanción,

porque en muchos casos se admite que el reglamento -no sólo la ley- cree faltas y sanciones; la impugnación de la decisión condenatoria, porque algunas decisiones administrativas no admiten recursos; entre otros.

No obstante, otros derechos del debido proceso se encuentran en un *tercer estadio de evolución*. Se trata de aquellos que se aplican de manera pura y simple, como los contempla la Constitución -e incluso como los concibe el derecho penal-, sin atenuarles el rigor e intensidad del contenido, tal es el caso del principio de la favorabilidad, la no *reformatio in pejus*, las formas propias de cada juicio", la presunción de inocencia", el *non bis in idem*, la posibilidad de controvertir las pruebas' y el juez competente"; frente a los cuales todos los ordenamientos jurídicos especiales -como el administrativo- ven y toman de la Constitución un mismo contenido, de allí que no existe diferencia en la aplicación.

Lo expuesto no es más que un mapa conceptual y general del estado del debido proceso administrativo, en términos de visión de conjunto. Sin embargo, vale la pena destacar ese desarrollo lineal, ascendente y exponencial -en buena hora-, cuya evolución es heterogénea o dispar entre los distintos procedimientos administrativos, de donde se puede concluir que:

i) Algunos han alcanzado un formidable desarrollo, similar al del derecho penal, donde cada garantía rige en forma absoluta -tal es el caso de los procedimientos sancionatorios disciplinarios y fiscales-; mientras que,

ü) En otros, la evolución continúa siendo precaria. El letargo es tan fuerte en este grupo de procedimientos, que muchas garantías no rigen; sin embargo,

El común de los procedimientos administrativos están a medio camino de las dos situaciones descritas, es decir, no rige el derecho con las máximas garantías; pero tampoco se encuentran completamente estancados. Tal es el caso de los procesos sancionatorios académicos, de imposición de medidas restrictivas a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, entre otros, donde cada vez más se incrementa el nivel de protección del debido proceso".

Como tendencia jurídica, se observa que el paso del tiempo y de la jurisprudencia ha fortalecido este derecho, empezando en un punto de profunda postración hasta acercarse a un nivel superior de implantación de los distintos derechos que conforman el art. 29 CP. -y los concordantes-. Sin embargo, se trata de un progreso que no ha sido uniforme para todos los procedimientos administrativos, sino desigual y marcadamente aislado entre ellos. Pero lo común a todos es que existe una especie de inclinación hacia el desarrollo, la evolución y el crecimiento en el garantismo administrativo ¹⁵.

A efectos de particularizar y especializar este análisis -porque constituye la base para resolver el recurso de apelación-, a continuación se analizará el estado de desarrollo de este derecho, pero exclusivamente al interior de los procedimientos administrativos contractuales¹⁵. (...).

Garantía pues (Debido Proceso), cuya protección insistimos en que no se encuentra presente dentro de los presupuestos que prevé la norma demandada.

Es mucha la jurisprudencia tanto de la Honorable Corte Constitucional como del Honorable Consejo de Estado en lo relacionado con el derecho fundamental al Debido Proceso Administrativo y a las garantías propias de su núcleo esencial, al punto que haría extensa la presente demanda, luego, consideramos que con las dos citas que se acaban de presentar, se condensa de buena manera el desarrollo que las altas Cortes le han dado al derecho fundamental comentado y violentado por la noma acusada, en los términos y condiciones que se ha puesto de presente a lo largo de la presente acción pública.

En mérito de todo lo expuesto señores magistrados, me permito poner a consideración de tan alta instancia la pretensión que se expone en la presente demanda, en pro de aportar a la protección de las máximas fundamentales expuestas en el presente escrito y por lo tanto contribuir al mantenimiento de la supremacía de la Carta Superior en nuestro ordenamiento jurídico.

• **DEL ARTICULO 2 NUMERAL 5º DE LA LEY 1949 DE 2019 Y LA VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 278 Y 333 CONSTITUCIONAL:**

Necesario es traer a colación en este título el contenido de lo que enseña el artículo 02 numeral 5 de la ley 1949 de 2019, en el cual se indica: "**Remoción de representantes legales y/o revisores fiscales en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Seguridad Social en Salud.**"

Al realizar una lectura pura y simple de la norma acusada versus el contenido de la que enseña el artículo 278 Constitucional, necesario resulta concluir que, el primero deviene en un franco desconocimiento del segundo, lo que impone su inminente exclusión del orden jurídico y legal.

Y es así en tanto y en cuanto que, de manera palmaria el legislador invadió la órbita del constituyente primario en la medida en que le otorga una facultad vía ley ordinaria a la Superintendencia Nacional de Salud que no le resultaba posible, toda vez que, dicha facultad se encuentra reservada Constitucionalmente en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.

Nos referimos entonces a lo que la disposición acusada enseña como la facultad ahora en cabeza de la Superintendencia de Salud de remoción de representantes legales y/o revisores fiscales en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Seguridad Social en Salud., no obstante que, por virtud de lo que enseña el numeral 1º del artículo 278 Constitucional tenemos: "**1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.**"

En tal virtud, si integramos la facultad constitucional de la Procuraduría General de la Nación para lo que corresponde a los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud en armonía con lo dicho por el numeral 1º del artículo 278 Superior, tenemos que traer a colación lo que enseña el artículo 25 inciso primero de la reciente ley 1952 de 2019 (Nuevo Código Disciplinario Único), que al decir de los sujetos disciplinables tenemos: "Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos, aunque se encuentren retirados del servicio y **los particulares contemplados en esta ley.**" (subraya y negrilla fuera de texto).

Entonces bien, los particulares a los que se refiere la ley 1952 ídem, son los descritos en el artículo 70 de la misma, a saber:

"Artículo 70. Sujetos disciplinables. El presente régimen **se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos;** que cumplan labores de

interventoría o supervisión en los contratos estatales y a los auxiliares de la justicia.

Los auxiliares de la justicia serán disciplinables conforme a este Código, sin perjuicio del poder correctivo del juez ante cuyo despacho intervengan.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, desarrolle o realice prerrogativas exclusivas de los órganos del Estado. No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

Cuando se trate de personas jurídicas la responsabilidad disciplinaria será exigible tanto al representante legal como a los miembros de la Junta Directiva, según el caso." (Subraya Negrilla fuera de texto).

Si lo anterior es así, necesario resulta concluir que la facultad de remoción de los representantes legales de las EPS y actores del sistema de salud está reservada Constitucionalmente a la Procuraduría General de la Nación, porque:

- a) Porque al tenor de lo dicho por el artículo 48 y 49 Constitucional las EPS adoptan la posición del Estado por delegación para la efectividad de la prestación del servicio público de la Seguridad Social y la protección del derecho fundamental a la salud.
- b) Porque al tenor de lo dicho por el mismo artículo 48 Superior, las EPS administran los recursos parafiscales de la seguridad social en salud.
- c) Porque la facultad constitucional de la Procuraduría lo es, para el caso que nos ocupa, para la remoción tanto de los representantes legales como de los miembros de junta, si tenemos en cuenta lo que enseña el inciso último de la ley 1952 ibídem.
- d) Porque bajo el principio fundamental del "Juez Natural" integrante de los componentes rectores del debido proceso constitucional, la norma acusada es contraria a la Carta Superior, en tanto como se ha señalado, la competencia de remoción de representante legales en el sector salud, se encuentra reservada a la Procuraduría General de la Nación, postulado que, el legislador decide olvidar para en su lugar trasladar dicha potestad a la Superintendencia Nacional de Salud, entidad esta última que no tiene el conocimiento y la capacidad especialísima para tratar esta materia. Ya el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria al decir del principio del juez natural sostuvo en sentencia emitida dentro del proceso identificado con el No 26137 del 6 de mayo de 2009 que: "Ahora bien, la competencia para juzgar es uno de los principios basilares del debido proceso que atañe con el principio del juez natural y la organización judicial, expresamente consagrado en el artículo 29 constitucional cuando refiere al juzgamiento ante el "juez o tribunal competente". Por lo tanto, el desconocimiento a este principio constituye una violación del derecho al debido proceso, ya que implica la ausencia de uno de sus elementos fundamentales, esto es, que la valoración jurídica sea llevada a cabo por quien tiene la facultad y la autoridad para hacerlo, de modo que exista un fundamento para asumir las cargas e implicaciones que de ella se derivan."

Vemos como entonces, el legislador en este caso con la aprobación de la norma demandada, invade la órbita competencial del constituyente primario, de suerte que, basta una lectura de lo expuesto para concluir que la norma que en efecto se cuestiona deviene en inconstitucional.

De otro lado, decimos ahora que, la norma acusada en punto de su contenido ya identificado, resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 333 de la Constitución Nacional por las razones que se pasan a exponer:

Y entonces el artículo 333 de la Constitución Nacional, preceptúa:

(...) ARTICULO 333. **La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.**

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. **El Estado** fortalecerá las organizaciones solidarias y **estimulará el desarrollo empresarial.**

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.(...).

Y sobre la libertad económica como garantía de orden constitucional, ha sido la Honorable Corte Constitucional la que se ha pronunciado en no pocas oportunidades, fijando el alcance de la citada garantía y los presupuestos de su desarrollo en el Estado de Derecho, así, se tiene que el máximo Tribunal Constitucional en la Sentencia C-1041 de 2007, dijo entre otras cosas que:

(...) Sobre las libertades económicas baste recordar aquí que la jurisprudencia constitucional ha señalado que **(i) se encuentran reconocidas y garantizadas por la Constitución, dentro de los límites del bien común y del interés social**⁹; **(ii) la libertad económica comprende los conceptos de libertad de empresa y libertad de competencia**¹⁰; **(iii) la libertad económica es expresión de valores de razonabilidad y eficiencia en la gestión económica para la producción de bienes y servicios y permite el aprovechamiento de la capacidad creadora de los individuos y de la iniciativa privada**¹¹; (iv) la competencia se presenta cuando un conjunto de empresarios (personas naturales o jurídicas), en un marco normativo, de igualdad de condiciones, ponen sus esfuerzos o recursos en la conquista de un determinado mercado de bienes y servicios¹²; (v) la libre competencia, desde el punto de vista subjetivo, se consagra como derecho individual que entraña tanto facultades como obligaciones¹³; (vi) las libertades económicas no son derechos fundamentales¹⁴; y (vii) el juez constitucional aplica un test débil de proporcionalidad para efectos de determinar la conformidad de una intervención del legislador en las libertades económicas¹⁵.(...) (Subraya y Negrilla fuera de texto).

Seguidamente, continúa la Honorable Corte Constitucional, afirmando que:

⁹ Entre muchas otras, sentencias C- 524 de 1995; C- 815 de 2001; C- 870 de 2003 y C- 992 de 2006.

¹⁰ Sentencia C- 616 de 2001.

¹¹ Sentencia C- 815 de 2001.

¹² Sentencia C- 616 de 2001.

¹³ Sentencia C- 870 de 2003.

¹⁴ Sentencia T- 021 de 2005.

¹⁵ Sentencia C- 392 de 2007.

(...) Cabe asimismo señalar que el Estado, en virtud del artículo 333 Superior "por mandato de la ley, **impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica** y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional". (...) (Negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, decimos que, la norma y expresión acusada, resulta contraria al artículo 333 de la Constitución Nacional, por varias razones a saber:

- a) Por cuanto en el marco de libre ejercicio de los particulares en la economía, comporta el poder ejercer válidamente todas las actitudes negócias que resulten jurídicamente viables en el marco de ser sujeto de derecho y obligaciones, ello implica que, cualquier persona natural y/o jurídica, sean estas de derecho público o privado, puedan constituir sociedades, darse sus propios estatutos (ley fundamental) y designar y remover libremente a sus administradores y/o representante legales, sin detrimento de las responsabilidades que, administrativas, disciplinarias, penales y fiscales les puedan caber.

Privilegiar como lo hace la norma acusada, la facultad intervencionista de la Superintendencia Nacional de Salud para remover a los representantes legales de los actores del sistema y de las sociedades privadas, representa una injerencia desproporcionada de la libertad de empresa y en la propiedad privada que por lo tanto desborda la potestad de configuración del legislador.

Y es que contrario a la facultad de remoción que como vimos le asiste a la Procuraduría General de la Nación, misma que se encuentra Constitucionalmente amparada, para el caso que nos ocupa de la Supersalud representa una eventual coadministración del Estado en la función privada por virtud de usurpar la facultad legal y estatutaria de remoción de administradores y representantes legales de sociedades comerciales (EPS-IPS y demás actores).

- b) Finalmente y apelando al contenido del inciso cuarto del artículo 333 de la Constitución Nacional, tenemos que, el Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y por ende de empresa, pues bien, para el caso concreto que nos ocupa, justamente sucede lo contrario al precepto Constitucional, pues, es el propio estado el que **RESTRINGE** la libertad económica de la inversión privada en el campo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en tanto remover a los representantes legales de las empresas privadas verbigracia sociedades comerciales, es una forma clara que restricción u obstrucción para el ejercicio libre que le asiste a tales Entidades en poder remover a sus administradores y representantes legales.

Si como lo vemos a partir del ejercicio de la facultad contenida en el numeral 5º demandado, la pregunta necesaria es ¿entraría entonces la Superintendencia Nacional de Salud a responder por acción u omisión cuando quiera que la remoción de tales representantes legales de las entidades privadas, resulte en nula, ilegal y/o inconstitucional?

En tal virtud, ha sido la misma Honorable Corte Constitucional la que en reiterada jurisprudencia ha indicado que, la potestad y libertad de configuración legislativa amprada por la cláusula general de competencia del legislador, no es absoluta, de suerte que, como en este caso, no es posible admitir, que se le otorguen poderes omnímodos a la Superintendencia Nacional de Salud en detrimento de la libertades y garantías sustanciales de los sujetos vigilados. No en vano en una de esas mentadas sentencias (C-233 de 2016), dijo entre otras cosas la Corte:

"6. Sin embargo, **esto no significa que dicha libertad sea absoluta, pues encuentra su límite en que las regulaciones legales cumplan los**

critérios de razonabilidad y proporcionalidad. Es más, puede llegar a imponer restricciones a los derechos o establecer tratos diferenciados, **siempre y cuando concurren tales criterios que permitan garantizar el ejercicio eficaz y útil de los derechos.**

Como ha reconocido la jurisprudencia constitucional, tal libertad se ve limitada "por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales"¹⁶. **Con todo, tal potestad legislativa de configuración no puede consistir en regulaciones excesivas o irrazonables que se conviertan en obstáculos a la efectividad de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y participación en las decisiones que afectan a las personas cuando existe un interés directo de éstas.**

7. Así, la Corte ha identificado limitaciones que surgen de la propia Constitución a esta libertad de configuración y las ha sintetizado como subreglas en cuatro ítems: "(i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; (ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos¹⁷ como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia; (iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y (iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.)^{18/19}.

• **DEL ARTICULO 2 PARAGRAFO 2º DE LA LEY 1949 DE 2019 Y LA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL:**

Dice el artículo 2º párrafo 2º de la ley demandada que: "**Parágrafo 2º.** Los actos administrativos expedidos en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio de la Superintendencia Nacional de Salud podrán contener órdenes o instrucciones dirigidas al propio infractor y/o **a otros sujetos de inspección, vigilancia y control que tengan relación directa o indirecta con la garantía del servicio público esencial de salud en el caso,** con el propósito de superar la situación crítica o irregular de que dio lugar a la investigación administrativa y evitar que la conducta sancionada se repita. El incumplimiento de dichas órdenes o instrucciones dará lugar a la imposición de las multas sucesivas a las que se refiere el artículo tercero numeral 3º de la presente ley." (aparte en negrilla y subraya demandado).

Así, estimamos que la norma acusada en el aparte reseñado deviene en contraria a los postulados que comportan el artículo 29 Constitucional, por estar en franca oposición de los siguientes postulados:

- Violación Debido Proceso (presunción de inocencia, defensa y contradicción).
- Principio Legalidad.

La Ley 1949 de 2019 en el artículo 2 párrafo 2º establece que la Superintendencia Nacional de Salud podrá imponer ordenes entre otros, a otros sujetos de inspección, vigilancia y control que tengan relación directa o indirecta con la garantía del servicio público esencial de salud en el caso, sin tener en consideración la legitimación y el

¹⁶ Sentencia C-250 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo).

¹⁷ Sentencia C-728 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-1104 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

¹⁸ Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil).

¹⁹ Sentencia C-250 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo).

desconocimiento por parte del sujeto que de manera directa o indirecta fue ultimado a ejecutar una orden de cuyo proceso puede resultar, se insiste, desconocido.

Es así que la Superintendencia Nacional de Salud en aras de superar las situaciones irregulares que dieron apertura al proceso administrativo, obliga a un tercero a cumplir órdenes, a quien no fue sujeto procesal dentro del proceso sancionatorio, vulnerando así el derecho a la defensa, impidiendo de manera arbitral que el tercero (no sujeto procesal) ponga en conocimiento los argumentos de contradicción de la orden impartida frente a posibles dificultades de cumplimiento a las órdenes dadas por la Superintendencia Nacional de Salud que puedan derivar incumplimiento a dichas órdenes y lo que es más gravoso aun, que se le exponga a sanciones por el presunto desacato que puede sobrevenir sobre las mentadas órdenes.

Igualmente, los sujetos que no tienen relación directa con el caso propio del procedimiento administrativo sancionatorio no cuentan con los mismos medios de ataque y defensa e idénticas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación dentro de dicho proceso, siendo esto obligatorio toda vez que según el párrafo 2º, el incumplimiento de dichas ordenes podrán generar imposición de multas.

La imposición de multas sin las garantías procesales y constitucionales, es decir, omitiendo la oportunidad para el tercero de defenderse, de refutar y oponerse a las afirmaciones realizadas por la parte contraria del incumplimiento de las ordenes, de aportar elementos que le permitan desvirtuar lo dicho en su contra es una clara violación al debido proceso, derecho de defensa, garantías procesales, derecho de contradicción y contradicción probatoria.

La Procuraduría, que acorde con la Constitución expresa, "ninguna autoridad del Estado puede imponer sanciones, ni adoptar decisiones de carácter particular encaminadas a afectar la persona en concreto, ya sea en el ámbito de su libertad o en el de sus actividades, si previamente no se ha adelantado un procedimiento en el cual el sujeto sancionado haya gozado de la plenitud de garantías que el artículo constitucional pregonan".

En materia de contravenciones administrativas, la Procuraduría ha considerado que las autoridades del ramo están habilitadas para imponer las sanciones a que hay lugar, entre ellas las multas, con respaldo en el artículo 29 de la Carta, pero "sólo pueden hacerlo una vez se determina un procedimiento administrativo en el cual se brindan las oportunidades para ejercer el derecho de defensa y se garantiza el debido proceso".

Sobre el juicio de reproche relacionado con la disposición que nos ocupa, debemos reiterar como fundamentos jurisprudenciales de la acusación, los mismos que ya han sido puestos de presente cuando desarrollamos la acusación contra el artículo 2 numeral 3º de la ley 1949 de 2019.

• **DEL ARTICULO 2 PARAGRAFO 3º DE LA LEY 1949 DE 2019 Y LA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 277 CONSTITUCIONAL:**

Dice el párrafo 3º de la ley 1949 de 2019 demandado que:

"Parágrafo 3º: Quienes hayan sido sancionados administrativamente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º de este artículo, quedarán inhabilitados hasta por un término de quince (15) años para el ejercicio de cargos que contemplen la administración de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta inhabilidad se aplicará siempre de forma gradual y proporcional a la gravedad de la conducta

La Superintendencia Nacional de Salud adoptará los criterios técnicos y jurídicos necesarios para la adecuada dosificación de la inhabilidad.”.

Pues bien, de la confrontación hecha de la norma acusada e indicada en precedencia con el orden constitucional contenido en la Carta Superior, vemos como nos encontramos un claro desconocimiento y vulneración a lo dicho por el artículo 277 numeral 6º de la ley fundamental, mismo que, al decir de las competencias constitucionales que le asisten al señor Procurador General de la Nación y por ente a la institución que representa, sostiene:

“ARTICULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
- 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.**
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias.”.

Es así como, el ejercicio del poder disciplinario en relación con los sujetos sometidos a la competencia propia y constitucional de la Procuraduría General de la Nación, se encuentra reservado a esta última entidad, que, dicho sea de paso, es la entidad que por mandato superior cuenta con las competencias, facultades y especialidad para asumir dicho rol en el marco de la distribución de competencias propias de las diferentes ramas del poder Estatal.

En tal virtud, si como es bien sabido la consecuencia propia y más sólida de las faltas disciplinarias, lo es la sanción de inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos y si como lo vimos dicha competencia para el caso concreto del sector salud se encuentra absolutamente reservada en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, no podía el legislador en el marco de una ley ordinaria como la impugnada, crear una nueva categoría de consecuencia disciplinaria y despojar a la Procuraduría de tal competencia para en su lugar trasladarlo a una entidad que no tiene la vocación de ejercer potestad disciplinaria como si administrativa en relación con sus vigilados.

La norma impugnada crea, por tanto, un control difuso desde el punto de vista disciplinario, hecho que, bajo las voces de la regla general de competencia, no es propio de una entidad como la Superintendencia Nacional de Salud. La pena accesoria de inhabilidad que, ligada a la principal de remoción, deviene en inconstitucional, no solo desde el punto de vista formal sino material si lo entendemos bajo la franca violación del principio de Juez Natural componente del debido proceso.

Basta con un ejercicio de interpretación integral de lo que enseña el numeral 6º del artículo 277 Constitucional con el contenido de la ley 1952 de 2019 (Nuevo Código

Disciplinario Único), para mostrar cómo, el desarrollo del primer precepto a través del contenido de la segunda ley, el factor común como una de las sanciones principalísimas del poder disciplinario, lo es, sin duda la Inhabilidad para ejercer cargos públicos o como en el caso que nos ocupa, para ejercer cargos que involucren la administración de los recursos de la seguridad social en salud.

Así, los artículos 48 y 49 de la ley 1952 ídem, son diáfanos en señalar:

"Artículo 48. Clases y límites de las sanciones disciplinarias. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. **Destitución e inhabilidad** general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas.
2. **Destitución e inhabilidad** general de cinco (5) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.
3. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a cuarenta y ocho (48) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas gravísimas realizadas con culpa grave.
4. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a veinticuatro (24) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.
5. Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a dieciocho (18) meses para las faltas graves culposas.
6. Multa de veinte (20) a noventa (90) días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.
7. Multa de cinco (5) a veinte (20) días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves culposas.

Parágrafo. Conversión de la suspensión. En el evento en que el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante su ejecución, cuando no fuere posible ejecutar la sanción, se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

Artículo 49. Definición de las sanciones.

1. **La destitución e inhabilidad** general implica:

- a) La terminación la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea libre nombramiento y remoción, de carrera o elección; o
- b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en la Constitución Política y la ley; o
- c) La terminación del contrato de trabajo; y
- d) **En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera.**

1. La suspensión implica la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en fallo.

2. La multa es una sanción de carácter pecuniario.

Si momento del fallo servidor público o particular sancionado presta servicios en el mismo o en otro cargo similar en la misma entidad o en otra entidad oficial, incluso en período diferente, deberá comunicarse la sanción al representante legal o a quien corresponda para que proceda a hacerla efectiva." (Subraya y negrilla fuera de texto).

Notoria es, por lo tanto, la absoluta usurpación de competencias que se genera con la norma acusada versus las funciones y competencias que se encuentran reservadas en cabeza del juez natural para las materias que nos ocupan (Procuraduría General de la Nación), pues, se encuentra demostrado que, la inhabilidad de que trata el párrafo 3º del artículo 2º demandado, al ser una norma tipo de carácter disciplinario por cuanto la pena accesoria que lo contiene lo es, no podía ser trasladada a la Superintendencia Nacional de Salud sin que se generara el conflicto de constitucionalidad deprecado.

No podía el legislador so pretexto del fortalecimiento de la capacidad sancionatoria de la Supersalud, restarle entonces fortaleza a una entidad que como la Procuraduría General de la Nación tiene la competencia que nos ocupa por mandato superior de la Carta Política.

Recordemos que, ha sido la misma Honorable Corte Constitucional la que en reiterada jurisprudencia ha indicado que, la potestad y libertad de configuración legislativa amprada por la cláusula general de competencia del legislador, **no es absoluta**, de suerte que, como en este caso, no es posible admitir el otorgamiento de poderes omnímodos a la Superintendencia Nacional de Salud en detrimento de la libertades y garantías sustanciales de los sujetos vigilados y de la cláusula de competencia que reposa en una entidad superior como la Procuraduría General. No en vano en una de esas mentadas sentencias (C-233 de 2016), dijo entre otras cosas la Corte:

"6. Sin embargo, esto no significa que dicha libertad sea absoluta, pues encuentra su límite en que las regulaciones legales cumplan los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Es más, puede llegar a imponer restricciones a los derechos o establecer tratos diferenciados, siempre y cuando concurren tales criterios que permitan garantizar el ejercicio eficaz y útil de los derechos.

Como ha reconocido la jurisprudencia constitucional, tal libertad se ve limitada "por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales"²⁰. **Con todo, tal potestad legislativa de configuración no puede consistir en regulaciones excesivas o irrazonables que se conviertan en obstáculos a la efectividad de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y participación en las decisiones que afectan a las personas cuando existe un interés directo de éstas.**

7. Así, la Corte ha identificado limitaciones que surgen de la propia Constitución a esta libertad de configuración y las ha sintetizado como subreglas en cuatro ítems: "(i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; (ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos²¹ como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia; (iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y (iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.)"^{22/23}.

Entonces bien, decimo que la norma acusada correspondiente al párrafo 3º del artículo 2º de la ley 1949 de 2019, deviene en desproporcionado e irracional, pues, de un lado, el sujeto vigilado se encuentra expuesto a la imposición de multas y sanciones de un nivel cuantitativo nunca antes visto a partir de la vigencia de esta ley, pero además se expone la persona natural a la destitución, pero además a la

²⁰ Sentencia C-250 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo).

²¹ Sentencia C-728 de 2000 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-1104 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

²² Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil).

²³ Sentencia C-250 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo).

inhabilidad para el ejercicio de cargos al interior de las instituciones del sector. Es así como, estamos ante la imposición de 3 tipos de penas distintas en cabeza de una misma entidad que como la Supersalud, no ostenta la vocación de ser la máxima autoridad en materia disciplinaria.

Resulta igualmente relevante el hecho de la desproporción y el carácter irracional de la medida legal cuestionada que, contrario a los presupuestos que ha trazado la Corte Constitucional en el marco de la libertad de configuración del legislador, la misma ley 1949 en lo que hace al párrafo 5º del artículo 2º sostiene algo del siguiente tenor: **"Parágrafo 5º. Las sanciones administrativas impuestas no eximen de la responsabilidad civil, fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar."**. (subraya y negrilla fuera de texto), luego, es un contrasentido que, de un lado el vigilado de la Supersalud sea sometido por esta última entidad a una sanción tan gravosa como la destitución e inhabilidad en el marco de las normas cuestionadas y aun así, pueda verse expuesto a una nueva investigación con penas similares en sede del máximo órgano disciplinario en Colombia, esto es, la Procuraduría General de la Nación. Entonces la pregunta es señores magistrados, **¿caso la regla que impone la máxima fundamental de que nadie puede ser juzgado y condenado dos veces por la misma causa, encuentra aquí una excepción de origen legal?**

• **DEL ARTICULO 3º PARAGRAFO 1º DE LA LEY 1949 DE 2019 Y LA VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL:**

Sostiene expresamente la norma demanda en el aparte que así lo indica lo siguiente:

"Parágrafo 1º. En los casos en los que, como resultado de las investigaciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Salud, se compruebe que cualquier sujeto vigilado ha cometido una o más infracciones previstas en el presente artículo, por una razón atribuible a cualquier otra entidad sujeta a la vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, **este iniciará y/o vinculará a dicho sujeto al proceso administrativo sancionatorio.**"

Vulneración al Debido Proceso del Sujeto Vigilado por Vinculación al Proceso Administrativo Sancionatorio sin Establecer la Etapa Procesal en que se decide su vinculación:

De la lectura del anterior artículo se desprenden varios interrogantes que se desglosan a continuación:

- a) ¿Vulnera el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, la vinculación de un sujeto vigilado al proceso administrativo sancionatorio iniciado por la Superintendencia Nacional de Salud, sin que se haya definido en el artículo acusado la etapa procesal en la cual se debe hacer dicha vinculación?
- b) ¿Vulnera el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, que la Superintendencia Nacional de Salud, una vez iniciado el proceso administrativo sancionatorio y al comprobar que cualquier otro sujeto vigilado ha cometido alguna infracción, decida vincularlo al proceso sin que se le notifique al presunto infractor el Acto Administrativo de que habla el artículo 47 del CPACA, en lo relativo a comunicar las resueltas de las averiguaciones preliminares, así como el acto administrativo que contiene la formulación de cargos el cual debe ser notificado personalmente a los investigados?
- c) ¿La expresión "y/o vinculará a dicho sujeto al proceso administrativo sancionatorio" contenida en la norma acusada, vulnera el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción del sujeto vigilado, al no iniciar el proceso administrativo sancionatorio con las ritualidades establecidas en el artículo 47 del CPACA?

Vistos los anteriores interrogantes, se pudo establecer que el Parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1949 de 2019 estaría vulnerando el debido proceso, el derecho de defensa

y contradicción de los sujetos vigilados quienes no fueron partes del proceso administrativo sancionatorio desde que se da inicio al mismo, de tal suerte que, la norma atacada desconoce la Constitución Política al contrariar directamente los principios rectores de cualquier litis.

En este sentido, el considerar que cualquier sujeto vigilado, ya sea una persona natural o jurídica, pueda ser vinculado a un proceso administrativo sancionatorio iniciado con antelación y sin que este haya sido notificado desde un principio, podría vulnerar sus derechos de defensa y contradicción y el debido proceso, propio de cualquier actuación contenciosa, como quiera que la norma cuestionada no precisa con claridad la etapa procesal en la que se vincularía al sujeto vigilado.

Lo anterior por cuanto el presunto infractor podría ser vinculado cuando el proceso administrativo sancionatorio se encuentra avanzado, a tal punto que no podría ejercer su defensa respecto de los actos administrativos que se expidan a lo largo del proceso, en los cuales podría tener injerencia y sus efectos adversos sin poder ejercer válidamente sus garantías procesales.

La Superintendencia Nacional de Salud, tendría poderes para establecer que una persona natural o jurídica, ha cometido presuntamente alguna infracción prevista en la Ley en comento y la vinculará al proceso administrativo sancionatorio, entendiendo que esta vinculación podría efectuarse en cualquier etapa del procedimiento, encontrando que este sujeto vigilado ejercería su defensa ya cuando el proceso ha iniciado y no pudo oponerse a los Actos Administrativos sancionatorios dictados con posterioridad a su vinculación y en los que podría tener injerencia.

En este orden de ideas, se considera que de la norma acusada en el aparte demandado debe ser excluida del orden jurídico, como quiera que, una posición más garantista de los derechos fundamentales del presunto infractor, indicaría que dicho sujeto vigilado pueda ser vinculado desde el origen de la actuación administrativa para que pueda ejercer válidamente su derecho fundamental al debido proceso, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 29 Constitucional y el CPACA al respecto.

Ahora, se pone de presente que la Corte Constitucional a través de Sentencia C - 341 de 2014 declaró la exequibilidad de una norma acusada como inconstitucional (Ley 1437 de 2011, artículo 37), destacando que en este caso la Honorable Corporación encontró que la NOTIFICACION DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCERAS PERSONAS QUE PUEDAN RESULTAR DIRECTAMENTE AFECTADAS POR LA DECISION QUE SE ADOPTE, no resulta inconstitucional, porque:

"No desconoce el Legislador el derecho a la defensa y contradicción del tercero, al consagrar el deber de comunicarles la existencia de una actuación administrativa, cuando la autoridad advierta que puedan verse afectados por las decisiones que en ellas se adopten; por el contrario, se permite la realización del principio de publicidad y de contera, el ejercicio del derecho a la defensa de los terceros, pudiéndose constituir en parte y hacer valer sus derechos."

(...)

"El deber de comunicar las actuaciones administrativas de que trata el artículo 37, es a "terceras personas que puedan resultar directamente afectadas por la decisión" que se adopte en la actuación y que como tal no son partes dentro de la misma, pudiéndose en algunos casos desconocer su paradero, motivo por el cual la notificación personal no es necesariamente el mecanismo idóneo para ponerle en conocimiento de la existencia de la actuación, y en modo alguno cuando se trata de terceras personas indeterminadas. En este sentido, resulta razonable, que el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración, disponga diversas formas de enteramiento, según las condiciones del tercero, de que se trate, como lo son: (i) la utilización de los medios más eficaces posibles (libertad de medios de comunicación); (ii) la remisión de la comunicación a la dirección o correo electrónico del tercero si se conoce y si no hay otro medio más eficaz y (iii) la divulgación de la comunicación en un medio masivo de

comunicación local o nacional, las cuales aseguren en mayor medida que la información llegará a su destinatario, para que este último pueda como lo señala el mismo artículo 37, "constituirse como parte y hacer valer sus derechos", o incluso (iv) cuando luego de la ejecución de algunos actos administrativos en donde quede claro el conocimiento de los terceros, se disponga la posibilidad de contradecir la decisión.

No obstante, lo resuelto por la Corte Constitucional en esa ocasión, no podría predicarse de la norma acusada en esta oportunidad, pues es claro que el parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 1949 de 2019 busca vincular a un sujeto vigilado cuando ya ha quedado demostrado que este ha cometido una infracción en un proceso administrativo sancionatorio ya iniciado con antelación.

Se resalta, en el presente caso la Ley acusada nos habla de vinculación al proceso, no se trata entonces de un "tercero" que podría verse afectado en el proceso administrativo sancionatorio, sino, una persona natural o jurídica cuya vinculación, sin definir la etapa procesal en la que se haría, vulneraría su derecho al debido proceso, el derecho de defensa y contradicción, pues se reitera, en el curso del proceso se demostraría que es un infractor y a quien eventualmente le puede ser impuesta una sanción, sin que se le haya iniciado desde un comienzo el proceso administrativo sancionatorio como lo predicen las reglas propias del debido proceso Constitucional de que trata el artículo 29 superior, de aquí que insistamos en la afrenta que la norma acusada genera en cuanto al orden Constitucional y por lo tanto deviene su exclusión del orden jurídico.

**• DEL ARTICULO 7º DE LA LEY 1949 DE 2019 Y LA VULNERACIÓN DEL
ARTÍCULO 29 y 209 CONSTITUCIONAL:**

Como desarrollo del concepto de la violación en que incurre la disposición descrita en el título propuesto, es necesario traer a colación su tenor literal, a saber:

"Artículo 7. Modifíquese el artículo 3 del Decreto ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 3º. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuro la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.'

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En

todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el índice de Precios al Consumidor -IPC.

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, éste deberá reintegrarlos actualizados con el índice de Precios al Consumidor -IPC, en el momento en que detecte el hecho. En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

Parágrafo 1. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el índice de Precios al Consumidor -IPC.

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.”.

Con ocasión de la promulgación de la Ley 1949 de 2019, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES queda facultada para solicitar el reintegro inmediato de los recursos que considere apropiados sin justa causa por las EAPB, una vez culminado el proceso de solicitud de explicaciones previas, con potestades de descuento unilateral vía compensación de deudas, dicho de otra manera, la ADRES adopta a partir de la vigencia de la norma demandada la condición de **JUEZ Y PARTE**, suprimiendo la intervención y resolutivez del conflicto que reposaba en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud; En el caso en particular la normatividad anterior determinaba:

"(...) Decreto Ley1281 de 2002. Texto Anterior: ARTÍCULO 3o. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA. <Ver Notas del Editor> Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho. Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que considere pertinentes..." (Subraya y negrilla fuera del original).

En este orden de ideas, la Superintendencia Nacional de Salud estaba constituida como juez natural frente a las posibles controversias que se suscitaban entre ADRES y las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y responsable de dirimir e impartir las

posibles órdenes con ocasión del reintegro de los recursos bajo estudio, con sujeción al procedimiento aplicable a las funciones ejercidas por la Superintendencia, que además se sujeta a las reglas del debido proceso administrativo, en su rol de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema, expuesto claramente en la *Ratio Decidendi* de la Sentencia C-607 de 2012 que determinó:

*'Se concluye entonces que no prospera el cargo presentado por el demandante, por cuanto al hacer un análisis sistemático de la norma, sí existe en el ordenamiento un procedimiento aplicable a las funciones ejercidas por la Superintendencia Nacional de Salud, que además se sujeta a las reglas del debido proceso. De igual manera, tal y como lo regula el Código Contencioso, los actos proferidos por esta autoridad podrán ser objeto de los recursos en vía gubernativa y serán susceptibles de ser atacados ante la jurisdicción.'*²⁴

A juzgar por el texto de la norma acusada, queda al libre arbitrio de la misma entidad que desarrolla la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, determinar la imputación y definición de la causa que ella misma motivó y de la cual es parte activa habida cuenta de los procesos de COMPENSACIÓN DE UPC (Unidad de pago por capitación) y de RECOBROS por coberturas de tecnologías NO PBS (Tecnologías no cubiertas o excluidas del Plan de Beneficios en Salud), razón por la cual se constituye una clara violación al debido proceso y los principios constitucionales atribuibles a la función pública.

Para entender la franca vulneración en que incurre la norma acusada en relación con el artículo 29 Constitucional, necesario resulta poner de presente el siguiente resumen de contexto:

Hoy por hoy existe un reglamento para el abordaje de las situaciones identificadas como apropiaciones sin justa causa de recursos, todo lo cual derivado de lo que fuera el precedente justamente Constitucional vertido en la sentencia C-607 de 2012, línea jurisprudencial que sin duda llegó a llenar el vacío que hasta ese momento venía representando la figura y los abusos que por parte del FOSYGA (antes) y la propia Superintendencia de Salud se venían generando en el marco del irrespeto al debido proceso administrativo.

Es así como, inicialmente se expide por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, inicialmente la resolución 460 de 2011 y posteriormente y gracias a la sentencia C-607 de 2012, se emite la resolución 3361 de 2013 hasta hoy vigente y que dicho sea de paso no describe un adecuado escenario de garantía del debido proceso administrativo.

No obstante las anteriores regulaciones administrativas, el proceso de restitución de recursos hoy por hoy sigue representando un escenario desconocido de cara al DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, en tanto y en cuanto que, las actuaciones que se surten ante ADRES son infructuosas, no hay una verdadera apreciación de pruebas, no se motivan debidamente y en forma completa los actos por los cuales se resuelve la instancia de ADRES, no se reconoce la procedencia de recursos contra las decisiones de ADRES y lo que es peor, al pasar la actuación a la instancia de la Superintendencia de Salud, llamada a dirimir el conflicto entre dos actores vigilados (ADRES Y LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS), tal y como lo impone el mandato de lo que hasta ahora venía siendo el artículo 3º del decreto ley 1281 de 2002, esta última Entidad contrario a lo dicho por el precedente de la sentencia C-607 de 2012, ha osado desconocer las garantías propias del debido proceso, pues, considera que su intervención en esta materia es solo de ejecutor de las decisiones de ADRES (antes FOSYGA) y por lo tanto ha dicho que sus actos administrativos son de mero trámite y por tanto omite la valoración de argumentos y pruebas presentados por el vigilado.

Y lo que es más grave aún señores magistrados, las primeras resoluciones de reintegro emitidas por la Supersalud no reconocían la procedencia de recursos contra ellas en el marco de la máxima que impone el derecho de contradicción y doble instancia, ha sido en

²⁴ Sentencia C-607-12 de 1o. de agosto de 2012, Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

virtud de actuaciones judiciales que, la entidad en cuestión finalmente reconoció la procedencia del recurso de reposición en contra de sus decisiones en esta materia, no obstante, dicho recurso se ha concedido como una actuación meramente figurativa para decir que se reconoce el debido proceso, pero lo que realmente ocurre es que se confirman todas las actuaciones sin existir valoración de argumentos y pruebas del administrado, bajo la ratificación de la tesis de que la actuación de la entidad de IVC es de mero trámite y que ella no está para resolver de fondo las diferencias suscitadas entre ADRES (vigilado) y el actor del sistema involucrado que también es vigilado.

Para corroborar lo dicho en precedencia, ruego a la Honorable Corte Constitucional oficiar a la propia Superintendencia para que, en el marco del traslado de la presente acción constitucional en caso de ser admitida, allegue con destino al expediente las actuaciones de reintegro que tenga hasta el momento y hasta antes de la vigencia de la ley 1949 de 2019, de suerte que se pueda constatar lo manifestado hasta ahora en el presente escrito de demanda.

Con lo dicho, podemos evidenciar que, la norma acusada genera un serio problema CONSTITUCIONAL, pues, al concentrar todas las facultades de instrucción y decisión en materia de procesos de restitución de recursos en ADRES, se le otorgan plenos poderes a un actor del sistema (ADRES) sobre otros actores del sistema (EPS – IPS) siendo que la ley los ubica para esta materia como iguales, justamente por eso es que la intervención de la Supersalud para estos casos resultaba ser razonable y legítima en la medida en que estaba llamada a dirimir las diferencias entre dos actores, vigilados por cierto.

Esto es lo que enseña el artículo 155 de la ley 100 de 1993 al decir sobre los organismos de administración y financiación del sistema de salud:

"ARTÍCULO 155. INTEGRANTES DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. El Sistema General de Seguridad Social en Salud está integrado por:

(...)

2. Los Organismos de administración y financiación:

a) Las Entidades Promotoras de Salud;

b) Las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de salud;

c) El Fondo de Solidaridad y Garantía."

Es claro que, cuando la ley 100 de 1993 se refiere al Fondo de Solidaridad y Garantía, debe entenderse que, dicha posición en el actual estado de las cosas es asumida por ADRES.

Por su parte, la misma ley 100 de 1993, al decir sobre los sujetos vigilados por la Supersalud sostuvo entre otros en el artículo 233 parágrafo 3 que:

"PARÁGRAFO 3o. Para el cumplimiento de su función de inspección y vigilancia **sobre el Fondo de Solidaridad y Garantía y sobre las Entidades Promotoras de Salud,** la Superintendencia Nacional de Salud podrá contratar con firmas de auditoría colombianas la realización del programa o labores especiales.".(Subraya y Negrilla fuera de texto).

Empero será la ley 1438 de 2011, la que con mayor claridad establece quienes son los sujetos de Inspección, Control y Vigilancia de la Supersalud, misma ley que, en su artículo 121, muestra que:

"ARTÍCULO 121. SUJETOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Serán sujetos de

inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud:

121.1 Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, las entidades adaptadas de Salud, las administradoras de riesgos profesionales en sus actividades de salud. Las entidades pertenecientes al régimen de excepción de salud y las universidades en sus actividades de salud, sin perjuicio de las competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

121.2 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.

121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos.

121.4 La Comisión de Regulación en Salud y el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, o quienes hagan sus veces.

121.5 Los que exploten, produzcan, administren u operen, bajo cualquier modalidad, el monopolio rentístico de loterías, apuestas permanentes y demás modalidades de los juegos de suerte y azar.

121.6 Los que programen, gestionen, recauden, distribuyan, administren, transfieran o asignen los recursos públicos y demás arbitrios rentísticos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

121.7 Las rentas que produzcan cervezas, sifones, refajos, vinos, aperitivos y similares y quienes importen licores, vinos, aperitivos y similares y cervezas.

121.8 Los que exploten, administren u operen, bajo cualquier modalidad, el monopolio rentístico de los licores.”. (Subraya y Negrilla fuera de texto).

Es así como, insistimos en que cuando las normas en cita se refieren al Fondo de Solidaridad y Garantía, nos estamos refiriendo en el actual estado de los actores del sistema a la ADRES.

Si lo anterior es así y si como queda demostrado que, tanto ADRES como las administradoras de planes de beneficios y prestadores de servicios de salud ostentan la posición de actores vigilados de la SUPERSALUD, no se entiende cómo es que ahora la norma demandada en este punto le otorga la posición decisoria en materia de restitución de recursos a un VIGILADO sobre otro VIGILADO, de suerte que, la libertad de configuración del legislador en este caso, se ha desbordado en detrimento de las garantías propias del DEBIDO PROCESO, DEFENSA, CONTRADICCIÓN, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, IMPARCIALIDAD, TRANSPARENCIA Y JUEZ NATURAL.

Es así como, el contenido de la norma demandada deviene en desproporcional e irrazonable, siendo esto justamente parte de los límites Constitucionales para el ejercicio de la potestad de configuración del legislador.

Si el fin y espíritu de la ley 1949 de 2019, lo es el fortalecimiento de la potestad sancionatoria de la Supersalud, no se entiende como lejos de fortalecer el adecuado proceso y procedimiento en materia de los procesos de restitución de recursos en el marco del debido proceso, que no es al menos en principio una actuación sancionatoria, lo que se hace es excluir dicha competencia para trasladar a una entidad que como ADRES también es vigilada y parte interesada en la instrucción y decisión de la materia de restitución de recursos.

Corolario de lo anterior, la norma en comento genera una fractura al contenido de lo que enseña el artículo 229 Constitucional en punto del derecho de acceso a una verdadera administración de justicia porque:

1. ADRES fungiría a partir de la norma demanda como JUEZ Y PARTE.
2. ADRES no tiene facultades de Inspección, Control y Vigilancia sobre los demás actores del sistema.
3. ADRES no tiene facultades y poderes sancionatorios, y en esta materia, si bien el proceso de restitución de recursos no es formalmente una actuación sancionatoria, materialmente si lo es en virtud de la orden ultima y de fondo de reponer unos recursos que en precipicio han sido reconocidos adecuadamente y por tanto gozan de presunción de legalidad.
4. Por su origen, ADRES no tiene y no ostenta facultades jurisdiccionales sobre los demás sujetos y actores que interactúan con ella.

Con ocasión de la creación legal de la ADRES, y posterior regulación por medio del Decreto 1429 de 2016, Por el cual se modifica la estructura de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, se determinó que la única facultad relacionada con protección de los recursos del Sistema constituía en:

"(...) Adoptar y proponer los mecanismos que se requieran para proteger los recursos que administra la Entidad, con el fin de evitar fraudes y pagos indebidos, sin perjuicio de las directrices que imparta para el efecto el Ministerio de Salud y Protección Social y la Junta Directiva."

Sin establecer función jurisdiccional sobre el particular, competencia que es atribuible a las funciones y facultades propias de la Superintendencia Nacional de Salud, en este orden de ideas resulta improcedente que por medio de la expedición de la nueva normatividad se deleguen las funciones decisorias, a la misma administradora de los recursos, máxime cuando al momento de su creación no se concibió dicha facultad, sencillamente dotándola de un carácter netamente propositivo frente a su defensa.

Respecto al régimen jurídico aplicable a la ADRES, resulta claro que se encuentra supeditada al Derecho público, determinado así por la misma Corte Constitucional en la Sentencia C-510 de 2004, pronunciándose sobre el anterior FOSYGA, hoy por referencia normativa a ADRES, se dijo expresamente que las actividades del encargo fiduciario administrador del FOSYGA han de entenderse sujetas al derecho público al desarrollar funciones administrativas:

*"(...) desde el momento de su creación la administración del Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga- fue asignada a un encargo fiduciario de carácter privado, es lo cierto que **las actuaciones ante su administrador se han de entender sujetas a las normas de derecho público como quiera que aquél cumple funciones administrativas en relación con recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud con los que se atienden obligaciones inherentes al mismo.**"*

Así pues, la ADRES no sólo se encuentra supeditada a los preceptos constitucionales, sino también a las normas de Derecho Público, los cuales determinan el contenido y límite a cada una de sus actuaciones, lo que se traduce en una relación de condicionalidad de las nuevas facultades de resolución en materia de reintegro de recursos del sistema apropiados presuntamente sin justa causa. Lo que se traduce en que dicha facultad, no puede entenderse en consonancia con los principios constitucionales y administrativos aplicables a sus funciones, en especial con el principio del debido proceso.

Es así como la Constitución Política determina en su artículo 29 y 209 las garantías mínimas al debido proceso y principios orientadores de la función pública, recordemos:

- ""ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso." (Negrillas y subrayado fuero del texto original).

(...)

"ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de **igualdad**, moralidad, eficacia, economía, celeridad, **imparcialidad** y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones."

En este orden de ideas, el legislador al trasladar la facultad de ordenar el reintegro inmediato de los recursos presuntamente apropiados sin justa causa por parte de las EAPB, desde un tercero presuntamente imparcial como lo era la Superintendencia Nacional de Salud, en desarrollo de sus funciones de inspección, vigilancia y control, a la misma administradora de los recursos del sistema, que origina la causa bajo estudio, la convierte en juez y parte de la controversia, lo que viola los principios de igualdad entre sujetos procesales en el estadio administrativo, la imparcialidad frente a las ordenes emitidas y las funciones que desarrolla el administrador y claramente el debido proceso a que tiene derecho las EAPB frente al desarrollo de su caso frente a un juez competente, en este caso una entidad con las funciones jurisdiccionales correspondientes y ajustadas a la constitución y a un proceso ajustado a los principios del derecho administrativo.

Consecuencialmente, no es aceptable a los ojos de la Constitución que una causa sea dirimida por la misma parte que la persigue, así la ADRES, desconocería con esta facultad, el principio de imparcialidad en el proceso administrativo, del cual debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general **y sin desconocer los derechos fundamentales**, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, Y, en términos concretos, que las garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e **imparcialidad en la función pública.**

De igual forma, en Sentencia C-640 de 2002, la Honorable Corte Constitucional determinó:

*"(...) a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende como un conjunto de actos independientes pero concatenados **con***

miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, **deben responder al principio del debido proceso**. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de **igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad**". (subraya y negrilla fuera de texto).

En este contexto, no puede entenderse que con la intención del legislador de garantizar el cuidado y destinación apropiada de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se desligue una competencia de la Superintendencia Nacional de Salud como juez natural con relación a sus competencias y responsabilidad con cada uno de los actores del sistema incluidos EAPB y ADRES, que garantizaba el respecto y aplicación de los principios constitucionales y administrativos, y se transfiera al mismo sujeto que genera el asunto a estudiar y a su vez busca su administración y reintegro, lo cual se traduciría en el inicio de un prejuzgamiento del actuar de la EAPB, sin mediación de un tercero jurisdiccional e imparcial que determine efectivamente si se llevó a cabo o no una apropiación indebida y por tal, pueda entrar a dirimir las diferencias entre dos actores del sistema frente a un mismo punto de derecho.

Finalmente, en sentencia C-089 de 2011, la Corte Constitucional profundizó en algunas características del derecho fundamental al debido proceso administrativo, distinguiendo su proyección y alcance en los momentos previos y posteriores de toda actuación:

"(...) Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el **acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras**. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa." (subraya y negrilla fuera de texto).

Consecuencialmente, la facultad de ordenar el reintegro inmediato de recursos por parte de la ADRES, sin mediación de un tercero que garantice la igualdad de las partes en controversia, la imparcialidad y autonomía entre el origen de la causa y finalmente la independencia del ente decisorio vicia de inconstitucionalidad la expedición de la nueva ley en el artículo demandado, la cual debe mantenerse bajo la misma estructura que determinaba la legislación anterior, en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud.

Es aquí donde concatenamos por último el texto de la norma acusada versus el resto del artículo que compone la ley 1949 de 2019 demandada, al considerar que, el mentado artículo séptimo atenta igualmente contra los artículos 158 y 169 de la Constitución Política relacionados con el respeto al principio de unidad de materia de las leyes, así como el artículo 29 del mismo ordenamiento constitucional en lo que respecta a la seguridad jurídica, toda vez que, es claro desde el mismo ámbito de aplicación de la Ley 1949 y su contenido normativo, que su fin es el fortalecimiento institucional de la Superintendencia Nacional de Salud, sin embargo esta disposición en nada se relaciona con este propósito, sino que por el contrario, elimina la posibilidad de que un tercer actor especializado como la Superintendencia de Marras, sea quien defina en sede administrativa a través de una actuación con respeto por el debido

proceso y la valoración de pruebas, la situación particular de reintegro de recursos, atribuyéndole en una sola instancia y sin especificación del proceso a seguir, una facultad exorbitante a la ADRES (autoridad totalmente diferente a la receptora de la Ley en comento), para que determine la indebida apropiación de recursos sin una segunda validación, e incluso descontando de manera unilateral el monto involucrado del proceso de compensación, sin que las EPS y EOC tengan la oportunidad de controvertir esta decisión como de alguna manera pretendían las normas anteriores que habilitaban a la Superintendencia para verificar esta situación, lo cual implica una disminución de facultades y no un fortalecimiento como lo contempla la Ley 1949 de 2019 al decir de su objeto.

Adicionalmente el artículo 7º de la Ley 1949 de 2019, vuelve e incurre en la inconstitucionalidad por omisión:

DECRETO 1281 DE 2002	LEY . 1943 del 8 ENE 2019
<p>Artículo 3º. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa.</p> <p><i>Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, <u>el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho.</u></i></p> <p><i>Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud quien <u>ordenará el reintegro inmediato de los recursos</u> y adelantará las acciones que considere pertinentes.</i></p> <p><i>Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.</i></p> <p><i>En el evento en que la apropiación o reconocimiento sin justa causa se haya</i></p>	<p>ARTICULO 7. Modifíquese el artículo 3 del Decreto ley 1281 de 2002, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3. REINTEGRO DE RECURSOS APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, <u>solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configure la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.'</u></p> <p><u>Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido,</u> la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el índice de Precios al Consumidor - IPC.</p>

Nótese que en su momento la demanda de constitucionalidad acusó la redacción original del Decreto Ley ahora modificado en cuanto la expresión "ordenará el reintegro inmediato de los recursos", (...) sin haber "escuchado al administrado, sin habersele permitido al citado administrador, controvertir la solicitud de reintegro y aportar las

pruebas que puedan acreditar la inocencia del mismo". Además, el precepto impide "(...) la posibilidad de aportar pruebas y controvertir las existentes, pues es una típica norma de sanción (orden inmediata de reintegro), sin haberle dado la oportunidad al administrado de ejercer su derecho fundamental a la defensa".

La Honorable Corte Constitucional en Sentencia C - 607 - 2012 indicó que dicha expresión era exequible por cuanto la norma original sí establecía un término de 20 días para dar las aclaraciones del caso, situación que brilla por su ausencia en el nuevo texto y que apenas nombra de manera genérica al indicar que "solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuro la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recurso".

IV. COMPETENCIA DE LA H. CORTE CONSTITUCIONAL:

Conforme a los artículos 241 de la Constitución Política y 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y con tal fin, cumplirá la función de "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

El Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de las actuaciones que se deben surtir ante la Corte Constitucional, respecto de las demandas de inconstitucionalidad.

Son ustedes, entonces, competentes Honorables Magistrados, para conocer y tramitar hasta su culminación la presente demanda de acción pública de inconstitucionalidad.

V. PETICIONES:

PRIMERA: Solicito a Honorable Corte Constitucional declarar la constitucionalidad condicionada del numeral 3º del artículo 2º de la ley 1949 de 2019, en tanto la imposición de las multas sucesivas de que trata se entienda que solo es posible en cuanto se trate del cumplimiento de obligaciones regladas y lo que es mejor, siempre y cuando tales multas en todo caso estén precedidas de la observancia y aprecio de un **DEBIDO PROCESO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO** en todos sus aspectos.

SEGUNDA: Solicito a Honorable Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad total del numeral 5º del artículo 2º de la ley 1949 de 2019, por las razones y en los términos expuestos in extenso en la presente demanda.

TERCERA: Solicito a Honorable Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad parcial del párrafo 2º del artículo 2º de la ley 1949 de 2019, por las razones y en los términos expuestos in extenso en la presente demanda.

CUARTA: Solicito a Honorable Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del párrafo 3º del artículo 2º de la ley 1949 de 2019, por las razones y en los términos expuestos in extenso en la presente demanda.

QUINTA: Solicito a Honorable Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad parcial del párrafo 1º del artículo 3º de la ley 1949 de 2019, por las razones y en los términos expuestos in extenso en la presente demanda.

SEXTA: Solicito a Honorable Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 7º de la ley 1949 de 2019, por las razones y en los términos expuestos in extenso en la presente demanda.

VI. NOTIFICACIONES:

La suscrita demandante recibirá notificaciones en la Secretaría del Despacho, y en la calle 97 A No 53 - 07 apto 401 de Bogotá - **Correo electrónico: vergarah6828@hotmail.com**

VII. PRUEBAS Y ANEXO:

- Ejemplar del Diario Oficial N° 50.830, del 08 de enero de 2019, en el cual fue publicada y promulgada la Ley 1949 de enero de 2019.
- Para corroborar el estado de vulneración de derechos y garantías fundamentales del debido proceso que rodea los procesos de restitución de recursos ante ANDRES y la Superintendencia Nacional de Salud, ruego a la Honorable Corte Constitucional que, de encontrarlo pertinente y procedente, oficiar a la propia Superintendencia en mención para que, en el marco del traslado de la presente acción constitucional en caso de ser admitida, allegue con destino al expediente las actuaciones y/o resoluciones (actos administrativos) de reintegro que haya emitido hasta el momento y hasta antes de la vigencia de la ley 1949 de 2019, de suerte que se pueda constatar lo manifestado hasta ahora en el presente escrito de demanda.

En los términos establecidos por el inciso primero del artículo 2 del decreto 2067 de 1991, me permito radicar la presente demanda por duplicado, para efectos del traslado al Ministerio Público y demás partes.

De los Honorables Magistrados.

Respetuosamente,

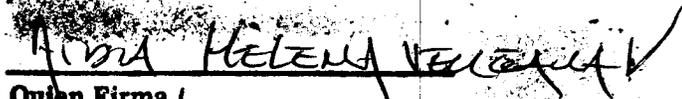

AIDA HELENA VERGARA VERGARA
CC No 34.942.258.

CORTE CONSTITUCIONAL
Secretaría General

DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE CONTENIDO DE FIRMA

El anterior escrito fue presentado personalmente en
La Secretaría General de la Corte Constitucional
por Aida Helena Vergara Vergara
Identificó con la C.C. No. 34942258 de Son Muros
y/o Tarjeta Profesional No. _____

Bogotá D.C., 22 febrero 2019


Quien Firma _____
Quien recibe Secretaría General

REPÚBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACIÓN PERSONAL
CÉDULA DE CIUDADANÍA

NÚMERO **34.942.258**

VERGARA VERGARA

APELLIDOS

AIDA HELENA

NOMBRES

AIDA HELENA VERGARA

FIRMA



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **28-MAR-1968**

SAN MARCOS
(SUCRE)

LUGAR DE NACIMIENTO

1.63

A+

F

ESTATURA

G.S. RH

SEXO

19-MAR-1987 SAN MARCOS

FECHA Y LUGAR DE EXPEDICIÓN

Juan Carlos Galindo Vacha
REGISTRADOR NACIONAL
JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA



A-1500150-00947734-F-0034942258-20171020

0058181153A 1

9901864610

El Secretario General del Honorable Senado de la República,
Gregorio Eljach Pacheco.
El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,
Alejandro Carlos Chacón Camargo.
El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes
Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 8 de enero de 2019.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Alberto Carrasquilla Barrera.
El Ministro de Salud y Protección Social,
Juan Pablo Uribe Restrepo.
La Ministra de Educación Nacional,
María Victoria Angulo González.
La Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social,
Susana Correa Borrero.

LEY 1949 DE 2019

(enero 8)

por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto y alcance.* La presente ley tiene por finalidad el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Superintendencia Nacional de Salud en materia sancionatoria.

Adicionalmente se redefinen las competencias de la Superintendencia, en materia de reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa y en lo que respecta a la función jurisdiccional y de conciliación, modificando también en esta última, los términos procesales para decidir los asuntos de su conocimiento.

Finalmente, se adoptan medidas encaminadas a mitigar los efectos negativos de los procesos de reorganización en el flujo de recursos y pago de acreencias de las entidades que intervienen en estos, definiendo nuevas competencias en materia contable.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 131 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 131. Tipos de sanciones administrativas. En ejercicio de la función de control sancionatorio y en desarrollo del procedimiento que para el efecto se haya previsto, la Superintendencia Nacional de Salud podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita.
2. Multas entre doscientos (200) y hasta ocho mil (8.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para personas jurídicas, y entre (50) y hasta (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes para las personas naturales.
3. Multas sucesivas, para las personas jurídicas de hasta tres mil (3.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y para el caso de las personas naturales de hasta trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales vigentes, cuando en un acto administrativo de la Superintendencia Nacional de Salud se imponga una obligación no dineraria y no se cumpla en el término concedido.
4. Revocatoria total o parcial de la autorización de funcionamiento, suspensión del certificado de autorización y/o el cierre temporal o definitivo de uno o varios servicios, en los eventos en que resulte precedente.
5. Remoción de representantes legales y/o revisores fiscales en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo 1°. El monto de las multas se liquidará teniendo en cuenta el valor del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de

expedición de la resolución sancionatoria, y el pago de aquellas que se impongan a título personal debe hacerse con recursos diferentes a los de la entidad. En el caso de que las sanciones se impongan a personas jurídicas, deberán ser asumidas con su patrimonio y en ningún caso para su pago se podrá acudir a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Las multas se aplicarán sin perjuicio de la facultad de revocatoria de la autorización de funcionamiento y la remoción de los representantes legales y/o revisores fiscales cuando a ello hubiere lugar.

Cuando en el proceso administrativo sancionatorio se encuentren posibles infracciones relacionadas con el mal manejo de los recursos a cargo de personas naturales que sean sujetos vigilados de la Superintendencia Nacional de Salud, se iniciará proceso administrativo sancionatorio en su contra.

Parágrafo 2°. Los actos administrativos expedidos en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio de la Superintendencia Nacional de Salud podrán contener órdenes o instrucciones dirigidas al propio infractor y/o a otros sujetos de inspección, vigilancia y control que tengan relación directa o indirecta con la garantía del servicio público esencial de salud en el caso, con el propósito de superar la situación crítica o irregular de que dio lugar a la investigación administrativa y evitar que la conducta sancionada se repita. El incumplimiento de dichas órdenes o instrucciones dará lugar a la imposición de las multas sucesivas a las que se refiere el artículo tercero numeral 3° de la presente ley.

Parágrafo 3°. Quienes hayan sido sancionados administrativamente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5° de este artículo, quedarán inhabilitados hasta por un término de quince (15) años para el ejercicio de cargos que contemplen la administración de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta inhabilidad se aplicará siempre de forma gradual y proporcional a la gravedad de la conducta.

La Superintendencia Nacional de Salud adoptará los criterios técnicos y jurídicos necesarios para la adecuada dosificación de la inhabilidad.

Parágrafo 4°. Cuando proceda la sanción determinada en el numeral 5 del presente artículo, el reemplazo o designación del nuevo representante legal y/o revisor fiscal removido, estará a cargo de la misma entidad a quien le compete realizar el nombramiento, conforme a la normatividad que regule la materia.

Parágrafo 5°. Las sanciones administrativas impuestas no eximen de la responsabilidad civil, fiscal, penal o disciplinaria a que haya lugar.

Parágrafo 6°. Para efectos de la imposición de las sanciones acá previstas, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará el proceso administrativo sancionatorio establecido en el artículo 128 de la Ley

Artículo 7°. Adiciónese el artículo 6A de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 6A. Competencias ciudadanas y comunitarias. En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el Programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias participantes. Estas actividades se enfocarán principalmente en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera. El Departamento para la Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.

Las familias participantes del Programa Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del Programa.

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, coordinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de la formulación e implementación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este Programa.

Parágrafo. Como expresión de corresponsabilidad con su comunidad, las familias de Familias en Acción deberán participar en las actividades de beneficio colectivo que se definan, como parte de un Plan Comunitario Anual que dé cuenta de los aportes que los titulares y beneficiarios pueden hacer a la solución de las problemáticas sociales que más les afecten.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 6B de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 6B. Contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia. Al interior del Programa Familias en Acción, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia.

Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promuevan los beneficios de la culminación del ciclo educativo, iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo y iv) el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.

Artículo 9°. Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Parágrafo. El Programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.

TÍTULO II

TITULARES DEL PROGRAMA

Artículo 10. Adiciónese el artículo 6C de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 6C. Formación para titulares. Los titulares del Programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del Programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del Programa Familias en Acción.

TÍTULO III

JÓVENES

Artículo 11. Adiciónese el artículo 6D de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 6D. Educación superior de los jóvenes. El Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios de Familias en Acción que culminan el bachillerato, el acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.

TÍTULO IV

COMPETENCIAS TERRITORIALES

Artículo 12. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 9°. Competencias de las entidades territoriales. Las administraciones municipales, distritales y gobernaciones son los corresponsables del funcionamiento del Programa en los municipios y corregimientos departamentales.

Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del Programa en lo que respecta a su competencia, incluidos los servicios de salud y educación.

Parágrafo 1°. Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.

Parágrafo 2°. Enlace y/o representantes beneficiarios indígenas. El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

Parágrafo 3°. Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el Programa Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

1438 de 2011, a excepción de las sanciones derivadas de la conducta descrita en el numeral 10 del artículo 3° de esta ley, la cual solo será excusada por evento de fuerza mayor, que deberá ser acreditada por el infractor dentro de los 5 días hábiles siguientes a su ocurrencia. La Superintendencia Nacional de Salud diseñará un procedimiento y una metodología sancionatoria para la imposición de sanciones por el incumplimiento en el reporte de información.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 130. Infracciones administrativas. La Superintendencia Nacional de Salud impondrá sanciones de acuerdo con la conducta o infracción investigada, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:

1. Infringir la Ley 1098 de 2006 en lo relativo a la prestación de servicios de salud.

2. No dar aplicación a los mandatos de la Ley 1751 de 2015, en lo correspondiente a la prestación de los servicios de salud.

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

4. Impedir u obstaculizar la atención de urgencias.

5. Incumplir las normas de afiliación o dificultar dicho proceso.

6. Incumplir con los beneficios a los cuales tienen derecho todos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, en especial, con la negociación de los medicamentos, procedimientos, tecnologías, terapias y otros que se encuentran incluidos en el Plan Obligatorio de Salud.

7. Impedir o atentar contra la selección de organismos e instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, por parte del empleador y, en general, por cualquier persona natural o jurídica.

8. La violación de la normatividad vigente sobre la prestación del servicio público de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

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

10. Efectuar cobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud con datos inexactos o suministrando información falsa.

11. No reportar información con calidad, cobertura, oportunidad, pertinencia, fluidez y transparencia para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud y aquella que solicite el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus competencias.

12. Obstruir las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud por renuencia en el suministro de información, impedir o no autorizar el acceso a sus archivos e instalaciones.

13. El no reconocimiento, el reconocimiento inoportuno, el pago inoportuno o el no pago de las prestaciones económicas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

14. Incumplir los compromisos obligatorios de pago y/o depuración de cartera producto de las mesas de saneamiento de cartera, acuerdos conciliatorios y/o cualquier otro acuerdo suscrito entre las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado y del Contributivo o entre estas y cualquier otra entidad de los regímenes especiales o de excepción.

15. No brindar un diagnóstico oportuno, entendido como el deber que tienen las entidades responsables de prestar servicios de salud en aras de determinar el estado de salud de sus usuarios, de manera que se impida o entorpezca el tratamiento oportuno.

16. Aplicar descuentos directos, sobre los pagos a realizar a los prestadores de servicios de salud sin previa conciliación con estos, en los eventos en que las entidades responsables de pago efectúen reintegros de recursos a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). En todo caso, se respetarán los

acuerdos de voluntades suscritos entre las entidades, en relación con los pagos y sus descuentos.

17. Incumplir las instrucciones y órdenes impartidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

18. Incumplir los planes de mejoramiento suscritos en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

19. Incumplir con las normas que regulan el flujo de recursos y el financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

20. Incumplir los términos y condiciones del trámite de glosas a las facturas por servicios de salud, impedir la radicación de las facturas e imponer causales de glosas y devoluciones injustificadas o inexistentes.

21. Incurrir en las conductas establecidas en el artículo 133 de la Ley 1438 de 2011.

Parágrafo 1°. En los casos en los que, como resultado de las investigaciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Salud, se compruebe que cualquier sujeto vigilado ha cometido una o más infracciones previstas en el presente artículo, por una razón atribuible a cualquier otra entidad sujeta a la vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, este iniciará y/o vinculará a dicho sujeto al proceso administrativo sancionatorio.

Parágrafo 2°. En el proceso sancionatorio de la Superintendencia Nacional de Salud se atenderán los criterios eximentes de responsabilidad regulados por la ley respecto de cada una de las conductas señaladas en el presente artículo cuando haya lugar a ello.

Parágrafo 3°. La Superintendencia Nacional de Salud no es competente para adelantar investigaciones administrativas respecto de la praxis en los servicios de salud.

Artículo 4°. Adiciónese al Título VII de la Ley 1438 de 2011, los artículos 130A, 130B y 130C con sus respectivos párrafos, los cuales quedarán así:

Artículo 130A. Sujetos de sanciones administrativas. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 121 de la Ley 1438 de 2011, serán sujetos de las sanciones administrativas que imponga la Superintendencia Nacional de Salud entre otros los siguientes: Las personas jurídicas sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud.

Los representantes legales de las entidades públicas y privadas, directores o secretarios de salud o quienes hagan sus veces, jefes de presupuesto, los revisores fiscales, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales, funcionarios y empleados del sector público y particulares que cumplan funciones públicas de forma permanente o transitoria.

Artículo 130B. Caducidad de la facultad sancionatoria de la Superintendencia Nacional de Salud. La facultad que tiene la Superintendencia Nacional de Salud para imponer sanciones, caduca a los cinco (5) años de haber sucedido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo sancionatorio debe haber sido expedido y notificado. Tratándose de un hecho u omisión continuada, el término empezará a correr desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción. En todo caso, mientras la conducta o infracción que vulnera el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Derecho a la Salud persistan ininterrumpidamente, la sanción podrá imponerse en cualquier tiempo.

En contra de las decisiones administrativas definitivas en materia sancionatoria emitidas por la Superintendencia Nacional de Salud procederán los recursos establecidos en la forma y términos previstos en el procedimiento administrativo general y común. Para resolverlos, la Superintendencia contará con un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su debida y oportuna interposición. Transcurrido este plazo sin que se hubieran emitido las decisiones correspondientes se configurará el silencio administrativo positivo.

Parágrafo 1°. El término de excepción propuesto en este artículo para resolver los recursos de vía gubernativa se aplicará por el término de tres años (3) a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Vencido este tiempo se aplicará el término de un (1) año para resolver recursos conforme a lo estipulado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 130C. Competencia preferente. En cualquiera de las etapas del ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia Nacional de Salud podrá asumir la competencia preferente respecto de los asuntos de su competencia que estén a cargo de otros órganos de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en cuyo desarrollo se podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier actuación, investigación o juzgamiento garantizando el derecho al debido proceso.

Parágrafo. Acogida la competencia preferente frente a las Instituciones Prestadoras de Salud sobre el cumplimiento de cualquiera de las condiciones o requisitos previstos para el otorgamiento de la habilitación y permanencia dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Superintendencia Nacional de Salud bajo su propio procedimiento aplicará las medidas sanitarias y preventivas de seguridad previstas en la Ley 9 de 1979, y las sanciones administrativas determinadas en la presente ley.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 134. Criterios agravantes y atenuantes de la responsabilidad administrativa. Son circunstancias agravantes de la responsabilidad de los sujetos de sanciones administrativas las siguientes:

1. El grado de culpabilidad.
2. La trascendencia social de la falta, el perjuicio causado o el impacto que la conducta tenga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud en función de la tecnología en salud requerida.
3. La infracción recaiga sobre personas en debilidad manifiesta o en sujetos de especial protección.
4. Poner en riesgo la vida o la integridad física de la persona, en especial de pacientes con enfermedades crónicas o catastróficas.
5. Obtener beneficio con la infracción para sí o un tercero.
6. La reincidencia en la conducta infractora.
7. Obstruir o dilatar las investigaciones administrativas.
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.
9. Haber sido sancionado o amonestado con anterioridad por infracciones que atentan contra el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Son circunstancias que atenúan la responsabilidad de los sujetos de sanciones administrativas las siguientes:

1. El grado de colaboración del infractor con la investigación.
2. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes de emitir el acto administrativo definitivo dentro de la primera oportunidad de defensa mediante la presentación de descargos.
3. Compensar o corregir la infracción administrativa antes de emitir fallo administrativo sancionatorio.
4. La capacidad económica del sujeto de sanciones, probada con los ingresos y obligaciones a cargo o, según el caso, con la categorización del ente territorial para el respectivo año en que se estudia la infracción.

Parágrafo 1°. La Superintendencia Nacional de Salud, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, adoptará los criterios técnicos y jurídicos necesarios para la adecuada dosificación de las sanciones.

Parágrafo 2°. Las modificaciones introducidas en la presente ley se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionatorios que se inicien después de su entrada en vigencia, para aquellos iniciados bajo el régimen legal anterior se sujetarán al que ya traían.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 41. Función Jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud. Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, y con las facultades propias de un juez en los siguientes asuntos:

a) Cobertura de los servicios, tecnologías en salud o procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (Plan Obligatorio de Salud), cuando su negativa por parte de las Entidades Promotoras de Salud o entidades que se les asimilen ponga en riesgo o amenace la salud del usuario, consultando la Constitución Política y las normas que regulen la materia.

b) Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado en los siguientes casos:

1. Por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) que no tenga contrato con la respectiva Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen.

2. Cuando el usuario haya sido expresamente autorizado por la Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen para una atención específica.

3. En los eventos de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud o entidades que se le asimilen para cubrir las obligaciones para con sus usuarios.

c) Conflictos derivados de la multiafiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de este con los regímenes exceptuados.

d) Conflictos relacionados con la libre elección de entidades aseguradoras, con la libre elección de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de la red conformada por la entidad aseguradora; y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

e) Conflictos entre las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y/o entidades que se le asimilen y sus usuarios por la garantía de la prestación de los servicios y tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios, con excepción de aquellos expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.

f) Conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud se desarrollará mediante un procedimiento sumario, con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, garantizando debidamente los derechos al debido proceso, defensa y contradicción.

La demanda debe ser dirigida a la Superintendencia Nacional de Salud, debe expresar con la mayor claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la pretensión, el derecho que se considere violado, así como el nombre y dirección de notificación del demandante y debe adjuntar los documentos que soporten los hechos.

La demanda podrá ser presentada sin ninguna formalidad o autenticación; por memorial, u otro medio de comunicación escrito. No será necesario actuar por medio de apoderado, esto sin perjuicio de las normas vigentes para la representación y el derecho de postulación. En el trámite del procedimiento jurisdiccional prevalecerá la informalidad.

La Superintendencia Nacional de Salud emitirá sentencia dentro de los siguientes términos:

Dentro de los 20 días siguientes a la radicación de la demanda en los asuntos de competencia contenidos en los literales a), c), d) y e) del presente artículo.

Dentro de los 60 días siguientes a la radicación de la demanda en el asunto contenido en el literal b) del presente artículo.

Dentro de los 120 días siguientes a la radicación de la demanda en el asunto contenido en el literal f) del presente artículo.

Parágrafo 1°. Las providencias emitidas dentro del proceso jurisdiccional se notificarán por el medio más ágil y efectivo. La sentencia podrá ser apelada dentro de los 3 días siguientes a su notificación. En caso de ser concedido el recurso, el expediente deberá ser remitido al Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala Laboral del domicilio del apelante.

Parágrafo 2°. La Superintendencia Nacional de Salud solo podrá conocer y fallar estos asuntos a petición de parte. No podrá conocer de ningún asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo o acciones de carácter penal.

Parágrafo 3°. La Superintendencia Nacional de Salud en el ejercicio de la función jurisdiccional podrá adoptar las siguientes medidas cautelares:

1. Ordenar dentro del proceso judicial las medidas provisionales para la protección del usuario del Sistema.

2. Definir en forma provisional la entidad a la cual se entiende que continúa afiliado o en la que deberá ser atendido el demandante mientras se resuelve el conflicto que se suscite en materia de multiafiliación, traslado o movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Para tal efecto, el funcionario competente en ejercicio de las funciones jurisdiccionales consultará, antes de emitir sentencia definitiva o la medida cautelar, la doctrina médica, las guías, los protocolos o las recomendaciones del Comité Técnico-Científico o el médico tratante según el caso.

Parágrafo 4°. Los procesos presentados con fundamento en el literal g) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, pendientes de decisión al momento de entrar en vigencia la presente reforma serán decididos por la Superintendencia Nacional de Salud según las reglas allí previstas.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa causa de recursos, ordenará su reintegro, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

Parágrafo 1°. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo.

Artículo 8°. *Límites a los procesos de reorganización institucional.* El Gobierno nacional reglamentará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, los límites específicos a los procesos de reorganización institucional adelantados por las Entidades Promotoras de Salud ante la Superintendencia Nacional de Salud, cuando la entidad solicitante de esta figura se encuentre sometida a una medida especial y regulará las condiciones de revocación de autorización de funcionamiento cuando se presente un incumplimiento a las condiciones aprobadas en dichos procesos.

Artículo 9°. *Garantías para el pago de acreencias en procesos de reorganización institucional.* Los activos de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios que participen en un proceso de reorganización institucional y que no hayan sido transferidos a la nueva entidad resultante del proceso de reorganización, servirán de garantías para el pago de acreencias de la nueva entidad.

Artículo 10. *Instrucciones contables.* Adiciónese el parágrafo 2° al numeral 2 del artículo 10 de la Ley 1314 de 2009, el cual quedará así:

“[...] Parágrafo 2°. Para efectos de determinar el cumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia aplicables a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y demás sujetos vigilados, la Superintendencia Nacional de Salud, podrá fijar criterios e instrucciones contables, respecto del reconocimiento, presentación y revelación de los estados financieros, en cumplimiento de los marcos técnicos normativos de contabilidad e información financiera, a que hace referencia la presente ley.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 120 de la Ley 1438 de 2011 un parágrafo, el cual quedará así:

Artículo 120. Recursos por multas. Las multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud serán apropiadas en el Presupuesto General de la Nación como recursos adicionales de la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo. Para cada vigencia, el Gobierno nacional determinará el porcentaje del recaudo total por concepto de multas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud que se destinará a la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Alejandro Carlos Chacón Camargo.

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 8 de enero de 2019.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

El Ministro de Salud y Protección Social,

Juan Pablo Uribe Restrepo.

40

LEY 1950 DE 2019

(enero 8)

por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la "Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

El Congreso de la República

Visto el texto del "Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la "Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

Se adjunta copia fiel y completa de los textos en español de los precitados instrumentos, certificadas por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documentos que reposan en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y constan de treinta y cinco (35) folios y seis (6) folios, respectivamente.

El presente proyecto de ley consta de cincuenta y cinco (55) folios.



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C., 19 JUL 2018

«ACUERDO SOBRE LOS TÉRMINOS DE LA ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA A LA CONVENCION DE LA ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICOS», suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la «CONVENCION DE LA ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICOS», hecha en París el 14 de diciembre de 1960

AUTORIZADOS

SOMÉTANSE A CONSIDERACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES.

VICEMINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES
ENCARGADA DE LAS FUNCIONES DEL DESPACHO DE LA
MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 82

por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la "Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

El Congreso de la República

Visto el texto del "Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la "Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos", hecha en París el 14 de diciembre de 1960.

Se adjunta copia fiel y completa de los textos en español de los precitados instrumentos, certificadas por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documentos que reposan en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y constan de treinta y cinco (35) folios y seis (6) folios, respectivamente.

El presente proyecto de ley consta de cincuenta y cinco (55) folios.

¿QUIÉNES SOMOS?

Somos una empresa industrial y comercial del Estado con más de cien años de experiencia en producción editorial. Nuestra planta cuenta con personal técnico calificado y modernos procesos de pre prensa digital, CTP, impresión offset y digital y acabados, para brindarles a nuestros clientes soluciones integrales de comunicación gráfica.

Nuestro producto insignia es el Diario Oficial de Colombia en el que publicamos las normas del Estado.

¿POR QUÉ CONTRATAR CON NOSOTROS?

- Porque somos la solución integral a sus necesidades gráficas.
- Porque suscribimos contratos interadministrativos de manera directa entre entidades públicas
- Por agilidad y transparencia
- Porque somos cumplidos y hacemos trabajos con calidad.