



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 51 DE 2015 SENADO.

por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal.

Bogotá, D. C., diciembre de 2015

Honorable Senador

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y el artículo 9º de la Ley 3ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate en Plenaria del honorable Senado de la República, al Proyecto de ley número 51 de 2015 Senado, *por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal*.

I. Antecedentes

El Proyecto de ley número 51 de 2015 Senado, *por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal* fue radicado el día 12 de agosto de 2015 por el Senador Armando Benedetti Villaneda, repartido en la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** el 14 de agosto de 2015. El suscrito fue designado ponente y el proyecto fue aprobado en primer debate el 1º de diciembre de 2015.

II. Síntesis

El proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Senado de la República, tiene como finalidad crear un tipo penal denominado *¿omisión o denegación de urgencias en salud¿*. Pretende sancionar penalmente la omisión, impedimento, retardo o negación de la prestación del servicio de urgencias en salud a quienes se encuentren en estado de inminente peligro de muerte.

Los sujetos calificados del delito según el proyecto serían el director, administrador, representante legal y funcionario de la entidad prestadora de los servicios de salud que sin justa causa ejecute alguna de las conductas de los verbos rectores.

Se propone, en esta ponencia para segundo debate, una pena de prisión de 24 a 36 meses. De igual manera, y esto ya fue aprobado en el primer debate, el aumento de $\frac{1}{4}$ parte de la pena, si como consecuencia del hecho sobreviniere la muerte de la víctima.

III. Consideraciones

1. Tal como se señaló en la ponencia para primer debate, resulta razonable la intención referida en la exposición de motivos por parte del autor del proyecto de ley, al recoger una iniciativa que se había presentado en varias legislaturas sin que hubiese prosperado, la cual consistente en tipificar como conducta penal el llamado ¿paseo de la muerte¿, comportamiento que se produce cuando una persona, a pesar de su gravedad, es rechazada y remitida de una institución prestadora de salud a otra.

2. Como se explicó en esa ponencia, entre las circunstancias que han impedido la implementación de este tipo penal tenemos: (i) La declaratoria de inexequibilidad mediante Sentencia C-302-10 de la Corte Constitucional del Decreto-ley 126 de 2010 en el que se contemplaba el delito de ¿Omisión en la Atención Inicial de Urgencias¿, dictado por el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el marco de la declaratoria de Estado de Emergencia Social - Decreto número 4975 de 2009[1], (ii) el archivo o retiro de los proyectos de ley con los que se ha intentado implementar esta conducta y/o comportamiento como tipo penal (al menos 5 proyectos entre los años 2008 y 2015).

3. La Ley Estatutaria número 1751 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*¿ dispuso que el Congreso de la República tiene el deber de definir sanciones penales para los casos de negación de los servicios de salud. Al respecto dispone el artículo 14 de dicha ley:

¿Artículo 14. Prohibición de la negación de prestación de servicios. Para acceder a servicios y tecnologías de salud no se requerirá ningún tipo de autorización administrativa entre el prestador de servicios y la entidad que cumpla la función de gestión de servicios de salud cuando se trate de atención de urgencia.

El Gobierno nacional definirá los mecanismos idóneos para controlar el uso adecuado y racional de dichos servicios y tecnologías en salud.

Parágrafo 1°. En los casos de negación de los servicios que comprenden el derecho fundamental a la salud con independencia a sus circunstancias, el Congreso de la República definirá mediante

1[1] ***¿Artículo 28.*** Adiciónese el artículo 131 A al Capítulo VII del Título I del Libro II de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 131 A. *Omisión en la Atención Inicial de Urgencias.*

El que teniendo la capacidad institucional y administrativa para prestar el servicio de atención inicial de urgencias y sin justa causa **niegue** la atención inicial de urgencias a otra persona que se encuentre **en grave peligro**, incurrirá en pena de prisión de **treinta y seis (36) a setenta y dos (72) meses**.

La pena se agravará de una tercera parte a la mitad si el paciente que requiere la atención es menor de doce (12) o mayor de sesenta y cinco (65) años.

Si como consecuencia de la negativa a prestar la atención de urgencias deviene la muerte del paciente, **la pena será de prisión de setenta (70) a ciento veinte (120) meses**, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor¿.

ley las sanciones penales y disciplinarias, tanto de los representantes le gales de las entidades a cargo de la prestación del servicio como de las demás personas que contribuyeron a la misma.

Parágrafo 2°. Lo anterior sin perjuicio de la tutela¿.

4. Las estadísticas de la prestación de los servicios de salud no son alentadoras y demuestran que la situación es crítica e insostenible, motivo por el cual, es necesario que en la presente legislatura se dé trámite a un tema de radical importancia para este sector, ello, en aras de sancionar las conductas de algunos prestadores del servicio de salud que ponen en grave riesgo derechos fundamentales que el Estado está en la obligación de tutelar como son la vida e integridad de las personas.

La sanción penal en este escenario es necesaria y se encuentra plenamente justificada teniendo en cuenta la inutilidad e inobservancia de las prohibiciones y sanciones de carácter administrativo y pecuniario. En este sentido, la normatividad vigente contempla la obligatoriedad de la atención inicial de urgencias, así lo establece la Ley 100 de 1993, en su artículo 168-reglamentada en punto a los servicios de urgencia por los Decretos números 412 de 1992 y 4747 de 2997¿. De igual manera, La garantía de atención inicial de urgencias a todos los colombianos, en cualquier IPS del país, se encuentra consagrada en el artículo 20 de la Ley 1122 de 2007, normatividad esta, que se deriva y es pleno desarrollo del mandato constitucional establecido en el artículo 49.

Por otra parte, existen compromisos internacionales adquiridos por Colombia en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968, artículo 12, en el que los Estados ¿reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental¿ y deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho.

IV. Propuesta segundo debate

En el primer debate del proyecto, el suscrito ponente no había tenido en cuenta las recomendaciones que hizo la Comisión Asesora de Política Criminal en su informe final *¿Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política Criminal para el Estado colombiano. Bogotá, junio de 2012¿*. Allí se señaló que ha existido una accidentada construcción de la política pública en materia criminal en Colombia; la cual siempre ha estado orientada por situaciones coyunturales, cuyo resultado no ha sido producto de una seria planeación de los efectos críticos de la criminalidad y de la manera como el Estado debe enfrentar la misma.

Como resultado del mayor análisis, se ha considerado la conveniencia de proponer algunas modificaciones al texto aprobado en primer debate. De esa manera, se pone a tono este proyecto con el contenido de la Ley 1760 de 2015, en materia de detención preventiva.

La propuesta para segundo debate, también atiende las consideraciones de la Comisión Asesora de Política Criminal, sobre el mencionado ¿paseo de la muerte¿ según la cual, este



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

flagelo también tiene arraigo en una crisis institucional del sector de la salud y no solo en el individuo que finalmente lleva a cabo la conducta. Por ello, si bien es necesario castigar la actitud negligente del sujeto activo de la conducta, se debe sopesar la responsabilidad estatal en la crisis sectorial de la salud, y ello debe reflejarse en los montos de la sanción.

Con base en lo anterior, atendemos principios fundamentales como:

¿ La importancia de la idea del derecho penal como última ratio de protección de bienes jurídicos en la política criminal.

¿ La política criminal y el respeto de los principios penales constitucionales y de derechos humanos.

¿ Las medidas alternativas a las penas privativas de la libertad y el enfrentamiento de la crisis del Sistema Carcelario y Penitenciario (SCP).

¿ La necesidad de una política criminal estable, coherente, fundamentada empíricamente y evaluada sistemáticamente.

¿ Las necesarias reformas normativas, de sistemas de información e institucionales para mejorar la formulación de la política criminal.

Sin embargo, se insiste en penalizar la conducta definida en el proyecto teniendo en cuenta que actualmente no se encuentra tipificada en la legislación. Existen en el ordenamiento jurídico penal, dos conductas típicas que guardan relación con el tema objeto del proyecto de ley, como son el homicidio y la omisión de socorro, pero ninguna de las dos ha operado eficazmente para contrarrestar esta práctica, prueba de ello, es que no se ha presentado una sola condena penal por el denominado ¿paseo de la muerte¿.

A pesar de la crisis institucional que ha afectado al sistema de salud, no se pueden dejar de lado las responsabilidades individuales en la pluralidad de casos que a diario se presentan en Colombia relacionados con el ¿paseo de la muerte¿, circunstancia que pese a existir una obligación constitucional y legal de atender a los pacientes que requieren de manera urgente y prioritaria el servicio de salud, se sigue presentando aún cuando se supone que en aras de salvaguardar la integridad del ser humano, y por ende su vida, es de obligatorio cumplimiento.

La Comisión Asesora de Política Criminal en su informe final, teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 599 de 2000 establece:

¿Las penas deben estar sujetas, entre otros, a los siguientes principios: i) Proporcionalidad, que implica que debe haber una adecuación entre la conducta delictiva y el daño social causado con ella, y la medida de la pena; ii) Necesidad, conforme al cual la pena debe servir para la preservación de la convivencia armónica y pacífica de los asociados; iii) Utilidad, por el cual las penas deben ser socialmente necesarias, iv) Humanidad, en virtud del cual se debe ligar el principio de dignidad humana con la imposición de la pena dentro de un Estado social de derecho;



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

v) Razonabilidad, por virtud del cual las penas deben guardar correlación con la conducta punible y ser adecuadas a los fines previstos en la ley¿ .

Consideramos que la tipificación de la conducta de **Omisión o denegación de urgencias en salud**, no vulneran los principios de las sanciones penales, y por el contrario, encuentra fundamento en ellos, esto, al presentarse como una necesidad para garantizar la protección de derechos fundamentales que por otra vía no se han podido amparar. La Comisión, ha establecido que es *¿ilegítimo recurrir al instrumento penal¿*, cuando existen medidas que garantizan la protección de los derechos; sin embargo, en este caso dichas medidas han sido ineficaces, en este sentido, no resultaría ilegítimo utilizar medios coercitivos, buscando disminuir un flagelo que afecta a la población más vulnerable y que no se ha podido contrarrestar con la utilización de otros mecanismos.

El derecho penal está constituido como última ratio, la privación de la libertad tiene carácter excepcional, pero en situaciones en donde las políticas sociales, preventivas e incluso los mecanismos administrativos de control, no han demostrado su funcionalidad y afectiva aplicación, resulta vital recurrir a este campo, para poder de alguna manera equilibrar las responsabilidades. Al respecto la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-365 de 2012 ha manifestado:

*¿El derecho penal se enmarca en el principio de mínima intervención, según el cual, el ejercicio de la facultad **sancionatoria criminal debe operar cuando los demás alternativas de control han fallado**. Esta preceptiva significa que el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales, pero tampoco puede tipificar las que no ofrecen un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad o de los individuos; como también ha precisado que la decisión de criminalizar un comportamiento humano es la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer, y entiende que la decisión de sancionar con una pena, que implica en su máxima drasticidad la pérdida de la libertad, es el recurso extremo al que puede acudir al Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales. **En esta medida, la jurisprudencia legítima la descripción típica de las conductas solo cuando se verifica una necesidad real de protección de los intereses de la comunidad**. De allí que el derecho penal sea considerado por la jurisprudencia como la última ratio del derecho sancionatorio.¿*

En virtud de lo anterior, se propondrá como ajuste, en aras de lograr la mayor eficacia de la medida: (i) suprimir la expresión ¿contratistas¿ por considerarse excesivamente general el concepto y (ii) una dosificación de las penas atendiendo los lineamientos de la Comisión Asesora en Política Criminal.

Proyecto de ley número 051 de 2015	Primer debate	Propuesta Segundo Debate
Artículo 1°. Adiciónese al Capítulo VII del Título I del libro Segundo		

Proyecto de ley número 051 de 2015	Primer debate	Propuesta Segundo Debate
del Código Penal, el siguiente artículo: Artículo 131 A. Omisión o denegación de urgencias en salud. El representante legal o empleado de una entidad vigilada por la Superintendencia Nacional de Salud que sin justa causa, omite, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud a una persona cuya vida se encuentre en estado de inminente peligro, incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años e inhabilitación para el ejercicio de la profesión por el mismo término. Si como consecuencia de la anterior conducta, sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en una cuarta parte.	Artículo 131 A. Omisión o denegación de urgencias en salud. El director, administrador, representante legal, funcionario o <u>contratista</u> de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud que sin justa causa, omite, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud a una persona cuya vida se encuentre en situación de inminente peligro, incurrirá en prisión de <u>cuarenta y ocho (48) a setenta y dos (72) meses e inhabilitación para el ejercicio de la profesión por el mismo término.</u> Si como consecuencia de la anterior conducta, sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en una cuarta parte. Artículo 2°. <i>Vigencia.</i> Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 131 A. Omisión o denegación de urgencias en salud. El director, administrador, representante legal y funcionario de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud que sin justa causa, omite, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud a una persona cuya vida se encuentre en situación de inminente peligro, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses. Si como consecuencia de la anterior conducta, sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en una cuarta parte. Artículo 2. <i>Vigencia.</i> Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

La conveniencia del proyecto es indiscutible, motivo por el cual se presenta ponencia positiva en segundo debate al Proyecto de ley número 051 de 2015 ante la Plenaria del Senado, y con algunas modificaciones respecto de lo aprobado por la Comisión.

V. Contenido del articulado

Me permito presentar para consideración de la Plenaria del Honorable Senado de la República el texto normativo con el articulado aprobado en la Comisión Primera del Senado con algunas modificaciones:



**TEXTO DEL PROYECTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 51 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al Capítulo VII del Título I del libro Segundo del Código Penal, el siguiente artículo:

Artículo 131 A. Omisión o denegación de urgencias en salud.

El director, administrador, representante legal y funcionario de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud que sin justa causa, omite, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud a una persona cuya vida se encuentre en situación de inminente peligro, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses.

Si como consecuencia de la anterior conducta, sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en una cuarta parte.

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo dar segundo debate al Proyecto de ley número 051 de 2015, *por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal*, en el pliego de modificaciones adjunto.

Del honorable Senador,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

**PLIEGO DE MODIFICACIONES TEXTO DEL PROYECTO PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal.



El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al Capítulo VII del Título I del libro Segundo del Código Penal, el siguiente artículo:

Artículo 131 A. *Omisión o denegación de urgencias en salud.*

El director, administrador, representante legal y funcionario de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud que sin justa causa, omita, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud a una persona cuya vida se encuentre en situación de inminente peligro, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses.

Si como consecuencia de la anterior conducta, sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en una cuarta parte.

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Senador,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE
LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 51 DE 2015 SENADO**

por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:



Artículo 1°. Adiciónese al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal, el siguiente artículo:

Artículo 131 A. Omisión o denegación de urgencias en salud.

El director, administrador, representante legal, funcionario o contratista de las entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud que sin justa causa, omita, impida, retarde o niegue la prestación del servicio de salud a una persona cuya vida se encuentre en situación de inminente peligro, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a setenta y dos (72) meses e inhabilitación para el ejercicio de la profesión por el mismo término.

Si como consecuencia de la anterior conducta, sobreviene la muerte, la pena de prisión se aumentará hasta en una cuarta parte.

Artículo 2°. *Vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 51 de 2015 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo al Capítulo VII del Título I del Libro Segundo del Código Penal, como consta en la sesión del día 1° de diciembre de 2015, Acta número 24.

PONENTE:

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”