

INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 126 DE 2014 SENADO.

por medio de la cual se prohíbe el cobro de intereses y periodo de cotización durante la suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 126 de 2014 Senado, *por medio de la cual se prohíbe el cobro de intereses y periodo de cotización durante la suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud.*

Honorables Senadores:

Con el fin de dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 5ª de 1992, así como a lo previsto por la Mesa Directiva el 11 de diciembre de esta anualidad, rindo informe de ponencia positiva, al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley número 126 de 2014 Senado, *por medio de la cual se prohíbe el cobro de intereses y periodo de cotización durante la suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud*, se encuentra publicado en la **Gaceta del Congreso** número 804 de 2014, fue presentado a consideración de la Corporación por el honorable Senador José Alfredo Gnecco Zuleta y el honorable Representante Christian José Moreno, el 3 de diciembre de 2014. Se compone de 4 artículos incluido el de vigencia.

Tiene por objeto prohibir el cobro de intereses y periodos de cotización en los que se haya interrumpido el servicio de salud, con ocasión de la suspensión que se haya originado por la falta de pago, en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud; así mismo, permitir que quienes tienen deudas con el sistema, puedan diferir el saldo pendiente de pago en cuotas y de esa manera se levante la suspensión a partir del pago de la segunda de estas.

Como sustento de la iniciativa legislativa los autores expresan que:

¿Conforme a lo descrito en el artículo 48 de nuestra norma Superior, la seguridad social puede ser definida desde dos espectros, por una parte es un servicio público que debe ser prestado de manera obligatoria por parte del Estado y de los particulares autorizados para tal fin y, de otra, un derecho que debe ser garantizado a todos los habitantes, de allí que la jurisprudencia de la Corte Constitucional concluya que la seguridad social es un derecho de la persona que se materializa mediante la prestación de un servicio público de carácter obligatorio, tal como lo aseveró en la Sentencia C-408 de 1994, M. P. Fabio Morón Díaz.

Observada la Seguridad Social desde la perspectiva del servicio público, compete al Estado la dirección, coordinación y control de su prestación, en aras de lograr la protección de la persona humana y de contribuir a su desarrollo y bienestar[1]; mientras que desde la perspectiva del derecho, la Corte ha destacado su naturaleza asistencial y prestacional, cuya garantía debe materializarse de manera progresiva[2].

Dada su naturaleza de derecho prestacional y asistencial, la seguridad social requiere, para su goce efectivo, de desarrollo legal y de la provisión de la estructura y los recursos adecuados para tal propósito[3]. Así las cosas, el carácter progresivo y programático de este derecho impone al Estado el deber de procurar su materialización, en seguimiento de los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia, integralidad, unidad y participación, entre otros[4], para lo cual debe desplegar una actividad de garantía, conforme a los principios fundantes del Estado Social de Derecho.

Es por ello, que desde el parlamento, en ejercicio de las amplias facultades de configuración legislativa que sobre la materia tiene[5], se expidió la Ley 100 de 1993 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, cuyo propósito es brindar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el propósito de lograr el bienestar individual y la integridad de la comunidad.

Este cuerpo normativo establece las normas a las cuales deben sujetarse las empresas autorizadas para la prestación de los servicios de salud, la administración de fondos de pensiones y de riesgos profesionales, así como los afiliados al sistema, quienes podrán hacer efectivos sus derechos en los términos de esta ley y de las normas que la reglamentan.

Ahora bien, la Seguridad Social en Salud está integrada por dos regímenes: por un lado está el Régimen Contributivo que, de acuerdo al artículo 202 de la Ley 100 de 1993 es un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos y las familias del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización, individual y familiar, o un aporte económico previo financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre este y su empleador y de otro el Régimen Subsidiado que consiste, de acuerdo al artículo 211 del mismo cuerpo normativo, en el conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización subsidiada, total o parcialmente, con recursos fiscales o de solidaridad.

En tal sentido, debe anotarse que los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo, que para todos los efectos de producción legislativa son los que interesan en esta iniciativa, son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deben afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el Capítulo I del Título III de la Ley 100 de 1993.

Suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud, cobro de intereses y periodos atrasados

Si bien es cierto, conforme a lo preceptuado en el artículo 209 de la Ley 100 de 1993, los afiliados tienen el deber de facilitar el pago cuando corresponda de las cotizaciones obligatorias a que haya lugar, cuyo incumplimiento acarrea la suspensión de la afiliación y al derecho a la atención del Plan Obligatorio de Salud, no debe desconocerse, que tal interrupción no debería entrañar la generación de intereses de ninguna clase, y mucho menos el cobro de los periodos en los

que no se gozó del servicio, tal como lo indica el aparte final de la misma disposición: Por el período de la suspensión, no se podrán causar deuda ni interés de ninguna clase.

Sin embargo, observamos que el desarrollo reglamentario sobre la materia ha desconocido ese mandato imperativo, de tal suerte que el Decreto número 806 de 1998 dispuso, en el artículo 57 lo siguiente:

Suspensión de la afiliación. La afiliación será suspendida después de un mes de no pago de la cotización que le corresponde al afiliado, al empleador o a la administradora de pensiones, según sea el caso o cuando el afiliado cotizante que incluyó dentro de su grupo a un miembro dependiente no cancele la unidad de pago por capitación adicional en los términos establecidos en el presente decreto.

Cuando la suspensión sea por causa del empleador o de la administradora de pensiones, este o esta deberá garantizar la prestación de servicios de salud a los trabajadores que así lo requieran, sin perjuicio de la obligación de pagar los aportes atrasados y de las sanciones a que haya lugar por este hecho, de conformidad con lo establecido por el parágrafo del artículo 210 y el artículo 271 de la Ley 100 de 1993.

El empleador, la administradora de pensiones o el afiliado deberán para efectos de levantar la suspensión, pagar por todos los períodos atrasados a la Entidad Promotora de Salud, la cual brindará atención inmediata.

Es claro entonces, que el Gobierno nacional haciendo abstracción del ejercicio de la potestad reglamentaria autorizó el cobro de aportes durante el periodo de la interrupción del servicio, así como la aplicación de sanciones derivadas de tal circunstancia, que en la práctica se convierten en intereses de mora. De igual forma generó una circunstancia en virtud de la cual se desampara de manera intencional al cotizante, quien no podrá gozar de la atención del sistema hasta tanto este no efectuó el pago de los periodos atrasados a la entidad promotora de salud, siendo esta una previsión perversa que limita el ejercicio efectivo del derecho a la salud.

Debe anotarse, que si bien el artículo 209 de la Ley 100 de 1993, fue objeto de reproche a través de una acción pública de inconstitucionalidad, su declaratoria de exequibilidad en forma condicionada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-177 de 1998, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, no se refirió al aparte relativo a los intereses y generación de deudas, sino a la distinción entre quienes dejan de efectuar los aportes al sistema, y las consecuencias que ello acarrea en cuanto al trato que se otorga.

Conforme a lo expuesto anteriormente, y la normatividad actual, es necesario observar el carácter irrenunciable del Derecho a la Seguridad Social, que está siendo violentado al exigirle al trabajador independiente el pago de las cuotas atrasadas, para poder trasladarse o para afiliarse a la misma EPS, desconociendo de consuno que el Estado está para garantizarle a todos los habitantes del territorio el acceso a los servicios de salud, que comprende, entre otros aspectos, la posibilidad de afiliarse a una entidad prestadora del servicio de salud, teniendo en cuenta que es un servicio público obligatorio.

¿En ese mismo sentido, debe anotarse que el mandato producido a través de esta iniciativa, erige como un claro postulado que busca hacer efectiva la justicia social y la solidaridad, mandatos de optimización insertos en nuestro modelo de Estado Social de Derecho, puesto que al excluir la posibilidad del cobro de intereses y los periodos atrasados subsiguientes a la suspensión de la afiliación, se está liberando al cotizante de una carga que ni jurídica, ni financieramente pose sustento alguno, y por lo tanto no está obligado a soportar, pues al no continuar prestándosele el servicio y consecuentemente no estar siendo utilizado, no se está generando gasto o afectación alguna al equilibrio económico de las Empresas Promotoras de Salud¿.

En este sentido de conformidad con la Sentencia T-382 de 2013 de la Corte Constitucional, se observa que la situación objeto de análisis ha sido objeto de tutela cuando las personas se encuentran en especial situación de protección, por ende se considera que es viable hacer extensible este tratamiento a la ciudadanía en general, en tanto que la protección de la salud se pone en juego.

No obstante, siendo que la razón de protección es el bienestar del trabajador, los artículos primero y segundo incurren en una imprecisión nociva para el sistema y es que permitiría que los empleadores se excusaran de cumplir con el pago correspondiente sin razón alguna, en la medida que el no pago no generaría intereses, por ello se modificara la redacción, para que se ajuste al propósito esencial de garantizar el servicio de la salud.

De acuerdo al portal de internet www.gerencie.com, en el que titula ¿Parece que es un negocio para las EPS no gestionar el cobro de las cotizaciones, señala que para las EPS es un buen negocio no gestionar oportunamente el cobro de las cotizaciones a salud adeudadas por sus afiliados, a pesar de que las mismas tienen diferentes mecanismos para cobrar a la empresa los valores de las cotizaciones en mora, no obstante, en la mayoría de los casos no los utilizan y dejan correr el tiempo sin tomar las medidas necesarias en procura de proteger los intereses del afiliado y su núcleo familiar¿. Y describe el portal de qué manera es que las EPS actúan:

¿Si el trabajador se encuentra atrasado en los pagos de las cotizaciones, la EPS se limita a suspenderle los servicios para luego en un futuro siempre cobrar las cotizaciones atrasadas con todo e intereses. De esta forma, la EPS gana mucho dinero al no prestar los servicios de salud al trabajador o sus beneficiarios, y no pierde dinero por las cotizaciones atrasadas, porque en el futuro las cobrará con intereses.

Es evidente que la EPS que no cobre oportunamente las cotizaciones, obtiene un gran beneficio, y tal vez esa sea una de las razones por las que no se esfuerzan para conseguir que los afiliados paguen oportunamente.

Recordemos que el afiliado o cotizante al que la EPS le suspende los servicios, para reactivarlos tiene que pagar todas las cotizaciones atrasadas con sus respectivos intereses, y en cambio la EPS no tendrá que asumir ninguna consecuencia por no haber prestado los servicios durante los meses en que los suspendió al trabajador. Una gran ganancia para ella. Claro que es culpa del cotizante por

no pagar oportunamente, pero también es culpa de la EPS por no hacer lo necesario para conseguir el pago oportuno, y máxime si tal pasividad es deliberada y malintencionada; 1[1][1].

Tal como se expuso en el recinto de la Comisión Séptima del Senado, esta iniciativa no busca beneficiar a las empresas y su negligencia, sino que pretende favorecer al trabajador y su beneficiarios, de tal manera que se obligue a la EPS a mantener actualizado el sistema de verificación de pagos, a hacer el seguimiento a los cotizantes independientes, de tal manera que no se les vuelva un negocio el cobro de intereses, además de las cuotas en mora.

Proposición:

Solicito a los honorables Miembros de la Plenaria del Senado, dar segundo debate al Proyecto de ley número 126 de 2014 Senado, por medio de la cual se prohíbe el cobro de intereses y periodo de cotización durante la suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud. En el texto aprobado por la Comisión Séptima del Senado. Junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de agosto año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso*** el informe de ponencia para segundo debate en doce (12) folios al **Proyecto de ley número 126 de 2014 Senado, por medio de la cual se prohíbe el cobro de intereses y periodos de cotización durante la suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud**, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día cuatro (4) de agosto de 2015. Hora 4:25 p. m.

El presente informe de ponencia para segundo debate se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

**PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2014 SENADO**

por medio de la cual se prohíbe el cobro de intereses y periodo de cotización durante la suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud.

El título se modifica y quedará así:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se prohíbe el cobro de intereses y periodo de cotización durante la suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud de los trabajadores independientes.

El artículo 1° se modifica y quedará así:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la salud, buscando que la suspensión de la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud en el régimen contributivo, conlleve a que no se causen intereses cuando el trabajador independiente incurra en mora con el Sistema de Seguridad Social en Salud **y se prohíbe** el cobro de aportes posteriores a la interrupción de la cobertura y se permita la normalización del servicio a quienes realicen acuerdos de pago.

Artículo 2°. Igual al texto aprobado por la Comisión Séptima del Senado.

Artículo 3°. Igual al texto aprobado por la Comisión Séptima del Senado.

Artículo 4°. Igual al texto aprobado por la Comisión Séptima del Senado.

Cordialmente,

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
126 DE 2014 SENADO**

por medio de la cual se prohíbe el cobro de intereses y periodo de cotización durante la suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud de los trabajadores independientes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la salud, buscando que la suspensión de la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud en el régimen contributivo, conlleve a que no se causen intereses cuando el trabajador independiente incurra en mora con el Sistema de Seguridad Social en Salud y se prohíbe el cobro de aportes posteriores a la interrupción de la cobertura y se permita la normalización del servicio a quienes realicen acuerdos de pago.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 209 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 209. *Suspensión de la afiliación.* El no pago de la cotización en el sistema contributivo después de un mes, producirá la suspensión de la afiliación. La Entidad Prestadora del Servicio de Salud comunicará la suspensión de la afiliación dentro de los 8 días siguientes a la configuración de la causal. Durante el periodo de la suspensión no se causarán intereses de ninguna clase cuando esta se presente por culpa del trabajador independiente, ni se podrá cobrar la cotización relativa a los meses de la interrupción del servicio.

Artículo 3°. Los aportantes que antes de entrar en vigencia esta ley se encuentren en mora en el pago de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social podrán suscribir acuerdos de pago, y a partir de la cancelación de la primera cuota se levantará la suspensión de la afiliación, y podrá afiliarse a otra EPS.

Artículo 4°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación y las disposiciones legales contrarias a la presente ley son derogadas.

Cordialmente,

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de agosto año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso** el informe de ponencia para segundo debate en doce (12) folios al **Proyecto de ley número 126 de 2014 Senado**, por medio de la cual se prohíbe el cobro de intereses y periodos de cotización durante la suspensión de la afiliación en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día cuatro (4) de agosto de 2015. Hora 4:25 p. m.

El presente informe de ponencia para segundo debate se publica en la **Gaceta del Congreso**, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,