

Análisis general de la ponencia para primer debate del proyecto de ley 010 del 2020

Luego de hacer una revisión exhaustiva del documento presentado como ponencia para el primer debate de las comisiones séptimas conjuntas del Congreso de la República, y que pretende adelantar una reforma al sistema de salud colombiano, ponemos a consideración lo que, a juicio de la Mesa Antioquia por la transformación del sistema de salud colombiano, son los contenidos más problemáticos de este proyecto de reforma.

Cinco dilemas estructurales del proyecto de ley 010 del 2020

1. ¿Sistema general de seguridad social en salud o sistema de salud?

El PL 010 del 2020 traía en su primera versión el planteamiento de que el SGSSS era una parte del sistema de salud, reiterando la propuesta consignada en el documento Política de Atención Integral en Salud – PAIS - de que el primero contribuía a la garantía del goce efectivo del derecho fundamental de la salud, como lo ordena la ley estatutaria 1751 de 2015. No obstante, la ponencia para el primer debate trae la idea de que es el sistema de salud un componente del SGSSS, esto pudiera aceptarse si realmente el Sistema General de Seguridad Social en Salud estuviera acorde y diseñado para garantizar la protección social y el cuidado integral de la población colombiana sin ninguna clase de discriminación en los componentes de pensiones, riesgos laborales, salud y el control de los determinantes sociales y económicos que permiten avanzar en la garantía de los derechos humanos fundamentales. Sin embargo, sabemos que el SGSSS va en una dirección distinta, pues sus componentes esenciales se han entregado a grupos financieros que no avanzan mucho más allá de una función de mera intermediación financiera, colocando los enormes recursos captados a disposición de negocios especulativos.

Así pues, hasta que no tengamos un Sistema General de Seguridad Social en Salud que contribuya a la garantía de los derechos humanos fundamentales, no podremos



aceptar que este contenga al denominado sistema de salud planteado en la ley estatutaria.

2. Legaliza conceptos cuestionables que atentan contra la integralidad.

El proyecto de ley trae componentes ya incluidos en resoluciones que han sido cuestionadas por el mismo gobierno, verbo y gracia, el desarrollo de las denominadas Rutas Integrales de Atención en Salud – RIAS -, un elemento del modelo integral en salud reglamentado a su vez por otra resolución, así como las denominadas redes integradas e integrales de servicios de salud, y los prestadores primarios y complementarios. Todo lo anterior va en detrimento de lo consignado en la ley 1438 del 2011 sobre tener un sistema de salud soportado en el *Primary Health Care*, o APS, y operado con Redes Integradas de Servicios de Salud – RISS -, cuyo objeto principal es disminuir la fragmentación de servicios entre la denominada “salud colectiva” y la “salud individual”, bajo el objetivo de promover la cooperación por sobre la competencia entre prestadores de servicios de salud, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.

Lo ofrecido en el informe de ponencia va en la misma dirección de seguir fragmentado los servicios en contravía el cuidado integral de la población colombiana.

3. La salud pública sigue siendo la cenicienta del sistema de salud.

A pesar de todo lo vivido con ocasión de la pandemia por Covid-19, que dejó explícitos los graves problemas estructurales que tiene el SGSSS, entre los cuales se puede señalar que adolece de un enfoque hacia el control de los determinantes sociales y económicos; menosprecia la acción intersectorial por la salud a la vez que minimiza la rectoría y la autoridad sanitaria, con lo que debilita a las entidades territoriales. Se observa que la ponencia del proyecto de ley no fortalece con recursos las competencias del estado a nivel territorial, y por el contrario lo trata como un simple actor más.

Así las cosas, pareciera que todo lo vivido durante la pandemia no se tiene en cuenta por parte del ejecutivo ni de los congresistas ponentes de la reforma.



Info.mesaantioquia@gmail.com



3116174809



infomesaantioquia.wixsite.com/mesaantioquia

4. Profundiza la perspectiva de negocio y potencia el desvío de recursos.

La ponencia del PL 010 de 2020 en varios de sus artículos insiste en profundizar el modelo comercial y mercantil signado por la ley 100 de 1993, destacándose artículos como:

- **Aplicación del Régimen de insolvencia a EPS e IPS**, según lo descrito en la ley 1116 de 2006, *El cual regula el tipo de procedimiento denominado de Liquidación judicial y prevé en general que ante el juez del concurso se disponga de los bienes del deudor con miras a poner fin a la actividad comercial de la empresa, transformando en dinero los bienes a través de la venta directa o subasta privada y distribuyendo después el producto de la venta o, en caso de no ser posible la venta en todo o en parte, celebrando un acuerdo de adjudicación entre los acreedores aplicando la prelación legal de créditos o en su defecto adjudicándolos a través de providencia judicial.*

Lo anterior implica una homologación del papel de las EPS con empresas comerciales, es decir, se insiste en la mercantilización de los servicios de salud como misión del “SGSSS”.

- **Creación de un fondo de aseguramiento:** Con el cual se crea otro negocio a los aseguradores comerciales y a las entidades financieras, pues las EPS de manera obligatoria, y las IPS voluntariamente, destinarán recursos para que el mencionado fondo asegure contingencias por quiebra, ante todo de alguna EPS, para tratar de resarcir los pasivos que deje la empresa en liquidación.
- **Legalización de los conglomerados en salud:** Con este artículo se trata de revivir una vieja tesis expuesta por la intermediación financiera en salud, donde se defiende que los recursos de destinación específica provenientes de la UPC se pueden destinar hacia otros fines e incluso privatizarse, pues al legalizar la figura de conglomerado (empresa matriz de la EPS, prestadores de servicios de salud, empresas auditoras, proveedor de medicamentos y dispositivos, instituciones educativas, etc.) será muy difícil hacerle control a los recursos



públicos los cuales se pierden en el entramado de negocios del conglomerado, facilitando así el desvío de recursos hacia otros fines distintos a la atención en salud.

En el pasado, esta figura corporativa fue desarrollada por Saludcoop EPS y terminó siendo investigada y sancionada por la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría General de la República y la Superintendencia Nacional de Salud. Cada una de estas instituciones identificó no solo el desgüeño administrativo, las enormes fallas en la atención en salud de la población afiliada, sino también y lo más grave, el desvío de recursos por más de dos billones de pesos hacia negocios de particulares.

Cabe recordar que la ley 1751 del 2015, y una extensa jurisprudencia, definen que los recursos provenientes de la UPC no pueden hacer parte del patrimonio de entidades territoriales y mucho menos de las EPS.

5. El proyecto de ley 010 del 2020 sigue plagado de artículos con vicios de inconstitucionalidad.

El informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas del PL 010 del 2020 contiene varios artículos viciados de inconstitucionalidad de los cuales se destacan los siguientes:

- **Declaración de emergencia sanitaria:** Lo más novedoso que trae la ponencia es su capítulo 2, el cual entrega al ministerio de salud y protección social la potestad de declarar una emergencia sanitaria donde sus mandatos serán irrefutables, al decir: *“Las medidas sanitarias son de inmediata ejecución, contra las mismas no procede recurso alguno y solo requieren, para su formalización, el respectivo acto administrativo. Su incumplimiento será considerado como una conducta que vulnera el SGSSS.”*

La más reciente emergencia sanitaria declarada en el país fue acompañada por la declaratoria de una emergencia social acorde con el artículo 215 de la Constitución Nacional que otorga esta herramienta para que el presidente expida decretos con fuerza de ley que permitan una respuesta ágil y oportuna ante un



evento súbito que amenaza la estabilidad del país, estos decretos con fuerza de ley tienen que pasar por una revisión inmediata de la Corte Constitucional, situación que el artículo en mención no tendría. Esto genera un desequilibrio de poderes, nos aproxima a un estado autoritario y contradice de manera importante la Constitución Nacional.

- **Plan único de beneficios:** El artículo 30 del texto propuesto para el primer debate del PL 010 del 2020 abre la posibilidad para que el gobierno nacional dentro de los 18 meses posteriores a la firma de la ley defina qué servicios y tecnologías de bajo costo serán pagadas con la UPC y qué tecnologías de alto costo y baja frecuencia serán pagados con recursos distintos a la UPC. Esto abre la posibilidad para que el gobierno, a puerta cerrada, disminuya los servicios y tecnologías que en principio deben ser todos los dispuestos en el país y garantizados por el SGSSS, obviamente lo anterior va en contravía de la ley estatutaria en salud y pone el criterio de sostenibilidad financiera como barrera a la garantía del goce efectivo del derecho fundamental, pues se insiste en determinar un listado explícito de medicamentos y procedimientos, saltándose la decisión de la Corte Constitucional en el sentido de que el listado explícito debe ser de las exclusiones siempre y cuando cumplan con unos criterios específicos, pero que no obstante, pudieran ser tutelables por los ciudadanos.
- **Continúa la discriminación de la población según su capacidad de pago:** El PL 010 del 2020 sigue planteando que la población colombiana, para que se le garantice el derecho fundamental a la salud, debe afiliarse a un régimen según sus posibilidades económicas, lo que vulnera el principio de universalidad que rige el derecho fundamental a la salud, en el sentido de que todos “*Los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental a la salud en todas las etapas de la vida*”, por lo que entonces no es necesario afiliarse a ningún tipo de régimen.



- **Entrega al ejecutivo acciones que son reserva de ley:** En varios de los artículos, se le entrega al gobierno nacional la posibilidad de cambiar la estructura del estado, ya sea definiendo categorías de las entidades territoriales o de las empresas sociales del estado (hospitales públicos), lo que es ajeno a la Constitución Política Nacional.

Solicitud de archivo

El texto elaborado para la ponencia del PL 010 del 2020, además de los dilemas estructurales anotados anteriormente, no resuelve las fallas estructurales del SGSSS, que se han hecho más evidentes durante la pandemia originada por la Covid-19, tales como: la segmentación de la población de manera discriminatoria, la fragmentación de los servicios y el enfoque curativo que vulnera a la dignidad humana, toda vez que es necesario que los colombianos se afecten para empezar a atenderlos.

Finalmente, solicitamos a las comisiones conjuntas del congreso archivar el mencionado proyecto de ley por su inconveniencia, porque no resuelve los problemas del sistema de salud colombiano y, especialmente, por los ya descritos vicios de inconstitucionalidad.