

Balance de las respuestas del sistema político colombiano en los temas de salud durante el periodo 2023-2024

Autora: María Margarita Martínez Garbiras

Introducción

Durante el periodo legislativo 2023-24, se discutieron y debatieron múltiples proyectos de ley enfocados en la reforma del sistema de salud en Colombia. Desde el inicio de su mandato, el presidente Gustavo Petro ha impulsado una agenda ambiciosa para transformar los sectores sociales fundamentales del país, con especial atención en la salud pública. Sin embargo, la implementación de estas reformas ha enfrentado varios desafíos, incluyendo la fragilidad de la coalición gubernamental y diversos escándalos que han afectado la favorabilidad del presidente.

En esta legislatura, se presentaron aproximadamente 61 proyectos de ley relacionados con temas de seguridad social y salud. De estos, un 85.2% correspondieron a proyectos de ley ordinaria, un 8.2% a proyectos de acto legislativo, y un 6.6% a proyectos de ley estatutaria. La mayoría de las iniciativas se enfocaron en ajustar y mejorar el marco legislativo existente, abordando áreas como salud mental, salud menstrual y discapacidad.

Aunque algunos proyectos importantes, como la reforma a la salud, fueron archivados durante el proceso legislativo, se lograron avances significativos en otros frentes. La aprobación de la reforma pensional y los primeros debates de la reforma laboral ilustran un panorama legislativo de disenso conciliador, seguramente, se continuará con un "estancamiento moderado" que se observó en la pasada legislatura.



Este informe proporciona un análisis detallado del desempeño legislativo en el sector salud, destacando tanto los logros como los retos enfrentados. Además, se examina las respuestas del Ejecutivo y las actuaciones del poder Judicial.

Contexto

Balance legislativo

El presidente Gustavo Petro desde la campaña asumió como meta implementar una serie de reformas políticas destinadas a transformar los principales sectores sociales del país. De esta manera, el gobierno propuso una agenda orientada a modificar el sistema de seguridad social. Con el fin de lograr este objetivo, el gobierno buscó consolidar una mayoría significativa en el Congreso de la República que le permitiera presentar sus principales reformas y fortalecer su legitimidad frente al sistema democrático. No obstante, el hundimiento de la reforma a la salud demostró la fragilidad y la inconsistencia de la coalición que poco a poco se desdibujó.

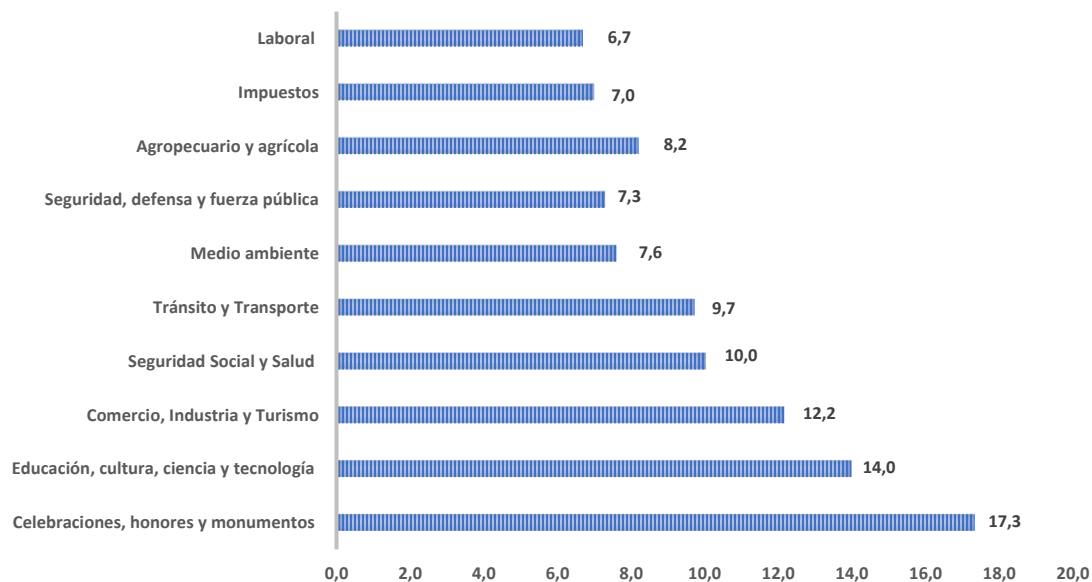
A lo anterior, se le sumaron una serie de escándalos que fueron deteriorando la favorabilidad en la imagen del presidente ([ver: encuestas junio 2024](#)) e igualmente, el gobierno no logró (a través del ministro del interior), negociar de manera exitosa con los partidos. Por consiguiente, optó por la estrategia de lograr acuerdos con algunos congresistas de los dos partidos tradicionales (Liberal y Conservador) y de la U, logrando convencerlos para apoyar algunos de los proyectos de reforma de manera individual.

Aunque la reforma a la salud se archivó durante el tercer debate en la Comisión Séptima del Senado y la reforma a la educación se hundió, la reforma pensional fue sancionada y la reforma laboral se aprobó en su primer debate, dando como resultado un escenario de disenso conciliador lo cual propició “un estancamiento moderado” la pasada legislatura. Según informes del Congreso de los 24 proyectos presentados por el gobierno, fueron aprobados el 33%.

Ahora bien, del total de 675 proyectos presentados en la legislatura que finalizó el 20 de julio, solo el 3,7% (25) lograron ser aprobados, mientras que, el 49% (331) fueron archivados. El 47,2% (319) deberán ser discutidos antes de que el primer periodo legislativo de esta tercera legislatura finalice.

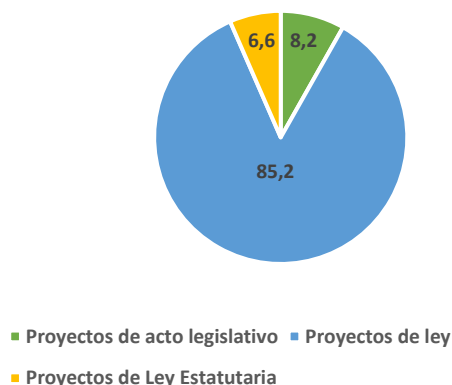


TOP 10 DE LOS TEMAS-CONGRESO LEGISLATURA (JULIO 2023-JULIO 2024)



Seguridad Social y Salud

Porcentaje tipo de proyecto
Seguridad Social y Salud



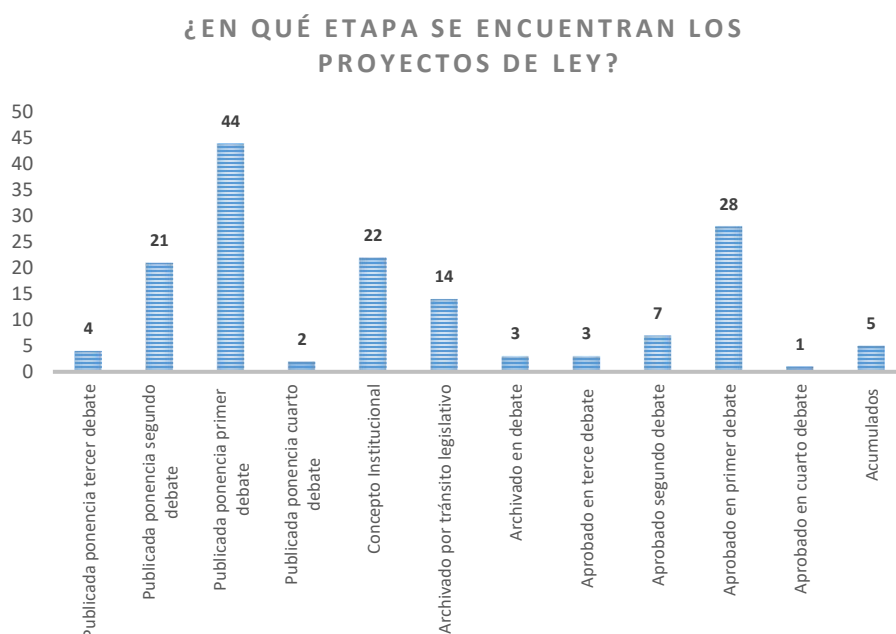
proyectos) fueron proyectos de ley estatutaria.

En la legislatura pasada se presentaron alrededor de 61 proyectos de ley relacionados con temas de seguridad social y salud, entre esos la reforma a la salud.

De los anteriores, el 85,2% (52 proyectos) correspondieron a proyectos de ley ordinaria, el 8,2% (5 proyectos) fueron proyectos de acto legislativo, y el 6,6% (4



Esto demuestra que la mayoría de las iniciativas legislativas en esta área se enfocaron en proyectos de ley ordinaria, lo cual sugiere una intención de realizar modificaciones y mejoras dentro del marco legislativo existente o a regular temáticas propias de la salud, como, por ejemplo, salud mental, salud menstrual y discapacidad entre otras. Los proyectos de acto legislativo, que representan cambios más estructurales y profundos en la Constitución, y los proyectos de ley estatutaria, que regulan derechos y deberes fundamentales, tuvieron una presencia menor.



El 22.9% de los proyectos relacionados con seguridad y salud que fueron discutidos en ambas cámaras fueron archivados debido a problemas de tránsito legislativo. Entre los temas abordados en estos proyectos se encontraban: la disforia de género, disposiciones para garantizar la responsabilidad patrimonial en las Entidades Promotoras de Salud (EPS), la donación de órganos y la reproducción humana asistida.

El 5% de los proyectos fueron archivados durante el debate, incluyendo temas como el Decreto Reglamentario Único del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016 y la eliminación de impuestos saludables, entre otros. Otro 5% de los proyectos fueron retirados por sus autores, tales como el aumento en la cobertura de vacunación contra el Virus del Papiloma Humano y la reestructuración del Sistema Nacional de Salud de la Fuerza Pública.



Por otro lado, el 36.1% de los proyectos de ley recibieron un concepto institucional, mientras que el 46% fueron aprobados en primer debate. Entre estos proyectos aprobados se encuentran: la creación de la Ruta Integral de Prevención y Atención para la Salud Mental de Niños, Niñas y Adolescentes (RISMNA), la salud menstrual, la atención móvil e itinerante en salud, la creación de la Política Nacional de Salud Mental, y el fortalecimiento de la comunidad lactante.

El comienzo de la tercera legislatura: ocho iniciativas del gobierno

Esta legislatura que comenzó el pasado 20 de julio tendrá varios retos, por un lado, para el gobierno nacional entre los que se destacan la reforma laboral, la presentación de un nuevo proyecto de reforma a la salud, así como, la no muy clara Asamblea Nacional Constituyente. Esta será la legislatura en la cual el nuevo ministro del interior medirá fuerzas. Por el otro, para el Congreso será importante sacar adelante varias iniciativas de origen legislativo. Además, este periodo es fundamental para evaluar el rendimiento de los congresistas, en especial, de aquellos que buscan ser reelegidos en las elecciones de marzo de 2026.

Partiendo de lo anterior, el primer paso que se observó en la instalación de este nuevo periodo fue la elección y conformación de las mesas directivas para cada una de las cámaras, en las que no hubo mayores sorpresas. Las mesas quedaron conformadas de la siguiente manera:

Mesa directiva senado	Senador	Mesa directiva Cámara	Representante
<i>Presidente</i>	Efraín Cepeda (Partido Conservador)	<i>Presidente</i>	Jaime Salamanca (Alianza Verde)
<i>Vicepresidente</i>	Jhon Jairo Roldán (Partido Liberal)	<i>Vicepresidente</i>	Jorge Tovar (Curules de Paz)
<i>Vicepresidente</i>	Alirio Barrera (Centro Democrático)	<i>Vicepresidente</i>	Lina Garrido (Cambio Radical)



Aunque, para esta fecha no se conocen los nombres de las mesas directivas de cada comisión constitucional, si se conoce a que partido le corresponde. De esta manera, cada mesa quedaría conformada de la siguiente manera:

Comisión Senado	Partido	Comisión Cámara	Partido
<i>Primera</i>	Partido Verde	<i>Primera</i>	Partido de la U
<i>Segunda</i>	Cambio Radical/ Partido de la U	<i>Segunda</i>	Pacto Histórico
<i>Tercera</i>	Partido Liberal	<i>Tercera</i>	Partido Liberal
<i>Cuarta</i>	Partido Verde	<i>Cuarta</i>	Partido de la U
<i>Quinta</i>	Pacto Histórico	<i>Quinta</i>	Curules de Paz/Pacto Histórico
<i>Sexta</i>	Pacto Histórico	<i>Sexta</i>	Cambio Radical
<i>Séptima</i>	Partido Conservador	<i>Séptima</i>	Partido Conservador

A partir del 20 de julio, se empieza a comprender con mayor claridad la propuesta de agenda legislativa impulsada por el gobierno nacional, que incluye ocho proyectos de ley y reformas constitucionales clave. El objetivo es avanzar en estos temas durante el primer periodo de la legislatura, abordando los siguientes puntos:

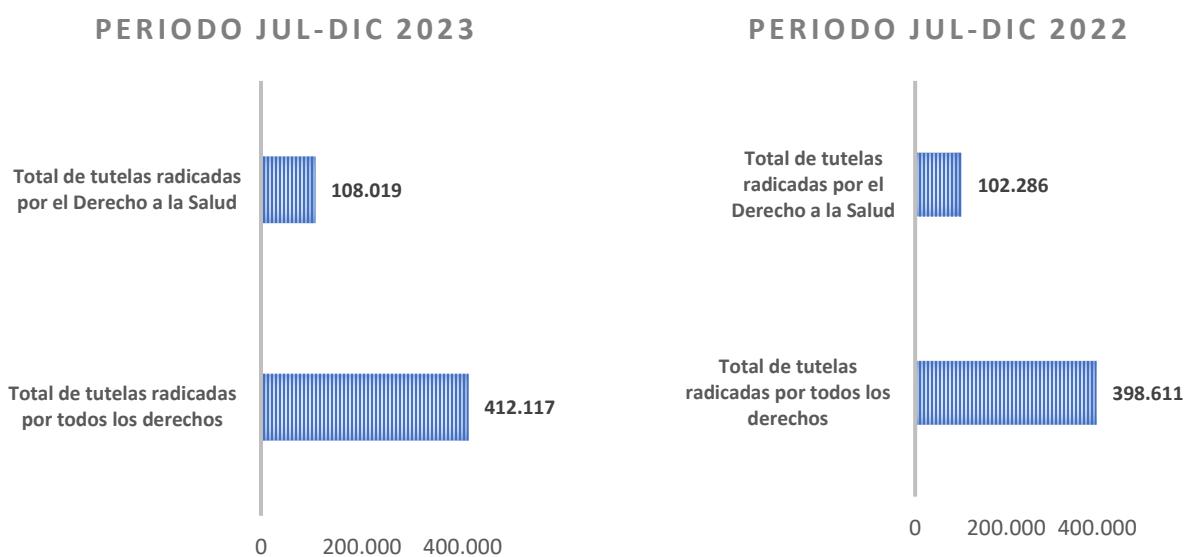
- Reforma a la Salud
- Reforma Laboral
- Reforma a la Ley de Servicios Públicos
- Regulación de la Pequeña Minería
- Reforma del Sistema Penal Acusatorio
- Ley Estatutaria de Educación
- Optimización de Inversiones para la Transformación Económica
- Proyecto de Acto Legislativo para la Autonomía Territorial



Balance judicial

Corte Constitucional

Entre julio y diciembre de 2023 (correspondiente al primer semestre de la legislatura), se interpusieron 412.117 tutelas, de las cuales el 26,2% (108.019) correspondieron a servicios relacionados con la salud. Este recurso para defender el derecho a la salud aumentó un 2,1% respecto al mismo periodo en 2022. Entre julio y diciembre de 2022, se interpusieron 5.733 tutelas

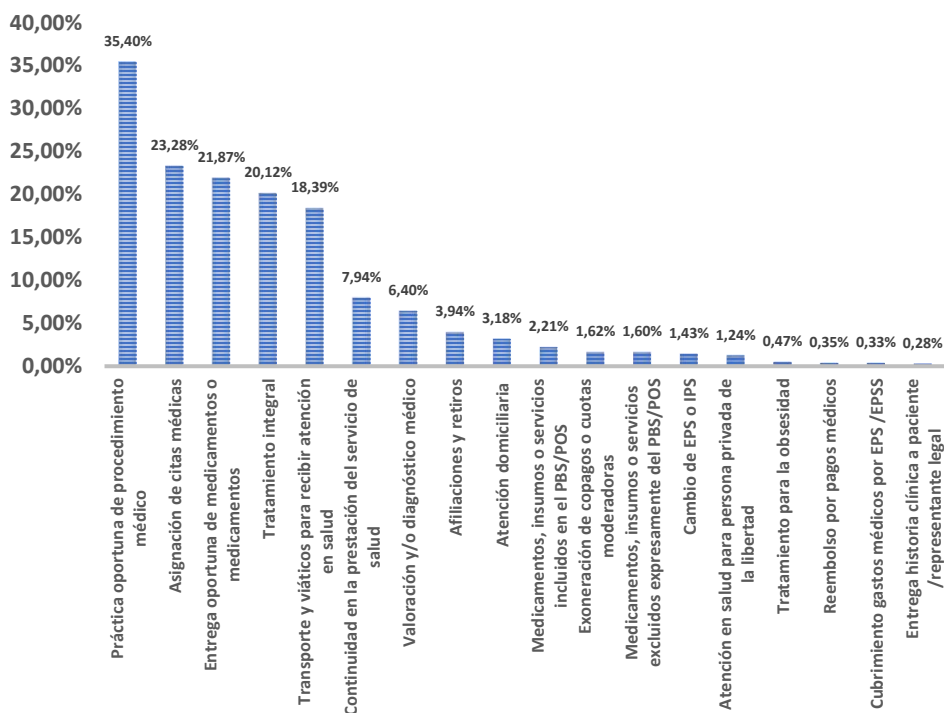


menos.

La Corte ha establecido ciertos criterios para agrupar las reclamaciones en el ámbito de la salud. Durante el período de julio a diciembre de 2023, se observó que las principales reclamaciones se centraron en:



PRETENSIONES RECLAMADAS (JUL-DIC 2023)



- Práctica oportuna de procedimientos médicos (35%): Este fue el motivo de reclamación más frecuente, destacando la importancia de recibir atención médica en tiempo adecuado para evitar complicaciones en la salud de los pacientes.
- Asignación de citas médicas (23,28%): Un porcentaje significativo de las reclamaciones se relacionó con la dificultad para obtener citas médicas, lo que refleja problemas en la gestión y programación de las consultas.
- Entrega oportuna de medicamentos (21,87%): La falta de acceso rápido a los medicamentos necesarios fue otra preocupación importante, indicando posibles deficiencias en la cadena de suministro y distribución de fármacos.
- Prestación de un tratamiento integral (20,12%): Las reclamaciones en este aspecto subrayan la necesidad de un enfoque holístico en el tratamiento de los pacientes, asegurando que se cubran todas sus necesidades médicas de manera coordinada.

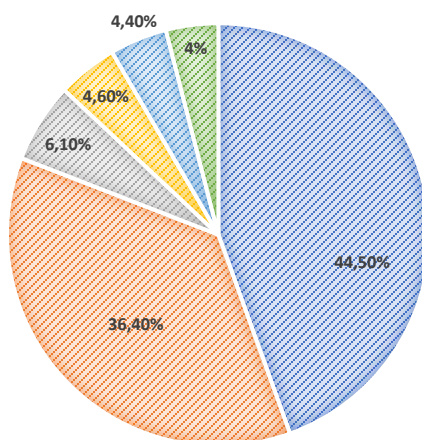


- Derecho a transporte y viáticos para recibir atención en salud (18,39%): Finalmente, un número considerable de reclamaciones se refería a la cobertura de los gastos de transporte y viáticos, esencial para que los pacientes puedan acceder a los servicios de salud necesarios.

Según el Informe de Tutelas en Salud de 2023 presentado por el Ministerio de Salud, en el 25,1% de los casos, los jueces de tutela no evidenciaron una vulneración del derecho a salud y, por tanto, no la concedieron.

PORCENTAJE DE TUTELAS SALUD Y CICLO DE VIDA 2023

■ Adulthood ■ Vejez ■ 4 Juventud
■ Infancia ■ Adolescencia ■ Primera infancia



la

El informe también reveló el porcentaje más alto de tutelas fue interpuesto por personas en el ciclo de adultez (44,6%), mientras que el menor número fue promovido en el ciclo de la primera infancia (4%).

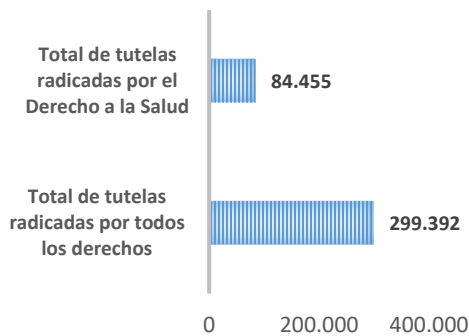
que

En el segundo periodo legislativo, que comenzó el 16 de febrero del presente año, se interpusieron 84.455 tutelas para amparar el derecho a la salud. Al comparar este número con el mismo periodo del año anterior, se observa que en 2023 se presentaron 5.251 tutelas más que en los primeros seis meses de 2024.

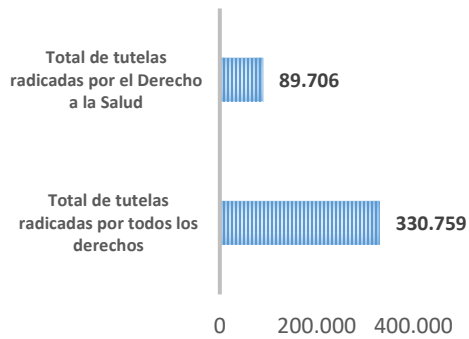
Este descenso en el número de tutelas podría indicar una mejora en algunos aspectos de la prestación de servicios de salud o, alternativamente, podría reflejar una reducción en la accesibilidad o disposición de los ciudadanos para interponer tutelas.



PERIODO ENE-JUN 2024

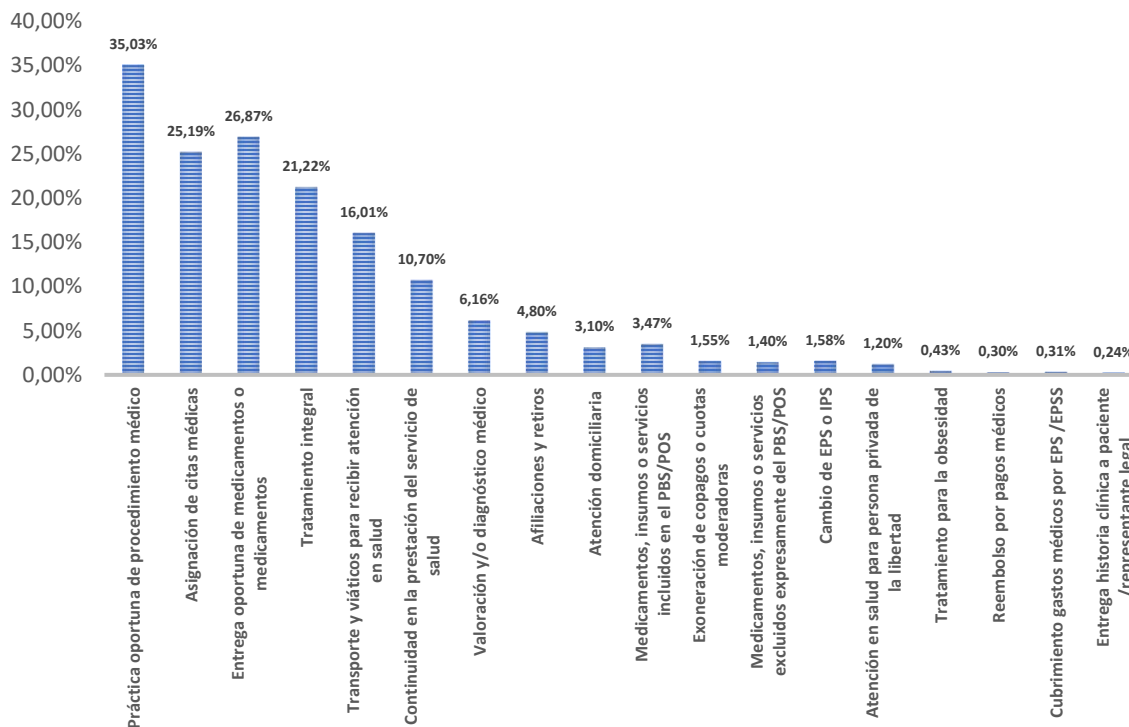


PERIODO ENE-JUN 2023



Para este periodo, las reclamaciones en el ámbito de la salud con el mayor porcentaje fueron:

PRETENSIONES RECLAMADAS (ENE-JUN 2024)



Como se observó en el periodo anterior (julio-diciembre de 2023), los datos indican que las reclamaciones más comunes entre los pacientes se centran nuevamente en la falta de oportunidad y eficiencia en los procedimientos médicos y la asignación de citas, seguidos de problemas con la



entrega de medicamentos y la atención integral. Las dificultades con el transporte y los viáticos, aunque menos prevalentes, también representan un área importante de insatisfacción.

Balance Gobierno

En el mes de abril de este año, la reforma de la salud, una de las apuestas más importantes del gobierno nacional, fue archivada tras casi 14 meses de debate político y público. Como se ha podido observar desde los análisis de INNOS, la reforma contenía varios puntos destacados, no obstante, el punto de quiebre fue la propuesta de transformar el rol de las EPS, en gestoras de vida, así como, el concepto del Ministerio de Hacienda sobre el impacto fiscal de la reforma.

Ahora bien, mientras la reforma era archivada en la Comisión Séptima del Senado, el gobierno nacional, en cabeza de la Superintendencia de Salud decidió intervenir dos de las EPS más grandes del país, Sanitas y la Nueva EPS. Las razones principales que argumentó el gobierno fueron, el incumplimiento de las reservas técnicas y la insatisfacción de los pacientes, como, por ejemplo, la asignación oportuna de citas y consultas, la entrega de tecnologías médicas, y la autorización y atención de otros servicios de salud. Aunque, en este sentido ya había iniciado la intervención de otras entidades desde el mes de septiembre de 2023.

Decretos

Durante el periodo de la legislatura, el gobierno emitió nueve decretos, la mayoría enfocados en el tema de salud y dos de ellos centrados en responder a la crisis de sistema. Así, por ejemplo, en el mes de junio, el gobierno expidió el Decreto No 719 de 05 junio de 2024 con el cual se busca hacer efectivo el cumplimiento del artículo 35 de la Ley 1438 de 2011. Este se centró en:

- Garantizar la continuidad de la prestación del servicio de salud de los afiliados como consecuencia del retiro o liquidación voluntaria, de la revocatoria de la autorización de funcionamiento o de la certificación de habilitación, o de la intervención forzosa administrativa para liquidar de las Entidades Promotoras de Salud – EPS.
- Modificar las condiciones del mecanismo de movilidad.



- Y, permitirles a los afiliados del régimen subsidiado que adquieran condiciones para cotizar, podrán permanecer en la EPS del régimen subsidiado.

En abril del presente año, el gobierno también expidió el Decreto 489 con el cual se definen los porcentajes y condiciones para el giro directo de los recursos correspondientes a la Unidad de Pago por Capitación - UPC del régimen contributivo y de presupuestos máximos por concepto de servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC de los regímenes contributivo y subsidiado.

Resoluciones

En este periodo de estudio, el Ministerio de Salud publicó alrededor de 73 resoluciones. Algunas de estas están directamente relacionadas con el funcionamiento del sistema de salud, entre esas se destacan:

Resolución No. 980 de 2024 por la cual se efectúa la categorización del riesgo de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial para la vigencia 2024. Así mismo, esta la Resolución No. 784 del presente año. El objetivo de esta es establecer las condiciones y el procedimiento que deben cumplir las entidades promotoras de salud, las entidades adaptadas, los programas de salud que administran las cajas de compensación familiar y las instituciones prestadoras de servicios de salud, que se encuentren en proceso de liquidación, para culminar los asuntos pendientes ante la ADRES.

Para este mismo periodo, también se publicó la Resolución No. 769 con la cual se introducen los cambios en la generación, consolidación y reporte de listados censales de poblaciones especiales en el sistema de salud. El objetivo, adaptarse a los cambios normativos y tecnológicos que afectan el registro y la gestión de datos de las poblaciones subsidiadas. Asimismo, el Ministerio resolvió a través de la Resolución No. 641 de 2024, adoptar el listado de servicios y tecnologías excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud, resultado del procedimiento técnico-científico, participativo, de carácter público, colectivo y transparente de exclusiones.



La Resolución No. 400 de 2023 con la cual se establecen nuevos requisitos para proyectos de infraestructura hospitalaria, entre otras disposiciones. La Resolución No. 227, estableció una nueva metodología para definir los Presupuestos Máximos de la vigencia 2023 a asignar a las Entidades Promotoras de Salud- EPS de los regímenes contributivo y subsidiado, así como para las entidades adaptadas.