



PROYECTO DE LEY No. _____ de 2021

“Por medio de la cual se modifica parcialmente la ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Autorícese la financiación pública de los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología, creados por la ley 1193 de 2008.

ARTÍCULO SEGUNDO: Para la planeación y ejecución de los recursos destinados a la financiación de los tribunales seccionales de que trata esta ley, se observarán los principios de racionalidad en el gasto, moralidad y eficacia.

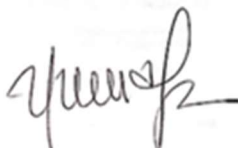
ARTÍCULO TERCERO: El artículo 42 numeral 42.18 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

“Artículo 42 numeral 42.18: Reglamentar el uso de los recursos destinados por las entidades territoriales para financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica, los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería y los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología.”

ARTÍCULO CUARTO: El artículo 43 numeral 43.1.8 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

“Artículo 43 numeral 43.1.8: Financiar los Tribunales Seccionales de Ética Médica y Odontológica, los Tribunales Departamentales y Distritales Éticos de Enfermería y los Tribunales Seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología y vigilar la correcta utilización de los recursos.”

ARTÍCULO QUINTO: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 CARLOS EDUARDO ACOSTA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Colombia Justa Libres	 JUAN DIEGO ECHAVARRIA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal
 JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara por el Casanare Partido Centro Democrático	 NORMA HURTADO SANCHEZ Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido de la U

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA LEY

El objetivo del presente proyecto de ley es regular la financiación pública, para garantizar la puesta en marcha y el funcionamiento de los Tribunales seccionales Bioéticos y Deontológicos de Bacteriología creados por la ley 1193 de 2008.

2. JUSTIFICACIÓN

La Constitución Política en su artículo 26 consagra la libre escogencia de profesión u oficio y reconoce la libre asociación en colegios u organizaciones profesionales. Esta disposición es el derrotero de un marco de formación, gestión y ejercicio aplicable al talento humano en salud, tanto de nivel profesional como auxiliar, en el caso de los primeros basados en la autonomía

profesional cuyos desarrollos normativos jurídicos se gestaron a través de las leyes, de naturaleza ordinaria, que regularon las respectivas profesiones y de la ley 1164 de 2007¹.

Mediante la expedición de la ley 1193 de 2008² se atendió la necesidad de creación de los tribunales nacional y seccionales ético profesionales para el ejercicio de la Bacteriología, con la modificación parcial de la ley que regula su ejercicio expedida 5 años atrás³.

A nivel de ley estatutaria, la ley 1751 de 2015 consagró la salud como un derecho fundamental autónomo, recogió pronunciamientos de la Corte Constitucional, orientados hacia la autonomía profesional para ser ejercida en el marco de esquemas de autorregulación, ética, racionalidad y evidencia científica, acentuando la prohibición del abuso en el ejercicio profesional que atentara contra la seguridad del paciente, so pena de ser sancionada por los tribunales u organismos profesionales competentes y por los organismos de inspección, vigilancia y control en el ámbito de sus competencias⁴.

Precisamente a efectos de posibilitar el ejercicio de autorregulación y autocontrol de las profesiones, es menester procurar el financiamiento de los respectivos tribunales deontológicos, tanto los de nivel nacional, como departamental; lo cual sólo es viable en la medida en que se imprima un tratamiento equitativo al de otras profesiones del área de la salud, que cuentan con tribunales éticos o deontológicos en funcionamiento, financiados con recursos públicos⁵.

¹* Elaborado por Diana Hincapié Cetina, miembro del grupo de investigación REPENSARElDERECHO (A en Minciencias) para el Colegio Nacional de Bacteriología (CNB).

“por la cual se dictan disposiciones en materia de talento humano en salud.” Publicada en Diario Oficial No. 46.771 de 4 de octubre de 2007.

²“Por la cual se modifica parcialmente la Ley 841 de 2003 y se dictan otras disposiciones.” Publicada en Diario Oficial No. 46.984 de 9 de mayo de 2008.

³Ley 841 de 2003 “Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Bacteriología, se dicta el Código de Bioética y otras disposiciones.” Publicada en Diario Oficial No. 45.335, de 9 de octubre de 2003.

⁴Artículo 17 de la Ley 1751 de 2015: “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.” Publicada en Diario Oficial No. 49.427 de 16 de febrero de 2015.

⁵Hoy día, sólo las profesiones de Medicina, Odontología y Enfermería cuentan con recursos girados por el Ministerio de Salud y de la Protección Social y algunos tribunales departamentales, con recursos de la respectiva entidad territorial.

Esta financiación supone un marco legal conformado por las respectivas leyes de ejercicio de las profesiones que prevén la creación de los tribunales nacionales, con cargo a recursos del presupuesto del Ministerio de Salud y de la Protección Social, y, de otra parte, los departamentales o seccionales, que junto con la ley orgánica 715 de 2001⁶, que contiene disposiciones relacionadas con la competencia de las entidades territoriales, ordena la disposición en los presupuestos de las entidades territoriales de los recursos necesarios destinados al funcionamiento de los tribunales departamentales o seccionales⁷.

Recordemos que el control deontológico profesional está inspirado, además de la autorregulación y el autocontrol profesionales, en un ejercicio con decoro y respeto hacia los colegas y los pacientes propios de, la prestación de un servicio público esencial, como el de la salud y la efectividad en la garantía de ejercicio de un derecho fundamental a la salud, entendida ésta última en una noción integral y sistémica, más que en una mera ausencia de enfermedad.

Tomemos la definición de Deontología como: “conjunto de principios y reglas que han de guiar una conducta profesional. El código de deontología es un conjunto de normas que se aplican a un colectivo de profesionales y que hace las veces de un prontuario (conjunto de reglas) morales. El código de ética y deontología constituye el conjunto de preceptos de carácter moral que aseguran una práctica honesta y una conducta honorable a todos y cada uno de los miembros de la profesión”⁸.

De modo que el control que los propios colegas efectúen del actuar de un profesional impacta notoriamente en el desarrollo del ejercicio de la profesión misma, así la pretensión de propiciar un financiamiento de los tribunales se convierte en la única vía para garantizar su real

⁶“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.” Publicada en Diario Oficial No 44.654 de 21 de diciembre de 2001.

⁷Cronológicamente, para la profesión de Medicina: su tribunal nacional se creó y ordenó financiar mediante la Ley 23 de 1981, mientras la Ley 715 de 2001 previó la financiación territorial. Para la profesión de Odontología su tribunal nacional se creó y ordenó financiar mediante la Ley 35 de 1989, mientras la Ley 715 de 2001 previó la financiación territorial. Para la profesión de Enfermería su tribunal nacional se creó y ordenó financiar mediante la Ley 266 de 1996, mientras la Ley 715 de 2001 (modificada parcialmente por la Ley 1446 de 2011, con ese exclusivo propósito), previó la financiación territorial.

⁸Vidal Casero, María del Carmen. Información sobre códigos deontológicos y directrices sobre ética en internet. Publicado en la Revista Bioética y Ciencia de la Salud, vol. 5 No. 4. Pp. 1. En: https://www.bioeticacs.org/iceb/seleccion_temas/deontologia/CODIGOS_DEONTOLOGICOS.pdf

funcionamiento y la garantía del principio constitucional del debido proceso en su desarrollo de la doble instancia, y en la respectiva ley ordinaria que regulan la Bacteriología, de suerte que el tribunal nacional desata los recursos de apelación que en sede administrativa se interpongan contra las decisiones de los tribunales departamentales o seccionales que ejercen, por regla general la primera instancia.

Cabe acotar que quienes ejercen el control administrativo ético disciplinario de las profesiones son los miembros de los tribunales cuya calidad no es la de empleados públicos, sino la de particulares en ejercicio de una función pública, delegada por el Estado y como pares de los sujetos investigados. Esa es la razón por la cual numerosos medios de control de reparación directa relacionados con presunta responsabilidad civil extracontractual por fallas en la garantía de calidad en la prestación del servicio de salud, se han enervado contra la Nación- Ministerio de Salud y de la Protección Social-, precisamente ante la ausencia de tribunales que ejerzan el autocontrol del ejercicio profesional.

Si bien, la naturaleza del control es diferente, en tanto, la reparación directa se surte en sede judicial y el control ético disciplinario deontológico se surte en sede administrativa, resulta viable afirmar que de contar con un control efectivo de pares, se minimizaría el impacto litigioso contra el Estado, en tanto resulta más efectivo el autocontrol de la profesión para prevención de eventos adversos y las expectativas de pacientes afectados son satisfechas más por el control de los pares al investigado, que por decisiones con contenido económico o indemnizatorio, propias de la sede judicial

Siguiendo con el recuento normativo, el Legislativo, mediante la expedición de la Ley 1446 de 2011 adicionó la Ley 715 de 2001, incorporando la obligación a los entes territoriales de financiar los tribunales departamentales de Enfermería, junto a los de Medicina y Odontología. Pero, no advirtió que según el Sistema Nacional de Información en Educación Superior – SNIES- hay diez profesiones del área de salud⁹, para las cuales hay previstos tribunales

⁹Bacteriología, Optometría, Terapia Física, Terapia Respiratoria, Terapia Ocupacional, Fonoaudiología, Instrumentación Quirúrgica, Nutrición y Dietética, Química farmacéutica y Psicología clínica.

deontológicos territoriales, pero que por falta de recursos no ha sido posible que entren a funcionar.

El llamado es a propiciar un tratamiento equitativo para la profesión de Bacteriología de una importancia y notoriedad indiscutible en la efectividad en la garantía de calidad en la prestación de servicios de salud en el país y en el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, que justo en estos tiempos de la Pandemia Covid-19 ha visibilizado su importancia y pertinencia.

La profesión de Bacteriología es, junto con Medicina, Enfermería y Odontología de las obligadas a prestar el servicio social obligatorio o año rural para optar al título profesional y que se incluye en el sorteo de plazas supervisado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social. Hoy cuenta con un número significativo de egresados, que para el período 2001 a 2018, asciende a 15.068 en ejercicio profesional, según el Observatorio Laboral para la Educación¹⁰.

Sin embargo, el Ministerio de Salud y de la Protección Social estimó que para 2016 había 22.198 bacteriólogos en ejercicio¹¹. Para febrero de 2021, los egresados en ejercicio ascienden a 25.846¹²

A nivel de política pública, haremos acento en el Plan Nacional de Desarrollo¹³ vigente a la fecha, que prevé dentro de su línea: salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos, del Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, en el objetivo 5: Formular acuerdos para el reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de la salud, a través de la estrategia de creación y desarrollo de lineamientos para el cierre de brechas de cantidad, calidad y pertinencia del talento humano en salud a nivel territorial, que sin duda, para efectos de este

¹⁰<http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/men-observatorio-laboral/programas-academicos>

¹¹Política de Talento Humano en Salud (THS). Julio de 2018.

En:<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/TH/politica-nacional-talento-humano-salud.pdf> recuperado 14/07/2020

¹²Fuente Registro Nacional del Talento Humano en Salud (RETHUS). Después de Medicina, Enfermería, Odontología y Terapia Física, es la más numerosa en egresados en ejercicio. Fuente: Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS).

¹³Ley 1955 de 2019. "Pacto por Colombia-Pacto por la equidad"

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201955%20DEL%2025%20DE%20MAYO%20DE%202019.pdf>

proyecto, incluye, entre otros mecanismos la promoción de la autonomía, autorregulación y autocontrol profesional.

De otro lado, el Plan Decenal de Salud Pública prevé una dimensión transversal consistente en el “Fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la: “regulación, conducción, gestión financiera, fiscalización del sistema general de seguridad social en salud, vigilancia epidemiológica y sanitaria, movilización social, ejecución de las acciones colectivas y garantía del aseguramiento y la provisión adecuada de servicios de salud.”¹⁴

Tal línea de intervención supone, sin duda la instancia de autorregulación de las profesiones y el autocontrol de las mismas en desarrollo de la vigilancia sanitaria, que ha de entenderse en sentido amplio, esto es, no sólo las condiciones técnico- sanitarias de las instituciones prestadoras de servicios de salud y aquéllos establecimientos relacionados con distribución y comercialización de bienes para consumo humano, sino, las del Sistema de Garantía de Calidad en Salud, cuyo marco reglamentario es el Decreto 1101 de 2006 y sus desarrollos administrativos, siendo el talento humano uno de los factores de garantía de calidad para la prestación del servicio de salud.

Lo anterior, se encuentra en consonancia con el documento de Política de Talento Humano en Salud, que el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y de la Protección Social, formuló en el mes de junio de 2018¹⁵, que identifica como uno de los desafíos en términos de información y conocimiento del talento humano en salud, el uso adecuado de las fuentes de registros de procedimientos ético disciplinarios y sanciones de los tribunales profesionales, así como el reconocimiento y posicionamiento de los códigos de ejercicio profesional y la acción de los tribunales para la consecución, en términos de implementación efectiva, del objetivo de

¹⁴<https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Paginas/home2013.aspx>

¹⁵<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/TH/politica-nacional-talento- humano-salud.pdf>

un ejercicio ético, responsable y autorregulado de profesiones y ocupaciones del área de la salud.

Dado que se trata del financiamiento de una función pública delegada, con recursos públicos, pero, en reconocimiento de la autonomía profesional, aunque no presupuestal, es necesario formular unos principios, tanto para la planeación, como para la ejecución de dichos recursos, por lo cual, se considera que serán la racionalidad en el gasto, la moralidad y la eficacia, los orientadores de la gestión de autocontrol del ejercicio profesional. De suerte que tendrá control fiscal, disciplinario y penal el uso de los mismos.

Finalmente resulta necesario dar cuenta de la situación actual de la destinación de recursos hacia los tribunales éticos nacionales de aquellas profesiones que, si cuentan con financiación de las entidades territoriales, a saber: (adjunto Excel con comparativo de presupuestos de algunos departamentos y el Distrito Capital)

En entidades territoriales, a manera de ejemplo: Gobernación de Antioquia:

	2015	2016	2017
Medicina	\$722.000.000	\$83.185.350	\$718.650.000
Odontología	\$122.560.000	\$162.385.650	\$132.000.000
Enfermería	\$103.500.000	\$108.158.000	\$108.000.000
	2018	2019	2020
Medicina	\$1.130.943.000	\$1.025.000.000	\$1.039.438.000
Odontología	\$200.000.000	\$208.912.500	\$250.000.000
Enfermería	\$115.200.000	\$119.600.000	\$126.000.000

Gobernación de Atlántico:

	2015	2016	2017
Medicina	\$272,160,000	\$ 281,000,000	\$296,000,000
Odontología	\$19,304,775	\$ 20,000,000	\$21,000,000
Enfermería	\$19,304,775	\$ 20,000,000	\$21,000,000
	2018	2019	2020
Medicina	\$313,760,000	\$ 330,000,000	\$353,100,000
Odontología	\$22,260,000	\$ 23,400,000	\$25,038,000
Enfermería	\$22,260,000	\$23,400,000	\$25,038,000

La asignación presupuestal se efectúa con base en el número de egresados en ejercicio de cada profesión, así como en el índice de quejas que se tramitan en cada anualidad.

Retomando la observación que se realizó en precedencia referida a la situación de que hay trece (13) programas curriculares de pregrado, que se encuentran clasificados en el área de la salud y que sólo tres de ellos, cuentan con reconocimiento y respaldo para financiamiento público de sus tribunales de ética creados por Ley, por razones que van desde el número de egresados en ejercicio, hasta el rol determinado en la cadena de atención en salud¹⁶.

Conflicto de intereses

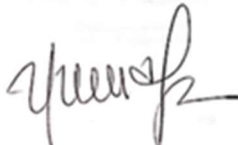
3. Conflicto de interés

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, Sin perjuicio de lo anterior,

¹⁶“artículo 1° Ley 1164 de 2007: Del objeto: (...) Por Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud.

en todo caso los congresistas podrán manifestar ante la Honorable Comisión cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley.

 CARLOS EDUARDO ACOSTA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Colombia Justa Libres	 JUAN DIEGO ECHAVARRIA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Liberal
 JAIRO CRISTANCHO TARACHE Representante a la Cámara por el Casanare Partido Centro Democrático	 NORMA HURTADO SANCHEZ Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Partido de la U