

## Convergencia por Colombia

*Ideas desde la universidad para diálogos constructivos*

---

# MESA 2

Derecho fundamental  
a la salud  
y sistema de salud

## Convergencia por Colombia

*Ideas desde la universidad para diálogos constructivos*

---

# MESA 2

Derecho fundamental  
a la salud  
y sistema de salud



Universidad Nacional de Colombia

*Dolly Montoya Castaño*

Rectora

*Gustavo Buitrago Hurtado*

Vicerrector de Investigación

Escuela Permanente de Pensamiento Universitario

*Liliana Caballero*

Directora

Instituto de Liderazgo Público

Comité Nacional de Dirección

*Gustavo Silva Carrero*

Director

Editorial Universidad Nacional de Colombia

*Andrea Kratzer Moreno*

Diagramación

*Yecid Muñoz Santamaría*

Corrección de estilo

## Miembros de la mesa

- |   |                           |   |
|---|---------------------------|---|
| 1 | José Ricardo Navarro      | Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia  |
| 2 | José Fernando Galván      | Vicedecano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia  |
| 3 | Claudia Patricia Vaca     | Directora del Centro de Pensamiento Medicamentos, Información y Poder   |
| 4 | Dora Inés Munévar         | Directora del Centro de Pensamiento Dis/capacidades, Corpo-diversidad y Corpo-disidencias   |
| 5 | Hernando Torres           | Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales   |
| 6 | Rafael Malagón            | Director de la Cátedra Nacional Derecho a la Salud, Equidad y Paz   |
| 7 | Javier Alejandro Corredor | Director del Centro de Pensamiento para el Desarrollo y Aplicación de “Nudges” en Salud, Educación y Marketing Social en Colombia |
| 8 | Katya Anyud Corredor      | Directora del Centro de Pensamiento para el Cuidado Eje Esencial y Ético de las Políticas de Bienestar, Equidad y Calidad de Vida |

9	Yaira Yohanna Pardo	Enfermera, doctora en Enfermería y profesora asistente de la Facultad de Enfermería de la Universidad Nacional de Colombia
10	Carlos Alberto Agudelo	Médico, magíster en Salud Pública y en Microbiología. Profesor emérito de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia
11	Mario Esteban Hernández	Médico cirujano, especialista en Bioética, magíster y doctor en Historia. Profesor asociado del Departamento de Salud Pública, Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia
12	María Erley Orjuela	Enfermera, especialista en Salud Ocupacional, magíster en Salud Pública, doctora en Salud Pública. Directora del Centro de Pensamiento Trabajo Decente, Salud Laboral y Calidad de Vida
13	Carolina Gómez	Abogada, investigadora del Centro de Pensamiento Medicamentos, Información y Poder
14	Sara Eloísa Del Castillo	Coordinadora del Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, profesora del Departamento de Nutrición y Dietética de la Universidad Nacional de Colombia
15	Olga Luz Peñas	Magíster en Salud Pública y doctora en Estudios Políticos, profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia

16 Luz Patricia  
Díaz

Enfermera, profesora asociada de la Facultad de Enfermería de la Universidad Nacional de Colombia

17 Mauricio  
Hernando  
Torres

Médico, especialista en Salud Ocupacional, magíster en Salud Pública y en Estudios Políticos, Ph. D. (c) en Salud Pública y profesor del Departamento de Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia

### Facilitadora

Silvia  
Bustamante

Bióloga de la Universidad Nacional, especialista en Biología Molecular de Plantas de la Universidad de Fráncfort del Meno, magíster en Microbiología de la Universidad Nacional

## PRESENTACIÓN

La sociedad colombiana vive momentos de incertidumbre con motivo de los actos de protesta que se han generado a lo largo del país. Desde hace tiempo Colombia padece problemas sociales, de desajuste institucional y profundas deficiencias en seguridad, salud, educación y otros, y viene siendo regida por un modelo económico que mantiene el desempleo y produce la informalidad para la mitad de la población laboral, con la consecuente desprotección en el campo de la seguridad social. Estos y otros problemas, que ya se habían diagnosticado, han salido a flote como consecuencia de la pandemia y sus devastadores efectos. Ante esta situación, es un deber, una obligación cívica y legal, contribuir a la solución de los problemas y a la superación de las crisis concomitantes que nos afectan.

En este sentido, un grupo de universidades públicas y privadas, en el que la Universidad Nacional de Colombia participa activamente, redactamos la *Carta universitaria a la nación colombiana*, en la que expresamos nuestra posición y la disposición a contribuir con propuestas positivas al entendimiento de las problemáticas y sus soluciones, en una perspectiva de corto, de mediano y de largo plazo.

En lo que respecta a nuestra Universidad Nacional, la contribución se hará por medio de documentos elaborados en los 21 Centros de Pensamiento y por la disposición para acompañar, con su labor académica, la realización de las propuestas.

Nuestra responsabilidad con nosotros y con las próximas generaciones nos impele a buscar y poner en práctica soluciones proactivas, creativas, cooperativas y éticas para construir un fu-

turo deseable. La incertidumbre ante la situación que vive del mundo y ante las respuestas adecuadas que se deben aportar es una gran oportunidad, pues la producción y la gestión del conocimiento fructifican gracias a las situaciones de no certeza. La creatividad es más potente y las posibilidades de la realidad más diversas cuando la incertidumbre nos impulsa a innovar.

La educación debe permitir que las personas y las comunidades crezcan en la diversidad para construir sistemas de solidaridad social. La universidad, promotora de la unidad nacional a partir de su diversidad, debe gestionar las convergencias necesarias para construir una mejor sociedad, impulsando un pacto social por la equidad que afiance y fortifique una paz duradera, basado en una sociedad que supere la tremenda brecha social, que genere y gestione el conocimiento desde la educación, las artes, las humanidades, la ciencia y la tecnología, para impulsar la innovación social e innovación tecnológica.

De manera prioritaria se debe impulsar el desarrollo de los territorios con nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, contribuyendo a la reconstrucción del tejido social para beneficio de las regiones y sus comunidades a partir de un enfoque de cambio transformador basado en la sostenibilidad ambiental, económica y social. Resulta esencial repensar e impulsar la construcción de la Nación desde las realidades y las demandas de las regiones periféricas, en particular desde las zonas fronterizas con países vecinos. Así el desarrollo integral nacional podría recibir un impulso a partir del diálogo desde esas regiones con los centros urbanos, transformar las relaciones entre los poderes centrales y las periferias, ayudar a hacerle frente a la proliferación de problemas de seguridad y traer provecho eco-



nómico para la nación. El conjunto de la Universidad Nacional de Colombia, a través de sus nueve sedes que hacen presencia a lo largo y ancho del país: San Andrés, Tumaco, Leticia, Arauca, Palmira, La Paz (Cesar), Manizales, Medellín y Bogotá, debe contribuir notoriamente a este propósito.

En los últimos decenios se ha impuesto en el mundo una visión individualista, egoísta, utilitaristas que privilegia el lucro por encima de toda otra consideración. Las dimensiones humanas se evalúan a través del escueto concepto de costo/beneficio económico, en el que no caben el costo o el beneficio social. Este modelo, que demoniza lo público y el papel que debe jugar el Estado, está en crisis debido a los nocivos efectos políticos y sociales que ha producido e incluso por ser inadecuado y perturbador para la misma economía de mercado.

La desazón y los efectos dañinos de la pandemia han servido para valorar lo público frente a la concepción egoísta y a poner de presente la necesidad de un Estado Democrático, para cumplir funciones solidarias, de asistencia, regenerativas y como piloto para orientar la economía en el sentido de la recuperación con equidad. Ante la tragedia, se ha vuelto a valorar la función protectora que el Estado debe cumplir, inclusive de parte de quienes sostenían que el Estado es el problema y no la solución, los cuales corren hoy presurosos a solicitar de él la protección económica para que les restituya las pérdidas.

La Universidad Nacional de Colombia, que es la Universidad del Estado, desde sus orígenes ha discurrido por conceptos opuestos a dicha tendencia. Entre sus paradigmas y al servicio de la sociedad, están la libertad de cátedra e investigación, la calidad científica, el fortalecimiento de la integridad y de la

democracia de la nación, su compromiso con el conjunto de la población, privilegiando a los sectores populares, a los más desvalidos, para que tengan oportunidades. Hoy están retornando valores olvidados o relegados como la solidaridad, la función social del Estado, la valoración de lo público y del servicio social, la misión del funcionario como servidor de la comunidad, la necesidad de una ética civil que rija nuestras relaciones. Con base en estos principios fundacionales la Universidad Nacional de Colombia, una vez más, busca cumplir su función y colaborar con el aporte de sus Centros de Pensamiento, a la solución de los agudos problemas de nuestro presente.

*Dolly Montoya Castaño*

Rectora

Universidad Nacional de Colombia

## DIAGNÓSTICO

La Universidad Nacional de Colombia ha participado en el debate y la materialización del derecho fundamental a la salud en Colombia, tanto en el ámbito constitucional como en el legal e institucional, al igual que en propuestas para la organización del sistema de salud, protección social y cuidado.

En la coyuntura actual de inconformidad y movilización social, tanto en el paro nacional del 21 de noviembre de 2019 como en el declarado el 28 de abril de 2021, el tema de la salud se encuentra en el centro de las demandas y reivindicaciones. Más cuando se evidencian los efectos deletéreos de la pandemia por covid-19 sobre la salud y el cuidado de la población y de las y los trabajadores del sector salud, y se profundizan los problemas asociados a la seguridad social en los sistemas de salud, riesgos laborales y pensiones derivados de la Ley 100 de 1993 y sucedáneas.

En medio de la pandemia, sectores políticos decidieron presentar un proyecto de reforma al sistema de salud (PL 10-S y 425-C de 2020) que pretende reabrir el debate sobre la garantía del derecho fundamental, autónomo e irrenunciable a la salud, reconocido por la Corte Constitucional (Sentencia T-760 de 2008) y desarrollado por la Ley Estatutaria en Salud (1751 de 2015), el cual se encuentra en el centro de las expresiones de inconformidad. En tiempos recientes, varias unidades académicas, grupos de investigación, programas de posgrado, cátedras nacionales y centros de pensamiento de la Universidad abordaron desde diversas perspectivas la discusión sobre el derecho fundamental a la salud y el cuidado y sobre los sistemas que lo

garantizan. Con base en este acumulado, se propone a continuación una agenda temática y una metodología para profundizar el análisis y aportar elementos de juicio a la movilización social por la salud, en el marco del paro nacional en curso, y facilitar la construcción de alternativas de solución a los problemas que motivan el malestar social expresado por los ciudadanos en todo territorio nacional en formas diversas, por múltiples movimientos sociales y políticos del país.

**Objetivo:** contribuir a la construcción de alternativas para garantizar el derecho fundamental a la salud y su expresión en el sistema de salud colombiano, en el marco de un amplio sistema de protecciones sociales y de cuidado.

## PROPUESTAS

Con el fin de centrar los esfuerzos en las demandas y reivindicaciones que se han expresado por parte de los movimientos y actores sociales, políticos y académicos de la coyuntura, se proponen los siguientes ejes temáticos, ordenados en el corto, mediano y largo plazo.

### En el corto plazo

1. *Sobre el proyecto de ley 010 de reforma a la salud.* El proyecto de ley 010-Senado y 425-Cámara de 2020 se titula, con base en una proposición sustitutiva aprobada por la Comisión Accidental de las comisiones séptimas conjuntas de Senado y Cámara, “Por medio de la cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el derecho fundamental a la salud dentro del Sistema General de Seguridad Social de conformidad con la Ley 1751 de 2015 y la sostenibilidad del sistema de salud”. Gran parte del malestar social expresado por muchos sectores está, precisamente, en la inconformidad con el actual sistema de salud y en la necesidad de discutir a fondo sobre la mejor forma de superar los problemas que obstaculizan la garantía plena del derecho fundamental a la salud desarrollado por la Ley Estatutaria 1751 de 2015.

Este no es un asunto simple. De hecho, la primera versión del proyecto de ley, presentada en julio de 2020, que recibió mensaje de urgencia del Gobierno nacional en septiembre, es muy diferente a la versión entregada por la Comisión Accidental el 26 de abril de 2021, con

serias reservas expresadas en un informe de minoría de la misma comisión, debido a la inclusión de 26 artículos nuevos que merecen mayor discusión.

En estas condiciones, la Universidad Nacional, si es posible en conjunto con otras universidades y movimientos sociales, invita a solicitar el retiro del proyecto de ley a las comisiones séptimas conjuntas del Congreso de la República, con copia al Gobierno nacional. En su lugar, propone la instalación de un proceso de discusión nacional participativo sobre la garantía del derecho fundamental a la salud y su expresión en el sistema de salud, con una perspectiva amplia de la protección social y del cuidado.

2. ***Sobre la coyuntura de la pandemia por covid-19.*** Una de las estrategias claves para afrontar la pandemia por covid-19 es la vacunación masiva, rápida y consistente. Desafortunadamente, la lógica actual del modelo de investigación e innovación en salud, atada a los derechos de propiedad intelectual (DPI) que se traducen en monopolios y precios especulativos, reproduce las desigualdades injustas en el mundo y dentro de los países. La mejor solución para esta situación es la suspensión de las patentes y la transferencia tecnológica para ampliar la capacidad de producción en los países y regiones discriminadas en la distribución de dosis.

Por lo anterior, se propone que la Universidad Nacional, en conjunto con otras universidades y movimientos sociales, solicite al Gobierno nacional una declaración inmediata de apoyo a la suspensión de patentes y dere-

chos de propiedad intelectual de vacunas y tecnologías médicas utilizadas para enfrentar la pandemia por covid-19, en su condición de bienes públicos y comunes de la humanidad, actualmente en discusión en la Organización Mundial del Comercio.

La Universidad Nacional de Colombia aportaría elementos para establecer una agenda diplomática alineada con los países del sur global, para exigir a los gobiernos transparencia, tanto sobre precios de los medicamentos y vacunas, como sobre los costos de producción y los datos de la investigación clínica.

## ■ En el mediano y largo plazo

1. **Desarrollo de la Ley Estatutaria en Salud.** La Ley Estatutaria en Salud resultó de una intensa deliberación, con participación de muchos actores del movimiento social por la salud, a partir de la exigencia de la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional que, si bien declaró el derecho a la salud como un derecho fundamental y autónomo, ordenó al Congreso de la República elaborar una ley estatutaria que definiera su “núcleo esencial”. Esta es la Ley 1751 de 2015, que fue interpretada y modulada por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C-313 de 2014.

Es necesario un proceso social y político, con el máximo de elementos de juicio que podría aportar el debate académico, para desarrollar legalmente y de manera plena este derecho fundamental, atendiendo a sus com-

ponentes prestacionales (bienes y servicios de atención integral en salud y de cuidado) y no prestacionales (condiciones de vida y determinantes sociales de la salud, como agua potable, derecho a la alimentación con soberanía alimentaria, salud ambiental, protecciones sociales plenas, entre otros).

La reglamentación de la Ley Estatutaria y su aplicación requieren la formulación de políticas con enfoque sistémico, en el marco de las cuales se aborden cada uno de los componentes prestacionales y no prestacionales mencionados. A continuación se destacan dos temas transversales (talento humano en salud y seguridad farmacéutica), por su importancia y relevancia para el momento actual.

2. **Talento humano en salud.** Dada la naturaleza de la Universidad, es necesario asumir el liderazgo sobre los dos grandes componentes del talento humano en salud: la formación misma —que incluye la investigación, la innovación y la interacción social— y el ejercicio de las trabajadoras, los trabajadores y profesionales en el sistema de salud que se construya. Este asunto requiere espacios de deliberación y construcción de consensos internos y en el sistema de educación superior en conjunto, comenzando por el Sistema Universitario Estatal (SUE), de total incumbencia para la Universidad, y en perspectiva regional.
3. **Política nacional de autonomía y seguridad farmacéutica.** Si bien la discusión en este tema está planteada y el Gobierno nacional decidió incluir un capítulo sobre seguri-



dad y emergencia sanitaria en el proyecto de ley 010, la forma como está planteado el tema del fortalecimiento de la producción nacional de medicamentos y vacunas, por un lado, ignora las discusiones globales sobre las inequidades y distorsiones que el modelo de innovación biomédico basado en patentes introduce en la distribución y acceso a los medicamentos y vacunas; y por el otro, propone mecanismos de financiación pública marginales, divorciados de una política pública que fortalezca las capacidades públicas y privadas de producción para el cumplimiento de los objetivos en salud.

La Universidad Nacional puede aportar el acumulado académico y las capacidades técnico-científicas, en conjunto con otras universidades y grupos de investigación, para construir propuestas viables que, en el marco de una política farmacéutica con suficientes recursos, permitan la recomposición de las capacidades de producción de medicamentos esenciales y vacunas, con autonomía nacional y seguridad farmacéutica.

4. ***Hacia un nuevo diseño del sistema de salud.*** Se propone avanzar en el diseño de un nuevo modelo de sistema de salud (financiación, estructura, organización, etc.), que recoja la experiencia internacional, la experiencia nacional (derecho a la salud, etc.), las aspiraciones de la sociedad, el acumulado científico de la academia y reemplace el actual modelo por un modelo alternativo producto de un proceso participativo, como se describe en la propuesta metodológica.

## Propuesta metodológica

Tratándose de una coyuntura crítica, en la que se expresa de múltiples formas la inconformidad social, se propone desarrollar una metodología de deliberación, concertación y acción colectiva, siguiendo el mandato del artículo 12, sobre participación social en salud, de la Ley 1751 de 2015, y del artículo 270 de la Constitución Política de Colombia, en un espacio que convoque a los sujetos sociales, académicos y políticos de tal inconformidad, en especial a los jóvenes, para analizar a profundidad la situación y construir alternativas. Entre ellas, la formulación de propuestas de política pública en salud, seguridad social y cuidado, que permitan superar realmente los problemas estructurales del actual sistema de salud, dando desarrollo, entre otros asuntos, a propuestas de reglamentación de la Ley Estatutaria.

La Universidad está dispuesta a contribuir, junto con universidades regionales, públicas y privadas y organizaciones sociales regionales existentes, en la construcción de la metodología que permita la discusión desde los territorios y la consolidación de las discusiones y propuestas a nivel nacional, para que se presenten en los escenarios de negociación con las instancias estatales correspondientes.

Este proceso requiere escenarios y metodologías legítimas para la construcción de consensos sociales, políticos y científico-técnicos que permitan llegar al poder legislativo con unos lineamientos claros de la sociedad civil al respecto, en la forma de proyectos de ley, que incluyan el acumulado de propuestas desarrolladas por la Universidad Nacional de Colombia y otras instancias universitarias.