

## **La ponencia negativa que hace tambalear a la reforma a la salud**

*Por: Juan Manuel Sánchez Mesa, monitor del Observatorio de Agenda Legislativa y Asuntos Electorales.*

El martes 12 de marzo de 2024, en la Comisión Séptima del Senado de la República se radicó ponencia en rechazo de la reforma a la salud del gobierno del presidente Gustavo Petro. Este proyecto había sido aprobado con éxito en la Comisión y en la plenaria de la Cámara de Representantes y le quedaban dos debates para ser ley de la República.

Esta ponencia negativa fue firmada por 8 de los 14 senadores de la Comisión Séptima. De los cuales, destaca encontrar la firma de la ponente del proyecto, Norma Hurtado, entre los senadores que piden archivar el proyecto.

En este artículo se tomará en consideración: 1) el papel de los informes de ponencia en el trámite legislativo, 2) la naturaleza de los informes de ponencia negativa, 3) el contenido de la ponencia negativa en la Comisión Séptima del Senado sobre la reforma a la salud, 4) las alternativas que tiene el Gobierno Nacional y 5) se darán algunas conclusiones al respecto.

### **1) El papel de los informes de ponencia en el trámite legislativo.**

El Consejo de Estado y la Corte Constitucional en varias sentencias se han pronunciado sobre la importancia de los informes de ponencia como requisitos obligatorios para el correcto ejercicio legislativo.

En sentencia del 1° de agosto de 2017, con ponencia del magistrado Danilo Rojas Betancourth, el Consejo de Estado dio esta caracterización sobre los informes de ponencia:

*“El informe de ponencia es un elemento sustancial en la formación de la voluntad democrática de las Cámaras, por cuanto contribuye a que los miembros del pleno de cada célula legislativa conozcan el tema global del proyecto de ley. Además, su aprobación permite que el trámite legislativo prosiga con su siguiente etapa, esto es, la discusión del articulado previa a su votación, mientras que su falta de aprobación ocasiona, indefectiblemente, que no pueda continuarse con dicho trámite.”*

La Corte Constitucional en su sentencia C-087 de 2016 afirmó que:

*“En este sentido, el requisito de publicación del informe de ponencia tiene una relación inescindible con la debida formación de la voluntad democrática al interior de las cámaras legislativas, puesto que su cumplimiento impide que los congresistas adopten decisiones desinformadas e intempestivas sobre la discusión y aprobación de los proyectos de ley.”*

Esta posición de la Corte fue reafirmada en la sentencia C-047 de 2017:

*"Justamente, la función que cumple el informe de ponencia es permitir que los miembros del pleno de cada célula legislativa conozcan el tema global del proyecto de ley, de tal forma que se realicen un examen serio, razonado y detallado del asunto que se somete al trámite legislativo. Es entonces el informe de ponencia un elemento importante en la formación de la voluntad de las Cámaras porque garantiza un debate abierto y democrático del proyecto de ley, fundado en el conocimiento que habilite la toma de decisiones con racionalidad mínima".*

La conclusión simple de este primer punto es que los informes de ponencia encarnan en sí mismos un presupuesto indispensable para que exista una discusión y votación consciente, racional y congruente al ordenamiento jurídico.

## **2) La naturaleza de los informes de ponencia negativa.**

Es menester aclarar que los informes de ponencia negativa **NO** son vinculantes y no garantizan automáticamente el rechazo del proyecto de ley. Sin embargo, ejercen una influencia significativa en el proceso legislativo al proporcionar una evaluación crítica y fundamentada del mismo.

No existe dentro del ordenamiento jurídico colombiano una ley específica que regule de manera exclusiva los informes de ponencia negativa. Por lo tanto, en este caso, se aplican las disposiciones generales del reglamento legislativo (Ley 5 de 1992, arts. 153 a 157).

Las razones comunes por las que se emiten informes de ponencia negativa pueden incluir:

- a. Contradicciones a la Constitución o a la legislación vigente.
- b. Problemas en el trámite legislativo que hacen que el proyecto sea inviable.
- c. Falta de concreción de los objetivos del proyecto.
- d. Impactos negativos significativos en materia fiscal.
- e. Consideraciones políticas que sugieren que el proyecto no es conveniente según la estructura del Estado.

## **3) El contenido de la ponencia negativa en la Comisión Séptima del Senado sobre la reforma a la salud.**

Los senadores Alirio Barrera y Miguel Ángel Pinto del partido Centro Democrático, la senadora Berenice Bedoya del partido ASI, el Senador Miguel Ángel Pinto del partido Liberal, la senadora Nadia Blel Scaff y el senador José Alfredo Marín Lozano del partido Conservador, la senadora Norma Hurtado del partido de la U y la senadora Beatriz Lorena Ríos Cuellar del partido Colombia Justa Libre, fueron los congresistas que firmaron la ponencia negativa a la reforma a la salud.

En el informe de 177 páginas, se solicita a los integrantes de la Comisión dar archivo a la reforma a la salud, argumentando los siguientes puntos:

- 1) No resuelve la falta de profesionales en salud para cubrir el territorio nacional.

- 2) No soluciona el poco acceso a servicios de salud en territorios apartados, distribución de medicamentos y, atención primaria.
- 3) Tampoco se abordan mejoras respecto a la forma en la que se calcula la UPC (Unidad de Pago por Capitalización), que es el valor anual que se reconoce por cada uno de los afiliados al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) para cubrir las prestaciones del Plan Obligatorio de Salud (POS), en los regímenes contributivo y subsidiado.
- 4) No se establecen pautas sobre el pago de presupuestos máximos ni existe un concepto por parte del Ministerio de Hacienda que permita: *“afirmar de manera clara y exegética que la iniciativa se acompasa a los presupuestos del marco de mediano y largo plazo”*, citado textualmente de la ponencia negativa.
- 5) La reforma tiene errores en su construcción, puesto que no existe conexión entre las problemáticas que plantea el Gobierno Nacional y las acciones estratégicas que propone con la reforma para solucionarlas.
- 6) La reforma es inconstitucional, significando un riesgo alto de afectación de los principios de progresividad y no regresividad, principio de sostenibilidad financiera, el principio de autonomía territorial, la vulneración de la buena fe y el principio de eficacia.
- 7) La reforma tiene vicios en su trámite, en tanto hubo una falta de consulta previa de la iniciativa, existió una ausencia de un concepto de aval fiscal sobre el impacto del proyecto, existieron yerros en las ponencias que imposibilitaron la ilustración de los miembros de la Cámara para la discusión y votación, hubo indebida convocatoria para las sesiones en las que se votó el proyecto en Cámara y hubo una falta de mayorías calificadas para aprobar los artículos que por su contenido lo requerían por disposición constitucional.

Para conocer la ponencia negativa al completo acceda a este enlace: <https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2024/03/Ponencia-Negativa-Reforma-a-la-salud.pdf>

#### **4) Las alternativas que tiene el Gobierno Nacional.**

Lo que se sabe es que, lejos de retirar la reforma a la salud, el gobierno al mando del presidente Gustavo Petro tendría a su disposición 2 opciones para salvar este proyecto.

- 1) La primera opción consistiría en hacer uso de los impedimentos y las recusaciones para la resurrección de la reforma, haciendo que cambie el umbral para obtener una mayoría. Serían 3 los senadores que se encuentran impedidos para votar sobre este proyecto de ley.

La revista Cambio reveló que dentro de la Comisión Séptima del Senado de la República hay 3 senadores que podrían estar impedidos para votar.

- a. El senador Alirio Barrera recibió 80 millones de aportes a su campaña por parte de entidades relacionadas al campo de salud.
- b. Nadia Blel Scaff es prima de Viviana Blel Cervantes, fundadora de la Clínica La Misericordia, que le donó 50 millones de pesos a su campaña en 2022.

- c. Berenice Bedoya recibió 10 millones en aportes de Keralty, dueña de Sanitas y 12 millones de Seguros Bolívar.

El 19 de marzo de 2024, cuatro de los ocho senadores de la Comisión Séptima que radicaron la ponencia de archivo a la reforma a la salud presentaron impedimentos para evitar recusaciones por un conflicto de interés. Los senadores que presentaron impedimentos fueron Honorio Henríquez y Josué Alirio Barrera, del Centro Democrático y las senadoras Berenice Bedoya del partido ASI, Nadia Blel Scaff del partido Conservado y Norma Hurtado del partido de la U.

Sin embargo, los senadores Henríquez y Barrera ya fueron recusados lo que podría dejarles sin voto en el debate de la reforma a la salud. Los impedimentos serán votados por la Comisión Séptima y las recusaciones por la Comisión de Ética<sup>1</sup>.

Lo anterior dicho abre un nuevo debate: ¿Los impedimentos se deben exponer antes de presentar ponencias?

La senadora María José Pizarro señaló en su cuenta de X que se debieron presentar los impedimentos antes de firmar la ponencia negativa. Para los senadores Hernández y Blel, a la luz del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en su inciso segundo, se da la facultad para que los congresistas presenten impedimentos antes o durante la sesión en la que se discuta el proyecto de ley.

El capítulo XI de la Ley 5 de 1992 contiene el “*Estatuto del Congresista*”, al interior del cual se establecen los conflictos de interés por los cuales un congresista puede declararse impedido o ser recusado (arts. 286 a 295).

- 2) Así mismo, la senadora Lorena Ríos Cuellar del partido Colombia Justa Libres, presentó impedimento bajo el argumento de que debido a que se encontraba afiliada a una EPS, no podía votar el proyecto de la reforma a la salud. La segunda opción se conoció en una entrevista en la revista Cambio, con el congresista Fabián Díaz, en la que se anunció que se está confeccionando una ponencia alternativa de la reforma a la salud, la cual podría ser un salvavidas para los intereses del Gobierno Nacional.

## **5) Conclusión.**

A pesar del difícil panorama que tiene la reforma a la salud, es precipitado hablar de una caída inminente del proyecto de ley. Existen aún estrategias las cuales puedan darle más fuerza a esta iniciativa. Por otro lado, es menester advertir que los argumentos utilizados por los senadores firmantes de la ponencia negativa podrían ser utilizados por la Corte Constitucional en caso de que la reforma sea ley y se demande su inconstitucionalidad.

---

<sup>1</sup> <https://www.elespectador.com/politica/senadores-que-buscan-archivar-reforma-a-la-salud-esquivan-posibles-recusaciones-y-presentan-impedimentos/>

## Bibliografía:

- 1) Ortiz, J. (2024) *Seis Claves de la Agonía de la Reforma de Salud de Petro en senado, La Silla Vacía*. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/seis-claves-de-la-agonia-de-la-reforma-de-salud-de-petro-en-senado/>
- 2) Ley 5 de 1992 “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*” Diario Oficial no. 52673. <http://www.secretariasenado.gov.co/ley-5-de-1992>
- 3) Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 216 de 2023 Senado, 339 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos de Ley No. 340 de 2023 Cámara, 341 de 2023 Cámara, y 344 de 2023 Cámara “*Por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. Marzo 12 de 2024.
- 4) Corte Constitucional, Sentencia C-087 de 2016 (24 de febrero de 2016) M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- 5) Corte Constitucional, Sentencia C-047 de 2017 (1° de febrero de 2017) M.P Luis Ernesto Vargas Silva.
- 6) Consejo de Estado, radicado 11001-03-15-000-2014-00529-00(PI) (1° de agosto de 2017) M.P Danilo Rojas Betancourth.
- 7) Revista Cambio (2024) *Impedimentos: El Camino Que Le Quedaría al gobierno para que la reforma a la Salud Sobreviva, Cambio Colombia*. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/poder/impedimentos-salvar-reforma-la-salud>
- 8) El Espectador. (19 de marzo de 2024) *Senadores Que Buscan Archivar Reforma a la Salud Esquivan Posibles Recusaciones, ELESPECTADOR.COM*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/senadores-que-buscan-archivar-reforma-a-la-salud-esquivan-posibles-recusaciones-y-presentan-impedimentos/>