



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211401851461

Fecha: 21-09-2022

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 191/21 (C)** *“por medio de la cual se incluye a los odontólogos con especialización médico-quirúrgica dentro del Sistema de Residencias Médicas en Colombia”*.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social, con fundamento en los textos publicados en las Gacetas del Congreso N° 440 y N° 1057, ambas de 2022 y en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone “[...] *incluir a los odontólogos con especialización médico-quirúrgica dentro del Sistema de Residencias Médicas, en aras de garantizar las condiciones adecuadas e igualitarias para su formación académica y práctica [...]*”. El proyecto se integra por seis artículos e introduce modificaciones a la Ley 1917 de 2018 de conformidad con lo que a continuación se describe:

- Adiciona un párrafo al artículo 1°.
- Adiciona un párrafo al artículo 3°.
- Modifica la definición de residente contemplada en el artículo 4°.
- Modifica el inciso primero del artículo 5°.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211401851461

Fecha: 21-09-2022

Página 2 de 9

2. EL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS

El Congreso de la República por la iniciativa legislativa apoyada por organizaciones de médicos y residentes, expidió la Ley 1917 de 2018 mediante la cual creó el Sistema Nacional de Residencias Médicas (SNRM).

Dada la importancia para el país de contar con médicos especialistas, se busca que el SNRM responda a los requerimientos de oferta de especialistas médico-quirúrgicos en el país, en función de las necesidades cambiantes en salud de la población, así como a la estructura y propósitos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Igualmente, y de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 1917 de 2018 a través del SNRM se pretende garantizar las condiciones adecuadas para la formación académica y práctica de los profesionales de la medicina que cursan programas de primeras especializaciones médico quirúrgicas como apoyo al SGSSS, bajo los principios de calidad y pertinencia en la formación especializada de estos profesionales, mejorando además las condiciones de enseñanza, entrenamiento y desempeño.

Para el efecto, la citada Ley definió el SNRM así:

Artículo 3°. Sistema Nacional de Residencias Médicas. El Sistema Nacional de Residencias Médicas es un conjunto de instituciones, recursos, normas y procedimientos que intervienen en el proceso de formación de los profesionales médicos que cursan un programa de especialización médico quirúrgica y requiera de práctica formativa dentro del marco de la relación docencia-servicio existente entre la Institución de Educación Superior y la institución prestadora de servicio de salud.

De similar forma, la Ley definió qué residentes integrarían el SNRM al señalar:

Artículo 4°. Residente. Los residentes son médicos, con autorización vigente para ejercer su profesión en Colombia, que cursan especializaciones médico quirúrgicas en programas académicos legalmente aprobados que requieren la realización de prácticas formativas, con dedicación de tiempo completo, en Instituciones de Prestación de Servicios de Salud, en el marco de una relación docencia servicio y bajo niveles de delegación supervisión y control concertados entre las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

Los residentes podrán ejercer plenamente las competencias propias de la profesión o especialización para las cuales estén previamente autorizados, así como aquellas asociadas a la delegación progresiva de responsabilidades que corresponda a su nivel de formación.

En la referida ley, además, el legislador se ocupó de crear el contrato especial para la práctica formativa de residentes como un instrumento adicional dentro de la relación docencia – servicio para adelantar la formación de médicos especialistas,



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211401851461

Fecha: 21-09-2022

Página 3 de 9

las condiciones, medios y recursos requeridos para el desarrollo formativo, así como el reconocimiento al residente de un apoyo de sostenimiento educativo mensual que recibirá durante el término que dure el programa académico.

Posteriormente, el Decreto-ley 2106 de 2019 en los artículos 96 y 97 modificó los artículos 5° y 6° de la Ley 1917 de 2018.

En efecto, el artículo 5 de la Ley 1917 de 2018, modificado por el Decreto-ley 2106 de 2019 definió esta modalidad especial de contrato en los siguientes términos:

Artículo 5°. Contrato especial para la práctica formativa de residentes. Dentro del marco de la relación docencia-servicio mediará el contrato de práctica formativa del residente, como una forma especial de contratación cuya finalidad es la formación de médicos especialistas en programas médico quirúrgicos, mediante el cual el residente se obliga a prestar, por el tiempo de duración del programa académico, un servicio personal, acorde al plan de delegación progresiva de competencias propias de la especialización, a cambio de lo cual recibe un apoyo de sostenimiento educativo mensual, así como las condiciones, medios y recursos requeridos para el desarrollo formativo [...].

Dentro de las condiciones mínimas que el citado contrato debe contemplar, de acuerdo con el numeral 5.1 es el pago de no inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales (smlmv), a título de apoyo de sostenimiento educativo.

3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

El proyecto apoya la formación de los odontólogos en la especialidad maxilofacial dirigida a la prevención, el diagnóstico y el tratamiento quirúrgico de las enfermedades, lesiones y defectos que involucran aspectos funcionales de los tejidos duros y blandos de la región bucal y maxilofacial. En este sentido, se reconoce la importancia de esta especialidad para el sistema de salud y la comunidad; no obstante, dada la situación económica del país, no se contaría con los recursos necesarios para la atención de más residentes.

En ese sentido, la ponencia parte de un supuesto errado al afirmar que el proyecto no genera impacto fiscal “[...] puesto que los recursos para su remuneración se configuran en el presupuesto de cada institución prestadora de salud [...]”¹, lo cual no está ajustado a la realidad ya que el apoyo de sostenimiento educativo se financia con las fuentes señaladas en el artículo 8° de la Ley 1917 de 2018 que provienen del erario público y es girado directamente por la ADRES a cada residente. La mencionada disposición prevé:

¹ Cfr. Gaceta N° 440 de 2022.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211401851461

Fecha: 21-09-2022

Página 4 de 9

Artículo 8°. Fuentes de Financiación del Sistema Nacional de Residencias Médicas. Podrán ser fuentes de financiación para el Sistema de Residencias Médicas, las siguientes:

1. Los recursos destinados actualmente para financiar la beca-crédito establecida en el parágrafo 1° del artículo 193 de la Ley 100 de 1993.
2. Hasta un cero punto cinco por ciento (0.5%) de los recursos de la cotización recaudados para el régimen contributivo de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dependiendo de las necesidades lo cual se definirá en el Presupuesto General de la Nación de cada año.
3. <Numeral INEXEQUIBLE>.
4. Los recursos que del Presupuesto General de la Nación se definan para dicho propósito [...].

Desde la entrada en operación del SNRM, en julio del año 2020, el mecanismo se financia con los recursos provenientes de las fuentes señaladas en los numerales 1 y 4 del precepto, bajo un esfuerzo presupuestal y fiscal por parte del Gobierno Nacional; durante ese segundo semestre de 2020, se beneficiaron 5.349 y en lo corrido del presente año, a marzo de 2022 se registran activos 5.684 residentes.

De otra parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, ha señalado que ante la crítica situación económica por la que atraviesa el país es necesario privilegiar las medidas de reactivación y atención del gasto social e igualmente revisar las sostenibilidad del gasto para todos los sectores, razón por la cual ha exhortado tanto a este Ministerio como a la ADRES a revisar las exigencias y disponibilidades presupuestales para atender en el presente año el SNRM que requiere una adición presupuestal.

Por tal motivo no sería posible por el momento incrementar el número de profesionales actualmente inscritos en dicho sistema toda vez que se afectaría la sostenibilidad presupuestal bajo el actual escenario fiscal y presupuestal del programa.

De otra parte, la Ley 1164 de 2007 "*por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud*" (THS), indica que el desempeño del Talento Humano en Salud se rige por los valores y principios de humanidad y solidaridad e implica un compromiso y una responsabilidad social, que conlleva la disposición de servicio hacia los individuos y las colectividades. Desde luego, el artículo 2° contempla como principio el de solidaridad, así:

Artículo 2°. De los principios generales. El Talento Humano del área de la Salud se regirá por los siguientes principios generales:



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211401851461

Fecha: 21-09-2022

Página 5 de 9

[...] **Solidaridad:** La formación y el desempeño del Talento Humano en Salud deben estar fundamentados en una vocación de servicio que promueva la mutua ayuda entre las personas, las instituciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio de que el más fuerte debe apoyar al más débil [...].

Y, el artículo 3º, al establecer las características de las actividades que ejerce el talento humano en la prestación de servicios alude:

Artículo 3º. De las características inherentes al accionar del talento humano en salud. Las actividades ejercidas por el Talento Humano en la prestación de los servicios de salud tiene características inherentes a su accionar, así:

1. El desempeño del Talento Humano en Salud es objeto de vigilancia y control por parte del Estado.
2. Las competencias propias de las profesiones y ocupaciones según los títulos o certificados respectivos, obtenidos legalmente deben ser respetadas por los prestadores y aseguradores de servicios de salud, incluyendo la individualidad de los procesos de atención.

El desempeño del Talento Humano en Salud lleva consigo un compromiso y una responsabilidad social, que implica la disposición de servicio hacia los individuos y las colectividades sin importar creencias, raza, filiación política u otra condición humana.

Bajo esta perspectiva y dada la brecha de especialistas que registra el país, especialmente en zonas de difícil acceso o apartadas, sería recomendable que, igualmente, el Legislativo continuara desarrollando el SNRM de modo que se envuelvan aspectos relacionados con privilegiar aquellas especialidades que respondan a las necesidades del país, así como el mecanismo que permita que el especialista beneficiario del SNRM que no prestó servicio social obligatorio a la finalización de su pregrado, preste servicios a la población de estas zonas donde no hay cobertura suficiente de especialistas.

4. IMPACTO FISCAL

En lo concerniente al numeral "VI. IMPACTO FISCAL" de la propuesta *sub examine*, se afirma:

[...] El proyecto de ley genera un impacto fiscal de manera residual debido al bajo número de estudiantes que se incorporarían. Los recursos están garantizados de acuerdo a la disposición que realiza el Gobierno nacional vía presupuesto nacional de acuerdo a la Ley 1917 de 2018 "por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211401851461

Fecha: 21-09-2022

Página 6 de 9

financiación y se dictan otras disposiciones" por tal motivo se cuenta con los recursos para cumplir con los requerimientos presupuestales que genera el presente proyecto de ley [...]².

Frente a ello, es preciso indicar que la financiación de las residencias médicas tiene como fuente recursos públicos, acorde con el artículo 6° de la Ley 1917 de 2018, a saber:

Artículo 6°. Financiación del Sistema de Residencias Médicas. La financiación de residencias médicas estará a cargo de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), la cual podrá celebrar convenio con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) o celebrar contrato con una entidad fiduciaria para el otorgamiento del apoyo de sostenimiento educativo mensual al residente.

Los recursos provenientes de las fuentes de financiación establecidas en el artículo 8o de la presente ley serán recaudados y administrados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), en las condiciones establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. La Adres, el Icetex o la entidad fiduciaria, según el caso, girarán al residente el apoyo de sostenimiento educativo mensual, previa verificación de la suscripción y vigencia del contrato especial para la práctica formativa y constancia de matrícula al programa de especialización médico quirúrgica.

El Ministerio de Salud y Protección Social ejercerá la supervisión del mecanismo contractual de financiación y giro al residente de que trata el presente artículo.

Parágrafo 1o. Con los recursos establecidos en el presente artículo se financiará el sostenimiento del residente por un monto de tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, por un plazo máximo que será la duración del programa de especialización médico quirúrgica, según la información reportada oficialmente por las instituciones de educación superior al Ministerio de Educación Nacional.

Harán parte de los recursos con los que se financia el apoyo de sostenimiento educativo, los rendimientos financieros que dichos recursos generen, los cuales podrán ser destinados al cubrimiento de los costos de administración y operación y a la ampliación de la cobertura del Sistema Nacional de Residencias Médicas.

Parágrafo 2o. En ningún caso se otorgará apoyo de sostenimiento con los recursos de financiamiento creados mediante el presente artículo, para más de un programa de especialización médico quirúrgica a un mismo profesional, así como tampoco para residentes de programas que definan como requisito de admisión la obtención previa de un título de especialización médico quirúrgico.

Parágrafo 3o. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará las condiciones de afiliación y cotización de los residentes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema General de Riesgos Laborales, de que trata el numeral 5.3 del artículo 5o.

² Cfr. Gaceta N° 1057 de 2022, p. 5.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211401851461

Fecha: 21-09-2022

Página 7 de 9

En complemento a lo que ya se hizo referencia sobre el artículo 8°, en el punto 3 de este pronunciamiento, se tiene que mediante el artículo 7° de la citada norma, se adicionó el literal n) al aparte “Estos Recursos se destinarán a” del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, así:

Artículo 67. Recursos que administrará la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. La entidad administrará los siguientes recursos:

[...]

Estos recursos se destinarán a:

[...]

n) Al pago del apoyo de sostenimiento a residentes, según la normatividad que lo establece.

Ahora bien, no se debe desconocer que en dicho artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, que define los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que administra la ADRES, se prioriza la atención del aseguramiento en salud, a saber:

[...] Los recursos a que hace referencia este artículo harán unidad de caja en el fondo, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada dentro del fondo. **En la estructuración del presupuesto de gastos se dará prioridad al componente de aseguramiento en salud de la población del país.** [Énfasis agregado]

Por lo anterior, y estimando que la pretensión del proyecto de ley, según la exposición de motivos, es la financiación de residencias médicas para odontólogos que estén adelantando especialización en cirugía maxilofacial con cargo a los mismos recursos que financian a los médicos que cursan especializaciones médico quirúrgicas, el incremento del número de beneficiarios requiere de recursos adicionales específicos que se obtengan del Presupuesto General de la Nación (PGN) o bien de la revisión y consecución de nuevas fuentes de financiamiento, dentro de las cuales no es posible considerar el 0,5% de las cotizaciones del régimen contributivo, teniendo en cuenta que se encuentra priorizado el componente de aseguramiento en salud como destinación específica de dichos recursos.

Acorde con lo que se viene tratando, también se debe plantear lo atinente al efecto financiero según lo estipulado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003³, “*por la cual se*

³ **Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...] Para estos propósitos,



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211401851461

Fecha: 21-09-2022

Página 8 de 9

dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones". Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que "es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto", (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual "se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático" y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...]⁴.

Por la misma línea se encuentran las Leyes, regla fiscal; 1695 de 2013, acerca del incidente de impacto fiscal y, naturalmente, el Acto Legislativo 03 de 2011 acerca de sostenibilidad fiscal⁵, de allí que el Alto Tribunal haya expresado:

[...] Encuentra la Sala que a este respecto el Acto Legislativo replica otras modalidades de análisis fiscal de decisiones estatales, como sucede con los lineamientos que las normas orgánicas sobre marco fiscal de mediano plazo fijan al legislador, respecto de proyectos de ley con incidencia fiscal. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, si bien el Congreso debe contemplar la incidencia fiscal de la medida, en todo caso quien tiene la competencia general para evidenciar la incompatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo es el Gobierno. Por ende, en caso que el Ejecutivo dé concepto favorable a esas regulaciones o simplemente no cuestione las

deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...] Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁵ Cfr., CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211401851461

Fecha: 21-09-2022

Página 9 de 9

razones dadas por el Congreso sobre la materia, no es viable concluir la afectación de la regulación orgánica de índole presupuestal [...] ⁶.

Bajo este entendido, resulta conducente estar en consonancia con la Ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. No es suficiente con que se manifieste: *"El proyecto de ley genera un impacto fiscal de manera residual debido al bajo número de estudiantes que se incorporarían"*⁷. Desde luego, para cumplir con lo referido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es indispensable que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el curso legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del "Marco Fiscal".

5. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, si bien el proyecto de ley puede resultar favorable y tener una buena orientación, es necesario encontrar la fuente adicional que permita la financiación de los costos que se generarían con la implementación. En ese orden, su curso estaría determinado por el pronunciamiento que a bien tenga expedir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del impacto económico y la sostenibilidad financiera que conllevaría, así como la consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,

DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA
Ministra de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.
Viceministerio de Protección Social.
Dirección Jurídica.

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Cfr. Gaceta N° 1057 de 2022.*