

AVANCES EN LA PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 19 DE LA

LEY 1164 DE 2007

GENERALIDADES

Los servicios de salud que se enmarcan en sistemas o racionalidades médicas diferentes a los servicios de la medicina convencional o reconocida por el sistema de salud, identificados como Medicinas Alternativas y Terapias Alternativas y Complementarias –MAyTAC-, han venido incrementándose en el mundo entero, como opción o complemento para la atención en salud y son reconocidos los beneficios de su enfoque naturista y su mirada integradora, al considerar al individuo como unidad que integra espíritu, mente y cuerpo, en permanente interrelación con su entorno y con la capacidad de autoregulación. En Colombia como en muchos países donde el sistema de salud se basa en la medicina alopática y donde nuestra medicina tradicional -MT- no se ha incorporado al sistema de salud, las otras MT se utilizan como medicina “complementaria”, “alternativa” o “no convencional”.

Según la OMS¹ la MT es utilizada en África hasta por el 80% de la población; en Asia y en Latinoamérica se siguen utilizando como resultado de circunstancias históricas y creencias culturales; en China alcanza cerca del 40% de la atención sanitaria. En países desarrollados, según la misma fuente, las MAC son cada vez más acogidas por la población. Al menos una vez el 48% de la población en Australia, la utiliza; un 70% en Canadá, un 42% en EE UU, un 38% en Bélgica y un 75% en Francia. En Colombia, no existen datos sobre la utilización de la MAyTAC. Según el informe de una investigación relacionada con Políticas Públicas en Colombia², el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, “encontró que el 64.7% de la población que no utilizó los servicios de atención médica fue por problemas en la calidad técnica o eficiencia y con la oportunidad de los servicios de atención médica; el 40% de las personas que acuden a las terapias alternativas refieren razones de mala calidad técnica, eficiencia y oportunidad; 1.719 de personas acudieron a un recurso informal de salud (boticario, tegua, yerbatero, ...) o no hicieron nada para resolver su caso, el 72.8% asisten al tegua o empírico por razones de accesibilidad”.

La seguridad, la eficacia, la calidad, el acceso y el uso racional de cualquier tipo de medicina, como características o atributos de cualquier forma de prestación de servicios de salud, se convierten en objeto de fortalecimiento, regulación y control por parte de todos los actores del sector, pero en especial del nivel gubernamental, por ser el rector y garante de las mejores condiciones para la prestación de los mismos. Como es obvio, el Talento Humano, recurso fundamental para estos propósitos, debe formarse y desempeñarse en el marco de unos

¹ Organización Mundial de la Salud. Estrategia de la MS sobre Medicina tradicional. 2002-2005, Ginebra 2002

² Vega Oviedo, Julieth A., Formación, Ejercicio y Prestación de Servicios en Medicina Alternativa y Terapias Alternativas y Complementarias: ¿Existen Políticas Públicas Formuladas o Implementadas en Colombia?. Informe de Investigación para optar al título de Magister en Medicina Alternativa con énfasis en Homeopatía. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2010.

estándares respaldados por orientaciones de tipo político, técnico y por disposiciones de tipo legal, que para el caso de Colombia, se encuentran regulados especialmente por la Ley 1164 de 2007, Ley de Talento Humano en Salud. La aplicación de estas disposiciones, de forma general, se asume para los procesos de formación y práctica de todo tipo de práctica en salud; sin embargo, para el caso particular de la Medicina Tradicional y las Medicinas Alternativas y Complementarias, dada su diversidad en sistemas, terapias y también en su formación y práctica, se requiere ampliar su análisis para contribuir a la construcción de propuestas serias y efectivas para su reglamentación, definir y aclarar el margen en el que se deben mover, con el fin de garantizar la prestación de estos servicios en las condiciones esperadas.

En Colombia se inicia la regulación de la medicina con la “Ley 2 sobre instrucción pública” de mayo de 1850, y se desarrolla hasta la fecha con la Ley 1164 de “talento humano en salud” de 2007.

En este lapso de tiempo son varias las disposiciones legales que hacen referencia al ejercicio de las medicinas y las terapias alternativas y complementarias, en especial a la homeopatía, por haber sido autorizado su ejercicio a profesionales no médicos, hasta la expedición de la Ley 14 de 1962 que establece la obligatoriedad de poseer un título en medicina.

A la fecha también han sido varias las iniciativas legislativas, proyectos de ley y de decretos que pretenden regular total o parcialmente lo atinente a las MyTAC. Esta situación y la actual diversidad y proliferación en la oferta de la prestación de los servicios educativos y de salud relacionados, hace necesario reglamentar el artículo 19 de la Ley 1164 en los aspectos de formación y autorización del ejercicio, con la certeza de que es necesario desarrollar, entre otros, los aspectos relacionados con el reconocimiento, la investigación, insumos, estándares e indicadores para la prestación del servicio, relaciones con el sistema de salud, rol en la implementación y desarrollo de la Atención Primaria en Salud y del modelo de prestación del servicio de salud en general, de tal manera que se ejerza con la calidad, seguridad y eficacia esperada.

La ley 1164, Ley del Talento Humano en Salud, establece para el ejercicio de las medicinas y las terapias alternativas y complementarias-, en su artículo 19, lo siguiente:

Los profesionales autorizados para ejercer una profesión del área de la salud podrán utilizar la medicina alternativa y los procedimientos de las terapias alternativas y complementarias en el ámbito de su disciplina, para lo cual deberán acreditar la respectiva certificación académica de esa norma de competencia, expedida por una institución de educación superior legalmente reconocida por el Estado.

Las ocupaciones del área de la salud de acuerdo con la respectiva certificación académica podrán ejercer las diferentes actividades funcionales de apoyo y complementación a la atención en salud que en materia de medicina y terapias alternativas y complementarias sean definidas.

Parágrafo. Se entiende por medicina y terapias alternativas aquellas técnicas prácticas, procedimientos, enfoques o conocimientos que utilizan la estimulación del funcionamiento de las leyes naturales para la autorregulación del ser humano con el objeto de promover, prevenir, tratar y rehabilitar la salud de la población desde un pensamiento holístico.

Se consideran medicinas alternativas, entre otras, la medicina tradicional China, medicina Ayurveda, medicina Naturopática y la medicina Homeopática. Dentro de las terapias alternativas y complementarias se consideran entre otras la herbología, acupuntura moxibustión, terapias manuales y ejercicios terapéuticos.”

Este proceso de reglamentación, recoge los conceptos técnicos del Ministerio de la Protección Social en reacción a iniciativas legislativas, lo dispuesto en Sentencias de la Corte Constitucional, lo propuesto en anteriores proyectos de reglamentación y opiniones obtenidas a partir de entrevistas realizadas a expertos nacionales en Medicinas Alternativas y Complementarias de los entornos educativo, gremial y de prestación de servicios.

A manera de conclusiones se presentan algunos aspectos relevantes identificados:

- La oferta educativa relacionada con Medicinas Alternativas y Terapias Alternativas y Complementarias en Colombia, incluye una gran diversidad de oferentes, duraciones, temas y modalidades. Existen tres programas de Educación Superior a nivel de postgrado y una gran variedad como educación informal (menos de 160 horas), que hacen parte del portafolio de todo tipo de instituciones de formación (Universidades, Instituciones de Educación Superior, Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Asociaciones, Centros de Prestación de Servicios, entre otros).
- Las características de la formación de postgrado en MAyTAC, especialmente lo referido al número de créditos, difiere de las de los postgrados clasificados como especialidades médico-quirúrgicas, en las que por su naturaleza encajan los postgrados en MAyTAC.
- A nivel internacional, existe gran avance en los procesos de análisis de las MAyTAC, sin embargo no existe consenso sobre las características de la formación y los requerimientos para su ejercicio y práctica en centros de atención. Frente a esta situación, la Organización Mundial de la Salud, apoya la construcción de referentes para la formación, que recoge la revisión de expertos y autoridades nacionales, así como de profesionales y organizaciones no gubernamentales de un gran número de países.
- En relación con Normas de Competencia Laboral (NCL), insumo fundamental para construir, ofrecer y desarrollar programas de formación en el marco de la Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, se encontró en el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, ente normalizador en Colombia, 18 Normas relacionadas con las Medicinas Alternativas y Terapias Alternativas y Complementarias, que corresponden a diferentes niveles de desempeño. Algunas de las funciones normalizadas corresponden a Medicina Tradicional China, Homeopatía, Homotoxicología y a funciones de apoyo al profesional. Se desconoce su utilización para procesos de formación, evaluación-certificación y en general para procesos de gestión el talento humano.
- No existen datos oficiales sobre el número y características de las personas que practican las MAyTAC, pero se reconoce que estas son aplicadas por profesionales de la salud (médicos y no médicos) bien sean especialistas en MA y/o en TAC o con

formación específica (diplomados), o por personas sin formación sanitaria previa, que a través de la experiencia o formación en cursos cortos, asumen haber adquirido las competencias en este campo.

- Dos conclusiones del Informe³ aunque no están referidas específicamente a Talento Humano, se consideran importantes para el proceso de regulación de la formación y ejercicio de las Medicinas Alternativas y las Terapias Alternativas y Complementarias.
 - Las terapias naturales, aún, cuando sean más inocuas que las de la medicina convencional, implican riesgos para el usuario, especialmente cuando son practicadas por personal no cualificado.
 - Bajo la denominación de terapias naturales se agrupan gran número de técnicas, unas con influencia directa sobre la salud y el resto fundamentalmente dirigidas al bienestar o confort del usuario.

Por las anteriores situaciones la OMS en cumplimiento de su función de ayudar a los países, para vencer los retos, definió unos desafíos que se enmarcan en cuatro categorías y que orientan el plan de acción. Se presentan a continuación los desafíos, en los que se reconocen situaciones aplicables al contexto colombiano⁴, que trascienden el ámbito del Talento Humano, a aspectos fundamentales vinculados con la prestación del servicio.

Los desafíos de la MT/MCA

Política nacional y marco de trabajo legislativos

- Falta de reconocimiento oficial de la MT/MCA y de los proveedores de MT/MCA
- La MT/MCA no está integrada en los sistemas nacionales de salud
- Falta de mecanismos legislativos y legales
- Distribución equitativa de los beneficios del conocimiento y los productos indígenas de MT
- Inadecuada distribución de los recursos para el desarrollo de la MT/MCA y construcción de la capacidad

Seguridad, eficacia y Calidad

- Falta de metodología de investigación
- Inadecuada base de evidencias para las terapias y productos de MT/MCA
- Falta de pautas internacionales y nacionales para asegurar la seguridad, eficacia y control de calidad de las terapias y productos de la MT/MCA
- Falta de normativas y registros adecuados de las medicinas con base de hierbas
- Falta de registro de los proveedores de MT/MCA
- Inadecuado apoyo para la investigación

Acceso

- Falta de datos que midan los niveles de acceso y la asequibilidad
- Necesidad de identificar terapias y productos seguros y eficaces
- Falta de reconocimiento oficial del papel de los proveedores de MT/MCA
- Falta de cooperación entre los suministradores de MT/MCA y los médicos alopáticos
- Uso no sostenible de los recursos de plantas medicinales

Uso racional

- Falta de formación de los proveedores de MT/MCA y sobre MT/MCA para los médicos alopáticos
- Falta de comunicación entre la MT/MCA y los médicos alopáticos, y entre los médicos alopáticos y los consumidores
- Falta de información al público sobre el uso racional de la MT/MCA

³ España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Análisis de Situación de las Terapias Naturales. 2011

⁴ OMS. Op cit, p.32

Una mirada integral a la prestación del servicio, coherente con la mirada holística aplicada a la atención del individuo, su entorno familiar, comunitario y social que se hace en MT y en MAC, nos invita también a mirar los desafíos, los retos y las acciones para su abordaje, de una manera integrada. Se espera que la suma de iniciativas para abordar los retos, se convierta en el punto de partida para la construcción de una política pública sobre las MT y MAC en Colombia, que permita sentar las bases para definir los requisitos básicos para la práctica idónea de la MT / MCA y para la definición de una legislación adecuada.⁵

Un insumo importante para este propósito es la *Caracterización de la Medicina Alternativa y Complementaria*, estudio de la situación y tendencias de la Medicina alternativa y Terapias Alternativas y Complementarias en Colombia, que presenta los entornos organizacional, socioeconómico, tecnológico, educativo y ocupacional. Su gran recomendación es incorporarlas al sistema de salud colombiano, definiendo las competencias y los perfiles ocupacionales, mejorar indicadores de cobertura, accesibilidad económica, geográfica y cultural, así como continuidad y servicios más costo-efectivos para los colombianos⁶ Algunas conclusiones relevantes del estudio, relacionadas con el tema de la reglamentación, la formación y el ejercicio del talento Humano son:

- i) La normatividad en el país en torno al sector salud, está elaborada desde lo alopático.*
- ii) Existen personas con muchos cursos de capacitación en diferentes terapias, que ofrecen sus servicios bajo remuneración de libre mercado. De igual manera los profesionales y otras personas estudiosas lo han hecho por iniciativa propia, rompiendo paradigmas y con grandes resistencias por parte de la comunidad académica tradicional.*
- iii) La escolaridad de los encuestados es variable; en relación con los cursos recibidos son dirigidos a profesionales y no profesionales, tanto de carácter formal como informal, aunque sean extensos en el número de horas cursadas.*
- iv) Las universidades están participando en la formación de las personas que trabajan en Medicina Alternativas. Los cursos se dirigen principalmente a profesionales de la salud, pero también los realizan personas de otras disciplinas.*
- v) Es urgente el diseño de programas que integren una formación adecuada, suficiente y aplicada al campo específico de cada sistema médico, y*
- vi) Las personas sin titulación profesional prestan servicios de salud en sus consultorios privados o son asesores de tiendas naturistas; también hacen consulta domiciliaria y atención a pacientes en áreas urbanas y rurales de varios municipios del país.*

⁵Organización Mundial de la Salud. Parámetros Para La Formación En Osteopatía. Puntos De Referencia Para La Formación En Medicina Tradicional / Complementaria Y Alternativa.2010

⁶ Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Caracterización Ocupacional. Medicina Alternativa y Terapias Complementarias. Noviembre de 2006

Documento Consultados

- España. Ministerio de Sanidad, Política e Igualdad. Análisis de Situación de las Terapias Naturales. 2011
- Lara Cuellar, Leonardo (2011) *Hacia una caracterización de los programas de posgrado en medicina alternativa en Colombia*. Maestría thesis, Universidad Nacional de Colombia, En: <http://www.bdigital.unal.edu.co/4131/>
- Organización Mundial de la Salud. Estrategias de la OMS sobre Medicina Tradicional 2002-2005.
- Organización Mundial de la Salud. Parámetros Para La Formación En Osteopatía. Puntos De Referencia Para La Formación En Medicina Tradicional / Complementaria Y Alternativa.2010
- Organización Mundial de la Salud. Directrices sobre Formación Básica e Inocuidad en Quiropráctica
- Organización Mundial de la Salud. Parámetros Para La Formación En Osteopatía. Puntos De Referencia Para La Formación En Medicina Tradicional / Complementaria Y Alternativa.2010
- WHO. Benchmarks for training in traditional / complementary and alternative medicine Benchmarks for Training in Naturopathy. 2010
- Organización Mundial de la Salud. Directrices sobre capacitación básica y seguridad en la acupuntura. 2002
- WHO. Benchmarks for training in traditional / complementary and alternative medicine. Benchmarks for Training in Ayurveda.2010
- WHO. Benchmarks for Training Traditional Chinese Medicina.2010 WHO. Benchmarks for Training Traditional Chinese Medicina.2010
- <http://apps.who.int/medicinedocs/es/q/>
- <http://nccam.nih.gov/node/3768?lang=es>
- <http://homeopatia.org.co/modules/news/>
- <http://www.uniluisgpaez.edu.co/medicina-homeopatica/>
- <http://nccam.nih.gov/health/decisions/credentialing.htm>
- <http://www.msps.es>
- <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/172ssa18.html>
- http://www.asociacionneijingcolombia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=27
- <http://www.emagister.com.co/curso-medicina-china-acupuntura-cursos-2597108.htm>
- <http://agenda.universia.net.co/unalbo/2011/01/25/cursos-de-extension-medicina-alternativa>
- http://www.umbbga.edu.co/pacademicos/4_12_01.php
- Resolución 56ª Asamblea Mundial de la Salud WHA56.
- República de Colombia. Ley 1438 de 2011
- República de Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social. I Ley 1164 de 2007. Ley de Talento Humano en Salud. 2007
- República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional. Decreto 4904 de 2009. Por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano

- República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1295 de 2010, por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior
- Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Caracterización Ocupacional. Medicina Alternativa y Terapias Complementarias. Noviembre de 2006
- Vega Oviedo, Julieth A., Formación, Ejercicio y Prestación de Servicios en Medicina Alternativa y Terapias Alternativas y Complementarias: ¿Existen Políticas Públicas Formuladas o Implementadas en Colombia?. Informe de Investigación para optar al título de Magister en Medicina Alternativa con énfasis en Homeopatía. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2010.
- Ministerio de la Salud. Política Nacional de Prácticas Integrativas y complementarias en el SUS. Brasilia – DF 2008

Documento en construcción - no citar