



La salud  
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401864291

Fecha: 29-11-2021

Página 1 de 6

Bogotá D.C.,

Doctora  
**OLGA LUCÍA GRAJALES GAJALES**  
Comisión Segunda Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 383/21 (C) – 376/21 (S)** “por medio de la cual se honra a las víctimas del Covid-19 en el país”. Radicado N° 202142300239002.

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, tercero del *iter* legislativo, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1639 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las 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, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones<sup>1</sup>:

## 1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

**Artículo 1°.** Objeto. La nación honra y exalta la memoria de las personas fallecidas por la Covid- 19, como una forma de expresar condolencias y sentimientos de solidaridad a sus familiares y amigos cercanos [...]<sup>2</sup>.

Bajo esta perspectiva, la iniciativa se compone de cuatro (4) preceptos adicionales, a saber: declarar el 16 de marzo como día nacional conmemorativo de las víctimas del Covid-19 en

<sup>1</sup> Un proyecto de ley relacionado cursa en esta legislatura bajo el número **142/21 (C)** “por medio de la cual se establece el Día Nacional del Héroe de la Salud y en homenaje a las víctimas del Covid-19 y sus familias, y se dictan otras disposiciones”. Sobre dicha iniciativa esta Cartera se pronunció mediante radicado N° 202111401825991, de ahí que se retomen algunos puntos por catalogarlos relevantes.

<sup>2</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1639 de 2021.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)

MT



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401864291

Fecha: 29-11-2021

Página 2 de 6

Colombia (art. 2º); realizar por conducto del Gobierno Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, acciones encaminadas a resaltar los avances en materia de salud, en especial, para los colombianos recuperados del Covid-19; adicionalmente, honrar al talento humano en salud y autorizar la construcción de monumentos o placas históricas (art. 3º); dar continuidad y desarrollar acciones para el fomento del empleo, el emprendimiento y la formalización de las personas y empresas que por causa de la pandemia Covid-19 perdieron su fuente ingresos, con intervención del Gobierno Nacional (art. 4º) y, por último, vigencia (art. 5º).

## 2. CONSIDERACIONES

2.1. La situación que ha vivido el país a partir de principios de 2020 ha comportado un esfuerzo significativo por parte del personal de la salud. Desde el momento en que se fueron detectando los primeros casos de la enfermedad Covid-19, ha debido duplicar su dedicación y agotar sus energías con el paso de los días. Las agotadoras jornadas, la tensión permanente y el miedo interior a un pequeño organismo denotan el grado de entrega y compromiso. Un estudio realizado en el país sobre la ansiedad en ese personal concluía que:

[...] Siete de cada diez médicos generales valorados presentaban síntomas de ansiedad o estrés laboral, mientras que cuatro presentaban síntomas de miedo al COVID-19. Fue más frecuente la ansiedad severa entre los trabajadores en municipio capital. No obstante, trabajar en estos entes territoriales, no se asoció con mayor presencia de ninguna de las tres condiciones. El distanciamiento social y el confinamiento inadecuadamente exigido, así como el incumplimiento ciudadano y la carencia de medidas de higiene, pueden llegar a ser factores generadores de miedo, ansiedad y estrés con mayor deterioro en la salud mental de la comunidad en general y de los profesionales de la salud [...]³.

Como en todo el mundo, asumieron su papel propio del altruismo y solidaridad en el ejercicio profesional por lo que el calificativo de acto heroico, concebido como una gran hazaña o proeza memorable, describe claramente la situación vivida, en la que, además, fueron objeto en algunos casos de injusta discriminación y maltrato. Son precisamente estas situaciones liminares, entre la vida y la muerte, en las que se valora especialmente esa entrega y dedicación y en las que se advierte una conducta meritoria.

2.2. En este sentido, el proyecto de ley que se pretende expedir por el Congreso de la República al amparo de la facultad consagrada en el artículo 150, numeral 15, de la Constitución Política de 1991, busca hacer un reconocimiento especial a víctimas, familiares y en particular al talento humano en salud del país con ocasión de la

³ Monterrosa-Castro, Á., Dávila-Ruiz, R., Mejía-Mantilla, A., Contreras-Saldarriaga, J., Mercado-Lara, M., & Florez-Monterrosa, C. (2020). Estrés laboral, ansiedad y miedo al COVID-19 en médicos generales colombianos. *MedUNAB*, 23(2), 195-213.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401864291

Fecha: 29-11-2021

Página 3 de 6

emergencia sanitaria causada por la Covid-19.

En relación con las leyes de honores la Corte Constitucional en Sentencia C-162/19<sup>4</sup>, reiterando su jurisprudencia, ha sostenido:

[...] 48. Las leyes de honores se encuentran reguladas en el artículo 150, numeral 15, superior, al tenor del cual el Congreso podrá "*Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria*".

49. La Corte ha indicado cuál puede ser el contenido y el objetivo de las leyes de honores, así en la sentencia C-057 de 1993<sup>5</sup>, estableció que no es necesario que se detalle particularmente el nombre de cada una de las personas a las que se debe exaltar y dispuso que este reconocimiento se puede dar de forma abstracta o impersonal, sin efectuar individualizaciones.

En esa oportunidad, este Tribunal consideró que no se vulnera la reserva legal para incluir en futuras vigencias fiscales en el presupuesto nacional, los gastos públicos que se decretan para las obras de interés social y, tampoco desconoce la prohibición de destinar rentas específicas contenidas en el artículo 359 de la Constitución, dado que no se trata de un ingreso permanente y específico del presupuesto nacional "*que tenga que reservarse parcial o totalmente para dedicarlo exclusivamente a la satisfacción de determinado servicio o necesidad pública*".

50. Con posterioridad, en la sentencia C-766 de 2010<sup>6</sup> se determinó que las leyes de honores "*son cuerpos normativos en cuyas disposiciones se exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir*" y se indicó que este tipo de leyes "*no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos*".

51. A su turno, en la Sentencia C-817 de 2011<sup>7</sup> se realizó una sistematización de las reglas

<sup>4</sup> Revisión oficiosa de las objeciones gubernamentales del Proyecto de Ley N°. 065/16 Cámara - 208/16 Senado, "*por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria 'La Vorágine'*".

<sup>5</sup> En ella se realizó el control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales al proyecto de "*Por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones*".

<sup>6</sup> En la cual se adelantó el control de constitucionalidad de las objeciones gubernamentales al proyecto de Ley No. 195 de 2008 Senado, 369 de 2009 Cámara, "*Por medio del cual se conmemoran los cincuenta años de la coronación de la imagen de nuestra señora de Chiquinquirá en el municipio de La Estrella, Antioquia, y se dictan otras disposiciones*".

<sup>7</sup> Que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1402 de 2010 "*por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Diócesis de El Espinal y se declara monumento nacional a la catedral de El Espinal, en el departamento del Tolima*".



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401864291

Fecha: 29-11-2021

Página 4 de 6

jurisprudenciales relativas a las leyes de honores y se señaló que:

*"La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: 1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas '... exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad'. 2. Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, '[e]sta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos.*

*Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a 'decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria' y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley.' 3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios".*

52. En suma, las leyes de honores son leyes particulares o singulares que tienen como finalidad la de destacar o reconocer los méritos de los ciudadanos que "hayan prestado servicios a la patria" (artículo 150.15 C. Pol). **Sin embargo, este tipo de leyes también pueden ser utilizadas para una exaltación de hechos, lugares o instituciones que merecen ser destacados públicamente, para promover valores que atañen a los principios de la Constitución.** Una de las características de este tipo de leyes es que, por su carácter singular, su alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis. En este tipo de leyes se pueden entremezclar aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales para obras de interés social relacionadas con la celebración, aniversario u honor y, en este caso, no debe considerarse como rentas de destinación específica porque no se trata de ingresos permanentes del presupuesto nacional [...]<sup>8</sup>. [Énfasis fuera del texto].

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-162 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.  
Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401864291

Fecha: 29-11-2021

Página 5 de 6

Con base en las consideraciones expuestas, se encuentra que el proyecto de ley, que hace tránsito en el Congreso de la República, reúne las condiciones y características establecidas por la Corte Constitucional para las leyes de honores en las que se resaltan valores dignos de ejemplo.

- 2.3. No obstante, y aunque no se evidencia que con la iniciativa se estén disponiendo recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se ordenen gastos con cargo a estos o se afecten sus fuentes de financiación, merece un pronunciamiento específico el artículo 3º, pues involucra autorizar al Gobierno Nacional partidas dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN). Sobre el particular, de un lado debe aclararse que, con base en el principio de legalidad del gasto, corresponde al Congreso de la República aprobar las partidas presupuestales y el objeto de estas, a saber:

[...] Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental<sup>9</sup> [...] <sup>10</sup>.

Precisamente y respecto de una norma de honores, la Corte Constitucional, retomando el anterior criterio, ha exteriorizado lo siguiente:

[...] Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable [...] <sup>11</sup>.

Por otra parte, si se van a arbitrar recursos, además del aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como autoridad presupuestal, es importante que no se afecten los programas, proyectos e inversiones que atiende esta Cartera. Debe estimarse el esfuerzo fiscal realizado para la atención de la emergencia sanitaria que incluyó, entre otros aspectos, la destinación de recursos para hacer un reconocimiento económico temporal para el talento humano en salud que presta servicios a pacientes con

<sup>9</sup> Ver sentencia C-695/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9 y ss.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-859 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

WJ



La salud  
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401864291

Fecha: 29-11-2021

Página 6 de 6

sospecha o diagnóstico por SARS-CoV-2 (Covid-19) contemplado en el artículo 11 del Decreto Legislativo 538 del 12 de abril de 2020.

Por lo anterior, respetuosamente, se solicita aclarar dicha disposición y la fuente de financiación<sup>12</sup>.

- 2.4. Por último, en lo concerniente al artículo 4º, no es función de esta Cartera pronunciarse sobre las "acciones para el fomento del empleo, el emprendimiento y la formalización de las personas y empresas que por causa de la pandemia Covid-19 perdieron su fuente ingresos", siendo este un tema de la órbita de competencias del Ministerio del Trabajo.

### 3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, resulta conveniente que el proyecto de ley continúe su curso, sin perjuicio del pronunciamiento que a bien tenga expedir la Cartera de Hacienda y Crédito Público por comprender el ámbito de sus competencias. Adicionalmente, se sugiere su articulación con otras propuestas análogas que se tramitan en el Congreso de la República, como es el caso del PL 142/21 (C) "por medio de la cual se establece el Día Nacional del Héroe de la Salud y en homenaje a las víctimas del Covid-19 y sus familias, y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

  
LUIS ALEXANDER MOSCOSO OSORIO

Viceministro de Salud Pública y y Prestación de Servicios encargado  
de las funciones del despacho del ministro de Salud y Protección Social.

Aprobó:

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

<sup>12</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.