



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401825991

Fecha: 16-11-2021

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 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”*.

Cordial saludo,

Atendiendo a que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, 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° 1398 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:

1. CONTENIDO

Se trata de una propuesta que, en su texto para primer debate, se encuentra organizada en 6 artículos mediante los cuales se institucionaliza y conmemora el día nacional del héroe de la salud como homenaje al talento humano por sus servicios con ocasión de la emergencia sanitaria derivada del Covid-19 y el levantamiento de un monumento en su honor; así mismo, se ordena a la Presidencia de la República enviar un mensaje de condolencia a las familias de las personas que fallecieron como consecuencia del virus; adicionalmente, se ordena al Gobierno nacional decretar tres días de duelo nacional por única vez como homenaje a las víctimas una vez culmine el cronograma del plan nacional de vacunación y realizar un minuto de silencio en todo el territorio nacional en tributo al personal de salud y de las personas fallecidas.

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

vs



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401825991

Fecha: 16-11-2021

Página 2 de 6

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 sus esfuerzos y agotar sus energías con el paso de los días. Un estudio realizado en el país sobre la ansiedad en ese personal concluía lo siguiente:

[...] 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 [...]¹.

De manera estoica, 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. Son precisamente estas situaciones liminares, entre la vida y la muerte, en las que se valora especialmente esa entrega y dedicación.

- 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 emergencia sanitaria causada por el Covid-19.

En relación con las leyes de honores la Corte Constitucional en Sentencia C-162/19², 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*".

¹ 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.

² 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'*".

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

WJ



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401825991

Fecha: 16-11-2021

Página 3 de 6

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 1993³, 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 2010⁴ 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 2011⁵ se realizó una sistematización de las reglas 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,

³ 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"*.

⁴ 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"*.

⁵ 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.: 202111401825991

Fecha: 16-11-2021

Página 4 de 6

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 [...]⁶. [Énfasis fuera del texto].

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. Si bien, será del caso que el artículo 4º, relativo a las condolencias, sea revisado por la Presidencia de la República, en cuanto involucra su realización a las familias de las personas fallecidas.

2.3. El artículo 3º, merece un pronunciamiento específico pues involucra recursos de este Ministerio. Sobre el particular, de un lado debe aclararse es que, con base en

⁶ 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.: 202111401825991

Fecha: 16-11-2021

Página 5 de 6

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 gubernamental⁷ [...] ⁸.

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 [...] ⁹.

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 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 financiación¹⁰.

- 2.4. Por último, en lo concerniente al artículo 5º, se sugiere eliminar la frase “una vez culmine el cronograma del plan nacional de vacunación” toda vez que de acuerdo con el desarrollo de este no hay una fecha cierta de finalización del cronograma, el cual se extenderá por lo menos durante el año 2022, entre otros aspectos por el

⁷ Ver sentencia C-695/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9 y ss.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-859 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401825991

Fecha: 16-11-2021

Página 6 de 6

hecho adicional de estimarse una tercera dosis de la vacuna contra el Covid-19 para toda la población.

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, se considera importante y **conveniente** el reconocimiento que se pretende hacer, 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 incorporar los ajustes propuestos para los artículos 3º y 5º.

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

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

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