



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C., 17 de junio de 2021

Honorable Senador
ARTURO CHAR CHALJUB
Presidente
Senado de la República
Ciudad. -

Ref.: Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No 376 de 2021 Senado, *“Por medio de la cual se honra a las personas fallecidas por Covid-19 en el país”*

Respetados señores:

Cumpliendo con el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión II y de conformidad con lo señalado en el artículo 153 de la Ley 5 de 1992, procedemos a someter a consideración de los honorables Senadores, el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N.º 376 de 2021 Senado, *“Por medio de la cual se honra a las personas fallecidas por Covid-19 en el país”*, en los siguientes términos.

1. TRÁMITE

Este proyecto de ley ordinaria fue presentado en esta legislatura, por el Honorable Senador Andrés García Zuccardi. Su publicación se surtió en la Gaceta del Congreso No. 16 de 2021.

Durante el trámite legislativo en la Comisión Segunda del Senado de la República, se presentaron dos ponencias, una mayoritaria, publicada en la gaceta No. 305 de 2021 y una ponencia alternativa, publicada en la gaceta No. 366 de 2021, luego de la presentación se creó una subcomisión para unificar en lo que fuere posible las dos ponencias; situación que, quedó plasmado en el informe de unificación publicado en la gaceta No. 577 de 2021.

El día 16 de junio de 2021 en la Sesión de la Comisión se voto por unanimidad la ponencia unificada, dejando constancia por parte de los Hs. Antonio Sanguino e Iván Cepeda, que los artículos 6 y 7 de la ponencia alternativa (Gaceta 366 de 2021), quedaran como constancia.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La presente iniciativa tiene fundamento constitucional en el artículo 150, numeral 15 que faculta al Congreso para decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria, numeral que sirve de fundamento para las denominadas leyes de honores como la presente.

De igual manera, la iniciativa legislativa de los congresistas, tiene su asidero constitucional en el artículo 154 de la Carta Fundamental.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Organización Mundial de la Salud señala¹ que La COVID-19 es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-CoV-2. Afirma la Organización al interior de su sitio web que tuvo noticia por primera vez de la existencia de este nuevo virus el 31 de diciembre de 2019, al ser informada de un grupo de casos de «neumonía vírica» que se habían declarado en Wuhan (República Popular China).

Si bien se estima que más del 80% de los contagiados con este virus se recuperan de la enfermedad sin que sea necesario su tratamiento hospitalario, cerca del 15% desarrollan una enfermedad grave y requieren oxígeno, restando un 5% que llega a un estado crítico y precisa de cuidados intensivos.

Menciona la OMS que entre las complicaciones que pueden llevar a la muerte se encuentran la insuficiencia respiratoria, el síndrome de dificultad respiratoria aguda, la septicemia y el choque septicémico, la tromboembolia y/o la insuficiencia multiorgánica, incluidas las lesiones cardíacas, hepáticas y renales.

Se afirma en la justificación del proyecto de ley, que el 30 de enero de 2020, durante la reunión del Comité de Emergencias convocado por el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se declaró como emergencia de salud

¹ <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>

pública de importancia internacional (ESPII)² en virtud del Reglamento Sanitario Internacional, lo que equivale a la palabra pandemia, de acuerdo con definición del diccionario de la RAE³

“1. f. Med. Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región”.

En Colombia, el 11 de febrero de 2020, El Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud, emitieron la Circular 0005 de 2020⁴ donde comunicaron las directrices para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Desde que inició la pandemia ocasionada por el Covid-19, lamentablemente hoy en el mundo hay más de dos millones de fallecidos y casi cien mil personas contagiadas.⁵

El 17 de noviembre de 2019, se habría contagiado la primera persona del COVID-19 (acrónimo de coronavirus disease 2019) en China -pero solo lo reportó hasta el 31 de diciembre de ese año; Un hombre de 55 natural de la provincia de Hubei, foco del brote.

El 30 de enero de 2020, durante la reunión del Comité de Emergencias convocado por el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII)⁶ en virtud del Reglamento Sanitario Internacional.

En Colombia, el 11 de febrero de 2020, El Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud, emitieron la Circular 0005 de 2020⁷ donde

² [https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

³ <https://dle.rae.es/pandemia?m=form>

⁴ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/VSP/circular-externa-005-de-2020.pdf>

⁵ <https://www.andresgarciazuccardi.com/informacion-seguimiento-pandemia-covid-19-colombia-26-marzo/>

⁶ [https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

⁷ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/VSP/circular-externa-005-de-2020.pdf>

comunicaron las directrices para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

El 26 de febrero ingresó a Colombia una joven portadora del Covid-19 procedente de Milán, Italia; y el 6 de marzo fue reportado como el primer caso en Colombia⁸. A partir del 9 de marzo se adoptaron medidas de aislamiento total en Europa⁹ después de tener altas cifras de contagio; En Italia a partir del 9 marzo con 9000 infectados y 463 muertos; España desde el 15 marzo con 7753 infectados 288 muertos; y Francia el 16 marzo con 6633 infectados y 148 muertos.

El día 11 de marzo de 2020, la OMS declaró Pandemia¹⁰ a la enfermedad viral; la decisión fue tomada luego de que ocho países, incluido Estados Unidos, informaran cada uno más de 1.000 casos en sus territorios. Además, el número de infectados fuera de China se multiplicó por 13, y los países afectados serían tres veces más que en las pasadas semanas.

En Latinoamérica el primer país que decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio fue Argentina¹¹ el 19 de marzo por medio del Decreto 297 de 2020 aunque ya estaban tomando otras acciones como las de febrero donde se empezaron a establecer medidas de control en los aeropuertos.

En Colombia, el 22 de marzo, después de haber declarado la emergencia y decretos para proteger por ejemplo a los adultos mayores de más de 70 años, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas en el territorio nacional (desde el día martes 24 de marzo, hasta el 13 de abril de 2020) mediante el decreto 457 de 220.

Casi diez meses después, en el mundo han fallecido más de 2,1 millones de muertos y casi 100 millones de personas contagiadas¹². En nuestro país, -con corte del 25 de enero de 2021-, el Ministerio de Salud reportó 2.027.746 casos desde que comenzó la pandemia, de los cuales 121.116 siguen activos, y 51.747 muertes. El número de personas recuperadas es de 1.849.194.

⁸ <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/asi-llego-a-colombia-el-coronavirus-470184>

⁹ <https://www.theguardian.com/politics/2020/mar/23/how-uk-coronavirus-lockdown-compares-with-other-countries>

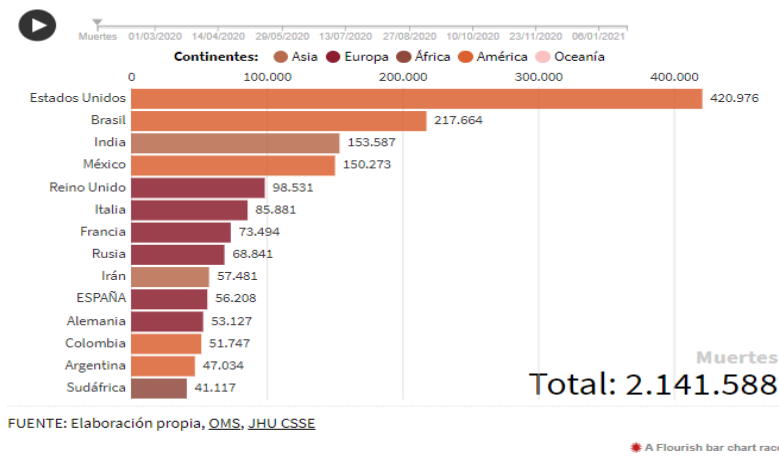
¹⁰ <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

¹¹ <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

¹² <https://www.rtve.es/noticias/20210126/mapa-mundial-del-coronavirus/1998143.shtml>

Países con más muertes con coronavirus

Pulsa play para ver la evolución



Fuente: RTVE 2021

Los Ponentes reconocemos y agradecemos a médicos, enfermeras y todas las personas que trabajan en salud; a todos los miembros de la fuerza pública; a alcaldes, gobernadores y líderes que están haciendo todos los esfuerzos posibles para ayudar a la comunidad a superar esta dura crisis. Lamentamos la dura situación por la que hoy están pasando la gran mayoría de los colombianos y todos los ciudadanos del mundo.

4. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES.

Para los ponentes son claras las razones y objetivos propuestos en la exposición de motivos por el Honorable Senador Andrés García Zuccardi autor de este proyecto, por esto es necesario y de conformidad con el Artículo 3, del Proyecto de ley en mención, que el Gobierno Nacional continúe realizando acciones encaminadas a resaltar los avances en materia de salud preventiva, salud emocional y salud mental en especial para los colombianos recuperados del Covid-19, y para el talento humano en salud que ha prestado servicios en primera línea durante la pandemia. y su núcleo familiar.

Los colombianos hemos estado en aislamiento y en restricciones de movilidad a causa de la pandemia y ello ha incrementado las tasas de ansiedad y de estrés postraumático. Entre los impactos psicológicos de la cuarentena se cuentan, la confusión e ira asociados a temores de infección, frustración, aburrimiento, pérdidas, estigmas, etc., por padecer la propia pandemia y porque en ocasiones han tenido la experiencia de sufrir la muerte de un familiar, en muchos casos los familiares y amigos cercanos no pudieron despedirse ni realizar un proceso de duelo. Con este proyecto de ley se pretende dar la oportunidad para fortalecer nuestro sistema público de salud

y la investigación en salud mental, que se ha visto reducida por la situación de la pandemia del Covid-19.

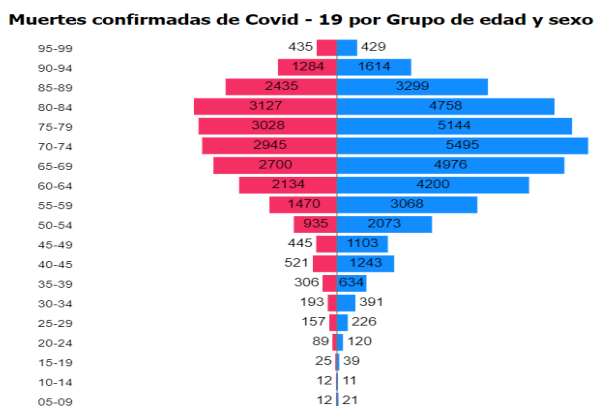
Ante esto, el Gobierno Nacional desde el inicio de la cuarentena en el país dispuso la línea telefónica 192, en la que la ciudadanía encontrará en la opción 4 la atención en salud mental que brinda apoyo y orientación. "Hasta el 5 de mayo ya se han realizado 1.635 intervenciones: 60% a mujeres, 46% proceden de Bogotá, Antioquia y Valle; 45% por síntomas de ansiedad y estrés, seguidos de distintas formas de violencias al interior del hogar", dijo el viceministro de Salud Pública.

Fuente: coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/aislamiento-saludable/salud-mental.html

Al 23 de marzo de 2021, y según el reporte del Ministerio de Salud en su página web¹³, el número de muertes confirmadas asciende a 61.143, entre Colombianos y de otras nacionalidades así:

Colombianos	60.778
Venezolanos	325
Ecuatorianos	11
Italianos	6
Estadounidense	5
Argentina	3
China	3
Peruana	2
Japón, Canadá, Chile, España, Holanda, Israel, Líbano, Mexicano, Saudí y Ucraniana con 1 fallecido cada uno.	

La distribución por grupo de edad y sexo, según el Ministerio es la siguiente:



13

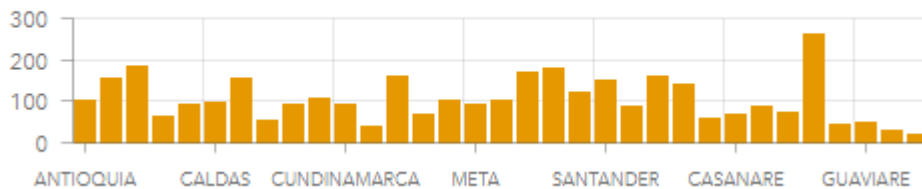
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDhiYjEwMzEtMGJkYi00ODk1LWYyNzItOWVIZjdiMjFiYTE5IiwidCI6ImYjdMTNhLTdmYjctNDAxNi04MzBjLWQzNzE2ZThkZDhiOCJ9>

Fuente: Ministerio de Salud – Sispro – situación de Covid19 en Colombia, 23/03/2021

Cuando se analiza el tema por Departamentos se encuentra que Bogotá (14.083), Antioquia (6.692), Valle del Cauca (6.118) y Santander (3.421), son los tres primeros en reporte de fallecidos confirmados por covid-19.

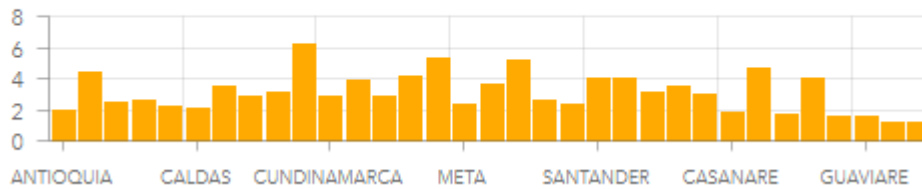
Según el Ministerio de salud, la tasa de mortalidad por departamento es la siguiente:

Tasa de mortalidad por departamento



Fuente: Ministerio de Salud – Sispro – situación de Covid19 en Colombia, 23/03/2021

Letalidad por departamento



Fuente: Ministerio de Salud – Sispro – situación de Covid19 en Colombia, 23/03/2021

situación compleja y que deja un manto de dolor por la pérdida de tantos colombianos y Colombianas que en su gran mayoría son hombres y mujeres maduros, en edades entre 70-74 años, muchos eran abuelos y abuelas que conservaban la tradición familiar y habían aportado toda su juventud para lograr un mejor país, que habían dedicado su mejor esfuerzo para forjar hogares y familias de bien y en beneficio de este país.

Fue el día 16 de marzo que se registró la primera víctima en Colombia a causa del Covid-19, tal como lo reportó el Ministerio de Salud en su Boletín de Prensa No 086 del día 21 de marzo de 2020:

“El Ministerio de Salud y Protección Social confirma el primer fallecimiento por COVID-19 en Colombia.

Se trata de un hombre de 58 años que trabajaba como taxista en Cartagena. El pasado 4 de marzo trasportó en su vehículo a turistas

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

italianos, y dos días después presentó los primeros síntomas de tos con expectoración, fiebre y dificultad respiratoria. Era un ciudadano con hipertensión y diabetes no tratadas.

El paciente fue atendido desde el 13 de marzo en una clínica de Cartagena, y su muerte se produjo el 16 de marzo.

Dos muestras fueron analizadas por el Instituto Nacional de Salud. La primera dio un resultado negativo, y la segunda no fue tomada adecuadamente en la clínica cartagenera, por lo que su resultado también dio negativo en coronavirus.

Debido a los síntomas presentados por el paciente y al hecho de que los exámenes realizados a su hermana y cuidadora hubieran arrojado un resultado positivo, el Instituto Nacional de Salud decidió mantener abierta la investigación, que concluyó que la única fuente posible de contagio de ella fue el paciente fallecido.

El 21 de marzo se encontraron similares resultados de laboratorio en las muestras tomadas al médico que atendió al paciente en la primera consulta y en una pasajera que había abordado el taxi en días anteriores.

Como expresó Martha Lucía Ospina, directora del Instituto Nacional de Salud, a pesar de los resultados de laboratorio, la información disponible es concluyente para atribuir la muerte al nuevo virus.”

Al momento de elaborar esta ponencia para primer debate (14/04/2021) se registraba la siguiente situación de la pandemia en Colombia y el mundo:



Fuente: Casos confirmados de COVID-19 INS-SIVIGILA

Al momento de elaborar la ponencia para segundo debate (16/06/2021) la situación en Colombia y el mundo es el siguiente:



Fuente: Casos confirmados de COVID-19 INS-SIVIGILA

De otro lado, con el fin de evitar la propagación de contagios por covid19, el Ministerio de Salud y Protección Social, emitió una serie de lineamientos para el manejo de cadáveres por covid19, entre las que se cuentan:

“Las orientaciones reconocen una serie de medidas generales y específicas desde el momento de la muerte hasta la disposición final del cadáver, con el fin de disminuir el riesgo de tras misión de la covid-19. Estas se encuentran dirigidas a las entidades y al personal responsable y competente”, explicó Adriana Estrada, subdirectora de Salud Ambiental del Minsalud.

En principio, las orientaciones buscan que tanto el sector salud, funerario, las entidades territoriales y las autoridades locales realicen la coordinación, alistamiento y planeación, frente al manejo seguro y gestión del cadáver.

Estas medidas se han tratado de cumplir en cada uno de los casos de fallecimiento por covid-19 que se han presentado en el país, teniendo en cuenta las dinámicas de la emergencia y la capacidad instalada en las diferentes entidades territoriales y el sector de servicios funerarios. Del mismo modo, están en constante revisión de acuerdo a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, experiencias exitosas internacionales e inquietudes que han expresado los diferentes actores en este proceso.

Se destaca además que, en pro de la salud pública, son estrictas las medidas de bioseguridad, de precaución para garantizar las condiciones de trabajo y de operación. Precisamente, dentro de las orientaciones dadas al sector funerario se estableció que el transporte, la cremación o inhumación, según sea el caso, se efectuará en el menor tiempo posible con el fin prevenir la exposición de los trabajadores y la comunidad general al virus.

Frente a estos protocolos, Estrada señala que "son importantes para garantizar la disminución de eventos adversos o situaciones de riesgo en el personal que trabaja en los centros de salud, sector salud, funerarios, autoridades policiales, judiciales, familia y comunidad en general" y que buscan la prevención de nuevos casos, ya que se trata de un virus de una alta transmisibilidad.

Lo que la población debe tener presente

La comunidad debe tener en cuenta que el Ministerio contempla en sus orientaciones para covid-19 que la disposición final del cadáver será preferiblemente mediante cremación y solo en el caso en el que no se cuente con instalaciones para este procedimiento, se practicará la inhumación en sepultura o bóveda.

Otro aspecto es que en la eventualidad en el que un deceso por covid-19 ocurra en la vivienda, lo primero a realizar es la notificación a la secretaria de salud, para que esta realice la coordinación con la EPS respectiva y se efectúe el proceso de certificación del cadáver, toma de muestras, alistamiento y posteriormente entrega al servicio funerario.

En el caso de las velaciones, despedidas o ceremonias religiosas para fallecidos por covid-19, se deben evitar aquellos rituales fúnebres que conlleven reuniones o aglomeraciones de personas, teniendo en cuenta que el transporte, la cremación o inhumación se deben realizar en el menor tiempo posible y cumpliendo las medidas de bioseguridad y las orientaciones que establezcan el personal de salud y las administraciones de los cementerios.

En hospital o IPS privada

Señala el protocolo que se encuentra en el micrositio de coronavirus en www.minsalud.gov.co, que una vez ocurre el fallecimiento el médico tratante de la IPS debe certificar la muerte e informar a los familiares para que estos a su vez coordinen el servicio funerario.

"Previo a esto se debe realizar el alistamiento del cadáver en el ámbito hospitalario, luego se lleva al depósito de cadáveres y allí será recogido por el servicio funerario para ser dirigido al cementerio", explicó la subdirectora de Salud Ambiental."

En virtud de las medidas de bioseguridad y confinamiento adoptadas para prevenir los contagios por covid19, y en especial, de las antes mencionadas para la disposición de los cuerpos de los fallecidos por complicaciones derivadas de esta enfermedad; la mayoría de los familiares de estas personas fallecidas, se vieron forzadas a despedir a distancia a sus seres queridos, lo que los privó de la oportunidad de estar en contacto directo con su ser querido y de realizar las honras fúnebres bajo los ritos tradicionales y/o religiosos que acompañan la muerte en nuestra sociedad.

Por todo lo anterior, resulta innegable que además del impacto en la salud pública, la economía, el desarrollo y el empleo, la pandemia covid19 ha tenido un grave impacto en la vida, no solo por la muerte de más de 61.143 compatriotas fallecidos, sino por los efectos provocados por dichas muertes en la salud física y mental de sus familiares, y de la población en general.

Este proyecto de ley se justifica porque ofrece un marco normativo que permitirá el reconocimiento a la memoria de las personas fallecidas a causa del covid19 en Colombia y ofrecerá una oportunidad simbólica para que se realice de cierta manera un rito social de despedida colectiva, tan necesario para la elaboración del duelo ante la muerte, así mismo para que el Gobierno Nacional continúe realizando las acciones necesarias para reactivar la economía y contribuir a la recuperación de la salud física y mental de los colombianos.

5. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 376 de 2021 Senado “*Por medio de la cual se honra a las personas fallecidas por Covid-19 en el país*”, consta de 5 artículos incluido el de vigencia así:

Artículo 1. 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.

Artículo 2. Declárese el 16 de marzo como el Día Nacional Conmemorativo de las personas fallecidas por Covid-19 en Colombia, fecha en la que se honrarán a las colombianas y colombianos fallecidos y se exaltará la labor ejercida por el talento humano en salud durante la pandemia.

Artículo 3. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y de la Protección Social, o la entidad que haga sus veces; y demás entidades pertinentes, realizarán acciones orientadas a fortalecer y fomentar avances en materia de salud preventiva, salud emocional y salud mental en el país y en especial para los colombianos recuperados del Covid-19, y para el talento humano en salud que ha prestado servicios en primera línea durante la pandemia. y su núcleo familiar.

El Gobierno nacional podrá encargar a las entidades competentes, acciones de exaltación y reconocimiento, como la publicación de documentales y memorias en medios de comunicación y plataformas digitales para honrar la labor prestada por el talento humano en salud durante la pandemia.

Así mismo se autoriza la construcción de monumentos o placas históricas en las ciudades capitales y municipios más afectados por el Covid-19, que reconozcan los valores de valentía, unidad, resiliencia, abnegación y solidaridad que permitieron hacer frente a la pandemia como sociedad en conjunto; los cuales estarán en coordinación del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales.

Artículo 4. El Gobierno nacional, dará continuidad y desarrollará 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.

Parágrafo 1. Para implementar las acciones consagradas en la presente ley, autorícese al Gobierno nacional para destinar las partidas presupuestales necesarias dentro del marco fiscal de mediano plazo.

Parágrafo 2. Se dará prelación a los familiares de colombianos fallecidos por Covid-19 y que se encuentren en condición de vulnerabilidad, en especial las mujeres, para el acceso a los beneficios anteriores y de acuerdo con lo que disponga la reglamentación de esta ley.

Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

6. IMPACTO FISCAL

La Corte Constitucional, en sentencia C-782 de 2001, desarrolló el tema de los objetivos de las leyes de honores y analizó sus posibles implicaciones en materia de gasto público. En dicha providencia la Sala Plena del Tribunal Constitucional estableció que:

“... el balance que debe existir entre la rama legislativa y ejecutiva en materias que involucran la creación de gastos se mantiene, pues es a través de una Ley de la República (609 de 2000) que se está autorizando el gasto público a favor de ciertas obras y causas de alguna forma relacionadas con la memoria del personaje al que se rinde honores. Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C.P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C.P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C.P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropriaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C.P.). También se preservan

las atribuciones del Gobierno Nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropriaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C.P.).”.

Las sentencias C-755 y C-948 de 2014, la Corte Constitucional precisó que:

“La Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, tal y como lo sostuvieron en sus respectivos informes el Senado y la Cámara, y lo dijo el Procurador en su concepto, la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones. La Sentencia C-409 de 1994, antes citada, dice al respecto: “Podría sostenerse que la función del Congreso de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos. Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.”

Los ponentes de este proyecto, lo encontramos ajustado a la Constitución y a la ley, así mismo encontramos pertinentes sus disposiciones y compartimos con el autor, el espíritu del proyecto, en cuanto a la necesidad de brindar a las familias de todos nuestros connacionales fallecidos por Covid-19 la posibilidad de contar con una fecha simbólica que les ayude en la elaboración de su duelo junto a sus más

allegados y amigos¹⁴, dada la imposibilidad que tuvieron y continúan teniendo muchos de ellos, de realizar las honras fúnebres de acuerdo con las tradiciones, por motivo de las medidas de bioseguridad aprobadas durante la emergencia sanitaria.

Así mismo, establecer una fecha para honrar la memoria de las personas fallecidas a causa del Covid-19 será una fecha en la que además de reunirnos como colombianos entorno a la tragedia que ha significado el Covid-19 para muchos, para que el Ministerio de Salud difunda los avances logrados en materia de salud física y mental de los colombianos recuperados del Covid-19 y de sus familias.

Así mismo, para que el Gobierno nacional continúe adoptando las medidas económicas necesarias para hacer frente a la crisis desatada por la pandemia.

7. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUDIESEN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto o su ponente, de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento o conflicto de interés, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar.

En este orden de ideas, es importante mostrar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de intereses en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedara así. (...)

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

¹⁴ <http://www.ipirduelo.com/wp-content/uploads/GUI%CC%81A-DUELO-COVID19-2020.pdf>

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

En Consecuencia, y a manera de orientación, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existe circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de intereses por parte de los Senadores de la República, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de intereses, por lo que se deja a criterio de los Senadores basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

8. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los Honorables Senadores de la República, dar segundo debate al Proyecto de Ley No 376 de 2020 Senado, *“Por medio de la cual se honra a las personas fallecidas por Covid-19 en el país”*.


De los Honorables Congresistas,



LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS T.
Coordinador Ponente



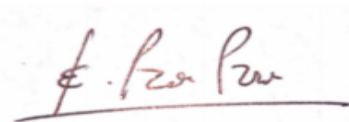
ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Ponente



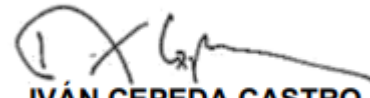
JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Ponente



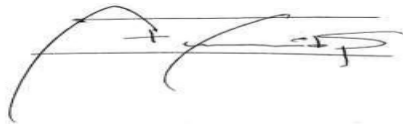
LIDIO GARCÍA TURBAY
Ponente



BERNER ZAMBRANO ERAZO
Ponente



IVÁN CEPEDA CASTRO
Ponente



ANTONIO ERESMID SANGUINO
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 376 DE 2021 SENADO**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE HONRA A LAS PERSONAS FALLECIDAS POR COVID-
19 EN EL PAÍS”**

El Congreso de la República

Decreta

Artículo 1. 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.

Artículo 2. Declárese el 16 de marzo como el Día Nacional Conmemorativo de las personas fallecidas por Covid-19 en Colombia, fecha en la que se honrarán a las colombianas y colombianos fallecidos y se exaltará la labor ejercida por el talento humano en salud durante la pandemia.

Artículo 3. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y de la Protección Social, o la entidad que haga sus veces; y demás entidades pertinentes, realizarán acciones orientadas a fortalecer y fomentar avances en materia de salud preventiva, salud emocional y salud mental en el país y en especial para los colombianos recuperados del Covid-19, y para el talento humano en salud que ha prestado servicios en primera línea durante la pandemia. y su núcleo familiar.

El Gobierno nacional podrá encargar a las entidades competentes, acciones de exaltación y reconocimiento, como la publicación de documentales y memorias en medios de comunicación y plataformas digitales para honrar la labor prestada por el talento humano en salud durante la pandemia.

Así mismo se autoriza la construcción de monumentos o placas históricas en las ciudades capitales y municipios más afectados por el Covid-19, que reconozcan los valores de valentía, unidad, resiliencia, abnegación y solidaridad que permitieron hacer frente a la pandemia como sociedad en conjunto; los cuales estarán en coordinación del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales.

Artículo 4. El Gobierno nacional, dará continuidad y desarrollará 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.

Parágrafo 1. Para implementar las acciones consagradas en la presente ley, autorícese al Gobierno nacional para destinar las partidas presupuestales necesarias dentro del marco fiscal de mediano plazo.

Parágrafo 2. Se dará prelación a los familiares de colombianos fallecidos por Covid-19 y que se encuentren en condición de vulnerabilidad, en especial las mujeres, para el acceso a los beneficios anteriores y de acuerdo con lo que disponga la reglamentación de esta ley.

Artículo 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,



LUIS EDUARDO DIAZGRANADOS T.
Coordinador Ponente



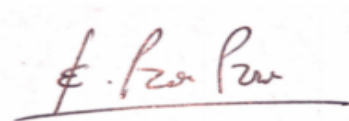
ANA PAOLA AGUDELO GARCIA
Ponente



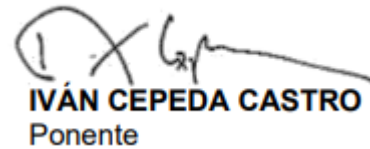
JOHN HAROLD SUÁREZ VARGAS
Ponente



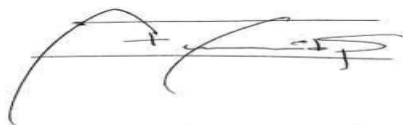
LIDIO GARCÍA TURBAY
Ponente



BERNER ZAMBRANO ERAZO
Ponente



IVÁN CEPEDA CASTRO
Ponente



ANTONIO ERESMID SANGUINO
Ponente