



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 94

Bogotá, D. C., miércoles 7 de abril de 2010

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2009 SENADO

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación el “Festival Nacional de Acordeoneros” en el municipio de San Juan Nepomuceno (Bolívar), y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

JAVIER ENRIQUE CÁCERES

Presidente honorable Senado de la República de Colombia

Bogotá, D. C.

Conforme a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, me permito rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 120 de 2009, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación el “Festival Nacional de Acordeoneros”, en el municipio de San Juan Nepomuceno (Bolívar), y se dictan otras disposiciones en los siguientes términos:*

#### 1. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este es un Proyecto de ley de iniciativa Congresional que consta de cinco artículos el cual busca declarar patrimonio cultural y artístico de la Nación el “Festival de Acordeoneros”, que se realiza en el municipio de San Juan Nepomuceno, departamento de Bolívar con el fin de exaltar las manifestaciones y valores a través de un legado cultural y folclórico, con base en ese conjunto de rasgos, distintivos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que van más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistema de valores, tradiciones y creencias que encierran

toda la cultura de los habitantes de San Juan Nepomuceno.

El artículo 2° y 3° hace participe al Ministerio de Cultura el que contribuirá al fomento, difusión, promoción, conservación, protección, desarrollo y financiación del patrimonio cultural del “Festival Nacional de Acordeoneros”. El Ministerio de Comunicaciones emitirá una estampilla o sello postal especial, en homenaje al Festival en comento.

En su artículo 4° se imparte autorización al Gobierno Nacional para realizar las apropiaciones presupuestales dentro del Presupuesto General de la Nación que se requieran para esta declaratoria, de igual forma para ejecutar las obras debidamente descritas en el presente artículo para lograr tal fin. Así como para efectuar los traslados, créditos y convenios interadministrativos entra la Nación y el departamento de Bolívar y/o el municipio de San Juan Nepomuceno.

El artículo 5° establece la entrada en vigencia de la ley.

#### 2. MARCO HISTÓRICO

#### ANTECEDENTES DEL “FESTIVAL NACIONAL DE ACORDEONEROS” DE SAN JUAN NEPOMUCENO.

Hacia 1980, como todos los años, ya se vislumbraban las fiestas patronales que cada año se celebran en San Juan Nepomuceno; fiestas a nivel de “ferias” pues se hacen riñas de gallos, eventos deportivos, señalando la pauta el marco geográfico de las procesiones, Tedeum y toda clase de actos religiosos del **Patrono San Juan de Nepomuceno**. Sin embargo, faltaba a estas festividades el sentido poético, enmarcado en su folclor representado en música, acordeón, caja y guacharaca, símbolos de comunicación pacífica de los pueblos. Son las mismas vivencias comunes a todos los pueblos de

los “Montes de María” adornados con un encanto especial que todo Sanjuanero suele poseer.

La idea de realizar un festival de acordeoneros en San Juan Nepomuceno no fue simplemente ocasional. Un grupo de Jóvenes Sanjuaneros que llevan en su sangre la fertilidad y la pasión de una herencia musical tan vemácula como propia de su región, atraídos por la magia del eco de los acordeones, guacharacas, cajas y sonos se dieron cita en la población de Arjona para asistir a una versión del festival Bolivarense del Acordeón, sin pensar siquiera que una luz de imaginación, embriagada de emoción y de aires musicales los aproximaría a embarcarse en una aventura folclórica, pero llena de ilusiones en el infinito y presagios positivos de futuro, como alegóricamente lo expresa el arquitecto Jaime Puello en su trofeo “Trino el Brujo”.

El altruista propósito tuvo acción inmediata y estas personas, cumpliendo la cita, se reunieron por primera vez en la Ciudad de Cartagena en asocio de otros solidarios paisanos residenciados en la Heroica, que le dieron forma y acción al ambicioso proyecto acordeonero.

Realizada la interesante reunión del Corralito de Piedra, acordaron trasladar las deliberaciones a la futura sede del Festival con el fin de conformar la Junta Directiva y adelantar todo lo concerniente a la organización y financiación del evento. Así nació el Festival nacional de Acordeoneros.

San Juan Nepomuceno, siempre ha sido cuna de verdaderos artistas, personajes literarios y entre ellos cuentan con dinastías Vallenatas como los hermanos Julio, Reyes vallenatos como Julio Rojas, Otto Serje y Rafael Ricardo entre otros que han sido inspiración para las nuevas generaciones. Es de resaltar que los niños desde muy temprana edad se han dedicado al acordeón, a la composición, anhelando participar en el Festival de la Leyenda Vallenata, en Valledupar, dando sus primeros pasitos, con la finalidad de especializar su vocación, en el Festival Nacional de Acordeoneros realizado en su pueblo natal.

El festival Nacional de Acordeoneros se ha caracterizado no solo por identificar una región, sino que en el concierto de naciones ha identificado también a nuestro país con su música, sus danzas, su costumbrismo y sus actos religiosos como una nación que le ha aportado a la cultura universal un folclor autóctono. Es evidente que este festival reúne todas las características de una auténtica cultura y folclor nacional.

### 3. MARCO LEGAL

Nuestra Constitución Política en sus artículos 7º, 8º, 70 y 72 establece que el Estado colombiano tiene la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación ya que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad.

Apoyado en las anteriores disposiciones de rango constitucional, la Ley 397 de 1997 la presente iniciativa busca obtener los siguientes objetivos:

a) Preservar y conservar el folclor vallenato y en especial su música.

b) Hacer un reconocimiento a una de la culturas de mayor arraigo popular en Colombia y la que mayor difusión y desarrollo ha tenido en los últimos años, la que ya se conoce y acepta como “**Cultura Vallenata**”, con características propias y peculiares dentro de la cultura Caribe y que está representada por una diversidad de artes, folclor, danzas y música que comprenden tradición, creatividad, costumbrismo, humor, fantasía, realidad y valor humano.

c) Solicitar al Gobierno Nacional la asignación de algunos recursos a fin de materializar y hacer realidad la conservación y protección de la autenticidad de este folclor.

### 4. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

1. Que mediante Sentencia número C-486 de 2002 la Corte Constitucional reitera su posición conforme en la cual el Congreso de la República puede aprobar leyes que comporten gasto público, correspondiendo al Gobierno decidir su inclusión de las erogaciones en el respectivo proyecto de presupuesto. Conforme a este aspecto, la constitucionalidad de este tipo de leyes se determina el análisis si la norma consagra una “orden” o una “autorización de la partida en el presupuesto de gastos”.

2. En esta Sentencia la misma Corte Constitucional establece las siguientes consideraciones:

- La Corte Constitucional ha analizado en desarrollo de su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política (Art. 241-8) diferentes proyectos de ley en los que el legislativo ha decretado un gasto público, estableciendo varios criterios para el ejercicio del control de constitucionalidad sobre esa materia, que se reiteraran en esta sentencia.

- Es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyectos inherentes al Estado, atribución que sólo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción.

- En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (art. 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, sólo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2º del

artículo 345 de la Carta. El Ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el art. 346 del mismo ordenamiento”.

- Por lo anterior, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente – en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta – para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, caso en el cual es perfectamente legítima.

- Según la jurisprudencia, la Corte advierte que el verbo rector de este tipo de proyecto de ley no ordena la ejecución de una serie de obras públicas sino que establece una autorización para efectuar una apropiación. Si tal es el sentido de la norma, es claro que el artículo es constitucional, pues el Congreso en manera alguna no está invadiendo la competencia del Gobierno.

- Nótese que el proyecto objetado, no contiene una orden al Gobierno Nacional, sino que se limita a autorizar que incluya el gasto en el proyecto de presupuesto. En efecto, la expresión “autorízase”, no impone un mandato al gobierno, simplemente se busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto.

- En el presente fallo, la Corte reiteró su posición conforme a la cual el Congreso de la República puede aprobar leyes que comporten gasto público, correspondiendo al Gobierno decidir la inclusión de las erogaciones, en el respectivo proyecto de presupuesto. Conforme a esta tesis, la constitucionalidad de la ley se determina analizando si la norma consagra una orden o una simple autorización de la partida en el presupuesto de gastos.

Que según los Conceptos de la Procuraduría General de la Nación frente a este tipo de proyectos de ley, expresa que en materia de gasto público, la Constitución de 1991, establece como regla general para el Congreso, la de la libre iniciativa legislativa. Por esta razón, las leyes que crean gasto público son simplemente títulos jurídicos que servirán de base para que en un momento ulterior el Gobierno, si lo juzga conveniente, incorpore en el Presupuesto General de la Nación los rubros necesarios para satisfacer las obligaciones decretadas previamente por el Congreso. En este sentido,

las leyes que autorizan gasto público no tienen per se la aptitud jurídica para modificar directamente la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de Desarrollo, ni pueden ordenarle perentoriamente al Gobierno que realice los traslados presupuestales pertinentes con arreglo a los cuales se pretende obtener los recursos para sufragar los costos que su aplicación demanda. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Presupuesto General de la Nación, así lo señala el artículo 346 de la Carta.

Concluye que de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, las leyes mediante las cuales el Congreso decreta el gasto público, se ajustan al ordenamiento constitucional siempre y cuando ellas se limiten a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Por el contrario, son inconstitucionales, si mediante dichas leyes se pretende obligar al Gobierno a ejecutar un determinado gasto.

Que según Sentencia C-197/01 Sobre el principio de legalidad del gasto, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de sentar los siguientes conceptos: “El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (C. P. art. 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C. P. art. 345) para poder ser efectivamente realizadas.”

Que a juicio del Congreso, la intención del legislador en el proyecto de ley en estudio se examina, consistió en lograr que en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de que trata el artículo 288 de la Constitución, la Nación pudiera brindar apoyo económico adicional a un ente territorial. El fundamento para ello, a juicio del legislativo, radica en el interés social que reviste la inversión propuesta y en la facultad constitucional del Congreso de la República para tramitar y aprobar proyectos de ley que generen gasto público, facultad que, en su sentir, fue plenamente ratificada por esta Corporación.

Que, al analizar el texto final de este Proyecto de ley y comparado con algunas leyes ya sancionadas sobre la misma materia: Leyes 803/03, 817/03, 832/03, 835/03, 739/02, 751/02, 774/02, 783/02 y

792/02, se observa que guardan la misma estructura legislativa en su contenido. En consecuencia no se entiende por qué algunos proyectos si son sancionados y porqué otros son objetados. Es decir, no existe una coherencia de criterio por parte del ejecutivo en establecer los puntos de vista para sancionar u objetar este tipo de Leyes de Honores.

## 5. GASTO PÚBLICO

Conforme a los diferentes conceptos emanados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a las normas y sentencias existentes es fundamental establecer los costos de las diferentes obras o programas a ejecutar para así establecer el impacto fiscal que pueda generar este proyecto de ley por lo que es preciso establecer un valor aproximado que en este caso se discriminan así:

a) Adecuación y dotación para la escuela de música “Cuna de acordeones” en cuantía de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000.00) m/cte.

b) Construcción de la casa-Museo “Dinastías Musicales” en donde se expondrán las fotografías, instrumentos y elementos de los más notables compositores acordeonistas e intérpretes de la música vallenata, nacidos en el Municipio de San Juan Nepomuceno, Bolívar en cuantía de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000.00) m/cte.

c) Construcción de un monumento simbólico del “Festival Nacional de acordeoneros”, en el sitio que determinen la Junta Directiva del festival y las autoridades municipales en cuantía de Cincuenta millones de pesos (\$50.000.000.00) m/cte.

Conforme a lo anterior la cuantía total para llevar a cabo las diferentes obras es de setecientos millones de pesos (\$700.000.000.00) m/cte.

## 6. MODIFICACIONES PROPUESTAS AL TEXTO DEL ARTICULADO

Me permito proponer las siguientes modificaciones a los artículos 3°, 4°, 5°:

Artículo 3°. El Ministerio de Comunicaciones, por conducto de los **Servicios Postales Nacionales 472 La Red Postal de Colombia “SNP”**, emitirá una estampilla o sello postal especial, en homenaje al “Festival de Acordeoneros”.

Artículo 4°. A partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de nuestra Constitución Política y de **acuerdo con la disponibilidad presupuestal y lineamientos del marco fiscal de mediano plazo**, autorizase al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales en cuantía de setecientos millones de pesos (\$700.000.000) e incorpóralas en la leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y plan nacional de desarrollo, a fin de lograr el diseño, dotación y construcción de las siguientes obras en el Municipio San Juan Nepomuceno, departamento de Bolívar:

a) Adecuación y dotación para la escuela de música “Cuna de acordeones” en cuantía de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000.00) m/cte.

b) Construcción de la casa-Museo “Dinastías Musicales” en donde se expondrán las fotografías, instrumentos y elementos de los más notables compositores acordeonistas e intérpretes de la música vallenata, nacidos en el Municipio de San Juan Nepomuceno, Bolívar en cuantía de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000.00) m/cte.

c) Construcción de un monumento simbólico del “Festival Nacional de Acordeoneros”, en el sitio que determinen la Junta Directiva del festival y las autoridades municipales en cuantía de Cincuenta millones de pesos (\$50.000.000.00) m/cte.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

## Previa inscripción en Banco de Proyectos de Planeación Nacional

### Proposición

Por las anteriores consideraciones solicito a la Plenaria del honorable Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de ley número 120 de 2009 Senado “*por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación el “Festival Nacional de Acordeoneros”, en el municipio de San Juan Nepomuceno (Bolívar), y se dictan otras disposiciones.*

*Luzelena Retrepo Betancur*

Senadora Ponente

## TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2009 SENADO

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación “ el festival nacional de acordeoneros”, en el municipio de San Juan Nepomuceno (Bolívar), y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación el “Festival Nacional de Acordeoneros”, que se realiza en el municipio de San Juan Nepomuceno, Departamento de Bolívar.

Artículo 2°. La Nación, por conducto del Ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiación del patrimonio cultural material e inmaterial que se origine alrededor del “Festival Nacional de Acordeoneros”

Artículo 3°. El Ministerio de Comunicaciones, por conducto de los Servicios Postales Nacionales 472 La Red Postal de Colombia “SNP”, emitirá una estampilla o sello postal especial, en homenaje al “Festival Nacional de Acordeoneros”

Parágrafo. Esta emisión llevará impresa la simbología alusiva al “Festival Nacional de Acordeoneros”, y no podrá ser inferior a trescientas mil (300.000) unidades de sellos postales.

Artículo 4°. A partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de nuestra Constitución Política y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, autorizase al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales en cuantía de setecientos millones de pesos (\$700.000.000) e incorporarlas en la leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y plan nacional de desarrollo, a fin de lograr el diseño, dotación y construcción de las siguientes obras en el Municipio San Juan Nepomuceno, departamento de Bolívar:

a) Adecuación y dotación para la escuela de música “Cuna de acordeones” en cuantía de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000.00) m/cte.

b) Construcción de la casa-Museo “Dinastías Musicales” en donde se exhibirán las fotografías, instrumentos y elementos de los más notables compositores acordeonistas e intérpretes de la música vallenata, nacidos en el Municipio de San Juan Nepomuceno, Bolívar en cuantía de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000.00) m/cte.

c) Construcción de un monumento simbólico del “Festival Nacional de Acordeoneros”, en el sitio que determinen la Junta Directiva del festival y las autoridades municipales en cuantía de Cincuenta millones de pesos (\$50.000.000.00) m/cte.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Previa inscripción en Banco de Proyectos de Planeación Nacional.

*Luzelena Retrepo Betancur,*

Senadora de la República.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2009 SENADO**

*por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación el “festival nacional de acordeoneros”, en el municipio de San Juan Nepomuceno (Bolívar), y se dictan otras disposiciones”.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación el “Festival Nacional de Acordeoneros”, que se realiza en el municipio de San Juan Nepomuceno, Departamento de Bolívar.

Artículo 2°. La Nación, por conducto del Ministerio de Cultura, contribuirá al fomento, promoción, difusión, conservación, protección, desarrollo y financiación del patrimonio cultural material e inmaterial que se origine alrededor del “Festival Nacional de Acordeoneros”

Artículo 3°. El Ministerio de Comunicaciones, por conducto de los Servicios Postales Nacionales 472 La Red Postal de Colombia “SNP”, emitirá una estampilla o sello postal especial, en homenaje al “Festival Nacional de Acordeoneros”

Parágrafo. Esta emisión llevará impresa la simbología alusiva al “Festival Nacional de Acordeoneros”, y no podrá ser inferior a trescientas mil (300.000) unidades de sellos postales.

Artículo 4°. A partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de nuestra Constitución Política y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, autorizase al Gobierno Nacional para efectuar asignaciones presupuestales en cuantía de setecientos millones de pesos (\$700.000.000) e incorporarlas en la leyes de presupuesto, ley de apropiaciones y plan nacional de desarrollo, a fin de lograr el diseño, dotación y construcción de las siguientes obras en el Municipio San Juan Nepomuceno, departamento de Bolívar:

a) Adecuación y dotación para la escuela de música “Cuna de acordeones” en cuantía de doscientos cincuenta millones de pesos (\$250.000.000.00) m/cte.

b) Construcción de la casa-Museo “Dinastías Musicales” en donde se exhibirán las fotografías, instrumentos y elementos de los más notables compositores acordeonistas e intérpretes de la música vallenata, nacidos en el Municipio de San Juan Nepomuceno, Bolívar en cuantía de cuatrocientos millones de pesos (\$400.000.000.00) m/cte.

c) Construcción de un monumento simbólico del “Festival Nacional de Acordeoneros”, en el sitio que determinen la Junta Directiva del festival y las autoridades municipales en cuantía de Cincuenta millones de pesos (\$50.000.000.00) m/cte.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Previa inscripción en Banco de Proyectos de Planeación Nacional

**COMISION SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SENADO DE LA REPUBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, del día diez (10) de diciembre del año dos mil nueve (2009).

El Vicepresidente,

*Mario Varón Olarte,*

Comisión Segunda  
Senado de la República.

El Secretario General (e),

*Rafael Sánchez Reyes,*

Comisión Segunda  
Senado de la República.

## INFORME DE DECRETOS DE EMERGENCIA SOCIAL

Bogotá, D. C., 5

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Honorable Senado de la República

E. S. D.

Respetado doctor:

Por medio del presente, me permito da traslado a su despacho, oficio suscrito por la honorable Senadora Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu, integrante de la Comisión Accidental de Seguimiento a los Decretos 4975 y 497B de 2009, rindiendo informe sobre los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, dentro del marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Social.

Cordialmente,

*Lilibeth Aguilera Pua,*  
Secretaria Privada.

Señor

JAVIER CÁCERES LEAL

PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La Ciudad

Respetado señor:

Mediante Resolución 084 de 26 de enero de 2010 de la Presidencia del Senado de la República, se nombró una Comisión Accidental de seguimiento a los Decretos 4975 y 4976 de 2009, expedidos por el Gobierno Nacional, en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Como Ponentes, cumpliendo con nuestra obligación legal y constitucional, nos permitimos expresar lo siguiente:

### **Razones de la declaratoria de Emergencia Social:**

La emergencia social que se decretó el 23 de diciembre de 2009 mediante el Decreto 4975 de 2009, fue anunciada por el Presidente Alvaro Uribe Vélez, el 19 de noviembre de 2009, en una cumbre de gobernadores realizada en Manizales, a raíz de las graves fallas estructurales y financieras que azotan el sistema de salud.

La figura de la Emergencia Social se encuentra establecida en el artículo 215 de la Constitución el cual establece que:

*“(…) El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

(…)

*Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición*

*los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

Después de una lectura detallada del informe que envió el gobierno para el análisis del Congreso no caben dudas sobre la situación coyuntural que atraviesa el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia. El aumento del valor de los recobros, el uso exacerbado de la tutela como mecanismo para acceder a la salud, el aumento de los servicios NO POS, las obligaciones impuestas por la Corte Constitucional en el reciente fallo T-760 de 2008, entre otras causas ha llevado a la inviabilidad financiera del Sistema, poniendo en riesgo la prestación del servicio de salud para los millones de colombianos y colombianas que pertenecen a él.

El primer aspecto que merece atención es sobre la constitucionalidad de la declaratoria del Estado de Emergencia Social en Salud. Al respecto, debemos acotar que la única autoridad encargada por nuestra Carta Política a tal fin es la Corte Constitucional, la cual ya se encuentra estudiando los decretos expedidos por el Gobierno y se espera que, dada la importancia del tema, muy pronto haya un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad o no de la declaratoria del Estado de Emergencia Social y de las medidas adoptadas por el Gobierno. Así, será la honorable Corte quien tenga la última palabra.

Dentro del ejercicio que compete al Congreso está examinar las razones que le dieron origen a la declaratoria del Estado de Emergencia Social y de las medidas adoptadas en su vigencia. Al respecto el doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, Procurador General de la Nación, solicitó al Tribunal Constitucional, con fecha de 2 de marzo de 2010, que declare Inexequible la Emergencia Social toda vez que, si bien reconoce el grave estado del sistema de Salud en Colombia,

1. Está seguro que no se cumplen las exigencias Constitucionales contenidas en el artículo 215 de la Carta Política por cuanto la crisis no es un hecho sobreviviente sino que deviene de un problema estructural preexistente

2. La emergencia social debe ser una “ultima ratio” y no pueden obviarse las vías regulares que, en el caso concreto, deviene en la adopción de las medidas mediante una reforma estructural del sistema de salud por medio del Congreso de la República.

No obstante, creemos pertinente y necesario evitar un pronunciamiento sobre los aspectos de Constitucionalidad dado que respetamos la competencia exclusiva de la Corte Constitucional en la materia. Sólo dicha corporación tiene la capacidad

de decidir la exequibilidad o no de la declaratoria de emergencia y de las medidas adoptadas por el Gobierno durante su vigencia y, en caso de ser declarada exequible, será nuestro deber como legisladores hacer las adecuaciones respectivas ante las posibles fallas que puedan presentarse, buscando el bienestar general de la sociedad.

#### **Consideraciones generales**

Mucho se ha dicho acerca de la declaratoria del Estado de Emergencia Social en Salud, circulan por los medios todo tipo de versiones acerca de posibles escenarios de corrupción en la elaboración de los Decretos Reglamentarios y serán las autoridades quienes se encarguen de establecer la veracidad o no de las imputaciones y de sancionar, en caso de ser pertinente, a los responsables. No obstante, hay una realidad que no se puede desconocer y es la urgente necesidad de las medidas que se han adoptado por parte del Gobierno y los enormes beneficios que ellas representan para la sostenibilidad financiera y estabilidad del sistema de salud.

Al respecto es conveniente esclarecer las razones que nos llevaron a la situación de Emergencia. Según la OMS (Organización Mundial de la Salud), la salud no debe entenderse como la mera ausencia de enfermedad sino un conjunto de situaciones que repercuten en un estado de bienestar físico, mental, social de las personas. Bajo este entendido, la Corte constitucional ha entendido en reiterados fallos que, pese a no haber sido establecido como un derecho fundamental, el derecho a la salud ha sido protegido por conexidad desde la Sentencia T-406 de 1992 con relación al derecho a la vida y al mínimo vital.

Como se menciona anteriormente, acorde a lo que ha establecido la Defensoría del Pueblo en su informe “La tutela y el derecho a la salud 2006-2008” se estima que de las 280.000 tutelas que se presentan al año 90.000 de ellas, están relacionadas con el derecho a la salud, y buscan que se ordene a las EPS que suministren los medicamentos, tratamientos y operaciones contempladas en los cinco Planes Obligatorios de Salud (POS) existentes, dependiendo si es afiliado por régimen contributivo y subsidiado. Un detalle que llama mucho la atención es que el 86% de las tutelas en salud favoreció a los accionantes y la mayoría de las denegadas se debieron a factores distintos del reconocimiento del derecho.

Esto es un claro indicativo que el sistema de salud tiene fallas estructurales que deben ser corregidas so pena de su colapso y el perjuicio que ello significaría para todos y todas los colombianos. Ante tan crítico panorama, la Corte Constitucional en Sentencia de tutela T-760 de 2008 (M. P. Manuel José Cepeda) ordenó al Gobierno nacional tomar medidas concretas en materia de política pública con el fin de poner fin a la denominada “tutelitis” que afecta tanto al sistema judicial como

al sistema de salud y que está directamente relacionada con la protección del derecho a la salud de los colombianos (art. 49 C. N.).

En dicho fallo, la Corte reitera que la salud es un derecho fundamental. Que comprende “el derecho a acceder a servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad”. Y que “debe ser respetado” por las EPS y las IPS y, en consecuencia, la Corte ordenó:

- Reformar los planes de beneficios de tal manera que se adopten medidas que permitan a los usuarios sepa a qué servicios pueden acceder sin necesidad de presentar tutelas.
- Unificar los beneficios del régimen subsidiado y el contributivo en forma gradual.
- Ampliar las competencias del Comité Científico de cada EPS porque, según la Corte, deben decidir sobre tratamientos, terapias, entre otros.
- Adoptar medidas con el fin de evitar que se rechace o se posterguen en forma injustificada y arbitraria la prestación de los servicios médicos que se encuentran incluidos en el POS, frecuente motivo de tutelas.
- Agilizar la ejecución de las sentencias de tutela para que los dineros del Fosyga lleguen a tiempo y sin trabas a las EPS.
- Adoptar un plan de contingencia para asegurar los pagos de los recobros atrasados en el Fosyga, una de las principales causas de la crisis de sostenibilidad del sistema de salud.
- Subsanan las trabas que causan dilación en el sistema de recobros, como la definición del momento de ejecutoria de las sentencias de tutela.

La Emergencia Social en salud es anunciada por el Gobierno en un esfuerzo por corregir y tratar los problemas de fondo señalados por la academia y por la Sentencia T-760 de 2008, mediante la cual la Corte le ordenó al Gobierno una acción extraordinaria ante el caos y la situación no constitucional ante el derecho a la salud. Independientemente de los reparos que puedan hacerse a las normas expedidas por el Gobierno, algunos plenamente válidos y otros fruto del calor que se respiró en la campaña electoral, lo cierto es que la generalidad de las medidas adoptadas son válidas y muy necesarias en aras de estabilizar un sistema cercano al colapso.

No entendemos como el elevarle el nivel a los servicios de salud de las clases populares, controlar costos de los medicamentos para evitar sobrecostos, endurecer penas a evasores, ampliar el monto del seguro del SOAT, entregarle la competencia de los juegos novedosos a los departamentos, financiar el pago del no POS, equiparar los beneficios del plan subsidiado de salud a los del plan contributivo, unificar el carnet del Sisbén a nivel nacional para que los usuarios del régimen subsidiado puedan ser atendidos en todo el territorio nacional, anticipar giros de los recursos del Fosyga, darle liquidez y mejorar el servicio de los usuarios insistiendo en la calidad, por citar algunas de las medidas adoptadas, puedan ir en detri-

mento del derecho a la salud de los colombianos y colombianas sino que por el contrario hacen parte de las ventajas de una Emergencia Social que en todo caso privilegia a la salud como un Derecho Fundamental.

Sin lugar a dudas son de todo recibo las críticas que se han recibido por parte de todos los sectores del país respecto a la imperante necesidad de respetar la autonomía y la ética de los médicos y odontólogos en el país y, a toda costa, evitar que deban usarse las cesantías de las personas para el pago de los servicios de salud. También es necesario examinar la necesidad de incluir en el debate el que se aprovechen los nuevos recursos que van a ingresar al sistema para financiar la rehabilitación de las personas con adicción a sustancias psicoactivas en aras de la reciente prohibición de la dosis mínima de droga.

Han sido 19 Decretos-ley que a la fecha, 23 de febrero de 2010, ha dictado el Gobierno con disposiciones en diferentes áreas: responsabilidad médica, tributarias, regulación de precios de medicamentos, cambiar la estructura del POS, etc. Sin discutir que muchas de las medidas adoptadas por el gobierno durante la Emergencia Social sean necesarias y útiles, debemos esperar el fallo de la Corte Constitucional acerca de la constitucionalidad o no del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno nacional. Lo único cierto en medio del debate actual es la urgente necesidad de transformar el sistema de salud en aras de garantizar el bienestar de todo un país.

Creo que nuestra nación ha logrado avanzar en la cobertura de salud y que casi la totalidad de la población colombiana tiene acceso de nombre a la salud; debemos asumir con la más estricta ética pública la calidad y el derecho a la oportunidad;

creo que el deber del próximo congreso colombiano es debatir en dialogo abierto e incluyente la gran reforma constituyente de la salud en Colombia. Es deber separar la politiquería, los intereses partidistas, electorales, en un deber la clase dirigente y los tomadores de decisiones, separar el derecho fundamental a la salud, darle la categoría del patrimonio público, priorizarlo como el más importante asunto del estado, entender que es la salud el elemento prioritario que contribuye al desarrollo humano y con esa clara conciencia frente a la salud hacer una inversión profunda en prevención, promoción de buenas prácticas saludables, en salud mental como el camino de inicio de la reconstrucción de la sociedad de las familias y las relaciones.

De los y las honorables Congresistas y presidente del senado

*Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu,*  
Senadora de la República.

**CONTENIDO**

Gaceta número 94 - miércoles 7 de abril de 2010

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

**PONENCIAS**

Ponencia, Texto propuesto para segundo debate y Texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda Constitucional Permanente al Proyecto de ley número 120 de 2009 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio cultural y artístico de la nación el “festival nacional de acordeoneros” en el municipio de San Juan Nepomuceno (Bolívar), y se dictan otras disposiciones. ....	1
Informe de decretos de la emergencia social .....	6