



1.1

Bogotá D.C.

Honorable Representante
OSCAR DE JESÚS HURTADO
Comisión Séptima Constitucional Permanente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley No. 306 de 2017 Cámara, 140 de 2016 Senado "por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993".

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto modificar el artículo 279 de la Ley 100 de 1993¹ con el fin de excluir del Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) a los "...funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares)...", para que sean incluidos dentro del régimen especial de seguridad social de las fuerzas militares.

De acuerdo con lo anterior, la iniciativa bajo estudio establece la posibilidad de excluir a un grupo de personas de continuar afiliado al SSSI, permitiendo su traslado a un régimen exceptuado como es el de las fuerzas militares. Al respecto, sea lo primero decir que la H. Corte Constitucional ha determinado, en variada y reiterada jurisprudencia, que los recursos de la seguridad social, tanto en materia de salud como en pensiones, tienen naturaleza parafiscal y, por lo tanto, corresponden a pagos tributarios.

Sobre este asunto, la Corte afirmó en Sentencia C-895 de 2009²:

"Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones" (C-086/02, C-789/02) (Subrayas propias del texto original y negrillas de esta Cartera).

¹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

² Véase Corte Constitucional. Sentencia C-895 de 2009, la cual recoge, entre muchas otras, las Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004.

En este sentido, es importante resaltar que las contribuciones, y particularmente las contribuciones parafiscales, son tipos de tributos, pues corresponden a manifestaciones del poder de imperio del Estado.

Así, la H. Corte Constitucional ha reiterado en diversa jurisprudencia³ que "*es posible identificar claramente en el sistema fiscal colombiano tres tipos de tributos, a saber los impuestos, las tasas y las contribuciones, que si bien son todos fruto de la potestad impositiva del Estado, tienen cada uno características propias que los diferencian*".⁴

Y especialmente frente a las contribuciones parafiscales, como especie tributaria, la Corte ha afirmado que:

"...Son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica por ser utilizados para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no están sometidas a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que integran el mismo renglón económico...".⁵

En este orden de ideas y siguiendo la jurisprudencia de la Corte, es claro entonces que el pago que se realiza al SSSI, denominado cotizaciones, supone el pago de un tributo y específicamente de una contribución parafiscal, y en esa medida, cualquier disposición que implique la modificación del hecho generador y la no causación de la misma, supone una disposición de índole tributario.

A la luz de lo anterior, es claro que toda contribución parafiscal, por su naturaleza tributaria, se encuentra sometida a las reglas y principios aplicables a cualquier tipo de norma que ostente este carácter y específicamente a aquellas que rigen el procedimiento legislativo.

En este punto, es preciso aclarar que tanto la Constitución como la propia Corte han resaltado que la iniciativa legislativa para asuntos tributarios, y de establecimiento de beneficios, es privativa del Gobierno. Así, si bien en variada jurisprudencia⁶ la Corte Constitucional ha establecido que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración al momento de establecer este tipo de beneficios, dicha libertad de configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente la de iniciativa gubernamental contenida en el artículo 154 de la Constitución Política, que establece:

"ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 150, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales" (Subrayas fuera de texto original).

Al respecto, la Corte afirmó que⁷:

³ En relación con la definición de las características de los tributos a que en este aparte de la sentencia se aluden ver, entre otras, las Sentencias C-040/93 M.P. Ciro Angarita Barón, C-465/93 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-545/94 M.P. Fabio Morón Díaz, C-577/95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1371/00 M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-1067/02 y C-1143/03 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-226/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ Sentencia C-243/05, M.P. Alvaro Tafur Galvis

⁵ Véase la Sentencia C-307/09, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁶ Sentencias C-341 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-250 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras

⁷ En Sentencia C-748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C-183 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

"...Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a iniciativa del gobierno, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal" (Subrayas por fuera del texto original).

Así las cosas, en materia de aportes a seguridad social en salud de los pensionados, por ejemplo, la Corte Constitucional realizó el análisis pertinente en la Sentencia C-838 de 2008, al pronunciarse sobre las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de Ley No. 026 de 2007 Senado, 121 de 2007 Cámara, mediante el cual se adicionó el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 con el fin de establecer una tarifa de cotización en salud para los pensionados del 12%, considerando lo siguiente:

"En lo que se refiere a la exención tributaria, el proyecto de ley que fija el monto de las cotizaciones de los pensionados era uno de aquellos que, en virtud de lo prescrito por el segundo inciso del artículo 154 de la Constitución Política, correspondía a la iniciativa privativa o exclusiva del ejecutivo, pues dicha norma superior prescribe que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que "decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales", y dado que la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud es una especie del género de las obligaciones tributarias llamado "contribución parafiscal", es claro que el proyecto de ley correspondía a aquellos que son de la iniciativa exclusiva del Gobierno..." (Subrayas fuera del texto original).

De igual manera, la H. Corte, en Sentencia C-1707 de 2000, al referirse a un caso similar, estableció que:

"...De conformidad con los anteriores supuestos, se tiene que la iniciativa de que trata el proyecto de ley objetado, en la medida que compromete la facultad constitucional de crear exenciones tributarias, radica de manera exclusiva y excluyente en el Ejecutivo, razón por la cual, acciones legislativas de esa naturaleza, sólo pueden ser dictadas a instancias del Gobierno Nacional o con su participación y consentimiento expreso.

(...)

En efecto, en el entendido de que el proyecto de ley busca exonerar a los pensionados y beneficiarios del pago de las cuotas moderadoras y copagos para acceder a los servicios de salud, es de interés señalar que, siquiendo el criterio hermenéutico sentado por esta Corporación a lo largo de su extensa jurisprudencia, los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social en Salud, llámense aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en particular, a la cuenta del denominado régimen subsidiado... (Subrayas propias).

Como se ve, la jurisprudencia de la Corte ha indicado de manera reiterada que las normas referentes a los aportes a seguridad social están restringidas por la iniciativa privativa del Gobierno a la que se refiere el artículo 154 de la Constitución Política, por lo tanto, son normas de iniciativa gubernamental.

Ahora bien, y refiriéndonos al caso concreto, el proyecto de ley en estudio establece un beneficio tributario, como quiera que impide el nacimiento de la obligación tributaria para un grupo poblacional que actualmente está gravado y obligado a realizar aportes al SSSI como son los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares)

Frente a la definición de exenciones y beneficios tributarios, es importante resaltar que la jurisprudencia constitucional ha confirmado que la terminología utilizada por la Constitución Política, y por el artículo 154, debe ser revisada desde una perspectiva más amplia, que supone no solo exenciones en el sentido estricto tributario de la palabra, sino también otros fenómenos, como eventos de no causación del tributo, o como tarifas preferenciales. Así las cosas, la Corte Constitucional ha señalado que las exenciones "...impiden el nacimiento de la obligación tributaria en relación con determinados sujetos o disminuye la cuantía de la misma, por consideraciones de política fiscal. Así, si bien en principio, respecto del contribuyente, se concreta el hecho generador del tributo, éste se excluye de forma anticipada de la obligación tributaria, por disposición legal, mediante una técnica de desgravación que le permite al legislador ajustar la carga tributaria..." (Subrayas por fuera del texto original).

En este sentido y frente al caso particular, nótese entonces que la iniciativa legislativa supone la exclusión de la obligación tributaria de los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares), en la medida que, al ser trasladados al régimen especial de las Fuerzas Militares, cesa la obligación de realizar aportes a SSSI.

Así pues, es claro que si una norma contiene un beneficio tributario y por ende corresponde a un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo, el proyecto correspondiente debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno Nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del gobierno"⁸. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o "...ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto..."⁹. (Subrayas por fuera del texto original).

En atención a lo anterior, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la única entidad competente para avalar las iniciativas tributarias, pues es función de esta Cartera definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar la leyes, decretos y la regulación, en materia fiscal y tributaria, entre otras¹⁰. En consonancia con lo anterior, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹¹ "determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con base en ello la ley en mención exige (...) que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal"¹².

Así las cosas, se destaca que este Ministerio plantea observaciones de carácter técnico, fiscal y legal para oponerse al presente proyecto. Por lo tanto, es necesario precisar que esta iniciativa no cuenta con aval del Gobierno, lo que acarrea como consecuencia que el trámite del mismo se encuentre viciado de inconstitucionalidad

Esto de conformidad con la jurisprudencia constitucional la cual se ilustra en la sentencia C-1707 del 2000:

"...ha de concluirse que cuando la iniciativa legislativa radique en el Gobierno Nacional y éste no la ejerza ni la convalide -en los casos en que haya tenido lugar a instancia de otros actores políticos-, los proyectos de ley que tramite el Congreso de la República resultan contrarios a la Constitución Política, pues contravienen la exigencia contenida en su artículo 154 inciso 2° que le restringe al Parlamento la competencia para comenzar a su arbitrio, el proceso formativo de leyes que desarrollen las materias previstas en el dispositivo citado, entre otras, "las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales"..." (Subraya por fuera del texto original).

⁸ Sentencia C-177 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto

⁹ Sentencia C- 838 de 2008

¹⁰ Ver artículo 1.1.1.1 del Decreto 1068 de 2015 Decreto Único del Sector Hacienda.

¹¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹² Sentencia C- 141 de 2010

En suma, el Proyecto del asunto no cuenta de ninguna manera con el aval de esta Cartera que es la llamada a determinar el impacto fiscal de las medidas y así mismo la entidad competente para diseñar la política fiscal del país.

Por su parte, es necesario tener en cuenta que el artículo 48 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005¹³, expresamente establece que "...no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo...".

Al respecto, en la exposición de motivos del Acto Legislativo 01 de 2005, se señala como una de las principales motivaciones de dicha reforma constitucional, la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado. Al literal expone:

"...Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

*En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios..."*¹⁴ (Negritas propias)

En este sentido, la propuesta de incluir nuevas personas en un régimen exceptuado como el de la Fuerza Pública, desconoce el mandato del artículo 48 de la Carta Política y, por lo tanto, constituye un vicio de inconstitucionalidad de la presente iniciativa.

Ahora bien, el proyecto de ley del asunto en su exposición de motivos al hacer referencia a las excepciones consagradas en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 expresa "...Resulta evidente tras hacer un análisis a profundidad del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, que el legislador al levantar la excepción mencionada, no contempló el carácter operacional de las labores del personal civil cubierto por dicha norma. El carácter operacional de dichas labores, se refiere a que aquellas son análogas a las del personal de oficiales y suboficiales de esta especialidad, a quienes sí cubija el régimen prestacional especial. Por lo tanto, hay un trato inequitativo y discriminatorio para quienes deben tener una disponibilidad permanente y llevan a cabo misiones donde el peligro y el riesgo de muerte es una constante..."¹⁵

No obstante, este asunto fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional al conocer de una demanda de constitucionalidad en contra de la expresión "...con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley..." contenida en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Al respecto, se debe anotar que

¹³ Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

¹⁴ Gaceta del Congreso 385 de 2004.

¹⁵ Gaceta del Congreso 751 de 2017.

la demanda en comento tenía como fundamento que la expresión demandada era contraria a la Constitución, dado que el personal civil no uniformado que labora en las Fuerzas Militares ostenta la calidad de miembro de las mismas, y en consecuencia debían gozar del mismo régimen prestacional. En dicha oportunidad la Corte Constitucional en sentencia C- 665 de 1996 declaró la Exequibilidad del aparte acusado, considerando:

"...en ningún caso puede asimilarse al personal civil de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con los miembros activos de estas instituciones. En este sentido, el legislador habilitado constitucionalmente para ello, dispuso de conformidad con los preceptos de orden superior -artículos 217 y 218-, un régimen prestacional diferente para los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el personal civil de las mismas (Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990), dada la naturaleza del servicio que cada uno desempeña.

(...)

Se trata, pues, de dos regímenes distintos, que a juicio de la Corporación no consagran trato discriminatorio, como lo señala el demandante. Al confrontar las normas que se aplican para cada uno de estos servidores públicos, no se encuentra que en materia prestacional, se quebrante el principio constitucional de igualdad, siendo procedente que el legislador pueda establecer dos regímenes especiales diferentes

Por lo anterior, estima la Corte que el precepto parcialmente acusado, al excluir del régimen previsto por el Decreto-ley 1214 de 1990 al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que se vincule con posterioridad a la vigencia de la Carta Política de 1991, no quebranta el ordenamiento superior, pues al hacerlo tuvo como objetivo fundamental la aplicación para dichos servidores públicos del Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1993, respetando los derechos adquiridos del personal vinculado con anterioridad a la vigencia de esta ley..."(Negrillas Propias)

Por lo tanto, sin desconocer la importante labor desarrollada por los agentes civiles o no uniformados que realizan actividades de inteligencia o contrainteligencia, encontramos que esta sola circunstancia no brinda herramientas suficientes que justifiquen la exclusión de los mismos del SSSI, más aún, si se tiene en cuenta que el objetivo de la iniciativa contraría el mandato expreso en el artículo 48 Constitucional y el espíritu del constituyente al expedir el Acto Legislativo 01 de 2005.

De otra parte, en lo que respecta a las actividades de inteligencia y contrainteligencia, el artículo 2 de la Ley 1621 de 2013¹⁶ definió dicha función como "...aquella que desarrollan los organismos especializados del Estado del orden nacional, utilizando medios humanos o técnicos para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información, con el objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, y cumplir los demás fines enunciados en esta ley..."

Ahora bien, el Decreto 2090 de 2013¹⁷ establece que la determinación de actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones tiene presente "...aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo..."¹⁸

¹⁶ Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones"

¹⁷ "Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades".

¹⁸ Artículo 1 Decreto 2090 de 2013.

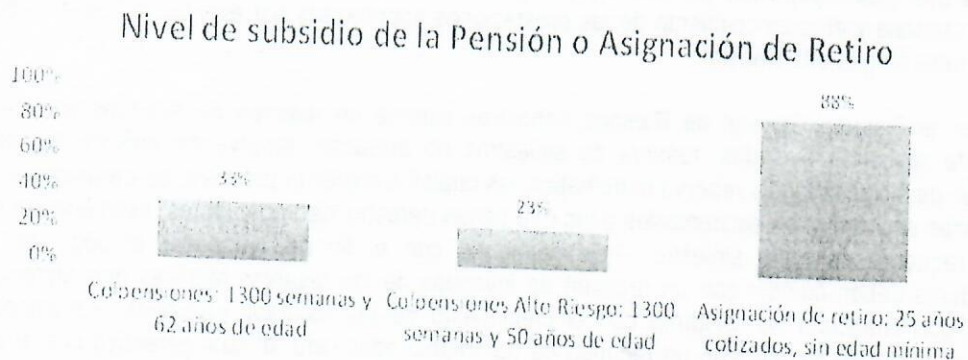
Así las cosas, la actividad de inteligencia y contrainteligencia podría llegar a catalogarse e incluirse en el Decreto 2090 de 2013 como una actividad de alto riesgo, siempre y cuando cuente con concepto previo favorable del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, circunstancia que, en cualquier caso, resulta ser distinta a la excepción que pretende hacer el proyecto del asunto.

En lo relacionado con el impacto fiscal de la iniciativa, se precisa que el régimen especial de las Fuerzas Militares tiene un alto nivel de subsidio. Al respecto, el siguiente cuadro presenta un resumen de los requisitos y beneficios de la pensión en el Sistema General de Pensiones, en el Régimen de Alto Riesgo y en el Régimen de los miembros uniformados de la Fuerza Pública para la asignación de retiro.

	Régimen General (Ley 100 de 1993)	Régimen de Alto Riesgo (Ley 2289 de 2002)	Régimen Uniformado (Ley 2289 de 2002 y Decreto 4430 de 2005)
Total Tasa de Cotización A cargo del empleador	16%	26%	5%
A cargo del trabajador	12%	22%	0%
Edad Mínima (años)	62/57	50	55/50 si tienen 20 años de servicio. No tiene edad mínima si es llamado a calificar servicios con 20 años o se retira por voluntad propia con 25 años de servicios
Tiempo Mínimo	1300 semanas	1300 semanas, que incluyan al menos 700 de cotización especial	20 años por llamado a calificación de servicios o retiro discrecional. 25 años por voluntad propia
Tasa de reemplazo	55%-80%	55%-80%	70%-95%
Numero de mesadas anuales	13	13	14

(*) Dependiendo del nivel de los aportes y del tiempo cotizado

Los niveles de subsidio promedio estimados para cada tipo de pensión pueden verse en la siguiente gráfica:



Como puede observarse, en el Régimen de Alto Riesgo del Sistema General de Pensiones el nivel de subsidio es menor que en las pensiones del Régimen general, aunque la edad requerida para pensión se reduzca, principalmente por efecto de los 10 puntos adicionales en la tasa de cotización. De otra parte, el nivel de subsidio es mucho mayor en el caso de la asignación de retiro, debido a que: (i) no se presenta una edad mínima para calificar servicios, sino que, se adquiere el derecho con el cumplimiento de los 20 años de servicios y, (ii) tiene un bajo nivel de cotización del 5% y, (iii) tiene una mayor tasa de reemplazo que puede ser del 70% al 95%.

Por lo anterior, de aprobarse la iniciativa objeto de análisis, el valor presente promedio del pasivo pensional, que actualmente se ubica cerca de \$170 millones, se incrementaría en cerca de \$726 millones, suponiendo carreras salariales planas, es decir, una diferencia de \$556 millones en promedio por persona. Si se aplica esta estimación al número de 599 beneficiarios previstos por el proyecto de ley de acuerdo con el informe de ponencia para tercer debate¹⁹, el impacto total sería cercano a \$13.322 millones anuales y a un valor presente neto (VPN) del orden de \$333.044 millones.

Frente a la cobertura en salud, el impacto en los aportes que debería realizar el Gobierno Nacional por efecto del traslado de población objeto del proyecto de ley del SGSS al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional – SSFP se presenta de dos maneras: (i) la existencia de un aporte adicional a las cotizaciones a salud, a cargo de Ministerio de Defensa denominado Presupuesto Per Cápita del Sector Defensa (PPCD) destinado a financiar la mayor cobertura del plan de beneficios del seguro de enfermedad general y maternidad – EGM²⁰ y, (ii) el cambio de tarifa en los aportes de riesgos laborales que es del 6,96% del valor de la nómina en el Sistema General de Riesgos Laborales para clase de riesgo V, distinto a una tarifa de 3% en el SSFP.

En el segundo caso la tarifa del SSFP únicamente financia los servicios asistenciales, correspondiendo al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional la financiación con recursos ordinarios del Gobierno Nacional, de las prestaciones económicas por concepto de incapacidades y demás eventos asociados a riesgos laborales como también las prestaciones económicas de EGM.

El costo fiscal del PPCD para la población beneficiaria del proyecto de ley de 599 funcionarios civiles o no uniformados con funciones de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares) es de \$224 millones anuales, cifra estimada tomando como referencia para el total de la población un salario promedio de \$1.160.767, correspondiente al auxiliar de inteligencia grado 22; la Unidad de Pago por Capitación – UPC nominal de 2017; y una densidad familiar de dos.

Ahora bien, el impacto en términos de riesgos laborales se traduce en un cambio de la institucionalidad y el esquema de financiamiento de las coberturas de los riesgos derivados de la actividad laboral, sin que se evidencie una justificación razonable para desvincular a la población objeto del proyecto de ley del Sistema General de Riesgos Laborales que está organizado por entidades especializadas y con un esquema financiero sólido que asegura la atención sanitaria y el reconocimiento de las prestaciones económicas por eventos de origen laboral y, en cambio, trasladar tales cargas a la Nación.

De hecho, el Sistema General de Riesgos Laborales supone un régimen de reservas técnicas que comprende reserva de siniestros avisados, reserva de siniestros no avisados, reserva de enfermedad laboral, reserva de desviación de siniestralidad y reserva matemática, las cuales cumplen el propósito de garantizar el pago de todas las prestaciones económicas y asistenciales a las que tienen derecho los trabajadores, estimando el monto de recursos que se requerirá en cada siniestro. Adicionalmente, con el fin de garantizar el pago de los siniestros las aseguradoras deben cumplir con un régimen de inversión de las reservas técnicas que armonice condiciones de sostenibilidad financiera del Sistema con el crecimiento de los recursos invertidos. Finalmente, las compañías aseguradoras deben cumplir con un régimen de patrimonio adecuado, el cual garantiza que el asegurador cuenta con los recursos patrimoniales suficientes para responder a todos los deberes que implica el aseguramiento en Riesgos Laborales.

¹⁹ Gaceta del Congreso 751 de 2017.

²⁰ De conformidad con lo dispuesto en la Ley 352 de 1997 "Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional".

De otro lado, el aseguramiento consiste en la conformación de *pools* de riesgo que permiten garantizar la cobertura de todos los asegurados, aun cuando individualmente considerados, el valor de la cotización resulte inferior al valor de las prestaciones pagadas. Lo anterior implica que existan actividades económicas dentro del riesgo más alto que sean subvencionados por el sistema, en tanto tales actividades económicas por sí solas no son financieramente sostenibles, pero sí lo son, al considerarlas en conjunto con todas las demás actividades económicas aseguradas.

Por lo tanto, concluye esta Cartera que el proyecto de ley es contrario a la Constitución Política al buscar ampliar el régimen excepcional de seguridad social de las Fuerzas militares, adicionalmente, no se encuentran razones para excluir a los técnicos y auxiliares, personal civil, que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia del Sistema General de Seguridad Social que hoy garantiza adecuadamente la cobertura de los riesgos a que están expuestos dichos trabajadores, incluido el pago de prestaciones económicas.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTINEZ
Viceministro Técnico (E)
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGRESS/SGPPN
LDPR/GMPC
UJ: 2368/17

C.C.:
✓ H.R. Oscar de Jesús Hurtado Pérez - Ponente
✓ H.R. Mauricio Salazar Peláez - Ponente
H.S. Juan Manuel Galán Pachón - Autor
✓ Dr. Víctor Raúl Yepes - Secretario General Comisión Séptima de Cámara.

