



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711401961991

Fecha: 05-10-2017

Página 1 de 11

Bogotá D.C.,

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Ciudad

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 307/16 (C) – 005/16 (S)** “por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público, de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto”.

Señor secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios realizados por otras autoridades para las cuales este tema resulta sensible¹, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

De conformidad con la exposición de motivos:

[...] El presente proyecto de ley pretende contribuir con la materialización de los postulados constitucionales de regular y garantizar la seguridad social, a través de la creación de un fondo para

¹ Cfr. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gacetas del Congreso N° 1189 de 2016 y N° 158 de 2017.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711401961991**

Fecha: **05-10-2017**

Página 2 de 11

la seguridad social integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, mixtos y se proponga un tipo de contrato que beneficie a los actores, la empresa, el propietario, los administradores y el conductor, que describan los deberes y derechos de los mismos y se garanticen sus beneficios económicos y de igual manera la seguridad social integral de los taxistas [...]².

Desde esta óptica, se estructura la propuesta legislativa en 5 artículos relativos a: Objeto (art. 1°), de la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral (art. 2°), acceso al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos – BEPS (art. 3°), sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral (art. 4°), culminando con vigencia y derogatoria (art. 5°). Cabe anotar que estos preceptos se encuentran ubicados en un único capítulo, referente a disposiciones generales y seguridad social para conductores.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Como primera medida es conveniente recordar que el Sistema de Seguridad Social Integral³ (SSSI) prevé la cobertura bajo cuatro dispositivos básicos, a saber: **i)** El Sistema General de Pensiones (SGP), **ii)** El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), **iii)** El Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL)⁴ y **iv)** Los Servicios Sociales Complementarios (SSC). En efecto, para la Corte Constitucional:

[...] Con la Ley 100 de 1993 se creó en el país el llamado sistema de seguridad social integral, con el objeto de garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad, dentro del criterio de una calidad de vida en consonancia con el postulado constitucional de un orden social justo e igualitario, acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación.

También se concibió constitucional y legalmente la seguridad social como un servicio público obligatorio en el que el Estado es el rector y vigilante del mismo, y él y los particulares sus prestadores.

La expresión seguridad social integral tiene un alcance muy claro en la Ley 100 de 1993, en el sentido de que comprende los sistemas generales de pensiones, de salud, de riesgos profesionales⁵ y los servicios

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 804 de 2017.

³ Se advierte que de conformidad con lo previsto en la Ley 100 de 1993, es inadecuada la referencia a: “Sistema General de Seguridad Social Integral” como se emplea en el proyecto de ley.

⁴ Cfr. Ley 1562 de 2012: “Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.

⁵ *Ibid.*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711401961991**

Fecha: **05-10-2017**

Página 3 de 11

sociales obligatorios definidos en dicha preceptiva, por manera que no reviste duda alguna que lo que no está comprendido dentro de los respectivos regímenes no hace parte del sistema de seguridad social integral [...]⁶.

2.2. Del estudio del proyecto de ley se percibe que su objeto (art. 1°) se dirige a garantizar un régimen especial de Seguridad Social Integral, lo que particularmente en materia pensional resulta inviable, más aún cuando refiere a un gremio que desarrolla una actividad específica, como lo es la de quienes se dedican a la conducción de automotores en materia de transporte. Sobre el particular, cabe expresar que con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005 no hay lugar a regímenes especiales ni exceptuados, salvo el aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República, además de lo consagrado en los parágrafos del artículo 1° del mismo (v. gr. Situación de los docentes). Es así como, para la Corte Suprema de Justicia:

[...] Sobre esa base axiológica de respeto por los derechos adquiridos en materia pensional, el constituyente, en el Acto Legislativo 01 de 2005, –quizá acuciado por la necesidad de potenciar los principios de universalidad y de solidaridad, informadores del Sistema de Seguridad Social Integral creado por la Ley 100 de 1993, que habían entrado en crisis, en tanto que por el mecanismo de la negociación colectiva, se crearon sistemas pensionales, que originaron odiosas discriminaciones e inequidades– contempló esta prohibición categórica:

“A partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del sistema general de pensiones”.

De tal suerte que, a partir del 25 de julio de 2005 fecha en que cobró vigencia el Acto Legislativo 01, no es posible consagrar condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del sistema general de pensiones [...]⁷.

2.3. En relación con lo previsto en el artículo 2°, entre otros puntos, se determina que para la prestación del servicio público de transporte los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al SSSI, ya sea con carácter de dependiente o independiente, criterio básico para el SGSSS y para establecer el tipo de vínculo laboral o contractual que se forje entre las partes. Al respecto, este Ministerio no es ajeno a percibir las bondades de la iniciativa, la cual se considera pertinente en la medida que

⁶ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-1027 de 27 de noviembre de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, Sala de Casación Laboral, sent. de 3 de abril de 2008, radicación N° 29907, M.P. Gustavo José Gnecco Mendoza.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711401961991**

Fecha: **05-10-2017**

Página 4 de 11

busca garantizar la Seguridad Social Integral de un grupo de trabajadores, como lo son los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional, no obstante, y en aras de una mayor precisión se tiene que hay preceptos, como el artículo 15 de la Ley 15 de 1959, que dispone:

[...] El contrato de trabajo verbal o escrito, de los choferes asalariados del servicio público, se entenderá celebrado con la empresa respectiva, pero para efecto de pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, las empresas y los propietarios de los vehículos, sean socios o afiliados, serán solidariamente responsables.

Por su parte, los artículos 34 y 36 de la Ley 336 de 1996, señalan:

[...] **Artículo 34.** Las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia. La violación de lo dispuesto en este artículo acarreará las sanciones correspondientes [...]

[...] **Artículo 36.** Los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo [...]

De esta manera, se tiene que por mandato legal, entre la empresa operadora de transporte y los conductores debe existir, *prima facie*, un contrato de trabajo, situación que lleva a concluir que la empresa operadora de transporte actúa como empleador y por ende, a su cargo deberían estar todas las obligaciones que la ley laboral le impone al empleador, incluyendo dentro de ellas la afiliación a la seguridad social y el pago de los aportes parafiscales (salud, pensiones, riesgos laborales, SENA, Cajas de Compensación Familiar e ICBF). De ahí que, los conductores de transporte público deban estar afiliados al SSSI (salud, pensiones y riesgos laborales) y Cajas de Compensación Familiar, como cotizantes dependientes.

En este marco, es dable acentuar que en la normativa que regula el SSSI como son, entre otras, la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, el Decreto-ley 1295 de 1994, con sus modificaciones –v .gr. Ley 1562 de 2012–, la Ley 1753 de 2015 en lo pertinente y sus decretos reglamentarios compilados en los Decretos 780 de 2016, único del sector salud, 1833 de 2016 de pensiones y 1072 de 2015 del sector trabajo, se

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711401961991**

Fecha: **05-10-2017**

Página 5 de 11

encuentran establecidos la forma y procedimientos para la afiliación a cada uno de los sistemas; así como la base de cotización según se trate de un cotizante dependiente o independiente.

Con todo, en lo que corresponde a los preceptos que conforman el citado artículo 2°, es conducente manifestar lo siguiente:

- i. Lo dispuesto en el párrafo 1 no resulta apropiado, en primer término, porque las reglas de afiliación y pago de aportes al SSSI (salud, pensiones, riesgos laborales) ya se encuentran previstas en la normatividad, la cual es de obligatorio cumplimiento para todos los afiliados sin distinción alguna; y en segundo lugar, porque no existe un fundamento para establecer normas de carácter especial y diferencial para este tipo población, por tal motivo, se sugiere la supresión de dicho párrafo en la medida que conllevaría duplicidad normativa.
- ii. En cuanto al párrafo 2, debe observarse que el pago de la cotización por periodos inferiores a un mes a los Sistemas de Pensiones, Riesgos Laborales y Subsidio Familiar de que trata el Decreto 2616 de 2013, se aplica únicamente a los trabajadores dependientes que laboren por lapsos inferiores a un mes, siempre que el valor que resulte como remuneración en ese periodo sea inferior a un (1) salario mínimo mensual legal vigente. Bajo ese entendido, el contenido del citado párrafo no resulta claro, toda vez que del mismo se podría entender que la cotización por periodos inferiores a un mes también es aplicable a trabajadores independientes, por ende, se sugiere su eliminación ya que como se ha anotado hay un marco normativo previsto en el Decreto 2616 de 2013, que involucra a todos aquellos trabajadores dependientes incluyendo a los conductores de transporte público que laboren en las condiciones descritas. De ahí que, en caso de seguir manteniendo el precepto conllevaría duplicidad normativa.
- iii. En lo concerniente al párrafo 4, cabe enunciar que se alude a conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi sin referirse a los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional, lo anterior teniendo en cuenta que tanto en la exposición de motivos como en el título y objeto del proyecto de ley se incorpora a dicha población. Aquí resulta oportuno recordar e insistir en el *principio de correspondencia*. Para la Corte Constitucional:

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711401961991**

Fecha: **05-10-2017**

Página 6 de 11

[...] el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido, busca precisamente garantizar que el legislador, en su función de nominación o titulación de las leyes, no incurra en contradicciones o imprecisiones, sino que, en atención a tal principio, los títulos de las leyes hagan alusión de manera genérica al tema global que tal cuerpo normativo regulará [...] ⁸.

Por esa línea, el máximo tribunal constitucional resalta la relevancia de una adecuada titulación de las leyes y su contenido, dado que si se cumple su reciprocidad se evitan imprecisiones e ineficacias, al tiempo que se mantienen importantes funciones, de las cuales es pertinente evocar:

[...] (i) la conservación de la seguridad jurídica, (ii) la sistematización del ordenamiento jurídico y (iii) la publicidad de la ley. Adicionalmente [...] dicha nominación (iv) ejerce una honda influencia en la interpretación del contenido de la ley; y, para terminar, (v) sirve como **uno de los diferentes criterios** para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia⁹ [...] Entre el título y el contenido de la ley debe existir, necesariamente, una relación de conexidad, como consecuencia del principio de unidad de materia (C.P., art. 158) y el principio de correspondencia entre el título de la ley y su contenido (C.P., art. 169) [...] ¹⁰.

Tras esto, en el párrafo referenciado, se expresa: “[...] *el dueño del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo cubrirá el setenta y cinco por ciento (75%) del costo de la cotización y el conductor del vehículo el veinticinco por ciento (25%) [...]*”, sin que se diferencie las cotizaciones en salud y pensión con los porcentajes que debe asumir, el empleador –propietario del vehículo– y el trabajador –conductor–, así: en salud, se tiene que del valor total (12.5%) de la cotización le corresponde asumir al propietario del vehículo como empleador el 8.5% y el 4% al trabajador, y en pensión, del aporte total (16%), el empleador –propietario del vehículo– pagará el 75% de la cotización total y el trabajador el 25% restante. Mejor dicho, los porcentajes del 75% y 25% aplicarían para pensión, más no para salud, toda vez que en consonancia con la normatividad vigente, el 8.5% equivaldría al 68% y el 4% al 32% de la cotización.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-821 de 4 de octubre de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-908 de 31 de octubre de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-821 de 4 de octubre de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711401961991

Fecha: 05-10-2017

Página 7 de 11

En lo atinente al pago del aporte al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), es importante señalar que conforme a las disposiciones que rigen este sistema, quien asume las obligaciones de afiliación y pago de los aportes de un trabajador dependiente, es el empleador. En efecto, a partir de la cobertura del SGRL contemplada en la Ley 1562 de 2012 y los consecuentes desarrollos jurisprudenciales, se ha indicado que el sistema se fundamenta en la teoría del riesgo creado¹¹. Así, se estima que la afiliación y pago de la cotización a este sistema tendría que estar a cargo del propietario del vehículo de transporte y en tal sentido, debería modificarse el texto de párrafo en comento.

- iv. En cuanto al párrafos 5, debe expresarse que de conformidad con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 15 de 1959 y el artículo 36 de la Ley 336 de 1996, la responsabilidad de la afiliación y cotización al SSSI de los conductores de transporte público, se predica de **forma solidaria tanto del propietario del vehículo como de la empresa de transporte.**

Desde esa perspectiva, no es conducente la previsión como se encuentra contemplada en la iniciativa, en la medida que limita la responsabilidad de las empresas de transporte debidamente habilitadas a la simple verificación de la afiliación y cotización al SSSI de cada uno de los conductores de los vehículos de servicio público con antelación a la prestación del servicio, por tanto, se considera apropiado que se aclare tal responsabilidad según lo consagrado en la normatividad vigente, así como las consecuentes sanciones que pudieran existir por su omisión o incumplimiento.

Este comentario se hace extensivo al párrafo 2 del artículo 4°.

2.4. En ese orden, tampoco puede perderse de vista lo manifestado por la Corte Constitucional en relación con la actividad de transporte y el servicio público de transporte, sobre lo cual es pertinente evocar:

[...] es claro que la actividad misma del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los

¹¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-453 de 12 de junio de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711401961991**

Fecha: **05-10-2017**

Página 8 de 11

usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros.

Siendo ello así no cabe duda alguna de que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso la expedición de la ley para regular la prestación de ese servicio público, atribución que, además, corresponde igualmente al legislador en ejercicio de la potestad de “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones” (artículo 150 numeral 2 Constitución Nacional) [...]

[...] en un estado unitario como el nuestro, lo atinente a la regulación de la prestación del servicio público de transporte, los modos y los medios en que este se preste, las condiciones generales para el otorgamiento de las rutas y horarios, los requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, la determinación de quiénes han de ejercer la autoridad de transporte, la necesaria coordinación de las autoridades nacionales con las autoridades locales para el efecto, entre otros aspectos, corresponden al legislador, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional, para la cumplida ejecución de la ley, en el ámbito de su competencia, ejerza la potestad reglamentaria conforme a lo preceptuado por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional [...] ¹².

A esto, es dable agregar que en la propuesta *sub examine*, se perciben problemas de técnica normativa, en el sentido de que no es viable determinar que para las modalidades de transporte que se tratan se apliquen criterios que ya están regulados en la Ley 336 de 1996 y en otras disposiciones, toda vez que no es tarea del Congreso de la República declarar la plena vigencia de una norma que ya hace parte del ordenamiento jurídico, más aún cuando está produciendo efectos en los términos en que fue expedida luego de haber surtido el trámite respectivo.

2.5. En lo que tiene que ver con el artículo 3° del proyecto, sobre el acceso al mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), cabe tener en cuenta lo contemplado en el Decreto 780 de 2016: *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”*, a saber:

Artículo 2.2.1.1.3.2. Cotización excepcional de independientes de bajos ingresos. Los afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de que trata el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por los artículos 6 de la Ley 797 de 2003 y 2 de la Ley 1250 de 2008, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un salario mínimo legal mensual vigente, podrán seguir cotizando a dicho régimen hasta la fecha de entrada en operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

¹² **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-066 de 10 de febrero de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711401961991**

Fecha: **05-10-2017**

Página 9 de 11

Artículo 2.2.1.1.3.3. Vencimiento cotización excepcional de independientes de bajos ingresos.

Vencido el plazo previsto en el artículo anterior, las personas podrán optar por mantener su afiliación en el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud o afiliarse al Régimen Subsidiado y afiliarse y pagar la cotización al Sistema General de Pensiones o ingresar al Sistema de Beneficios Económicos Periódicos -BEPS-, en los términos que establezca el Gobierno Nacional.

Es más, en el Decreto 1072 de 2015: *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”*, se establece:

Artículo 2.2.1.6.4.18. Traslado voluntario de las sumas cotizadas al sistema general de pensiones al mecanismo BEPS.

Si la persona que ha realizado cotizaciones mínimas semanales al Sistema General de Pensiones en los términos de la presente sección, no logra cumplir los requisitos para obtener una pensión, si lo decide voluntariamente, los recursos por concepto de devolución de saldos o indemnización sustitutiva, según aplique, podrán ingresar al mecanismo de beneficios económicos periódicos BEPS con el fin de obtener la suma periódica, de conformidad con las normas que regulan dicho mecanismo.

Los recursos de la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos se tendrán en cuenta para el cálculo del subsidio periódico, siempre que permanezcan por lo menos tres (3) años en el Servicio Social Complementario de los BEPS.

2.6. En cuanto al artículo 4° de la propuesta, además de lo expresado previamente en el punto 2.3., se reitera que no se considera viable hacer remisión normativa a preceptos que ya hacen parte del ordenamiento jurídico, debido a que son disposiciones a las que se les debe dar aplicación siempre que mantengan su vigencia.

2.7. Es pertinente manifestar la relevancia del impacto fiscal, concretamente, lo atinente al efecto financiero acorde con lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹³:

¹³ **Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...] Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...] Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711401961991**

Fecha: **05-10-2017**

Página 10 de 11

“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, ya que es factible que, dentro del iter legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático” y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...] ¹⁴.

Bajo este entendido, se debe estar en armonía con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, es relevante la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pronunciamiento que no debe ir en contravía del Marco Fiscal y que para el caso que nos ocupa no devendría viable, puesto que para esa Cartera:

[...] la iniciativa es contraria a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, al carecer de respaldo financiero, en la medida que no indica cuál es la fuente de ingreso adicional, generando impacto fiscal al incrementar los gastos de la Nación al asumir los subsidios de dichas cotizaciones, lo cual generaría incoherencia con las metas fiscales que ha establecido el Gobierno nacional [...] ¹⁵.

trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

¹⁴ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-700 de 6 de septiembre de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹⁵ **CONGRESO DE LA REPÚBLICA**, Gaceta del Congreso N° 158 de 2017.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711401961991**

Fecha: **05-10-2017**

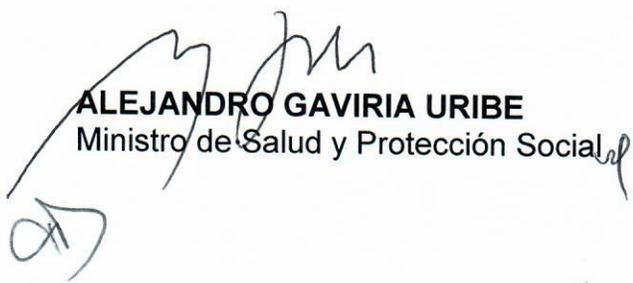
Página 11 de 11

A esto, y dentro de lo que se ha venido tratando en materia fiscal, se debe resaltar que par la Corte Constitucional:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional¹⁶, es considerado como un *derecho prestacional y programático*, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada *prestación*, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor¹⁷, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema [...]¹⁸. [Énfasis fuera del texto].

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas, se tiene que dentro del ordenamiento jurídico existe normatividad de base en el ámbito del Sistema de Seguridad Social Integral que regula la materia con niveles de protección. Adicionalmente, dentro del articulado del proyecto de ley se encuentran preceptos que generarían problemas de inconveniencia e inconstitucionalidad que lo tornarían inviable.

Atentamente,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

¹⁶ Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.

¹⁷ Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹⁸ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-623 de 29 de junio de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.