



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400465941

Fecha: 24-04-2018

Página 1 de 6

Bogotá D.C.,

Doctor
VÍCTOR RAÚL YEPES FLÓREZ
Comisión Séptima Constitucional
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Bogotá D.C.



ASUNTO: Concepto sobre el **PL 203/17 (C)** “por medio [de la] cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones y se dictan disposiciones en relación al número de semanas y la edad necesarias para acceder a la pensión de invalidez y de sobreviviente”.

Señor secretario,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 010 de 2018.

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

1. CONTENIDO

La propuesta legislativa contiene un articulado dirigido a modificar la Leyes 797 y 860, ambas de 2003, en lo concerniente a los requisitos para obtener la pensión de invalidez (art. 1°), la pensión de sobrevivientes (art. 2°), así como los beneficiarios (art. 3°).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201811400465941**

Fecha: **24-04-2018**

Página 2 de 6

2. CONSIDERACIONES

2.1. En primer lugar, es conveniente recordar que el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) estipula 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)¹ 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 profesionales² y los servicios 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 [...]³.

Así, es dable manifestar que cada componente tiene su propia regulación, conceptualización y deben ser atendidos por los distintos regímenes establecidos en la Ley 100 de 1993, como es el caso del SGP, y demás normatividad concordante.

2.2. Tras esa precisión, se tiene que al revisar la iniciativa esta desconoce lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005: *“Por el cual se adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política”*, el cual determina:

[...] **El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional**, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. **Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas [...]** [Énfasis fuera del texto].

¹ 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”*.

² *Ibid.*

³ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-1027 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400465941

Fecha: 24-04-2018

Página 3 de 6

Como se puede apreciar, el Acto Legislativo introduce el criterio de la sostenibilidad financiera, mediante el cual las leyes que se expidan en materia pensional con posterioridad al 25 de julio de 2005, deberán asegurar su financiación. Este principio está en consonancia con la esencia de la Constitución Política de 1991, toda vez que en el artículo 2° de la misma se contempla como uno de los fines del Estado el garantizar la efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorguen no sean meramente teóricos sino eficaces.

2.3. Acto seguido, es dable expresar que el Estado dirige, coordina, reglamenta y vigila el sistema y los particulares tienen el derecho – deber concomitante de participar en la ampliación de la cobertura así como en la ejecución de las prestaciones. Para la Corte Constitucional:

[...] la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema [...] asegurando [...] [su] efectividad y [...] eficiencia [...] Al mismo tiempo [...] [se] introduce[n] dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, **además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema**, los cuales se incluyen ‘... por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho’ [...] ⁴ [Énfasis fuera del texto].

Sobre ese aspecto, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto del 18 de octubre de 2012, radicación No. 2012-00075-00(2121), Consejero Ponente Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, recoge los argumentos planteados por los entonces Señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social⁵, respecto del proyecto de Acto Legislativo No. 34 de 2004 Cámara, según los cuales:

[...] En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón [...] la sostenibilidad financiera del sistema [...] implica [...] que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas [...] ⁶.

Se puede decir, entonces, que al Estado se le asignó el deber de asegurar que el Sistema de Pensiones sea financieramente viable, con el propósito de que las prestaciones que se reconozcan no afecten generaciones presentes y futuras, asegurando un equilibrio

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁵ Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).

⁶ En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50825>.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400465941

Fecha: 24-04-2018

Página 4 de 6

financiero, de manera que los niveles de protección que hoy se ofrecen, puedan mantenerse a largo plazo.

2.4. Dentro de este marco, sobre preceptos que hacen parte del contenido de la propuesta, cabe manifestar lo siguiente:

2.4.1. Frente al párrafo 1 del artículo 1 del proyecto de ley que establece: **“Parágrafo 1°.** *Los menores de veintiocho (28) años de edad solo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez*”, se tiene que el mismo atentaría contra el principio de sostenibilidad financiera, en razón a que se estaría ampliando la edad de 20 a 28 años y, por ende, sería mayor la cantidad de personas que se verían beneficiadas con dicha norma con un número mínimo de cotizaciones, lo cual puede conllevar a largo plazo a que el sistema se torne insostenible.

2.4.2. En lo sucesivo, el párrafo 2 del artículo 2 estipula: **“Parágrafo 2°.** *Para los casos en que el cotizante sea menor de veintiocho (28) años, se tendrá derecho a la pensión de sobreviviente, bajo los términos que indica este artículo, en los casos en que se haya cotizado un mínimo de veintiséis (26) semanas en los últimos tres (3) años anteriores a su fallecimiento*”. Incluir el párrafo en cita también afectaría la sostenibilidad financiera del sistema, pues al modificar los presupuestos en tiempo y semanas de cotización para el cotizante traería consigo que más personas resulten beneficiarias de la pensión de sobrevivencia, esto conllevaría a su vez que las restantes semanas tendrían que ser asumidas por el Estado generando un déficit fiscal para la Nación, motivo por el cual resulta inconveniente.

2.4.3. Igualmente, el literal a) del artículo 3, a saber: “[...] cuando el causante sea menor de veintiocho años de edad, únicamente se exigirá una convivencia continua de no menos de tres (3) años” iría en contravía de la sostenibilidad financiera del sistema, puesto que beneficiaría a más población mediante la pensión de sobrevivencia con un mínimo de requerimientos, como lo es el relativo a acreditar un **tiempo de convivencia**, debiendo el Estado asumir un mayor número de pensiones, lo cual a largo plazo sería insostenible.

A todo esto, cabe anotar que la iniciativa puede transgredir el artículo 13 superior⁷, en la medida en que determina una disminución de semanas para un grupo de población

⁷ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-005 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández; C-384 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández; C-364 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, *inter alia*.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201811400465941**

Fecha: **24-04-2018**

Página 5 de 6

específica –personas menores de 28 años–, a diferencia de aquellos individuos que son mayores de esa edad y deben cotizar mayor número de semanas.

2.5. Tras esto, es de advertir que la propuesta legislativa dentro de su estructura y contenido no trata ni desarrolla el impacto fiscal que esta ocasionaría en el Sistema General de Pensiones, como quiera que involucra gasto público sin sujetarse a las disposiciones que condicionan la expedición de normas de conformidad con el artículo 151 de la C. Pol.

En este sentido, acorde con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁸: *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, 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

⁸ **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 trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. [Énfasis fuera del texto].



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201811400465941**

Fecha: **24-04-2018**

Página 6 de 6

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 [...]”⁹.

Para estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia, es necesario que se incluyan expresamente los costos fiscales que involucraría la propuesta legislativa y que además se establezcan las fuentes de ingreso adicional para el financiamiento del sistema. Lo anterior sin perjuicio de la intervención que este llamado a realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo del trámite legislativo, en materia fiscal.

Bajo esa perspectiva, se tiene que en la exposición de motivos del proyecto de ley *sub examine* no se señaló el impacto fiscal que implicaría ampliar el beneficio de las veintiséis (26) semanas de cotización para aquellas personas menores de 28 años durante los últimos tres (3) años, desbordando el rango de los menores de 20 años con el beneficio de cotización de 26 semanas en el último año –como se prevé–; en similar sentido, tampoco se estudió los costos y consecuente afectación que puede conllevar el disminuir los requisitos de la pensión de sobrevivientes para las personas menores de 28 años.

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 devendría inconstitucional e inconveniente, por tanto, se solicita al Honorable Congreso de la República, respetuosamente, considerar su archivo.

Atentamente,



ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.