



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201911400212391

Fecha: 21-02-2019

Página 1 de 7

Bogotá D.C.,

Doctor

ORLANDO ALFONSO CLAVIJO CLAVIJO

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.



Al responder cite radicado: 20193.70040482 Id: 6722
Folios: 7 Fecha: 2019-03-07 11:24:40
Anexos: 0
Remitente : MINISTERIO DE SALUD
Destinatario: ORLANDO CLAVIJO

ASUNTO: Concepto sobre el PL 008/18 (C) “por la cual se reduce la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados”.

Señor secretario,

Teniendo en cuenta 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 las Gacetas del Congreso N° 599 y 806, ambas 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 dispone:

[...] **Artículo 1°.** Modifíquese el inciso 2° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será el 12% sobre el 40% del ingreso por la respectiva mesada pensional.

Parágrafo. *La cotización mensual del 12% al régimen contributivo de salud por parte de los pensionados sobre el 60% del ingreso de la respectiva mesada pensional será asumida por cada uno de los fondos de pensiones en el que el pensionado haya cotizado y corresponderá relativamente a las semanas cotizadas el fondo [...].*

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

1



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201911400212391

Fecha: 21-02-2019

Página 2 de 7

2. CONSIDERACIONES

2.1. En primer lugar, es pertinente advertir que el artículo 48 de la Constitución Política de 1991 establece lineamientos superiores en materia de Seguridad Social, al consagrar que: “[...] *La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley [...]*” [Énfasis fuera del texto].

Para la Corte Constitucional, en virtud de tal directriz todos los partícipes del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) deben contribuir a su sostenibilidad con el fin de preservar el Sistema en su conjunto. De ahí que, el alto tribunal mediante sentencia C-1000 de 2007, manifestara:

[...] en relación con la aplicación del **principio de solidaridad** en materia de seguridad social, la Corte ha considerado que **(i)** éste permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes [...] el principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias; **(ii)** implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto; **(iii)** la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad; **(iv)** los aportes deben ser fijados de conformidad con criterios de progresividad, que permitan que quienes más capacidad contributiva tengan, aporten en proporciones mayores; **(v)** si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, ilimitado, ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acarrear su restricción, mas no su eliminación; **(vi)** conforme a lo prescrito por el artículo 95 superior, el principio de solidaridad genera deberes concretos en cabeza de las personas, no puede en cambio hablarse de correlativos derechos subjetivos concretamente exigibles en materia de seguridad social, emanados directamente de tal principio constitucional; **(vii)** no es tan amplio el principio de solidaridad social dispuesto en nuestra Carta Política, como para suponer en toda persona el deber de responder con acciones humanitarias, sin límite alguno, ante situaciones que pongan en peligro su vida o la salud de los demás; **(viii)** exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan, y sin importar el estricto orden generacional en el cual se encuentren; **(ix)** implica las reglas según las cuales el deber de los sectores con **mayores recursos económicos** de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos, y la obligación de la sociedad entera o de alguna parte de ella, de colaborar en la protección de la seguridad social de las personas que por diversas circunstancias están imposibilitadas para procurarse su propio sustento y el de su familia; y **(x)** se pueden aumentar razonablemente las tasas de cotización,



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201911400212391

Fecha: 21-02-2019

Página 3 de 7

siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna [...] ^{1,2}
[Énfasis fuera del texto].

De esta manera, resulta importante resaltar que el esquema de financiamiento del SGSSS cumple dos vías bajo tal directriz, por un lado, entre los cotizantes y la población pobre a través del porcentaje de la cotización que se transfiere para cofinanciar el Régimen Subsidiado y, de otro lado, al interior del régimen contributivo en el cual, los cotizantes con mayores salarios y menor número de beneficiarios son solidarios con aquellos cotizantes de menores salarios y mayor número de beneficiarios.

Lo anterior se desarrolla mediante un proceso de compensación, en el que se descuentan del total de cotizaciones recaudadas, entre otros gastos³, los recursos que el Sistema reconoce a las EPS y a las EOC por concepto de Unidad de Pago por Capitación (UPC) que depende, entre otras cosas, de componentes etarios y demográficos de acuerdo a su riesgo de salud.

Un claro ejemplo de la solidaridad del Sistema de salud es que del total de afiliados, cerca de 45,4 millones en los dos regímenes, apenas el 29,3% (13,3 millones) realizan cotizaciones a este, los demás son beneficiarios o se encuentran afiliados al régimen subsidiado. No obstante, independientemente de su capacidad de pago, toda la población puede acceder a los servicios y beneficios del Sistema. El goce efectivo del derecho a la salud no está determinado por el porcentaje de cotización, sino por las necesidades que cada afiliado tenga.

En lo concerniente a los pensionados, cabe indicar que en el proceso de compensación, el Sistema reconoce las UPC más costosas de la estructura etaria, es decir, actualmente el SGSSS reconoce entre 1,6 y 3,9 UPC por cada pensionado, dependiendo del grupo de edad en el que se encuentre, por ejemplo, en el caso de una pensionada de 58 años el Sistema reconoce 1,6 UPC, pero si el pensionado es de 75 años o mayor, se reconoce 3,9 UPC.

2.2. A su turno, de acuerdo a la información del número total de pensionados cuya fuente de información es la base de compensación, incluyendo aquellos que cotizan solo al

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1000 de 21 de noviembre de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sents. T-434 de 30 de mayo de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-459 de 11 de mayo de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería; *inter alia*.

³ Para cada periodo al que pertenece el pago de la cotización, los recursos recaudados de la misma, financian adicionalmente a la UPC, las actividades de promoción y prevención, las prestaciones económicas.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201911400212391

Fecha: 21-02-2019

Página 4 de 7

SGSSS, una disminución en la cotización del 12% al 4% para todos los pensionados⁴, sin excepciones, implicaría una reducción de ingresos al SGSSS para el año 2019 de \$2,82 billones, pasando de 4,23 billones a 1,41 billones, así mismo para el año 2020 la reducción de recaudo sería de \$3.08 billones, pasando de \$4.63 billones a \$1,54 billones.

Tabla 1. Cifras PL 008 de 2018 (inicial)

Cifras en millones de pesos

Año	No. Pensionados	Ingreso Base de Cotización	Cotización anual con 12%	Cotización anual con 4%	Menor recaudo
2019	1.884.180	35.277.388	4.233.287	1.411.096	2.822.191
2020	1.960.969	38.610.279	4.633.234	1.544.411	3.088.822

Fuente: Base Compensación - Cálculos: DFS.

Ahora bien, de conformidad con el pliego de modificaciones contenido del informe de ponencia para primer debate⁵, el pensionado asumiría el 4,8% de cotización y los Fondos de Pensiones el 7,2%, lo cual se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Cifras PL 008 de 2018 (pliego de modificaciones)

Cifras en millones de pesos

Año	No. Pensionados	IBC	Total Cotización		Total Cotización 12% del IBC
			Monto Pensionado (4,8)	Monto Fondo de pensiones (7,2)	
2019	1.884.180	35.277.388	1.693.315	2.539.972	4.233.287
2020	1.960.969	38.610.279	1.853.293	2.779.940	4.633.234

Fuente: Base Compensación - Cálculos: DFS.

De lo anterior se evidencia la reducción de la cotización por parte del pensionado, la cual para la vigencia 2019 sería de \$1.693.315 millones y para el 2020 sería de \$1.853.293 millones, esto representa una disminución considerable de ingresos para el Sistema, debido a que se desconoce la disposición de los Fondos de Pensiones a aportar los montos restantes para completar el 12% del IBC, por ende, el pliego de modificaciones propuesto afecta negativamente la financiación del Sistema debido a que no se tiene certeza de más de dos billones para las vigencias 2019 y 2020.

⁴ Cfr., CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 599 de 2018.

⁵ Cfr., CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 806 de 2018.

4

4



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911400212391**

Fecha: **21-02-2019**

Página 5 de 7

2.3. Sin perjuicio de lo que se viene tratando, es de resaltar que ni en el articulado ni en la exposición de motivos no se define las fuentes de los recursos para atender lo que pretende la iniciativa *sub examine*, teniendo en cuenta que ello implica unos costos adicionales a cargo de la Nación, como quiera que ordena gasto público sin sujetarse a las normas de carácter orgánico que condicionan la expedición de leyes ordinarias en los términos del artículo 151 de la Constitución Política. Efectivamente, dentro de las normas orgánicas a las cuales debe sujetarse la expedición de leyes ordinarias, se encuentra el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”:

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].

Como se desprende de la lectura de este precepto, las propuestas que ordenen gasto así como aquellas que contemplen beneficios tributarios, deben cumplir tres requisitos indispensables, a saber:

- a. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto, la cual debe efectuarse en la exposición de motivos y en las ponencias para los debates correspondientes.
- b. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en la propuesta, la cual debe definirse en la exposición de motivos y en las ponencias para los debates correspondientes y que además asegure la sostenibilidad financiera.

4

5



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911400212391**

Fecha: **21-02-2019**

Página 6 de 7

c. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los dos primeros puntos con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

Esta consideración, es de gran importancia para el correcto trámite de los proyectos de ley que ordenan gasto, en la medida que si estos no reúnen la totalidad de los anteriores requerimientos durante su curso ante el Honorable Congreso de la República, es clara la oposición de estas propuestas legislativas al artículo 151 superior, disposición de la cual se deriva la jerarquía superior de las normas orgánicas (Ley 819 de 2003) frente a las normas ordinarias, de conformidad con lo manifestado por la Corte Constitucional:

(...) tiene unas características especiales, entre las que se encuentra que reglamenta plenamente materias que fueron reservadas por la Carta para ser reguladas mediante leyes orgánicas. En virtud de ello y de la importancia que la propia Carta les dio, fueron dotadas una gran estabilidad (sic), que se refleja en las exigencias para su expedición, y se les reconoce, además, una categoría de superioridad en relación con las demás leyes ordinarias. Sobre estas características, la Corte ha expresado una amplia jurisprudencia, pudiéndose citar la contenida en la Sentencia C-579 de 2001, en la que se recogieron estos conceptos así:

(...) debe recordarse brevemente que, dada su naturaleza especial, las leyes orgánicas cuentan con ciertas características particulares; tal, y como lo estableció la Corte en la Sentencia C-337 de 1993, estas leyes gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art. 151)...las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa⁶.

Se insiste entonces, que en virtud del impacto financiero que puede derivarse, tal decisión debe contar con la aquiescencia o, por lo menos, concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en consonancia con lo previsto en las Leyes 819 de 2003, marco fiscal, 1473 de 2011, regla fiscal, y 1695 de 2013, acerca del incidente de impacto fiscal, y, naturalmente, el Acto Legislativo 03 de 2011 de sostenibilidad fiscal⁷. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha manifestado:

[...] Encuentra la Sala que a este respecto el Acto Legislativo replica otras modalidades de análisis fiscal de decisiones estatales, como sucede con los lineamientos que las normas orgánicas sobre marco fiscal de mediano plazo fijan al legislador, respecto de proyectos de ley con incidencia fiscal. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que si bien el Congreso

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-892 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁷ Disposición declarada exequible, cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-288 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911400212391**

Fecha: **21-02-2019**

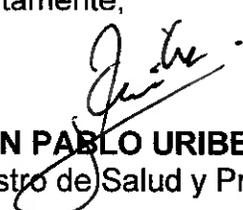
Página 7 de 7

debe contemplar la incidencia fiscal de la medida, en todo caso quien tiene la competencia general para evidenciar la incompatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo es el Gobierno. Por ende, en caso que el Ejecutivo dé concepto favorable a esas regulaciones o simplemente no cuestione las razones dadas por el Congreso sobre la materia, no es viable concluir la afectación de la regulación orgánica de índole presupuestal [...]º.

Como se observa, 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.

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 su curso puede tornarse inviable debido a que una reducción en el porcentaje de cotización de los pensionados tendría un impacto cercano a los \$3,0 billones (texto inicial) y, además, no se tiene certeza de más de \$2.0 billones por vigencia para la financiación del Sistema (pliego de modificaciones), desconociendo a su vez los principios de solidaridad y sostenibilidad, por tanto, se solicita al Honorable Congreso de la República, respetuosamente, su archivo.

Atentamente,


JUAN PABLO URIBE RESTREPO
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministra de Protección Social: D. Cárdenas
Directora Jurídica: A. Hurtado

º **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-288 de 2012, citada.