



La salud  
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401503121

Fecha: 24-09-2020

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

Doctores

**ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA**

**JUAN CARLOS REINALES AGUDELO**

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 118/20 (C)** “por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones”.

Cordial saludo,

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° 668 de 2020.

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 tiene por objeto:

[...] ampliar los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimular la vinculación laboral de jóvenes, entre 18 y 28 años de edad, al sector productivo, fomentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y oportunidades junto con la

**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](http://www.minsalud.gov.co)

142



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401503121

Fecha: 24-09-2020

Página 2 de 9

promoción de mecanismos y talentos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia<sup>1</sup>.

De conformidad con la exposición de motivos, el proyecto de ley se estructura ante la necesidad de impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad, en ese sentido se orienta a modificar la Ley 1780 de 2016, *“por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”*.

## 2. CONSIDERACIONES

2.1. El proyecto de ley, en el artículo 2º, señala:

**Artículo 2º.** Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 7. No aporte a cajas de compensación familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores durante los **dos (2)** primeros años de vinculación [...]

**[...] Parágrafo 4o. Incentivo por aportes a seguridad social. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral.**

Sobre el particular, 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 ese principio, 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

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 668 de 2020.

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401503121

Fecha: 24-09-2020

Página 3 de 9

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 limite 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, siempre y cuando no vulneren los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna [...] <sup>2,3</sup> [Énfasis fuera del texto].

Igualmente, cabe expresar que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, “*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”, especialmente en los artículos 6° y 10° prevé elementos, principios, derechos y deberes, dentro de los cuales se destaca:

**Artículo 6°. Elementos y principios del derecho fundamental a la salud.** El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

[...] **j) Solidaridad.** El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades [...]

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1000 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>3</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sents. T-434 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-459 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería; *inter alia*.



La salud  
es de todos

Minsalud



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 202011401503121

Fecha: 24-09-2020

Página 4 de 9

**Artículo 10°. Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud** [...] Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes:

[...] i) Contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago [...].

Es importante tener presente que dichos preceptos fueron analizados y declarados exequibles por la Honorable Corte Constitucional<sup>4</sup>.

Es más, la Ley 100 de 1993, en el artículo 2°, literal c), contempla la **solidaridad** como uno de los principios generales que regulan el servicio público esencial de seguridad social, así:

[...] c. SOLIDARIDAD. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo.

Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables [...].

**2.2.** Adicionalmente, cabe señalar que el Acto Legislativo 01 de 2005, "*por el cual se adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política*", 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].

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 prevé, como uno de los fines del Estado, el garantizar la

<sup>4</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C-634 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.

MS



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401503121

Fecha: 24-09-2020

Página 5 de 9

efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorguen no sean meramente teóricos sino eficaces.

De este modo, es dable manifestar 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. Al respecto, 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' [...]*<sup>5</sup> [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 Social<sup>6</sup>, 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 [...]<sup>7</sup>.

Se puede decir, entonces, que al Estado se le asignó el deber de asegurar que el Sistema General de Pensiones (SGP) sea financieramente viable, con el propósito de que las prestaciones que se reconozcan no afecten generaciones pasadas, presentes y futuras, asegurando un equilibrio financiero, de manera que los niveles de protección que hoy se ofrecen, puedan mantenerse a largo plazo.

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>6</sup> Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).

<sup>7</sup> En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50825>.



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 202011401503121

Fecha: 24-09-2020

Página 6 de 9

Tras esto, en lo concerniente al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el esquema de financiamiento se cumple en dos sentidos: i) entre los cotizantes y la población pobre a través de los recursos con los que se cofinancia el aseguramiento del Régimen Subsidiado y; ii) al interior del Régimen Contributivo en el que, los cotizantes con mayores salarios y menor número de beneficiarios son solidarios con aquellos cotizantes de menores salarios y mayor número de beneficiarios. Esto se desarrolla mediante el proceso de compensación en el cual se descuentan del total de cotizaciones recaudadas, entre otros gastos<sup>8</sup>, 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 a julio de 2020, cerca de 46,6 millones en los dos regímenes, apenas el 29,2% (13,6 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 ese orden, la reducción de la cotización en salud en 0.7%, durante dos años, de los jóvenes de edad entre 18 y 28 años, que ingresen a laborar, puede llegar a impactar negativamente la sostenibilidad del SGSSS. Si bien la iniciativa propende por la existencia de oportunidades laborales para los jóvenes sin experiencia, cuyo propósito resulta oportuno dado que está en armonía con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 -Pactos por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad y por la Equidad-, no se puede desconocer la disminución del porcentaje del aporte sobre los Sistemas Generales de Pensiones y de Salud.

**2.3.** Acorde con lo que se viene tratando, se observa que el proyecto de ley no tiene estudio de impacto fiscal, concretamente, no se plantea lo atinente al efecto financiero conforme con lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>9</sup>, *“por la cual se*

<sup>8</sup> Para cada periodo al que pertenece el pago de la cotización, los recursos recaudados de esta financian, además de la UPC, las actividades de Promoción y Prevención y las prestaciones económicas.

<sup>9</sup> **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



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 202011401503121

Fecha: 24-09-2020

Página 7 de 9

*dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”* y, por ende, es factible que, dentro del trámite 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 [...] <sup>10</sup>.

Bajo este entendido, se debe estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. En efecto, para cumplir con lo referido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el curso legislativo, conceptúe sobre la

---

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.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401503121

Fecha: 24-09-2020

Página 8 de 9

consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del “marco fiscal”.

Debe agregarse que la Corte Constitucional ha sostenido:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional<sup>11</sup>, 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 acreedor<sup>12</sup>, 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 [...]<sup>13</sup>. [Énfasis fuera del texto].

En esta dirección, el sector hacienda, luego de hacer su análisis sobre la iniciativa objeto de análisis, concluyó:

[...] Por todo lo expuesto en precedencia, esta Cartera Ministerial **se abstiene de emitir concepto favorable frente a la propuesta de modificación del artículo 7 de la Ley 1780 de 2016** contenida en el artículo 2 del Proyecto de Ley y solicita muy respetuosamente su eliminación i) **porque es inconstitucional y, ii) por el impacto fiscal que tendría para el Sistema General de Pensiones y para el Sistema General de Seguridad Social en Salud – Régimen Contributivo** frente a la disminución de cotizaciones de los servidores públicos [...]<sup>14</sup>. [Énfasis fuera del texto].

### 3. CONCLUSIÓN

Si bien se considera que la propuesta tiene un propósito loable, como es generar incentivos económicos que propendan por la vinculación laboral y la formalización del empleo de jóvenes entre 18 y 28 años que no posean experiencia, lo cual se enmarca en lo establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en los pactos por el emprendimiento, la formalización y la productividad y por la equidad, es importante tener en cuenta que su viabilidad está determinada por la estimación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cuanto al impacto económico y sostenibilidad financiera que tanto para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) como para el Sistema General de Pensiones (SGP) ello represente y que, como se aprecia, es de carácter negativo. Lo anterior hace necesario, igualmente,

<sup>11</sup> Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.

<sup>12</sup> Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>14</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 929 de 2020.



La salud  
es de todos

Minsalud



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: 202011401503121

Fecha: 24-09-2020

Página 9 de 9

sumarse a la solicitud de exclusión del precepto orientado a modificar el artículo 7 de la Ley 1780 de 2016.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia en el marco de sus competencias. Frente a su contenido, se hace imprescindible atender las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que afectan normas superiores.

Atentamente,

**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**

Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:

Viceministerio de Protección Social.

Dirección Jurídica.

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](http://www.minsalud.gov.co)

