



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401894071

Fecha: 06-12-2021

Página 1 de 6

Bogotá D.C.,

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 271/21 (C)** “por medio de la cual se reorientan recursos del orden nacional del FONPET para disminuir la brecha pensional en Colombia”. Radicado N° 202142301604142.

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir 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° 1538 de 2021. 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 dispone:

Artículo 1º. Objeto. El objeto principal del presente proyecto de ley es reformar el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, creado por el libro primero de la Ley 100 de 1993, en su artículo 27 y la Ley 549 de 1999, reorientando los recursos del orden nacional del FONPET, fortalecer la cobertura del mismo, especialmente en la población pobre y vulnerable del país logrando disminuir la brecha pensional en Colombia¹.

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1538 de 2021.

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

WR
WR



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401894071

Fecha: 06-12-2021

Página 2 de 6

Desde esta óptica, la iniciativa se compone de cuatro preceptos más de los cuales se destaca, para los efectos de este pronunciamiento, el artículo 4º, a saber:

Artículo 4º. Adiciónese un artículo a la ley 100 de 1993, el cual quedará de la siguiente manera:

[...] **Artículo 33 A. Pensión anticipada de vejez.** Las personas que habiendo llegado a las edades mínimas establecidas en el artículo 33, no habiendo alcanzado el número de semanas mínimas exigidas por la ley para adquirir el derecho a percibir una pensión de vejez, que hubieren manifestado la imposibilidad de continuar aportando al sistema, que hubieren reunido mínimo 900 semanas y que su ingreso base de liquidación sea proyectado entre (1) y (2) S.M.M.L.V; tendrán derecho al reconocimiento de una pensión anticipada de vejez correspondiente a las semanas cotizadas.

Parágrafo 1º. En el régimen de ahorro individual con solidaridad, las personas que tengan el capital equivalente a las 900 semanas excluyendo el 1.5% que aportan al Fondo de Garantía de Pensión mínima, tendrán derecho que se les otorgue el subsidio para adquirir la pensión de vejez anticipada a la que se refiere el artículo 4 de la presente Ley

Parágrafo 2º. Las personas que acrediten los requisitos enunciados, deberán autorizar expresa e irrevocablemente a Colpensiones o a los Fondos Privados, a deducir de la mesada pensional financiada, la cotización a pensión, es decir el 16%, hasta cubrir el total de las semanas que se requiere para adquirir el derecho pensional exigido por el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 65 de la ley 100 de 1993 modificado por el artículo 14 de la ley 797 de 2003, y el 4% a salud a partir del 2021.

Parágrafo 3º. Las disposiciones del presente artículo, regirán por los próximos diez años a partir de su publicación, sin que sobrepase el 31 de diciembre del año final.

Parágrafo 4º. Los recursos para financiar las pensiones de que trata el presente artículo, serán los del orden nacional girados por el Consorcio FONPET, y administrados a través del Fondo de Solidaridad Pensional.

Parágrafo 5º. En caso de fallecimiento de la persona que recibe la pensión de la que trata la presente ley, accederán a esta pensión financiada los beneficiarios de ley acorde a las mismas garantías establecidas por la ley 100 de 1993 y bajo las condiciones a las que se refiere el parágrafo 2 del artículo 4 de la presente ley [...]².

2. CONSIDERACIONES

2.1. Cabe señalar que el AL 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**

² *Ibíd.*

*vet
(1/21)*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401894071

Fecha: 06-12-2021

Página 3 de 6

posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas [...] [Énfasis agregado].

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

Igualmente, 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. 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*' [...] ³ [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), C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, recoge los argumentos planteados por los entonces señores ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social⁴, 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 [...] ⁵.

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

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴ Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).

⁵ En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50825>.

mt
16/12



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401894071

Fecha: 06-12-2021

Página 4 de 6

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.

De lo que se viene tratando se extrae que la viabilidad del proyecto de Ley que ahora nos ocupa, se encuentra supeditada al concepto previo que al respecto emita el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entidad que en el marco de las competencias que le son propias, deberá establecer, no solo, la procedencia de destinar los recursos nacionales del FONPET que reciben los municipios con un cubrimiento superior al 125% de su pasivo pensional para destinarlos al Fondo de Solidaridad Pensional para atender las pensiones anticipadas a las que se refiere el artículo 4° de la propuesta, sino además, en caso de que la referida destinación sea procedente, si dichos recursos, son suficientes para garantizar la pensión en cuestión, así como, la sostenibilidad financiera del SGP.

2.2. Acorde con lo que se viene expresando, la propuesta no tiene un estudio de impacto fiscal, concretamente, no se plantea lo atinente al efecto financiero según lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁶, “*por la cual se 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

⁶ **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.

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

MT
4/21



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401894071

Fecha: 06-12-2021

Página 5 de 6

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 [...]”⁷.

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. Al 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 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 constitucional⁸, 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 acreedor⁹, 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 [...]¹⁰. [Énfasis fuera del texto].

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, y en particular por lo dispuesto en el AL 01 de 2005, en virtud del cual “[l]as 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”, concordante con lo estipulado en la Ley 819 de 2003 en materia fiscal, se tiene que, el curso del proyecto de ley está determinado por el pronunciamiento que a bien tenga expedir, dentro del trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto del impacto económico y la sostenibilidad financiera que conllevaría la propuesta para el Sistema General de Pensiones (SGP).

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁸ Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.

⁹ Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

ME
A.P.G.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111401894071

Fecha: 06-12-2021

Página 6 de 6

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido, se recomienda tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores.

Atentamente

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:

Viceministerio de Protección Social.
Dirección Jurídica.