



Bogotá D.C.

Honorable Congresista
AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-62
Ciudad



Radicado: 2-2023-012924
Bogotá D.C., 15 de marzo de 2023 16:40

Radicado entrada
No. Expediente 10363/2023/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley No. 265 de 2022 Cámara “Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones”.

Respetado presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto garantizar el buen funcionamiento del Sistema de Seguridad Social que acoge a las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, miembros administrativos, sus usuarios y beneficiarios, reorganizando su estructura administrativa junto con sus funciones e integrantes, así como también priorizar la atención médica de los afiliados¹.

Particularmente, **el artículo 39** de la iniciativa establece que el valor del Presupuesto Per Cápita para los usuarios afiliados al sistema de salud de las fuerzas militares Sector Defensa (PPCD) del SSMP será equivalente a una Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, incrementada en un treinta por ciento. Esto implicaría un incremento adicional del 5% para la PPCD, respecto a lo autorizado por la normativa vigente, lo cual evidencia recursos adicionales por **\$31.470 millones** para la Sanidad de la Policía Nacional y **\$36.037 millones** para la Sanidad de las Fuerzas Militares.

Por su parte, **los artículos 41 y 42** de la iniciativa consagran que el aporte para la atención en salud de accidente de trabajo y enfermedad profesional, las atenciones de salud derivadas de las enfermedades profesionales o accidentes de trabajo, será el valor equivalente al cinco (5%) del valor total de la nómina de las Unidades Empleadoras de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, correspondiente al personal Uniformado. Esto implicaría un incremento para la ATEP en 2 puntos porcentuales, lo que representaría recursos adicionales para el Subsistema de Salud Policial (SSP) de **\$74.164 millones** y para el Subsistema de Salud Militar (SSM) de **\$76.091 millones**, teniendo en cuenta los costos calculados que se detallan a continuación, que corresponden a la información suministrada por Sanidad en el anteproyecto de presupuesto para 2023, ya que no se evidencia en la memoria justificativa de la presente propuesta legislativa la población y costos que impactan

¹ Exposición de motivos. Ver Gaceta del Congreso 1418 del 11 de noviembre de 2022



los incrementos propuestos. Así las cosas, esta propuesta generaría un impacto adicional de **\$217.762 millones**, tal como se detalla a continuación:

Cifras en millones de pesos (\$)

CONCEPTOS	PONAL			SANIDAD MILITAR			TOTAL FUERZA PÚBLICA
	Actual	PL	Recursos Adicionales	Actual	PL	Recursos Adicionales	Recursos Adicionales
Incremento ATEP	\$111.246	\$185.411	-\$74.164	\$114.136	\$190.227	-\$76.091	-\$150.255
Incremento PPCD	\$186.671	\$218.141	-\$31.470	\$287.053	\$323.090	-\$36.037	-\$67.507
TOTAL	\$297.918	\$403.552	-\$105.634	\$401.189	\$513.317	-\$112.128	-\$217.762

Nota: actual en ATEP corresponde al 3% y la PPCD al 25% y en PL ATEP corresponde al 5% y la PPCD al 30%

Igualmente, la iniciativa establece otras propuestas que podrían generar costos adicionales, los cuales son de momento incuantificables, dado que no se cuenta con información suficiente para su estimación, tales como las contenidas en los artículos: 9 (parágrafo 5) (reconocimiento del valor de los pasajes, estadías y alimentación); 36 (articulación y cobertura de planes complementarios en salud al Plan General de Sanidad Militar y de la Policía Nacional); 38 (Los activos de la fuerza pública que se encuentren en misionalidad de campaña recibirán un mayor valor de la UPC del 40%); 54 (literal h) (ingresos provenientes de la ejecución de convenios interadministrativos celebrados con otras entidades públicas y con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional); y, 56 (régimen de estímulos).

En lo que respecta a la propuesta del artículo 38 que, señala que los activos de la fuerza pública que se encuentren en misionalidad de campaña recibirán un mayor valor de la UPC del 40%, es necesario que la iniciativa aclare y precise la población objetivo, ya que, una vez consultado con la Fuerza Pública, este término no identifica una población puntual dentro del personal uniformado en las Fuerzas Militares o en la Policía Nacional.

Por su lado, el artículo 44, literal d), que refiere como “otros ingresos” los correspondientes a recaudos por rendimientos y excedentes financieros, es preciso señalar que de acuerdo con lo establecido en el decreto 1068 de 2015, los “excedentes financieros”, corresponden a un concepto patrimonial el cual deriva en un ingreso para los Establecimientos Públicos del Orden Nacional (EPN) y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE, no societarias), por lo tanto, al no ser recursos de EPN o EICE no generan excedentes financieros.

En lo que respecta a la iniciativa en general, el artículo 150-19 (Literal e) de la Constitución Política, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

(...).”

Respecto de esta competencia, la Corte Constitucional ha manifestado que la misma es compartida entre el legislador y el Ejecutivo, siendo del resorte del Congreso establecer una regulación general con lineamientos que circunscriban al Ejecutivo su reglamentación. Específicamente, en Sentencia C- 510 de 1999, la alta Corte expresó lo siguiente, haciendo alusión a lo que la doctrina y esa Corporación denominan leyes marco:

“...3.2. En relación con la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, a diferencia de lo que acontecía en vigencia de la Constitución de 1886, en donde el Congreso era quien señalaba la escala de remuneración de los distintos





empleos, hoy, el legislador debe simplemente fijar los principios y los parámetros que el Gobierno ha de tener en cuenta para establecer no sólo la escala de remuneración sino los demás elementos que son propios de un régimen salarial y prestacional.

*En estos términos, corresponde al **Gobierno Nacional establecer directamente los salarios y prestaciones sociales de todos los empleados públicos**, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, con fundamento en los criterios que para el efecto señale el **legislador** en la ley general que está obligado a expedir. Principios, parámetros y objetivos que el Congreso fijó en la ley 4ª de 1992...* (Negrilla fuera de texto).

Dicho lo anterior, este Ministerio encuentra que la iniciativa bajo estudio podría resultar contraria a lo dispuesto en el artículo 150-19 (Literal e) de la Carta Política, teniendo en cuenta que al tratarse de una ley marco tendría que limitarse a regular la materia de manera general y abstracta sin abarcar la competencia del Gobierno nacional en lo correspondiente a fijar de manera específica y concreta el régimen salarial y prestacional de las fuerzas militares.

De otro lado, el artículo 154 de la Carta Política, consagra:

“ARTÍCULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

*No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y **e, del numeral 19 del artículo 150**; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”* (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Según reza el artículo transcrito, cuando se busque legislar sobre los asuntos que refiere esta disposición, dentro de las cuales se encuentra el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, **la iniciativa para hacerlo es exclusiva del Gobierno nacional**. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional este artículo implica que los proyectos de ley que tengan dicho propósito deberán ser de iniciativa de éste o contar con su aval, de lo contrario será inconstitucional. Así, por ejemplo, lo reiteró la alta Corte en sentencia C- 558 de 2019, a saber:

(...)

De conformidad con estas normas superiores, la cláusula general de competencia legislativa reside, prima facie, en el Congreso, esto es, la competencia general para regular en principio todas las materias del ordenamiento jurídico, cuya determinación no haya sido atribuida por el propio constituyente a otra rama u órgano, incluso si esos temas no están comprendidos taxativamente dentro de las funciones que le han sido asignadas expresamente en el artículo 150 del Texto Superior. Así, este mandato constitucional debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 114 CP, en el que se establece que le compete al Congreso “hacer las leyes”².

No obstante, como lo dispone la Carta y lo ha reiterado este Tribunal, esta facultad general encuentra en el propio ordenamiento superior algunas excepciones, ya que existen disposiciones constitucionales que determinan límites a la autonomía legislativa sobre determinados temas, “como ocurre, por ejemplo, (a) cuando se sujeta el inicio del procedimiento o iter legislativo a la actuación de otro órgano³, o (b) cuando por decisión de la propia Carta la regulación de un asunto determinado se asigna a otra rama del poder público^{4,5}”.

(...)

² Sentencia C-031 de 2017.

³ Tal es el caso de la constitución de un monopolio como arbitrio rentístico, ya que, si bien en el artículo 336 del Texto Superior se sujeta su consagración a la existencia de una ley, para poder proceder al inicio de la actividad de creación normativa, en esa misma disposición se señala que es indispensable contar con “*iniciativa gubernamental*”.

⁴ Además de los ejemplos previamente expuestos, una hipótesis sobre la materia también se encuentra en la distribución de la competencia regulatoria que opera a través de la modalidad de las leyes marco. Precisamente, frente a los temas objeto de dicha regulación, como se destacó en la Sentencia C-432 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, al Congreso de la República tan sólo le compete fijar las normas generales u objetivos básicos de actuación del Gobierno Nacional, pues a este último es a quien le corresponde la obligación de expedir las normas concretas que se aplican en cada una de las áreas objeto de desarrollo.

⁵ Sentencia C-031 de 2017.



Así, respecto de ciertas materias la Constitución le otorga al Gobierno Nacional una competencia exclusiva y privativa. Se trata de una atribución exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca por iniciativa del ejecutivo.

Por esta razón, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 154 CP y la Ley 5ª de 1992, la Corte ha señalado que el principal efecto de estas disposiciones es impedir que se legisle sobre las materias de la privativa y exclusiva iniciativa del Gobierno Nacional, sin su consentimiento, y que esta se expresa tanto con la presentación del proyecto de ley, como con la coadyuvancia o aval a proyectos de ley que cursen en el Congreso⁶.

(...)

En consecuencia, esta Corporación ha concluido que el desconocimiento del mandato constitucional –art. 154 CP- respecto del carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que allí se consagran, conduce necesariamente a la inexecutableidad del mismo⁷.

(...).”

Así las cosas, el Proyecto de ley bajo estudio podría encontrarse viciado de inconstitucional en la medida que está legislando sobre el régimen salarial y prestacional de los miembros de las Fuerza Pública, asunto que es de competencia exclusiva y privativa del Ejecutivo y no cuenta con el aval del Gobierno nacional, representado por este Ministerio en materia fiscal y presupuestal.

Por último, es importante resaltar la necesidad de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual se establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir 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 respectivo financiamiento. Para este Ministerio es claro que la iniciativa generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), ni en el Marco de Gasto del Sector.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley bajo estudio y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA

Viceministro General

OAJ/DGPPN

Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodríguez

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia: Dr. [Ricardo Alfonso Albornoz Barreto](#), Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

⁶ Ver Sentencias C-177 de 2007 y C-031 de 2017.

⁷ C-177 de 2007, reiterado C-031 de 2017.

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57)601 3811700

Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071

relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co