



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C., 30 de julio de 2024.

Doctor  
**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Presidente  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
E. S. D.

**Referencia:** Proyecto Ley No. 076 de 2022 Cámara - 312 de 2023 Senado  
*"Por medio de la cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993".*

**Asunto:** Objeción gubernamental por inconstitucionalidad

Respetado presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de Ley 076 de 2022 Cámara - 312 de 2023 Senado *"Por medio de la cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993"*.

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto modificar el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, ampliando el grupo familiar del afiliado cotizante, de manera que se incluya, además de los padres, a los abuelos del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente del cotizante. Adicionalmente, eliminó la condición inicialmente establecida en la referida ley, para que pueda acceder el beneficiario, esto es *"a falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos"*.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Las objeciones se formulan sobre la modificación del literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, que amplía el grupo familiar del afiliado cotizante incluyendo a los abuelos que no estén pensionados y dependan económicamente de este, así:

**"Artículo 163. Beneficiarios del régimen contributivo de salud. El núcleo familiar del afiliado cotizante, estará constituido por:**

[...]

h) Los padres y abuelos del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente de este. Para todos los efectos podrán ser beneficiarios quienes tengan vínculo por parentesco civil o de consanguinidad.

[...]"

## I. COMPETENCIA

El artículo 165 de la Constitución establece que, *"aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)"*. Sin embargo, podrá objetarlo, evento en el cual *"lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen"*. En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por *"razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia"*<sup>1</sup>.

## II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La norma citada dispone también que: *"Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos"*.

---

<sup>1</sup> Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, "Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Teniendo en cuenta: (i) que el Proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 22 de julio de 2024; y que (ii) el precitado proyecto de ley tiene tres (3) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles.

En consecuencia, se presentan ante su Despacho las objeciones por inconstitucionalidad dentro del plazo señalado.

### III. OBJECCIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD

#### 1. Vulneración del artículo 334 Superior por el desconocimiento de la sostenibilidad fiscal del Sistema General de Seguridad Social en Salud

A juicio del Gobierno, el Proyecto de ley desconoce el artículo 334 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, según el cual *"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y **en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.** Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera **progresiva** los objetivos del Estado Social de Derecho. (...). **La sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.** (...)" (subrayado y negrillas fuera de texto original).*

Lo anterior, en línea con lo expuesto en el artículo 48 de la Constitución Política que establece 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"*.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Ello, en la medida que el proyecto de ley del asunto pretende incluir en el grupo de beneficiarios del afiliado cotizante del Sistema de Salud, a los padres y abuelos que no estén pensionados y dependan económicamente de este, lo que aumenta el grupo familiar, sin tener en cuenta las implicaciones fiscales que ello conlleva para este Sistema.

En ese sentido, conforme se indicó por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en las comunicaciones radicadas ante el Congreso de la República el 3 de noviembre de 2023 y el 12 de junio de 2024<sup>2</sup>, dicha inclusión aumenta los recursos que debe compensar el Gobierno nacional por posibles incrementos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que se reconoce por cada afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

En este sentido, el Proyecto de Ley implica costos fiscales que no estarían contemplados en el escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del sector salud, pues en la actualidad en aquellos casos en los que el afiliado cotizante que tiene registrado a su cónyuge o compañera permanente y a sus hijos, quiere afiliarse a sus padres y/o abuelos que no están pensionados y que dependen económicamente de él, debe hacerlo a través del beneficiario adicional, por el cual el cotizante debe asumir un valor adicional, por tanto, este Proyecto de ley representaría una pérdida de ingresos para el SGSSS, que ya no percibiría dicha erogación asumiendo en todo caso la prestación del servicio.

Así, el Proyecto de ley incrementa el valor de la UPC que se reconoce por cada afiliado y sus beneficiarios del SGSSS, sin que se planteen las fuentes de ingresos adicionales para cubrir dicho costo, por lo que tendría que ser la Nación, a través del Presupuesto General de la Nación (PGN), como garante del cierre financiero del SGSSS, la que tendría que asumir el déficit generado, que en todo caso se trataría de recursos que no están contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Salud vigentes.

En ese sentido, el impacto de implementación supondría una pérdida de ingresos para el SGSSS aproximada del orden de **\$645.208 millones para la vigencia 2024**, como consecuencia de la reducción ingresos que

---

<sup>2</sup> Conceptos publicados en la Gaceta 1558 del 8 de noviembre de 2023 y Gaceta 1006 del 18 de julio de 2024.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

actualmente se perciben producto de los potenciales beneficiarios de esta medida, que se acotaría en los siguientes tres grandes grupos: (i) una fracción del tipo de afiliado denominado "beneficiario adicional"<sup>3</sup>; (ii) una fracción de los independientes; (iii) una fracción del régimen subsidiado.

Dicha pérdida de ingreso se presenta teniendo en cuenta que:

- Frente a la fracción del tipo de afiliado denominado "beneficiario adicional", la pérdida de ingreso para el SGSSS se estima en **\$22.902 millones, por vigencia**. Este valor se obtuvo teniendo en cuenta el recaudo en salud de aquellos afiliados adicionales, mayores de 50 años, para la vigencia 2022 y se estimó su comportamiento para 2024, asumiendo que la totalidad de los adultos mayores pasarían a ser beneficiarios de los afiliados que actualmente cubren su salud en la forma de adicional.
- Frente a los independientes cotizantes<sup>4</sup>, el impacto generado por la medida sería de **\$422 mil millones, por vigencia**. Este valor se obtuvo teniendo en cuenta que mediante la base de datos del Histórico de Afiliados Compensados -HAC, se estableció al grupo de cotizantes independientes, mayores de 62 (hombres) y 57 años (mujeres) y se identificó que la población que cumplió las condiciones anteriormente expuestas asciende a 537.270 personas, con un recaudo estimado de salud de \$1.252 miles de millones de 2024, sin embargo, dado que no es posible establecer el grupo familiar, se utilizó información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2024 (DANE) con el fin de estimar un aproximado de adultos mayores independientes que tienen hijos. En este sentido, se utilizó la proporción de jefes de hogar adulto mayor con hijos frente al total de jefes de hogar adulto mayor con y sin hijos como proxy para establecer el porcentaje de potenciales beneficiarios de la medida, es decir, aquellos cuyos hijos podrían afiliarlos como beneficiarios, de donde se concluyó que la proporción de jefes de hogar con hijos asciende a 33,7%.

<sup>3</sup> Ello, teniendo en cuenta que actualmente, los padres y abuelos que no se encuentren pensionados y dependan económicamente del afiliado, pueden acceder al Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de Beneficiarios Adicionales.

<sup>4</sup> El literal e) del parágrafo 1 del Artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el Artículo 3 de la Ley 797 de 2003, el cual, a su vez, fue desarrollado por el artículo 6 de la Resolución 2377 de 2008, que regula la categoría 41 "Cotizante sin Ingresos con pago por tercero" como un subtipo de cotizante.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

- Frente a la fracción de afiliados del Régimen Subsidiado que pasarían al Régimen Contributivo, el impacto generado por la medida sería de **\$200.306 millones por vigencia**. Este valor se obtuvo teniendo en cuenta que el valor de la UPC del régimen contributivo es mayor a la del régimen subsidiado, se utilizó el siguiente supuesto: Con base en la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2024 (DANE) se estimó un proxy para obtener un aproximado de adultos mayores independientes que tienen hijos. En este sentido, se utilizó la proporción de jefes de hogar adulto mayor con hijos frente al total de jefes de hogar adulto mayor con y sin hijos como proxy para establecer el porcentaje de potenciales beneficiarios de la medida, es decir, aquellos cuyos hijos podrían afiliarlos como beneficiarios. La proporción de jefes de hogar con hijos asciende a 33,7%.

Paralelamente, se obtuvo el número de afiliados mayores de 50 años<sup>5</sup>, los cuales se asume como los potenciales beneficiarios de la medida, reportados durante abril de 2024 y, a partir esto, se encontraron 6.978.822 registros (personas) susceptibles de la medida que, al aplicarle la proporción mencionada anteriormente, nos ubicaría en 2.351.863 registros potenciales de beneficiarios. Sin embargo, reconociendo que los hijos de estos pueden estar en el régimen contributivo o en el subsidiado, se utilizó el supuesto de cobertura del Régimen Contributivo (45,3%), reconociendo el efecto de capacidad de pago de la población, para concluir que existe un potencial traslado de 1.065.393 de personas del régimen subsidiado al régimen contributivo, que podría acarrear mayores costos para el sistema equivalentes al diferencial de la prima (UPC).

En línea con lo anterior, es importante resaltar que, tal como sucedió en proyecto de Ley "número 062 de 2015 Cámara- 170 de 2016 Senado, acumulado con el PL.N. 008 de 2015 Cámara *"Por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados"* la Corte Constitucional señaló que *"ante la falta de recursos para la prestación del servicio de salud, el Gobierno se vería obligado a afectar las rentas nacionales, para garantizar su continuidad. En este orden, el artículo 154 superior también dispone una iniciativa reservada en relación con esta materia"*<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Los datos fueron extraídos de la base de datos de SISPRO del Ministerio de Salud y Protección Social

<sup>6</sup> Sentencia C-066 de 2018



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Lo anterior debe analizarse en línea con lo expuesto por la Corte Constitucional<sup>7</sup> frente a la Sostenibilidad Fiscal, en la que señala que «*La doctrina económica reconoce que no existe un concepto unívoco de la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, las diferentes definiciones coinciden en que se refiere a "una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales a su cargo". La sostenibilidad responde, de esta manera, a la necesidad de "regularizar la brecha existente entre los ingresos y gastos de una economía, cuando la misma pueda afectar la salud financiera del Estado y el cumplimiento de las obligaciones que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos previstos en la Constitución"*».

Adicional a esto, en línea con el precedente constitucional que se consolidó desde la Sentencia T-760 de 2008, la Corte Constitucional reconoce que para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud se requiere un flujo oportuno y efectivo de recursos que contribuya a la sostenibilidad financiera del sistema de salud, lo que de suyo implica que, a todas luces, esta modificación generaría una presión de gasto importante para las finanzas del SGSSS.

## **2. Desconocimiento del artículo 151 de la Constitución Política, en punto a las exigencias que se desprenden para el Congreso de la República de cara a la observancia del artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003**

Para efectos de desarrollar el presente cargo, es importante llamar la atención sobre el trámite legislativo que se surtió dentro de la presente iniciativa:

1. El presente proyecto de ley fue radicado el 27 de julio de 2022, se publicó en la Gaceta 937 de 2022 y se asignó a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. En dicho documento no se incluyó el acápite correspondiente al impacto fiscal.

---

<sup>7</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-322 del 23 de septiembre de 2021, magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo, Expediente D-14101.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

2. Mediante la Gaceta 1182 del 3 de octubre de 2022 se publicó la ponencia para primer debate, dentro de la cual tampoco se incluyó el acápite correspondiente al impacto fiscal.
3. El 25 de octubre de 2022, la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes aprobó la ponencia para primer debate, como se evidencia en el Acta No. 16, sin que dentro del mismo, se haya hecho referencia a los costos que implicaría la presente iniciativa.
4. Mediante la Gaceta 1493 del 24 de noviembre de 2022 se publicó la ponencia para segundo debate, dentro de la cual tampoco se incluyó el acápite correspondiente al impacto fiscal.
5. El 29 de marzo de 2023 la plenaria de la Cámara de Representantes discutió y aprobó el proyecto en segundo debate, según consta en la Acta No. 047.
6. El 25 de agosto de 2023, mediante la Gaceta 1148 de 2023, se presentó el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Séptima del Senado de la República donde tampoco se incluyó el acápite correspondiente al impacto fiscal.
7. El 11 de septiembre de 2023 se discutió y aprobó la ponencia para primer debate ante la Comisión Séptima del Senado de la República, según consta en la Gaceta 1598 del 2023.
8. El 3 de noviembre de 2023 mediante oficio 2-2023-058452, el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó sus observaciones** frente al presente proyecto de ley y el impacto que esto generaría para al Sistema General de Seguridad Social Integral.
9. El 7 de noviembre de 2023 se publicó la ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República. En esta no se tuvo en cuenta ninguno de los argumentos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dicha ponencia fue publicada en la Gaceta 1547 de 2023.
10. El 29 de mayo de 2024, como consta en la Gaceta 733 de 2024, se aprobó la ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

de la República. En esta no se tuvo en cuenta ninguno de los argumentos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

11. El 12 de junio de 2024, mediante oficio 2-2024-032275, el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó nuevamente sus observaciones** frente a esta iniciativa y el impacto que este generaría frente al Sistema General de Seguridad Social Integral, el cual se encuentra en la Gaceta 1006 de 2024.

Ahora bien, del anterior recuento, se resalta que en el presente Proyecto de Ley, no se evidencia que se haya surtido la deliberación mínima que exige la jurisprudencia constitucional sobre el impacto expuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, y, además, el Congreso de la República omitió su deber de informar los costos fiscales de la iniciativa, así como la fuente de ingreso adicional generada para financiarlos, a tal punto que, durante el trámite legislativo, únicamente se limitó a señalar:

*"En este sentido a un cotizante que quiera afiliar a sus padres o abuelos que dependan de ellos económicamente y que a su vez no tengan pensión, en los términos del artículo 2.1.1.3 del Decreto 780 de 2016 tendrían que sufragar entre dos millones quinientos cincuenta y siete mil (2.557.000) y tres millones quinientos ochenta y nueve mil (3.589.000) al año por cada familiar."*

Lo que a todas luces pone en evidencia la carga que se pretende trasladar al SGSSS, sin cumplir con la carga de indicar las fuentes sustitutivas del mismos, en especial, teniendo en cuenta que los recursos que se requerirían para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, por lo que, en ese sentido, se desconoció el contenido del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa 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.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Así mismo, se resalta que le corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del Proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la honorable Corte Constitucional en sendas sentencias<sup>8</sup>, sin que, se itera, durante el trámite legislativo se haya evidenciado el cumplimiento de dicha previsión.

Si bien es cierto que la jurisprudencia Constitucional diferencia el alcance que tiene esta obligación según se trate de iniciativas presentadas por el Gobierno nacional o por iniciativas propias del Congreso de la República, el hecho de que exista un parámetro de análisis distinto no implica que el Congreso este exonerado de dar cumplimiento a la referida norma orgánica. En este sentido, el Alto Tribunal ha indicado que:

*"El análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales. En relación con las primeras -que son las pertinentes para el asunto en cuestión-, la responsabilidad a cargo del Legislador "no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento,  **aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales**". La verificación sobre la mínima consideración supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con "información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación". (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Mínima deliberación legislativa que, se reitera, no se observa en el trámite del presente Proyecto de ley, resaltando, por ejemplo, que ninguna de las ponencias incorpora un acápite de análisis fiscal de la iniciativa, ni parecen dar cuenta de elementos claros para determinar el costo de esta y la fuente de su financiación. Esta omisión, se itera, vulnera el citado artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, y por ende la Constitución Política, al desconocerse el rango superior de las normas orgánicas, según el artículo 151 Superior.

En efecto, mediante Sentencia C—075 de 2022<sup>9</sup>, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 2075 de 2021 -de iniciativa legislativa- "[p]or

<sup>8</sup> Ver, entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>9</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-322 del 23 de septiembre de 2021, magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo, Expediente D-14101.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

*medio de la cual se modifica el régimen vigente para la liquidación de honorarios de los concejales en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría; se adoptan medidas en seguridad social y se promueve el derecho al trabajo digno". En esta oportunidad, dicha Corporación estimó que no se había dado cumplimiento al referido artículo orgánico, lo que constituye un vicio insubsanable. Sobre el particular, señaló:*

*"El artículo 151 de la Constitución establece que corresponde al Congreso expedir leyes orgánicas en determinadas materias, "a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa". Por tal razón, esta Corte ha entendido que dichas normas tienen una jerarquía superior a las leyes ordinarias, son de carácter instrumental y ocupan una posición organizadora en el sistema jurídico, en tanto que establecen reglas que condicionan la validez de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines, principios y requisitos. En consecuencia, en el juicio de constitucionalidad las normas orgánicas constituyen parámetro de control, en la medida en que "el desconocimiento de una ley orgánica en el proceso de formación de la ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexecutable."*

(...)

*"En conclusión, la Sala no desconoce que el Congreso de la República tiene la potestad de expedir normas de rango legal que ordenan gastos con recursos públicos. A este le corresponde la valoración política y democrática inherente a la adopción de tales medidas, claro está, dentro de los límites que la Constitución impone. Uno de estos límites consiste en el deber de respetar las normas orgánicas que regulan la expedición de leyes en la materia -art. 151 de la Constitución-, y estas a su vez imponen la obligación de analizar el impacto fiscal de las medidas que comportan una orden de gasto con recursos públicos, a través de una mínima deliberación que cuando menos involucre los elementos básicos para comprender adecuadamente el contenido y las implicaciones de la norma objeto de discusión. El incumplimiento de dicho deber trae como consecuencia la violación de la norma orgánica y, por ende, de la Constitución."*

Finalmente, se reitera que la objeción propuesta no es ajena al trámite del Proyecto de ley, pues estas observaciones fueron puestas en consideración de los Honorables Parlamentarios durante el trámite legislativo, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien advirtió la necesidad de dar cumplimiento a la referida norma y, además, expuso las proyecciones de



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

eventuales gastos de este proyecto de ley, los cuales, como se explicó anteriormente, no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

**RICARDO BONILLA GONZÁLEZ**

MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

**GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ**