



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 2241

Bogotá, D. C., lunes, 16 de diciembre de 2024

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORME DE OBJECIONES

PRESIDENCIALES

INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 312 DE 2023 SENADO, 076 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993.

Bogotá D.C., diciembre de 2024.

DOCTOR:
JAIME RAUL SALAMANCA.
PRESIDENTE.
CÁMARA DE REPRESENTANTES.

DOCTOR:
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
PRESIDENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Referencia: Informe sobre las Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 076 de 2022 Cámara, 312 de 2023 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 163 DE LA LEY 100 DE 1993"

Honorables Representantes a la Cámara y Senadores:

Respetuosamente, a través del presente escrito rendimos informe sobre la designación realizada por el señor presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sobre las **OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NO. 076 DE 2022 CÁMARA, 312 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 163 DE LA LEY 100 DE 1993"**

ASUNTO

Contestar sobre el mérito de las Objeciones Gubernamentales, realizadas al PROYECTO DE LEY NO. 076 DE 2022 CÁMARA, 312 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 163 DE LA LEY 100 DE 1993", conforme a los artículos 197, 198 y 199 de la Ley 5ª de 1992.

HECHOS

- El 27 de julio de 2022, fue radicado ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 076 de 2022 Cámara, "Por medio del cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993". Este proyecto tiene como objetivo ampliar el grupo familiar del afiliado cotizante mediante la modificación del literal h del citado artículo, incluyendo a los padres y abuelos

que dependan económicamente del cotizante. La iniciativa fue presentada por los Honorables Representantes Alejandro Alberto Vega Pérez, Oscar Hernán Sánchez León, Héctor David Chaparro Chaparro, Dolcey Oscar Torres Romero, Andrés David Calle Aguas, Jairo Humberto Cristo Correa y Germán Rogelio Rozo Anís.

2. El 25 de octubre de 2022, el proyecto de ley fue sometido a su primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, donde fue aprobado en los términos propuestos. Los ponentes designados para el proyecto fueron los Honorables Representantes Héctor David Chaparro Chaparro, Camilo Esteban Ávila Morales, Betsy Judith Pérez Arango y Gerardo Yepes Caro.
3. El 29 de marzo de 2023, la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes discutió y aprobó el texto del proyecto de ley previamente avalado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente.
4. En el Senado de la República, al proyecto de ley le fue asignado el número 312 de 2023 Senado, "*Por medio del cual se modifica el artículo 163 de la Ley 100 de 1993*". Fue enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, donde el 12 de septiembre de 2023 se llevó a cabo el cuarto debate, resultando aprobado de manera favorable. El ponente designado fue el H.S. Miguel Ángel Pinto.
5. El 29 de mayo de 2024, la Plenaria del Honorable Senado de la República llevó a cabo el último debate, aprobando el proyecto de ley en su integridad.
6. Finalmente, el 19 de junio de 2024, el informe de conciliación entre ambas cámaras legislativas fue aprobado. El proyecto de ley fue sancionado favorablemente por la Honorable Cámara de Representantes y el Honorable Senado de la República, culminando así su procedimiento legislativo.
7. Mediante oficio fechado el 30 de julio de 2024, el Gobierno Nacional, remitió al Congreso de la República informe de objeciones gubernamentales por razones de inconstitucionalidad del **PROYECTO DE LEY NO. 076 DE 2022 CÁMARA, 312 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 163 DE LA LEY 100 DE 1993"**, el Ejecutivo señaló que el proyecto desconoce lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, según el cual la dirección de general de la económica esta a cargo del estado y, por lo tanto, 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 consuno de bienes y servicios públicos y privados.

Sostiene entonces que, las disposiciones contenidas en el proyecto de ley contravienen la Facultad Constitucional otorgada al Estado, en el la que puede intervenir y regular la economía, dado que no está en consonancia con los principios y límites previstos por el ordenamiento constitucional.

CONSIDERACIONES

La facultad para presentar objeciones a un proyecto de ley recae exclusivamente en el Gobierno Nacional, representado por el Presidente de la República y el Ministro correspondiente.

En virtud de lo anterior, y de conformidad con el artículo 199, numeral 1°, de la Ley 5 de 1992, corresponde a los suscritos Honorable Representante a la Cámara Oscar Hernán Sánchez León y Honorable Senador Miguel Ángel Pinto, presentar informe de objeciones, en atención a la designación de la mesa directiva de la:

***"ARTÍCULO 199.** Contenido de la objeción presidencial. La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.*

1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes."

(...)

Sobre la vulneración del artículo 334 Superior por el desconocimiento de la sostenibilidad fiscal del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

1. Frente a la objeción formulada sobre la presunta vulneración del artículo 334 de la Constitución Política, señaló que, el proyecto de ley desconocería la sostenibilidad fiscal del Sistema General de Seguridad Social en Salud, según el Ejecutivo, la inclusión de los abuelos y padres que no estén pensionados y dependan económicamente una persona afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incrementaría los recursos que el Gobierno Nacional

¹ Ley 5 de 1992, artículo 199, numeral 1°.

debe destinar para compensar el presunto aumento en la unidad de Pago por Capitación reconocida a cada afiliado.

En este sentido, el Gobierno Nacional argumentó que la iniciativa legislativa genera costos fiscales adicionales que no han sido contemplados en el escenario previsto por el marco fiscal de mediano plazo ni en las proyecciones de gasto a largo plazo para el sector salud, esta omisión según se alega, comprometería la sostenibilidad fiscal financiera del sistema y, con ello, su capacidad para cumplir los fines esenciales establecido por el ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta los argumentos señalados por el Ejecutivo, los suscritos se permiten indicar que el principio de sostenibilidad fiscal, es un instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, es decir que todas las personas tengan acceso al conjunto de bienes y servicios básicos ofrecidos por el Estado².

En ese orden de ideas, es un criterio orientador que no prevalece sobre los demás principios constitucionales, en especial, con aquellos que configuran el modelo de Estado, como el Estado Social de Derecho y sus fines: (i) la dignidad humana y; (ii) la protección de los derechos fundamentales; en consecuencia, este criterio debe ser integrado al conjunto de principios y valores que consagrados en la Constitución³.

El artículo 334 Superior, citado por el Ejecutivo, reconoce la sostenibilidad fiscal como un principio orientador de las políticas públicas, pero no tiene un carácter absoluto ni puede oponerse al reconocimiento y materialización de derechos fundamentales, la Corte Constitucional, en diferentes pronunciamientos ha precisado que este principio debe armonizarse con los valores superiores del ordenamiento jurídico, particularmente cuando el propósito es garantizar la efectividad de los derechos sociales.

En virtud del principio de *stare decisis*, la Corte mediante la Sentencia C-753 de 2013, señaló que, en casos donde surja un conflicto entre el principio de sostenibilidad fiscal y la consecución de los fines del Estado, debe prevalecer la realización del segundo:

“el Acto Legislativo dispone que “en cualquier caso el gasto público social será prioritario”, la jurisprudencia ha destacado que en caso de conflicto entre la aplicación del criterio de sostenibilidad fiscal y la consecución de los fines

² Comunicado de prensa 025- Sostenibilidad Fiscal, una reforma para cumplir con los derechos de los colombianos <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/content/conn/ConexionContent/path/Enterprise%20Libraries/Minhacienda/saladeprensa/Comunicados/a2011/025%20sostenibilidadFiscalUnaReformaparacumplir.pdf>

³ Sentencia C-288 de 2012.

estatales prioritarios, propios del gasto público social, prevalecen siempre los segundos."⁴

El Estado en su posición de garante de los derechos fundamentales, no puede otorgar una preeminencia absoluta a la sostenibilidad fiscal, si se trata del detrimento de los derechos de los más vulnerables.

En este contexto, la inclusión de los abuelos y padres dependientes en el Sistema General de Seguridad Social en salud, responde a mandato constitucional del que trata el artículo 48 Superior, que consagra la seguridad social en tres aspectos: derecho fundamental, progresivo y universal.

Si bien, la objeción formulada se apoya en consideraciones de impacto fiscal, empero el análisis constitucional exige una ponderación entre los principios que se encuentran en conflicto; la sostenibilidad fiscal, aunque importante, no puede erigirse como una barrera inalcanzable frente al cumplimiento de los derechos fundamentales como el acceso a la salud, en especial para quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Este ejercicio de ponderación obliga a examinar cual de los principios y/o derechos merece prevalecer, teniendo en cuenta los fines del Estado y la naturaleza de las garantías constitucionales involucradas.

Desde esta perspectiva, garantizar la protección de abuelos y padres dependientes fortalece el principio de igualdad y el deber que tiene el Estado colombiano de atender a los sectores más desprotegidos de la población; es por ello que, este proyecto no tiene solo un objetivo legítimo, sino necesario para asegurar la progresividad, tal y como lo exige el artículo 48 *ut supra*.

El principio de progresividad, como rector de los derechos sociales, impone al Estado la obligación de adoptar medidas que amplíen la cobertura y efectividad de derechos, evitando retrocesos injustificados; este principio, reconocido en los artículos 2° y 13 Superior, ha sido desarrollado por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T-760 de 2008, donde se reafirmó que el derecho a la salud, en especial para sujetos de especial protección, debe garantizarse de manera integral y continua, sin interrupciones que comprometan la dignidad humana o el mínimo vital, la negación de este derecho bajo argumentos administrativos o financieros contraviene la obligación estatal de asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.⁵

En este sentido, el proyecto de ley no representa una carga irracional para el sistema de salud; por el contrario, responde al deber del Estado de garantizar la equidad social mediante la ampliación de la protección a personas en condición de especial vulnerabilidad y, negar esta posibilidad, bajo el argumento fiscal esgrimido por el Gobierno Nacional, vulnera el principio *pro homine*, que exige

⁴ Sentencia C-753 de 2013.

⁵ Sentencia T-760 de 2008.

interpretar las normas en el sentido más favorable para la protección de los derechos humanos.

Bajo este panorama, la sostenibilidad fiscal y la progresividad de los derechos no son principios excluyentes, sino complementarios y necesario armonizarlos mediante un ejercicio de ponderación que permita alcanzar un equilibrio entre la garantía efectiva de los derechos fundamentales y la administración responsable de los recursos públicos. En el caso *sub examine* es necesario indicar que, aunque las objeciones formuladas están dentro del marco normativo, no constituyen un argumento suficiente para declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley.

El proyecto de ley materializa principios constitucionales como: (i) la dignidad humana, (ii) la igualdad y; (iii) la progresividad, por tanto, las objeciones planteadas no desvirtúan la legitimidad de la iniciativa ni justifican su rechazo, toda vez que, no se ha acreditado un impacto fiscal irreparable ni una contradicción con los principios del Estado Social de Derecho, por lo tanto, el proyecto debe ser sancionado.

Sobre el desconocimiento del artículo 151 de la Constitución Política, en punto de las exigencias que se desprende para el Congreso de la República de cara a la observancia del artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003.

2. Frente a la segunda objeción formulada, sobre el desconocimiento del artículo 151 de la Constitución Política, en punto de las exigencias que dependen para el Congreso de la República sobre la observancia del artículo 7° de la Ley orgánica 819 de 2003, el Ejecutivo arguyó no se surtió la deliberación mínima que exige la jurisprudencia constitucional sobre el impacto fiscal expuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante el trámite legislativo, y, además se omitió el deber de informar sobre los costos fiscales de la iniciativa.

Al respecto, los suscritos se permiten indicar que, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que los proyectos de ley que generan gastos públicos incluyan un análisis de impacto fiscal que permita prever las implicaciones económicas de las decisiones legislativas.

La Corte Constitucional ha realizado diferentes pronunciamientos acerca del cumplimiento de este requisito, entre ellos, la Sentencia C-170 de 2021, en la que no se impone la obligación de realizar un estudio técnico exhaustivo, sino que se limita a exigir una identificación razonada de los costos asociados, suficiente para habilitar una deliberación legislativa informada:

“Según se desprende de los mandatos de actuación antes señalados y de la propia jurisprudencia de la Sala Plena, la interpretación del artículo 7 de la

Ley 819 de 2003 requiere diferenciar dos supuestos que delimitan, en buena medida, el escrutinio que debe adelantar la Corte.

*El primero corresponde a los proyectos de ley originados en la **iniciativa de los congresistas**. La jurisprudencia constitucional ha unificado la materia[56] señalando lo siguiente: **(i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga 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; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público**"⁶(Negrilla con subrayado fuera de texto original)*

Así las cosas, el proyecto de ley sí cumple con esta exigencia al incluir en su exposición de motivos y en las ponencias debatidas, un análisis sobre los costos fiscales asociados a la afiliación de nuevos beneficiarios al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), al indicar:

- El valor anual de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el régimen contributivo: \$989,712 por persona.
- El valor anual de la UPC en zonas de dispersión geográfica: \$1,088,683 por persona.
- Los costos actuales que deben asumir los cotizantes para afiliar a sus padres o abuelos como dependientes: entre \$2,557,000 y \$3,589,000 por año por beneficiario.

Estos valores no solo permiten identificar las implicaciones fiscales del proyecto, sino que además proporcionan una base para evaluar los beneficios sociales que derivarían de su implementación, al incorporar esta información, automáticamente el proyecto satisface los estándares fijados por el artículo 7 de la Ley 819, en tanto que ofrece los elementos mínimos necesarios para comprender su impacto económico, sin desconocer los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

En el trámite del proyecto, los costos de afiliación fueron identificados en la exposición de motivos del proyecto de ley, así como en las ponencias que se discutieron y debatieron a lo largo del trámite legislativo, por lo que se permitió un debate informado y fundamentado, sin que, para ello, debiere presentarse un análisis técnico del impacto fiscal; la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-459 de 2023, señaló que el análisis detallado del impacto fiscal, depende

⁶ Sentencia C-170 de 2021.

quien promueve la iniciativa, al congreso se le exige una referencia mínima razonada, mientras que el gobierno nacional tiene el deber técnico más riguroso:

"(...)

*el cumplimiento del impacto fiscal debe ser valorado en el contexto de las cargas exigibles a cada autoridad. Así por ejemplo, **en el caso del Congreso, "su iniciativa admite una consideración más flexible y menos exhaustiva del costo fiscal, siempre que exista una consideración mínima al respecto, y que ella permita establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales"**; mientras que en el caso del Gobierno, "dicha flexibilidad es menor, por la importancia principal que este órgano cumple, pues goza de la capacidad institucional necesaria para brindar la suficiente ilustración sobre la materia. De ahí que, se ha insistido, esta autoridad tiene la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis del impacto fiscal"*⁷

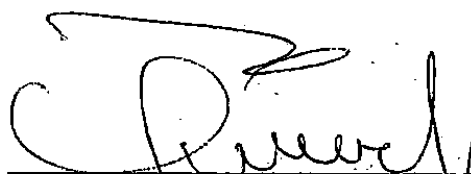
Le asiste razón a los suscritos para afirmar que las objeciones promovidas por el Gobierno Nacional son infundadas, en virtud que el proceso legislativo del proyecto de ley demuestra que el Congreso actuó dentro de sus competencias y en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, la autonomía del legislador no puede ser subordinada al criterio técnico del Ejecutivo, especialmente cuando el proyecto satisface los estándares mínimos de identificación fiscal y está dirigido a garantizar derechos fundamentales como la seguridad social.

⁷ Sentencia C-459 de 2023.

PROPOSICIÓN.

En consecuencia, por la motivación aquí esbozada y argumentada con jurisprudencia de la Corte Constitucional, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, aprobar el presente informe, **NEGANDO LAS OBJECIONES** al *Proyecto de Ley número 076 de 2022 Cámara, 312 de 2023 Senado, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 163 DE LA LEY 100 DE 1993"* y remitir el texto aprobado, junto con el respectivo expediente a la honorable Corte Constitucional, para los fines establecidos en el numeral 8 del artículo 241 y el artículo 167 de la Constitución Política.

Cordialmente,


OSCAR SANCHEZ LEÓN.
Representante a la Cámara
HECTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO.
Representante a la Cámara
MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ.
Senador de la República.