



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1623

Bogotá, D. C., viernes, 12 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### CONCEPTOS JURÍDICOS

#### CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2021 SENADO

por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.

Bogotá D.C.,

Doctor  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República  
Carrera 7ª N° 8 - 68  
Bogotá D.C.



**ASUNTO:** Concepto sobre el PL 135/21 (S) "por la cual se establece el reajuste anual de pensiones". Radicado N° 202142301521602

Cordial saludo,

Atendiendo a 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° 1023 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<sup>1</sup>:

#### 1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

**Artículo 1°.** Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smmlv).

<sup>1</sup> Un proyecto de ley análogo cursó en una legislatura pasada bajo el número 040/19 (S) "por la cual se establece el reajuste anual de pensiones". Sobre dicha iniciativa esta Cartera se pronunció mediante radicado N° 201911401290881, de ahí que se retomen algunos puntos por catalogarlos relevantes.

**Artículo 2°** El Gobierno (N)acional reglamentará la presente ley, previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son asociaciones, federaciones y confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.

[...]

En la exposición de motivos, en materia de mesadas pensionales, se plantea:

[...] actualmente el incremento anual de las mismas, no ofrece una actualización monetaria ajustada a la realidad de las necesidades de este sector de la sociedad, máxime, teniendo en consideración el infimo aumento del IPC para 2021, el cual se registró en 1,65%, lo cual evidencia una afectación clara al ingreso de las y los [pensionados] y jubilados en todo el país [...]<sup>3</sup>

#### 2. CONSIDERACIONES

2.1. 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 tal directriz todos los partícipes del 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 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

<sup>3</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Gaceta N° 1023 de 2021.

<sup>1</sup> *ibid*

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, limitado, 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, más 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 límite 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>4</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:

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

**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:

[...] 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 [...]

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1000 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.  
<sup>5</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-434 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-459 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería, *inter alia*.

Es importante tener presente que dichos preceptos fueron analizados y declarados exequibles por la Honorable Corte Constitucional<sup>6</sup>.

**2.2. Al examinar el articulado, cabe señalar que este desconoce el AL 01 de 2005, "por el cual se adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política", el cual 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 contempla, como uno de los fines del Estado, el garantizar la efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorgan no sean meramente teóricos sino eficaces.

Igualmente, es dable señalar 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 logran la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho [...]. [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:

<sup>6</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y sent. C-634 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo.  
<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

Señores Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social<sup>8</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>9</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.

Así las cosas, es pertinente manifestar que al reajustar las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes en los términos del proyecto de ley, en cualquiera de los dos regímenes del SGP en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año, se estaría transgrediendo el principio de sostenibilidad financiera del sistema.

**2.3. Es relevante indicar que la propuesta legislativa dentro de su estructura y contenido no trata ni desarrolla el impacto fiscal que esta ocasionaría en el SGP, como quiera que ordena gasto público sin sujetarse a los preceptos que condicionan la expedición de normas de conformidad con el artículo 151 de la C. Pol.**

Es más, no se plantea lo atinente al efecto financiero según lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>10</sup>. "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de

<sup>8</sup> Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).  
<sup>9</sup> En <http://www.pncanalabogota.gov.co/sisaj/normas/Norma1.asp?n=50825>

<sup>10</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 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

presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" y, por ende, es factible que, dentro del *iter* 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 él que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia 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 conceptualizar 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>11</sup>

Bajo este entendido, para estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley y los desarrollos jurisprudenciales, es necesario que se incluyan expresamente los costos fiscales que involucraría la propuesta y que además se establezcan las fuentes que sustituyan los recursos que actualmente ingresan al sistema. Lo anterior sin perjuicio de la intervención que este llamado a realizar el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo del trámite legislativo, en materia fiscal.

**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, y en particular por lo dispuesto en el AL 01 de 2005, en virtud del cual "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", se tiene que, el curso del proyecto de ley está determinado por el pronunciamiento que a bien tenga expedir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Cháñuy.

respecto del impacto económico y la sostenibilidad financiera que conllevaría la propuesta para el Sistema General de Pensiones (SGP).

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, resulta relevante 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

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR FERNANDO RUIZ GÓMEZ -MINISTRO  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 135/2021 SENADO  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR EL CUAL SE ESTABLECE EL REAJUSTE ANUAL DE PENSIONES".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** SIETE (07)  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** JUEVES ONCE (11) DE NOVIEMBRE DE 2021.  
**HORA:** 12:26 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2021 SENADO**

*por la cual se determinan los lineamientos para el desarrollo de una política pública de conciliación de la vida laboral y familiar; y se dictan otras disposiciones.*

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Respetuosamente, se solicita excluir a esta Cartera de la obligación de reglamentación contemplada en el artículo 5º.

Atentamente,



**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**  
Ministro de Salud y Protección Social

Bogotá D.C.

Doctor  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República  
Carrera 7ª N° 8 - 68  
Bogotá D.C.



**ASUNTO:** Concepto sobre el PL 191/21 (S) "por la cual se determinan los lineamientos para el desarrollo de una política pública de conciliación de la vida laboral y familiar, y se dictan otras disposiciones". Radicado N° 202142301728482.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación y sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, este Ministerio se abstiene de emitir concepto sobre el particular, toda vez que analizado el contenido de la propuesta (Gaceta N° 1204 de 2021<sup>1</sup>), este escapa a la órbita de competencias de esta Cartera (Cfr. Decreto-Ley 4107 de 2011) e, igualmente, no se percibe un aspecto de fondo sobre el cual deba pronunciarse.

En ese sentido, se considera que debe ser examinado por el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en tanto el objeto del proyecto de ley se orienta a: "[...] establecer los lineamientos para la elaboración de una Política Pública sobre la Conciliación de la vida Laboral y Familiar, que permita a las organizaciones públicas y privadas desarrollarse con una base sólida de bienestar individual y políticas sociales, que tiene su fundamento en la efectividad del pleno empleo".

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR FERNANDO RUIZ GÓMEZ -MINISTRO  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 191/2021 SENADO  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR LA CUAL SE DETERMINAN LOS LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** DOS (02)  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** JUEVES ONCE (11) DE NOVIEMBRE DE 2021.  
**HORA:** 12:25 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

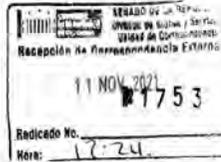
<sup>1</sup> Cfr. <http://evrpuandc.imprenta.gov.co/senado/>  
Carrera 12 N° 12 - 75 - Código Postal 10211 Bogotá D.C.

# CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2021 SENADO

*por medio [de la] cual se fortalece la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en las diferentes modalidades de contratación.*

Bogotá D.C.

Doctor  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República  
Carrera 7ª N° 8 - 68  
Bogotá D.C.



**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 204/21 (S)** "*por medio [de la] cual se fortalece la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en las diferentes modalidades de contratación*". Radicado N° 202142301726892.

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta 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° 1206 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º 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<sup>1</sup>:

## 1. CONTENIDO

La propuesta legislativa dispone:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto otorgar a la mujer embarazada independientemente del tipo de contrato, herramientas para la protección de su derecho a la estabilidad laboral, como vía para asegurarle los ingresos económicos que le garanticen

<sup>1</sup> Un proyecto de ley análogo cursó en una legislatura pasada bajo el número **162/19 (C)** "*por medio [de la] cual se fortalece la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en las diferentes modalidades de contratación*". Sobre dicha iniciativa esta Cartera se pronunció mediante radicado N° 202011401148761 de ahí que se retomen algunos puntos por catalogarlos relevantes.

condiciones de vida dignas a ella y al que está por nacer o recién ha nacido, de conformidad con los estamentos constitucionales de igualdad y protección del Estado configurados en los artículos 13 y 43 de la Carta Política<sup>2</sup>.

Desde esta óptica, el proyecto de ley se compone de trece preceptos adicionales de los cuales se destaca el artículo 8º, a saber:

**Artículo 8º. Protección del Estado.** De conformidad con el artículo 43 de la Constitución Política, la mujer durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio de maternidad si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Gobierno Nacional deberá garantizar a la mujer en estado de gravidez y al que está por nacer, el goce del periodo de protección laboral, durante el periodo de embarazo y los seis (6) meses posteriores al alumbramiento en los siguientes casos:

Quando el empleador o contratista reporte la novedad de terminación de vínculo laboral o contractual ante el Sistema General de Seguridad Social en Salud,

Quando la trabajadora independiente o contratista pierda las condiciones para seguir como cotizante y haga el reporte de la novedad ante el Sistema General de Seguridad Social en Salud,

Durante el periodo de protección, la afiliada cotizante y el recién nacido tendrán derecho a la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios en la misma EPS en que se encontrare inscrita al momento del reporte de la novedad.

**Parágrafo 1.** El Gobierno Nacional otorgará asistencia a las madres que se encuentren en la situación descrita por el artículo, a través de los programas de solidaridad de que disponga.

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará el subsidio de que trata este artículo<sup>3</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES

**2.1.** La iniciativa busca proteger a la mujer durante el periodo de embarazo y los seis (6) meses posteriores al alumbramiento. Sin embargo, no es claro el alcance de lo que comprende el "subsidio de maternidad", por lo que se entiende desde el ámbito de la salud, que se está haciendo alusión a la garantía de la prestación del servicio. En el caso que estuviere desempleada o desamparada, resulta conducente mencionar los mecanismos existentes en la normativa vigente que permiten garantizar la continuidad

<sup>2</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso N° 1026 de 2021.

<sup>3</sup> *Ibid*

del aseguramiento en salud, bien si se trata de una trabajadora con vínculo laboral y el empleador reporte la novedad de terminación de este vínculo, o bien si se trata de una trabajadora independiente y pierde las condiciones para continuar como cotizante y reporta dicha novedad al sistema.

Al respecto, el artículo 2.1.8.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece un periodo de protección laboral de uno (1) o tres (3) meses según los parámetros que se enuncian a continuación:

**Artículo 2.1.8.1. Periodo de protección laboral.** Cuando el empleador reporte la novedad de terminación del vínculo laboral o cuando el trabajador independiente pierda las condiciones para continuar como cotizante y reporte la novedad, el cotizante y su núcleo familiar gozarán del periodo de protección laboral hasta por uno (1) o tres (3) meses más contados a partir del día siguiente al vencimiento del periodo o días por los cuales se efectuó la última cotización.

Durante el periodo de protección laboral, el afiliado cotizante y su núcleo familiar tendrán derecho a la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios por el periodo de un (1) mes cuando haya estado inscrito en la misma EPS como mínimo los doce (12) meses anteriores y de tres (3) meses cuando haya estado inscrito de manera continua durante cinco (5) años o más.

Quando durante el periodo de protección laboral al afiliado se le otorgue el Mecanismo de Protección al Cesante previsto en la Ley 1636 de 2013 y en el Capítulo 1, del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, el periodo de protección laboral cesará.

Esta protección laboral garantiza que, durante el tiempo definido en la norma, toda persona pueda acceder a la prestación de los servicios de salud y una vez terminado el periodo de protección laboral, el artículo 2.1.8.2 del citado decreto dispone el mecanismo de protección al cesante, que indica:

**Artículo 2.1.8.2. Protección en salud a través del mecanismo de protección al cesante.** Agotado el periodo de protección laboral, si lo hubiere, el afiliado que considere que cumple los requisitos para ser beneficiario del Mecanismo de Protección al Cesante, una vez radicada la solicitud deberá registrar en el Sistema de Afiliación Transaccional tal circunstancia. Una vez otorgado el mecanismo de protección al cesante, el afiliado cotizante y su núcleo familiar mantendrán la continuidad de la prestación de los servicios que venían recibiendo y las prestaciones económicas para el cotizante en el régimen contributivo.

El afiliado cotizante que considere que cumple los requisitos para ser beneficiario del Mecanismo de Protección al Cesante deberá adelantar los trámites para la obtención de dicho beneficio de manera oportuna con el fin de que no afecte la continuidad de la prestación de los servicios de salud y en el evento de que no le sea otorgado el beneficio, hará uso de las otras medidas de protección previstas en el artículo 2.1.8.3 del presente decreto según corresponda.

Otorgado el beneficio del mecanismo de protección al cesante, la entidad otorgante deberá reportar al Sistema de Afiliación Transaccional el inicio y la finalización del beneficio.

En ningún caso, los pagos de los aportes al sistema de salud efectuados por las entidades otorgantes del mecanismo de protección al cesante podrán imputarse para cubrir periodos de mora en que hubiere incurrido el empleador o el cotizante independiente, por lo que la EPS no podrá interrumpir la prestación de los servicios de salud, sin perjuicio del cobro de las cotizaciones en mora que deba adelantar la EPS al aportante.

**Parágrafo.** Hasta tanto entre en operación el Sistema de Afiliación Transaccional, el afiliado cotizante informará directamente a la EPS, la radicación de la solicitud para acceder al citado beneficio. La entidad otorgante reportará la novedad a la EPS correspondiente, al día siguiente de la inscripción del cesante en el registro de beneficiarios.

**2.2.** En cuanto al mecanismo de protección al cesante, la Ley 1636 de 2013 en su artículo 3º prevé que accederán a este, "[l]odos los trabajadores del sector público y privado, dependientes o independientes, que realicen aportes a las Cajas de Compensación Familiar", en un lapso de mínimo "*un año continuo o discontinuo en los últimos tres (3) años si se es dependiente, y por lo menos dos años continuos o discontinuos en los últimos tres (3) años si se es independiente*". Así mismo, el artículo 13 determina los requisitos que deben cumplir los desempleados para poder acceder a los beneficios de protección al cesante:

[...] 1. Que su situación laboral haya terminado por cualquier causa o, en el caso de ser independiente su contrato haya cumplido con el plazo de duración pactado y no cuente con ningún otro, o no cuente con ninguna fuente de ingresos.

2. Que hayan realizado aportes un año continuo o discontinuo a una Caja de Compensación Familiar durante los últimos tres (3) años para dependientes y dos años continuos o discontinuos en los últimos tres (3) años para independientes.

3. Inscribirse en cualquiera de los servicios de empleo autorizados, pertenecientes a la Red de Servicios de Empleo y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo.

4. Estar inscrito en programas de capacitación en los términos dispuestos por la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

5. Adicionalmente, si ha realizado un ahorro al mecanismo de protección al cesante por un mínimo del 10% del promedio del salario mensual durante el último año para todos los trabajadores que devengan hasta dos (2) smmlv, y mínimo del 25% del promedio del salario mensual durante el último año, si el trabajador devenga más de 2 smmlv podrá acceder al beneficio monetario de que trata el artículo 12 de la presente ley [ . ]

Ahora bien, conforme a lo contemplado en el artículo 12 de la aludida Ley, los trabajadores dependientes o independientes que cumplan con los requisitos de aportes a Cajas de Compensación Familiar, recibirán un beneficio que consistirá en aportes al Sistema de Salud y Pensiones, calculado sobre un salario mínimo legal mensual vigente (1smmlv) por un máximo de seis (6) meses. Es más, tendrán acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar en el caso de cumplir con todas las condiciones para poder acceder al derecho de esta cuota.

2.3. Se debe tener presente que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se encuentra prevista la movilidad entre regímenes, esto permite a los afiliados del Régimen Contributivo y Régimen Subsidiado focalizados en los niveles de pobreza y vulnerabilidad del Sisbén cambiar de uno a otro régimen con todo su núcleo familiar, permaneciendo en la misma EPS, sin necesidad de hacer una nueva afiliación y sin que exista interrupción de la misma, tal y como lo indica el artículo 2.1.7.7 del Decreto 780 de 2016, a saber:

**Artículo 2.1.7.7. Movilidad entre regímenes.** La movilidad es el cambio de régimen dentro de la misma EPS para los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud focalizados en los niveles I y II del Sisbén y las poblaciones especiales de que trata el artículo 2.1.5.1 de la presente parte según corresponda.

En virtud de la movilidad los afiliados descritos en el inciso anterior podrán cambiar de un régimen a otro con su núcleo familiar, sin solución de continuidad, manteniendo su inscripción en la misma EPS [ . ]

Lo anterior, posibilita continuar en la misma EPS y no interrumpir la prestación de los servicios de salud.

Igualmente, es importante indicar que el Decreto 064 de 2020 regula, entre otros aspectos, la afiliación de oficio para aquellas personas que cumplen con los requisitos para pertenecer a algunos de los regímenes del SGSSS, así:

[ . ] **Artículo 2.1.5.4. Afiliación de oficio.** Cuando una persona no se encuentre afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud o se encuentre con novedad de terminación de inscripción en la EPS, el prestador de servicios de salud o la entidad territorial según corresponda, efectuará la afiliación de manera inmediata, según las siguientes reglas:

1. Cuando la persona reúna las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, la registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional y la inscribirá en una EPS de dicho régimen.

domicilio de los padres, quienes deberán solicitar, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la inscripción en la EPS, la aplicación de la encuesta Sisbén.

Efectuada la inscripción y registro del recién nacido y de sus padres al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Sistema de Afiliación Transaccional notificará dicha novedad a la entidad territorial, a la EPS y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) de acuerdo con el Título 1 de la Parte 12 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015.

**Parágrafo 1º.** En los casos señalados en los numerales 2 y 3, la entidad territorial verificará en un plazo no mayor a cuatro (4) meses, si la persona acredita las condiciones para pertenecer al régimen subsidiado, y en caso de que no cumplan, la entidad territorial reportará la novedad de terminación de la inscripción de los padres únicamente, y será efectiva desde el momento de su reporte. En aquellos lugares donde no es posible aplicar la encuesta Sisbén, el plazo de que trata el presente numeral, se contará a partir de la disponibilidad de la encuesta [ . ]

Con base en lo anterior, las mujeres en estado de embarazo y después del parto sin capacidad de pago, los recién nacidos y sus padres no afiliados, cuentan con las herramientas para acceder a los servicios de salud en el lugar de su domicilio, siendo necesario precisar que a los afiliados al Régimen Subsidiado de Salud no se les pagan prestaciones económicas, pues estas solo se reconocen a los afiliados cotizantes del Régimen Contributivo.

Es relevante expresar, igualmente, que en la actualidad se encuentran implementados varios instrumentos que permiten la continuidad y la afiliación de aquella población que se encuentra sin aseguramiento en salud, o con la novedad de terminación de la inscripción en una EPS, así como para aquella población que no le haya sido aplicada la encuesta del Sisbén, tal y como lo refiere el Decreto Legislativo 800 de 2020, "por el cual se adoptan medidas para el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y mantener la afiliación al mismo de quienes han perdido la capacidad de pago, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", en tanto adicionó un parágrafo al artículo 242 de la Ley 1955 de 2019:

**Parágrafo 2º.** Los cotizantes al régimen contributivo y sus beneficiarios, podrán acceder temporalmente al régimen subsidiado de salud mediante la contribución solidaria, una vez finalice el beneficio estipulado en el parágrafo primero del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, adicionado por el artículo 15 del Decreto Legislativo 538 de 2020, cuando el cotizante (i) no cumpla con las condiciones para pertenecer al régimen subsidiado, (ii) haya finalizado su relación laboral durante la emergencia sanitaria o durante los seis (6) meses siguientes a su finalización, y (iii) haya aportado al Sistema General de Seguridad Social en Salud sobre un Ingreso Base de Cotización (IBC) hasta de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (smmlv).

2. Cuando la persona declare que no cumple las condiciones para pertenecer al régimen contributivo y se encuentre clasificado en los niveles I y II del Sisbén, la registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional y la inscribirá en una EPS del régimen subsidiado en el respectivo municipio.

3. Cuando la persona declare que no cumple las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, y que no le ha sido aplicada la encuesta Sisbén o que no pertenece a alguna población especial de las señaladas en el artículo 2.1.5.1 del presente decreto, la registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional y la inscribirá en una EPS del régimen subsidiado que opere en el municipio de domicilio. Cuando se trate de afiliados a los que no les ha sido aplicada la encuesta del Sisbén, la entidad territorial deberá gestionar de manera inmediata el trámite necesario para la aplicación de la encuesta Sisbén al afiliado.

4. La persona deberá elegir la EPS, de no hacerlo, el Sistema de Afiliación Transaccional seleccionará la EPS que tenga mayor cobertura en la jurisdicción. La entidad territorial o la Institución Prestadora de Servicios de Salud le informará a la persona dicha inscripción.

Sin embargo, la persona podrá ejercer el derecho a la libre escogencia de EPS dentro de los noventa (90) días calendario contados a partir de la inscripción [ . ]

De igual forma, el decreto especifica la afiliación del recién nacido, de los menores de edad y sus padres no afiliados a ninguno de los regímenes del sistema:

[ . ] **Artículo 2.1.3.11. Afiliación de recién nacido y de sus padres no afiliados.** Cuando los padres del recién nacido no se encuentren afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud o se encuentren con novedad de terminación de inscripción en la EPS, el prestador de servicios de salud, en la fecha de su nacimiento, procederá conforme a lo siguiente:

1. Cuando alguno de los padres reúna las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional e inscribirá en una EPS de dicho régimen que opere en el municipio de domicilio del padre obligado a cotizar y al recién nacido. Para realizar esta afiliación, el prestador deberá consultarla información que para tal efecto disponga el Sistema de Afiliación Transaccional.

2. Cuando los padres declaren, ante el prestador de servicios de salud, que no cumplen las condiciones para pertenecer al régimen contributivo y se encuentran clasificados en los niveles I y II del Sisbén o pertenezcan a alguna población especial de las señaladas en el artículo 2.1.5.1 del presente Decreto, registrará e inscribirá a los padres y al recién nacido, al régimen subsidiado, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.5.4 del presente decreto.

3. Cuando a los padres no les ha sido aplicada la encuesta Sisbén o no pertenezcan a alguna población especial de las señaladas en el artículo 2.1.5.1 del presente decreto, y declaren, ante el prestador de servicios de salud, esta situación y que no cumplen las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, se registrará al recién nacido y a los padres en el Sistema de Afiliación Transaccional y los inscribirá en una EPS del régimen subsidiado que opere en el municipio de

Este mecanismo estará disponible hasta por un periodo máximo de seis (6) meses después de finalizada la declaratoria de emergencia sanitaria y podrá ser prorrogado por el Ministerio de Salud y Protección Social. La permanencia en el mecanismo no podrá ser mayor a un (1) año contado a partir de la finalización de la relación laboral, el inicio del periodo de protección laboral o el mecanismo de protección al cesante, cuando aplique. En todo caso, la encuesta Sisbén primará como criterio para determinar el pago de la contribución solidaria una vez entre en implementación la metodología IV del Sisbén.

Lo anterior, como medida temporal durante el estado de emergencia sanitaria, y con el fin de que aquella población cesante no pierda la continuidad en la prestación de los servicios de salud del sistema.

2.4. En lo que tiene que ver con el artículo 43 de la Constitución Política, es dable expresar que este alude a un "subsidio alimentario" y no a un "subsidio de maternidad" como se aprécia en la propuesta. Sobre este último, como ya se anotó, no se encuentra ninguna definición ni claridad, ni tampoco se determina la fuente de financiación en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003<sup>4</sup>. "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 iter 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 7º 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 7º 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 experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando

**4 Artículo 7º. 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. [Enfasis fuera del texto]

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>5</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. 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 trámite legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del "Marco Fiscal"<sup>6</sup>.

A esto, dentro de lo que se ha venido tratando 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>7</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>8</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>9</sup>. [Énfasis fuera del texto].

En ese orden, se hace necesario analizar los aspectos económicos y establecer claramente los impactos fiscales que permitan determinar la viabilidad del "subsidio de maternidad", indicando su objeto, alcance, población objetivo, temporalidad, costos

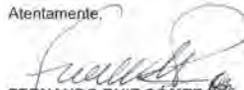
<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.  
<sup>6</sup> Cfr. Sentencias T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.  
<sup>7</sup> Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).  
<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

mujeres sin capacidad de pago en estado de embarazo y después del parto, garantía que también tiene el recién nacido.

De otra parte, la propuesta no define el "subsidio de maternidad", de ahí que se haga necesario clarificarlo. Así mismo, debe asegurarse la disponibilidad de los recursos, para lo cual es relevante contar con el pronunciamiento que a bien tenga expedir la Cartera de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, resulta del mayor interés el concepto que emita el Ministerio del Trabajo por comprender el ámbito de sus competencias.

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, resulta pertinente 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

específicos, fuente de financiación y la entidad responsable de proveer dicho beneficio, para lo cual es indispensable, como ya se anotó, contar con el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**2.5.** En materia de tiempos se dispone: "[...] El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará el subsidio de que trata este artículo". Frente a ello, es oportuno expresar que esta clase de cláusulas han sido caracterizadas como contrarias al ordenamiento jurídico. En efecto, sobre el límite en el tiempo de la potestad reglamentaria, la Corte ha enfatizado:

[...] 48.- Respecto del primer tópic, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior<sup>10</sup>. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en un práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declaró inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: "en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia"<sup>11</sup>.

Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al Presidente de la República (art. 189 numeral 11)<sup>12</sup>, por lo que su desconocimiento contraviene la Carta Política.

**3. CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, por un lado, se considera que debe suprimirse el artículo 8° del proyecto de ley, dado que en la normativa vigente ya está regulada la protección laboral entendida como el aseguramiento en la prestación de los servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para las personas que se les termina su relación laboral o contractual, dentro de las que pueden estar las

<sup>10</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.  
<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.  
<sup>12</sup> Cfr. sobre este aspecto, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto), C-785 de 2012 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla), entre otras.

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de noviembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR FERNANDO RUIZ GÓMEZ -MINISTRO  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 204/2021 SENADO  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA ESTABILIDAD LABORAL DE LAS MUJERES EMBARAZADAS EN LAS DIFERENTES MODALIDADES DE CONTRATACIÓN".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** ONCE (11)  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** JUEVES ONCE (11) DE NOVIEMBRE DE 2021.  
**HORA:** 12:24 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO

**CONTENIDO**

Gaceta número 1623 - viernes 12 de noviembre de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 135 de 2021 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones. ....	1
Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 191 de 2021 Senado, por la cual se determinan los lineamientos para el desarrollo de una política pública de conciliación de la vida laboral y familiar, y se dictan otras disposiciones. ....	3

Concepto jurídico Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley número 204 de 2021 Senado, por medio [de la] cual se fortalece la estabilidad laboral de las mujeres embarazadas en las diferentes modalidades de contratación. ....	4
---	---