



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 03

Bogotá, D. C., viernes, 27 de enero de 2023

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

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

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 306 DE 2022 SENADO, 056 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 9° de la Ley 152 de 1994, se integra un representante de las personas en situación de discapacidad al Consejo Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Senado de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.



Radicado: 2-2023-002596

Bogotá D.C., 23 de enero de 2023 14:21

Radicado entrada
No. Expediente 1727/2023/OFI

Asunto: Solicitud concepto de impacto fiscal a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley Orgánica 306 de 2022 Senado, 56 de 2021 Cámara por medio del cual se modifica el artículo 9 de la Ley 152 de 1994, se integra un representante de las personas en situación de discapacidad al Consejo Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente,

En atención a la solicitud de emitir concepto fiscal elevado por el H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley del asunto tiene por objeto promover y garantizar el derecho de igualdad y participación política de las personas en situación de discapacidad, para lo cual se adiciona un representante en el Consejo Nacional de Planeación.

Una vez revisado el articulado propuesto, esta Cartera no tiene objeciones de tipo fiscal, siempre y cuando su aprobación y ejecución se articule con las políticas públicas existentes, y pueda ser atendida con los recursos actuales y proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto del Sector.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA

Viceministro General

DGPPN/OAJ

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

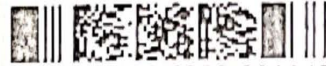
Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 374
DE 2022 SENADO, 319 DE 2021 CÁMARA**

por medio de la cual se crea el sistema nacional de biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General
Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2023-001140

Bogotá D.C., 12 de enero de 2023 09:26

Honorable Congresista
ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.

Radicado entrada
No. Expediente 647/2023/OFI

Asunto: Consideraciones al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 374 de 2022 Senado, 319 de 2021 Cámara Por medio de la cual se crea el sistema nacional de biobancos y se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica, biotecnológica y epidemiológica y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "Crear el Sistema Nacional de Biobancos, regular la constitución, organización y funcionamiento de los Biobancos en Colombia con fines de investigación biomédica, biotecnológica, epidemiológica y tecnológica para la obtención, utilización, procesamiento, almacenamiento, transporte y cesión de muestras biológicas humanas, sus derivados y muestras relacionadas con la salud humana, así como, su información clínica y biológica asociada, con sujeción a la dignidad e identidad humana, diversidad étnica y cultural del país y los derechos fundamentales de las personas".

Para el efecto, la iniciativa consagra disposiciones referentes al almacenamiento, procesamiento, cesión y transporte de muestras biológicas, consentimiento informado para la obtención de muestras biológicas, los usos autorizados de las muestras, las normas relativas a la inspección, vigilancia y control de los biobancos y la creación del Sistema Nacional de Biobancos y sus respectivas funciones.

El proyecto de ley establece funciones en cabeza de los Ministerios de Salud y Protección Social y Ciencia y Tecnología, al Instituto Nacional de Salud (INS) y al INVIMA como autoridad sanitaria en torno al Sistema Nacional de Biobancos y ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la destinación de recursos adicionales necesarios en los presupuestos de esas tres entidades para la implementación de las nuevas funciones asignadas.

Respecto de las competencias asignadas a entidades del orden nacional, es menester indicar que las entidades involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo dispone el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)¹, al señalar que cualquier gasto autorizado por leyes anteriores a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, se incorporarán a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, siempre que correspondan a funciones de órganos del nivel nacional y guarden concordancia con el Plan Nacional de Inversiones.

Así las cosas, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), cada sección presupuestal (Ministerios, Departamentos Administrativos y/o Establecimientos Públicos), deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con lo dispuesto en la Directiva Presidencial 08 de 17 de septiembre de 2022 sobre austeridad "*hacia un gasto eficiente*" y las demás que sean establecidas en la actual vigencia sobre esta misma materia.

En relación con la carga impuesta en esta Cartera de la destinación de recursos adicionales necesarios contemplada en el artículo 32, se solicita su eliminación en la medida que los artículos 151 y 352 de la Constitución Política disponen que la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación estarán regidos por las leyes orgánicas de presupuestos. Actualmente, el Estatuto Orgánico de Presupuesto consigna que los gastos autorizados por Leyes anteriores a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación se incorporarán a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, siempre que corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guarden concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, por lo que la asignación no depende exclusivamente del Ministerio al cual se asigna dicha función.

Por último, es necesario que la iniciativa dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003², 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.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones. Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA

Viceministro General

DGPPN/OAJ

Proyectó: Andrua del Pilar Suárez Pinto

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Gregorio Eljach Pacheco – Secretario General del Senado de la República.

¹ Decreto 11 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto" Ver artículo 39.

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2021 SENADO**

por la cual se adiciona el régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003, para algunos servidores públicos de la Unidad de Protección, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C.,

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 296/21 (S)** *“por la cual se adiciona el régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003, para algunos servidores públicos de la Unidad de Protección y se dictan otras disposiciones”¹.*

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1266 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales 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, de conformidad con el siguiente orden:

1. CONTENIDO

La propuesta contempla:

¹ Un proyecto de ley análogo cursó en una legislatura pasada bajo el número **068/21 (S)** *“por medio [de la] cual se adiciona el Régimen de Pensión a la Vejez por Exposición a Alto Riesgo a la salud a que se refiere la Ley 860 de 2003 para trabajadoras y trabajadores operativos en la Unidad Nacional de Protección y se dictan otras disposiciones”*. Sobre dicha iniciativa esta Cartera se pronunció mediante radicado N° 202211400059551, de ahí que se retomen algunos puntos relevantes. Igualmente, cabe anotar que dicho proyecto fue tramitado por la anterior administración por conducto del Ministerio del Interior (Cfr. Gaceta N° 32 de 2022).

[...] adicionar el Régimen de Pensión de Vejez por exposición a alto riesgo a los que se refiere la Ley 860 de 2003, para algunos servidores públicos de la Unidad Nacional de Protección -UNP- [...]².

Bajo esta perspectiva, la iniciativa se compone de tres (3) preceptos, a saber: el artículo primero, sobre definición y campo de aplicación; el artículo segundo, sobre procedimiento de avance progresivo; y el artículo tercero, relativo a la vigencia. Acorde con ello, la justificación de la iniciativa radica en:

[...] restituir el reconocimiento de la pensión de vejez por exposición a alto riesgo de que trata la Ley 860 de 2003, a los funcionarios que fueron incorporados a la Unidad Nacional de Protección como resultado de la supresión del DAS, considerando que las funciones que los servidores públicos incorporados asumen en la Unidad Nacional de Protección son equivalentes a las que prestaban en el extinto DAS, por tanto el fundamento de los beneficios pensionales de la pensión de vejez por exposición a alto riesgo, se mantiene, considerando que estos servidores públicos continúan en la prestación permanente del servicio en una actividad que deteriora su salud y su expectativa de vida saludable, razón por la cual la circunstancia objetiva que justifica la cotización especial se mantiene incólume [...]³.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Analizado el texto para segundo debate, es conducente señalar que, mediante el Acto Legislativo 01 de 2005, se introdujo al artículo 48 de la Constitución Política un conjunto de disposiciones asociadas con la garantía al derecho a la pensión determinando que:

[...] 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 deberán asegurar su financiación. Este principio está en consonancia con la esencia de la Constitución Política de 1991, toda vez que en el artículo 2° de la misma se prevé, como uno de los fines del Estado, el garantizar la efectividad de los derechos, por ende, se espera que los que se otorguen no sean meramente teóricos sino eficaces.

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1266 de 2022.

³ *Ibid.*

En concordancia con lo anterior, en relación con el principio de sostenibilidad financiera, la Corte Constitucional señaló:

[...] la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema [...] asegurando [...] [su] efectividad y [...] eficiencia [...] Al mismo tiempo [...] [se] introduce[n] dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, **que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, los cuales se incluyen ‘... por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho’** [...] ⁴ [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, retomando las intervenciones, expresó:

[...] En la medida en que el país ha venido haciendo un esfuerzo considerable por sanear el problema pensional, es fundamental establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo pueda verse desperdiciado. Por tal razón [...] la sostenibilidad financiera del sistema [...] implica [...] que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas [...] ⁵.

Se puede decir, entonces, que al Estado se le asignó el deber de asegurar que 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, si bien la iniciativa prevé una cotización adicional respecto de la contemplada en la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, no se calcula el impacto económico que traería para el SGP, pues no solo implicaría el reconocimiento anticipado de la pensión, sin sopesar si la cotización adicional a cargo del empleador compensaría los costos de dicho reconocimiento, sino además, el incremento por parte del Estado del monto de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) con los cuales debe cofinanciar las pensiones de todos los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

⁴ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

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

2.2. Acorde con lo que se viene tratando, y como ya se anotó, se observa que el proyecto de ley no tiene un estudio de impacto fiscal, concretamente, no se plantea lo atinente al efecto financiero acorde con lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003⁶, *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”* y, por ende, es factible que, dentro del trámite legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al 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 omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático” y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...]⁷.

⁶ **Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...]. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...] Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

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

