



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1256

Bogotá, D. C., martes, 29 de julio de 2025

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 DE LA PONENCIA PROPUESTA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 410 DE 2025 SENADO - 312 DE 2024 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.*



3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-62  
Bogotá, D.C.



Radicado: 2-2025-046068  
Bogotá D.C., 28 de julio de 2025 10:31

Radicado entrada  
No. Expediente 36121/2025/OFI

**Asunto:** Análisis de impacto fiscal de la ponencia propuesta para tercer debate al proyecto de Ley No 410 de 2025 Senado - 312 de 2024 Cámara, acumulado con el proyecto de ley No. 135 de 2024 Cámara "por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones"

Respetada Presidenta:

De manera atenta y en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, a continuación se presenta el análisis de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia propuesta para tercer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

En primer lugar, debe precisarse que el presente concepto se fundamenta en la estimación de costos<sup>2</sup> aportada por el Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS y se actualiza e incorporan otros rubros vinculados a las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo. Por otra parte, se señala que todos los valores monetarios están expresados en precios constantes de 2025. Se supone, además, un crecimiento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente -SMLMV del orden del 1% real al año y la tasa de crecimiento del PIB real del Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- 2024. Las proyecciones demográficas, especialmente en lo relacionado con número de nacimientos, defunciones y composición etaria de la población es consistente con las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y, en particular, con la actualización post COVID-19. Se incluyen rubros de gasto e ingreso considerando la ejecución anual en la vigencia 2025, estos montos podrán ajustarse dependiendo de los tiempos del proceso legislativo y la ejecución presupuestal a la fecha de la aprobación e implementación del proyecto.

Se resalta que el costo fiscal de la propuesta ha sido objeto de cambios y los seguirá presentando de conformidad con las modificaciones a las que sea sometido el proyecto durante el transcurso del trámite legislativo.

#### 1. Principales aspectos del proyecto de ley

El Proyecto de Ley de la referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 1, tiene por objeto transformar el Sistema General de Seguridad Social en Salud en un Sistema de Salud basado en el Aseguramiento Social. Este nuevo modelo se enmarca en un sistema que se fundamenta en la Atención Primaria en Salud, bajo un modelo preventivo, predictivo y resolutivo, y la atención integral en salud con un enfoque diferencial y territorial.

De acuerdo con la propuesta, las EPS se transformarán en Gestoras de Salud y Vida y la prestación de los servicios de salud se realizará por medio de las Redes Integrales e Integradas de Servicios de Salud -RIISS bajo la coordinación de estas Gestoras y de las Entidades Territoriales. El nivel primario lo constituirán equipos de salud territorial y Centros de Atención Primaria en Salud - CAPS, que serán el primer contacto de la población con el sistema de salud. Por su parte, el nivel complementario estará integrado por las instituciones de mediana y alta complejidad.

Así mismo, la propuesta plantea que la Administradora de los Recursos del Sistema de Salud - ADRES cumplirá las funciones de recaudador y administrador de los recursos fiscales y parafiscales que deban ingresar al Fondo Único Público de Salud, será el pagador único del sistema, desarrollará un modelo de seguimiento y evaluación del gasto en salud, adelantará las verificaciones para el reconocimiento y pago, podrá contratar auditorías integrales, entre otras. Para estos efectos, se cuenta con la información proveída públicamente por la ADRES sobre la capacidad operativa para abordar las nuevas funciones. Adicionalmente, el nuevo modelo prevé un Sistema Público Unificado e Interoperable de Información en Salud -SPUIIS con el fin de garantizar el acceso transparente, en línea y en tiempo real a las transacciones en salud y administrativas por parte de cada actor del sistema.

De acuerdo con el artículo 8 del Proyecto de Ley, "el sistema entrará a operar en dos etapas, en armonía con los avances en conectividad y capacidad tecnológica instalada en el país, priorizando territorios donde aún no hay conectividad y deberá integrar los sistemas de información ya disponibles".

Resumidos los principales aspectos de la iniciativa, en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, este documento presenta el análisis fiscal que contempla la senda de ingreso y gastos, el cual fue realizado con respecto al proyecto de ley y su balance, de acuerdo con su contenido, y según la información suministrada por el MSPS.

Para ello, en primer lugar, se reseñan los supuestos de la estimación del gasto precitada, así como la senda de gasto correspondiente. En segundo lugar, se señalarán las fuentes actuales de ingresos del sistema y sus supuestos de estimación. En tercer lugar, con base en lo anterior, se presentan las sendas de gastos y el balance resultante. Finalmente, se realizan algunos comentarios sobre el articulado.

#### 2. Proyección de fuentes y usos del sistema de salud

##### 2.1. Proyección de fuentes

##### Supuestos utilizados para la estimación de fuentes

Para la estimación de las fuentes del Sistema de Salud se agruparon cuatro rubros a saber: i) las cotizaciones; ii) el Sistema General de Participaciones -SGP dirigido al sector salud<sup>3</sup>; iii) el aporte nación; y iv) el rubro de otras fuentes, que agrupa los ingresos procedentes por las rentas cedidas de las entidades territoriales, los aportes de las cajas de compensación, Coljuegos, Prima FONSAT y Contribución SOAT, impuesto social a las armas y municiones, USPEC, multas y sanciones y los aportes dirigidos al Sistema Nacional de Residencias Médicas.

- **Cotizaciones:** Consiste en los aportes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo que para su cálculo se tomó el monto de ingresos por contribuciones de la ejecución presupuestal<sup>4</sup> de la

<sup>1</sup> Se advierte que la proyección a mediano plazo de las fuentes de financiamiento del sistema de salud, especialmente los recursos provenientes de Aportes Nación y el SGP Salud, estará sujeta a modificaciones derivadas de la implementación del Acto Legislativo 03 de 2024. Particularmente, por cuanto a partir de 2027, con el cambio en la fórmula de cálculo de los transferencias del SGP, se prevé una transición hacia mayores transferencias por parte de la Nación y, en ese sentido, cualquier incremento en los recursos asignados a las entidades territoriales estará asociado a un menor aporte de la Nación, por lo que dichos cambios no tendrán efectos significativos sobre la disponibilidad total de recursos sectoriales.

<sup>4</sup> Ejecuciones totales de: <https://www.adres.gov.co/nuestro-entidad/informacion-financiera/entidad-de-recursos-administrados-unajecucion%20presupuestal/forma%20item%20.aspx>

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Fecha con radicado: 20250601/00131 de MSPS.

Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES, vigencia 2024, el cual ascendió a 33.921 mm, monto base cuyo crecimiento anual se corresponde al crecimiento del PIB real proyectado consistente con el MFMP-2024. En la **Tabla 1**, se puede evidenciar la proyección de ingresos por cotizaciones.

Tabla 1 Ingresos proyectados Cotizaciones. Table with columns: Fuentes, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034. Rows: Fuentes, Cotizaciones.

- Aporte Nación: El valor de este rubro en el año 2025 corresponde al monto definido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo... Sistema General de Participaciones Salud – SGP Salud: Es el componente del SGP, destinado a financiar la prestación de servicios de salud...

Tabla 2 Aporte Nación. Table with columns: Fuentes, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034. Row: Aporte Nación.

- Sistema General de Participaciones Salud – SGP Salud: Es el componente del SGP, destinado a financiar la prestación de servicios de salud en las entidades territoriales. Como se evidencia en la Tabla 3, la senda de este rubro presenta la estimación del 100% del SGP-Salud...

Tabla 3 Ingresos proyectados de Sistema General de Participaciones –Salud. Table with columns: Fuentes, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034. Row: SGP salud (100%).

- Otras fuentes: Agrupa los ingresos corrientes procedentes de rentas cedidas de las entidades territoriales, aportes de las Cajas de Compensación, Coljugos, Prima FONSAT y Contribución SOAT, impuesto social a las armas y municiones, USPEC, multas y sanciones y aportes dirigidos al Sistema Nacional de Residencias Médicas...

1 Esta proyección de Aporte Nación podrá ser objeto de modificaciones una vez se actualice el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 (y, en consecuencia, en el Marco de Gasto de Mediano Plazo) en función de la actualización de los supuestos y los datos utilizados en el segundo trimestre de 2025.

2 Por el cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.

3 Se refiere que esta senda depende de la reprogramación del Acto Legislativo 03 de 2024.

Se destaca que en el párrafo del artículo 17 de la ponencia para tercer debate, se indica que los recursos del recaudo de impuestos saludables y el 0.5% de IVA social, se incorporarán como cupos adicionales del sector salud en el marco de gasto de mediano plazo para 2026 en adelante, sin que representen una sustitución de otras fuentes a las que financian el presupuesto del sector en la vigencia fiscal de 2025, ni disminuyen el esfuerzo de la Nación en su financiamiento.

- I. Impuestos Saludables: El artículo 18 de la ponencia para tercer debate señala que el Gobierno Nacional destinará el 100% del recaudo de los impuestos a las bebidas ultraprocesadas azucaradas (BIUA) y los impuestos a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos (CUA), al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) a partir del 2026.

- II. IVA Social: El numeral 19 del artículo 17 señala que le corresponderá a la ADRES administrar la destinación específica del 0.5% del IVA social.

En ese sentido, y teniendo en cuenta que la ponencia para tercer debate no cuenta con una temporalidad para la destinación de estos conceptos, estas fuentes se estiman para un periodo de 9 años, la cual se expresa en la Tabla 7.

Tabla 7 Recaudo proyectado impuestos saludables e IVA Social. Table with columns: Rubro, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034. Rows: IVA social 0.5%, Saludables, Total.

Nota. Miles de millones de pesos constantes de 2025. Elaboración Dirección General de Política Macroeconómica - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si bien estas dos fuentes no constituyen ingresos adicionales, es necesario precisar que las mismas se indicaron como tal durante el trámite legislativo, por lo que resulta perentorio establecer su redistribución hacia el sector salud. El recaudo por impuestos saludables ya se encuentra incorporado en el PGN, y por su parte el 0.5 del IVA social, ya cuenta con una destinación específica para el sector salud, de conformidad con el artículo 184 de la Ley 1819 de 2016<sup>4</sup>.

2.3. Proyección de usos del sistema de Salud

Para el análisis de los gastos del proyecto de ley se tomó en consideración la información previamente citada y que fue aportada por el MSPS, considerando los cambios que ha surtido el proyecto de ley durante el trámite legislativo. Las estimaciones se efectúan a partir del año 2025, año en que se espera inicie la implementación de la reforma de acuerdo con lo señalado en el articulado.

Con respecto al sistema de información y de acuerdo con lo indicado por el MSPS, este gasto estará a cargo del rubro de inversión de dicha cartera, por lo tanto, no se incluye en la proyección de gastos.

Los proyectos de inversión<sup>5</sup> se denominan "Fortalecimiento del Sistema de Información de Salud y Protección Social 2019-2023", código BPIN 2017011000477, y proyecto de inversión "Consolidación del Sistema de Información y Banco de Datos del Sector Salud y Protección Social 2024-2027", código BPIN 20230000000034, con una inversión de \$882,28 mil millones entre 2023 y 2027, y que se encuentran en ejecución en la actualidad.

4 Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. 5 De conformidad con la información reportada por el MSPS mediante radicado radicado 202430000577001 del 13-03-2024 y 20243000077791 del 08-04-2024.

Tabla 4 Ingresos proyectados de Otras Fuentes. Table with columns: Fuentes, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034. Rows: Otras Fuentes.

Nota. Miles de millones de pesos constantes de 2025. Elaboración Subdirección de Salud y Riesgos Profesionales - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para la estimación de los recursos del FONSAT y la contribución del SOAT se toma como base el cierre a 31 de diciembre de 2024 reportado en las ejecuciones de la ADRES, monto que crece al 4,91% anual tasa estimada de crecimiento del parque automotor asegurado.

Para la estimación de los aportes de las Cajas de Compensación Familiar destinadas al financiamiento del régimen subsidiado en salud de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993<sup>6</sup>, se proyectan sobre el cierre a 31 de diciembre de 2024 reportado en las ejecuciones de la ADRES, base a la cual se aplica un crecimiento del salario mínimo real de 1% y la tasa de crecimiento de la Población en Edad de Trabajar estimada con base en las proyecciones poblacionales del DANE: proyecciones de población a nivel nacional periodo 2020 – 2070 actualización post covid-19.

Para la estimación de otras fuentes, cada una se proyecta hacia adelante con la tasa del crecimiento del PIB real del MFMP 2024. Para los rubros de ingresos corrientes (cuenta 1 – Ejecución ADRES 2024) se toma la base del ingreso acumulado al cierre a diciembre de 2024, mientras que para los rubros de recursos de capital (cuenta 2) se toma el aforo inicial, considerando la naturaleza y variabilidad de estos flujos.

De conformidad con lo anterior, en la tabla 5 se presenta la consolidación de los valores anteriormente expuestos.

Tabla 5 Ingresos proyectados del Sistema de Salud. Table with columns: Fuentes, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034. Rows: Aporte Nación, Cotizaciones, SGP salud (100%), Otras Fuentes, Total Ingresos, Participación en PIB.

Nota. Miles de millones de pesos constantes de 2025. Elaboración Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Aporte Nación actualmente incorpora 0,5% de IVA social.

La Tabla 6 presenta los parámetros utilizados en el cálculo de deflatores y en la proyección de valores futuros asociados al PIB.

Tabla 6. Supuestos de inflación y crecimiento real (Porcentajes). Table with columns: Supuestos, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034. Rows: Supuestos de inflación, Crecimiento PIB real.

2.2. Nuevas fuentes de financiación

La ponencia para tercer debate mantiene dos nuevas fuentes de financiación, a saber, i) El recaudo del 100% de impuestos saludables y, ii) el 0.5% del IVA Social.

6 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

Los gastos contenidos en la cuantificación de la reforma hacen referencia al presupuesto de funcionamiento del Sistema de Salud administrados en la actualidad por Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES, razón por la cual los montos sujetos a inversión dependerán de las gestiones que realice el MSPS, como cabeza de Sector, en las discusiones de planeación presupuestal y en el marco de las prioridades que realice dicha cartera conforme a su autonomía presupuestal, según el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Finalmente, se reitera que, tal y como se menciona en la exposición de motivos aportada por el MSPS, los gastos de administración contemplados en el proyecto de Ley alcanzan el 5%, valor que se encuentra por debajo del 8% y del 10% definidos en la ley vigente.

Gastos directos

Atención Primaria en Salud: La senda de Atención Primaria en Salud corresponde al esfuerzo requerido por el MSPS, el cual se encuentra contenido en el oficio 2025300001005181, de donde se resaltan los Centros de Atención Primaria y los Equipos de Salud.

- I. Territorial. Dentro de los componentes del gasto de los Servicios de Atención Primaria en Salud señalados en el documento remitido por el MSPS, se encuentran:

- Mano de obra directa: Gastos relacionados con personal de planta (salarios y prestaciones) y servicios personales indirectos relacionados con las funciones misionales. En este rubro se incluye la conformación y operación de los Equipos de Salud Territoriales.

- Mano de obra indirecta: Gastos de personal administrativo con funciones no misionales relacionadas con atención al usuario, gestión de licencias e incapacidades, apoyo en procesos de referencia y contrarreferencia, entre otros.

- Gastos de operación y prestación de servicios: Gastos de las instituciones para adquirir bienes y servicios que participan directamente en la prestación del servicio de salud, como medicamentos, material médico quirúrgico y de odontología, servicios de apoyo diagnóstico, entre otros.

- Gastos generales: Gastos de celaduría, aseo, transporte y en general todos los bienes y servicios necesarios para que la institución cumpla con las funciones asignadas. Según la información suministrada por el Ministerio de Salud, la proyección de gastos incluye la formalización del talento humano en salud de los prestadores públicos que funcionarán como CAPS, éste último deberá estar sujeto a la disponibilidad presupuestal.

- II. Mediana y alta complejidad: La senda corresponde a la tasa de crecimiento del gasto de mediana y alta complejidad remitida en el precitado oficio por el MSPS.

- III. Fortalecimiento de la red pública: La senda corresponde al esfuerzo requerido por el MSPS, de conformidad con la información contenida en el precitado oficio remitido por dicha cartera. Además, incorpora los recursos de que trata el numeral 13 del artículo 91 con el fin de fortalecer las Empresas Sociales del Estado que se transformen en Instituciones de Salud del Estado.

Conviene señalar que, en línea con lo mencionado anteriormente, se incorporó la progresividad del articulado, el cual establece que "[l]as fuentes se integrarán de forma progresiva a la Cuenta de Fortalecimiento de la Red Pública Hospitalaria de mediana y alta complejidad<sup>11</sup>", con el propósito de no generar rigideces presupuestales.

- IV. **Prestaciones económicas:** Parte de la proyección actual de los rubros de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad, contenidos en las ejecuciones de la ADRES y ajustados a los parámetros de crecimiento poblacional y natalidad.
- V. **Becas:** Dado que la medida requiere un desarrollo reglamentario, no es posible conocer *ex ante* el gasto de ésta, pues se desconocen las características particulares que se definan. En cualquier caso, existe discrecionalidad de definición del gasto por parte del ejecutivo por lo que dependerá de las disponibilidades presupuestales. Según el MSPS, el gasto anual estima como punto de partida **\$124 mm en 2025**.
- VI. **Licencias de maternidad (no cotizantes):** La senda corresponde a la propuesta por el MSPS, la cual incorpora criterios de priorización en función del nivel socioeconómico e incluye criterios de progresividad y gradualidad, ajustados a los parámetros de crecimiento poblacional y natalidad. El artículo 29 señala "Las mujeres y personas gestantes no cotizantes, categorizadas en los niveles A, B y C del SISBÉN o el instrumento de focalización que haga sus veces, recibirán el equivalente a medio salario mínimo mensual legal vigente, durante los tres (3) meses siguientes al parto viable, esta protección alcanzará de manera progresiva los cuatro (4) meses a partir del año 2030. El MSPS reglamentará el aumento progresivo de cobertura en función del nivel socioeconómico de los hogares, hasta alcanzar la universalidad en el año 2029."
- VII. **Fortalecimiento institucional:** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no cuenta con la información que le permita estimar *ex ante* el gasto del fortalecimiento institucional en los términos planteados por la iniciativa legislativa, toda vez que depende de las características específicas de la estructuración definida por cada una de las entidades. Sin embargo, de acuerdo con el MSPS, se requerirían recursos adicionales del orden de **\$103 mm** por vigencia para el fortalecimiento exclusivamente de la ADRES.
- VIII. **Fondo para la atención de catástrofes y epidemias:** La cuantificación dependerá de la reglamentación que se adelante sobre la materia y de las disponibilidades presupuestales. De acuerdo con el MSPS, mediante el oficio previamente citado, se requerirían alrededor de **\$52 mm** por año para ir estableciendo un ahorro que permita afrontar eventos catastróficos o epidemias.

**Gastos indirectos**

- I. **Migrantes:** Este valor corresponde a un gasto promedio de **\$366 mm** por vigencia, el cual corresponde al promedio observado durante los últimos años.
- II. **SOAT – Rango diferenciales:** Se utilizaron los datos remitidos por la Administradora de Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud -ADRES.
- III. **Saneamiento de ESE que se transformen en ISE:** Hace referencia a los recursos de que trata el numeral 9 del artículo 19 y los definidos en el numeral 13 del artículo 81 donde se señala que

<sup>11</sup> Artículo 23 del proyecto de ley – gaceta 1001 de 2025.

se reconocerán gradualmente apropiaciones presupuestales del Presupuesto General de la Nación acordadas con el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que incluyan el pago de las acreencias que las EPS liquidadas han dejado con estas instituciones previa verificación y auditoría de las autoridades competentes. En todo caso, se priorizará el pago que las ESE transformadas en ISE adeuden con los trabajadores de la salud. Según estimaciones del MSPS, de acuerdo con el Sistema de Información Hospitalaria – SIHO, que a noviembre de 2024 reportaba que el pasivo de las ESE era de **\$3,9 billones**. Ese monto se distribuye en el periodo de la proyección como muestra la senda de "Saneamiento ESE-ISE" de la Sistema de gastos.

- IV. **Rubro de "otros":** Su proyección parte del monto destinado al Programa Nacional de Residencias Médicas y el rubro "Atención de Medidas En Política Sectorial", descontando las pruebas Covid-19 financiadas con recursos de deuda, toda vez que corresponden a recursos extraordinarios y no corrientes.

**Gastos de gestión**

- I. **Incentivos a la calidad:** La senda supone que el incentivo será implementado a partir de 2026, puesto que debe surtirse previamente el proceso de creación de las Gestoras de Salud y Vida y la evaluación de los criterios de que trata el numeral 4 del artículo 41 del proyecto de ley hasta alcanzar el 3% del gasto estimado en mediana y alta complejidad.
- II. **Unidades Zonales de Planeación:** De conformidad con el artículo 47 del proyecto, para la financiación de las Unidades Zonales de Planeación y Evaluación en Salud, se destinará hasta el 1% del presupuesto asignado al aseguramiento en el Fondo Único de Salud. La senda propuesta corresponde a la priorización realizada por los equipos técnicos del MSPS.

De conformidad con lo expuesto, en la **Tabla 8**, se evidencian los usos proyectados del sistema de salud.

Usos:	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Atención Primaria en Salud	19.157	21.783	23.462	25.339	27.366	29.555	31.920	34.473	37.231	40.210
Mediana y alta complejidad	74.283	76.570	78.910	82.066	85.349	88.763	92.314	96.007	99.847	103.841
Fortalecimiento de la red pública	516	1.032	1.032	2.064	3.612	4.128	4.334	4.551	4.779	5.018
Prestaciones económicas	2.914	3.031	3.154	3.281	3.413	3.552	3.694	3.844	3.999	4.159
Otros	516	533	550	568	607	606	624	645	666	686
Becas	124	124	155	206	206	206	206	206	206	206
Prestación de maternidad	773	1.102	1.172	1.240	1.310	1.308	1.306	1.304	1.302	1.302
Fortalecimientos institucionales	103	103	103	103	103	103	103	103	103	103
Fondo de desastres	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52
SGP – E.T. SGP (10%)	1.906	2.012	2.244	2.323	2.447	2.560	2.680	2.795	2.913	3.029
<b>Gastos directos</b>	<b>99.292</b>	<b>106.013</b>	<b>110.733</b>	<b>117.123</b>	<b>124.395</b>	<b>130.835</b>	<b>137.235</b>	<b>143.982</b>	<b>151.100</b>	<b>158.606</b>
SOAT – Rangos diferenciales	224	246	271	298	328	361	397	436	480	528

**4. Comentarios generales al articulado**

**4.1. Pasivos de EPS con participación accionaria:** De conformidad con lo señalado en el parágrafo 4 del artículo 37 del proyecto, las EPS con participación accionaria del Estado podrán certificar el pago de sus pasivos y acreencias por parte de la Nación o entidad territorial, como respaldo del cumplimiento de las condiciones de permanencia para poder transformarse en gestoras. En este sentido, el Gobierno evaluará los mecanismos conducentes, dentro del marco de la sostenibilidad de las finanzas públicas para la implementación de este objetivo.

En el último reporte de información financiera realizado por parte de Nueva EPS ante la SNS en los FT001, con corte de 31 de diciembre de 2023, el pasivo asciende a **\$6.672 miles de millones de pesos**, con unas reservas técnicas de \$6.209 miles de millones, sin embargo, hasta la fecha, no se cuenta con información certificada sobre los Estados Financieros definitivos de las vigencias 2023 y 2024.

**4.2. Recursos destinados al pago de pasivos del sector salud.**

El proyecto incluyó 4 nuevas fuentes destinadas al pago de pasivos del sector las cuales comprenden: i) Recursos del FOSFEC (art 31); ii) Recursos de Saldos de Cuentas Maestras; iii) Excedentes de saneamiento de aportes patronales (art 33); iv) Excedentes del sector salud (art 34); y v) Mecanismo de crédito a través del Grupo Bicentenario.

- I. **Recursos del FOSFEC:** El artículo señala que las cajas de Compensación Familiar que administren o hayan administrado programas de salud o que participen en el aseguramiento en salud, podrán usar hasta un 40% de los recursos de su apropiación del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante –FOSFEC– para el saneamiento de pasivos debidamente auditados, conciliados y reconocidos, asociados a la prestación de servicios de salud de su afiliado, así como para el pago de las deudas que las Cajas de Compensación tengan con el SGSSS registradas en los estados financieros de la ADRES. Con base en la certificación expedida por la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar –Asocajas, el MSPS reportó para este rubro **\$347.625 millones**.

Los recursos del FOSFEC provienen de las contribuciones que realizan los empleadores y que representan un instrumento para mitigar los efectos del desempleo y para fortalecer la seguridad social de los trabajadores. Es importante señalar que la modificación temporal de la destinación del porcentaje del FOSFEC será hasta por dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

- II. **Saldos de cuentas maestras:** Es una nueva fuente que se incluyó en el artículo 32 del proyecto y que hace referencia a los saldos de las cuentas maestras del régimen subsidiado, los cuales, al tratarse de saldos, solo se podrán usar en el primer año de implementación de la reforma. Estos saldos tendrán los usos señalados en el citado artículo. El MSPS informó que el saldo en cuentas maestras susceptibles de aplicación para la vigencia 2024 alcanzó **\$84.348 millones** de pesos, los cuales incluyen los excedentes del sector salud de que trata el artículo 34 del proyecto de ley.

La propuesta introduce cambios significativos en la gestión y uso de los saldos de las cuentas maestras del régimen subsidiado, priorizando el pago de pasivos, la atención de urgencias de la población migrante no asegurada y el fortalecimiento del talento humano en salud. Sin embargo, las nuevas condicionalidades y la ampliación de los usos podrían generar desafíos operativos y financieros, especialmente en territorios con limitada capacidad de gestión. Es

Usos	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Migrantes irregulares	316	316	316	316	316	316	316	316	316	316
Saneamiento ESE-ISE (Art.61#13)	650	950	600	500	215	200	200	200	200	185
<b>Gastos indirectos</b>	<b>1.190</b>	<b>1.512</b>	<b>1.187</b>	<b>1.114</b>	<b>859</b>	<b>877</b>	<b>913</b>	<b>952</b>	<b>996</b>	<b>1.029</b>
Incentivos de calidad (Art. 34)	0	1.531	1.973	2.439	2.513	2.588	2.666	2.746	2.828	2.913
Unidades Zonales de Planeación	467	669	1.024	1.056	1.099	1.142	1.190	1.242	1.299	1.349
<b>Gastos de gestión</b>	<b>467</b>	<b>2.200</b>	<b>2.997</b>	<b>3.495</b>	<b>3.612</b>	<b>3.730</b>	<b>3.856</b>	<b>3.988</b>	<b>4.127</b>	<b>4.262</b>
<b>Total gastos</b>	<b>100.949</b>	<b>109.725</b>	<b>114.917</b>	<b>121.732</b>	<b>128.866</b>	<b>135.442</b>	<b>142.004</b>	<b>148.922</b>	<b>156.223</b>	<b>163.897</b>
Participación en el PIB	5,75%	6,07%	6,17%	6,35%	6,53%	6,66%	6,77%	6,88%	7,00%	7,12%

Nota. Miles de millones de pesos constantes de 2025. Gastos remitidos por el MSPS.

De acuerdo con lo señalado por el MSPS la "población beneficiaria" tal y como lo define la Ley 1751 de 2015<sup>12</sup>, en atención al principio de universalidad, el sistema de salud debe responder a las necesidades de salud de todos los residentes en el país; adicionalmente, es necesario tener en consideración que la apuesta principal es garantizar el acceso a los servicios de salud, sin discriminación por su capacidad de pago.

**3. Balance del sistema**

A continuación, se presentan en pesos constantes de 2025 los usos proyectados del sistema, así como los balances proyectados a 2034. La **Tabla 8** muestra las trayectorias de usos presentadas por el MSPS las cuales incorporan los ajustes emanados de los debates en cámara y los cambios en la temporalidad de la reglamentación e implementación dado los tiempos del trámite legislativo. Las fuentes se actualizan a los montos contenidos en el Decreto con fuerza de ley 1523 de 2024 y se incluye la actualización de los rubros de cotizaciones y otras fuentes con base en la información a cierre de 2024. Con base en lo expuesto, en la **Tabla 9** se presenta el balance proyectado del Sistema de Salud considerando los cambios presentados en el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes y la ponencia para tercer debate presentada por la Comisión Séptima del Senado de la República.

Fuentes-Usos	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Impuestos saludables	3.093	3.220	3.352	3.490	3.636	3.790	3.953	4.123	4.302	4.492
Aporte Nación	38.173	41.400	44.210	48.922	53.574	58.726	64.247	70.277	76.796	83.874
Cotizaciones	36.053	37.121	38.219	39.355	40.531	41.767	43.062	44.410	45.813	47.266
SGP salud (100%)	19.061	20.116	22.437	23.227	24.972	25.601	26.796	27.952	29.126	30.286
Otras fuentes	7.953	8.226	8.509	8.802	9.108	9.429	9.764	10.113	10.478	10.857
<b>Fuentes</b>	<b>104.240</b>	<b>109.956</b>	<b>116.956</b>	<b>124.408</b>	<b>131.475</b>	<b>138.190</b>	<b>144.609</b>	<b>150.608</b>	<b>156.232</b>	<b>161.665</b>
Usos	100.949	109.725	114.917	121.732	128.866	135.442	142.004	148.922	156.223	163.897
<b>Balance</b>	<b>292</b>	<b>231</b>	<b>1.679</b>	<b>1.926</b>	<b>2.310</b>	<b>3.717</b>	<b>5.655</b>	<b>7.783</b>	<b>10.114</b>	<b>12.689</b>

Nota. Miles de millones de pesos constantes de 2025. Gastos remitidos por el MSPS. Fuentes estimadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En particular, con relación a la destinación específica de impuestos saludables, establecida en el articulado del proyecto de ley, supone una recomposición de los gastos en el presupuesto general de la nación, a fin de que se garantice el balance de los ingresos de la Nación.

<sup>12</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

<p>fundamental que estas modificaciones sean acompañadas de lineamientos claros y apoyo técnico para garantizar su implementación efectiva y sostenible.</p> <p>III. <b>Excedentes del proceso de saneamiento de aportes patronales financiados con recursos del situado fiscal y del sistema general de participaciones:</b> Estos recursos correspondientes a las vigencias 1994 a 2016 se destinarán, si las entidades territoriales lo consideran pertinente, al pago de la deuda por conceptos de servicios y tecnologías en salud prestados a la población migrante no afiliada, la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y de no existir deudas por estos conceptos, al saneamiento de deudas laborales de las ESE, entre otros pasivos de estas entidades que requieran ser saneados para garantizar su operación de acuerdo con lo que defina la entidad territorial. Es importante señalar que estos recursos estarían destinados al pago de deudas y en todo caso, es potestativo de las Entidades Territoriales. El Ministerio de Salud determinó que el monto ascendería a <b>\$69.339 millones de pesos de 2024</b>.</p> <p>IV. <b>Excedentes del sector salud:</b> Los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del SGSSS a 31 de diciembre de 2019, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores, pago de deudas de la atención de urgencia de la población migrante no afiliada a cargo de los departamentos y distritos y de no existir estas deudas, al pago de pasivos de las ESE. De acuerdo a la información suministrada por el MSPS, los recursos ascienden a <b>\$14.167 millones</b>.</p> <p>Los recursos recaudados de la estampilla pro-salud se podrán destinar al pago de deudas por servicios y tecnologías de salud sin cobertura en el PBS, prestados a los afiliados al régimen subsidiado de salud. Como se señaló, el monto de saldos de cuentas maestras incluye lo correspondiente a excedentes del sector salud. De acuerdo con la información suministrada por el MSPS, los recursos ascienden a <b>\$16.313 millones</b>.</p> <p>La inclusión de la población migrante podría implicar una presión adicional sobre los recursos si los excedentes no son suficientes para cubrir esta demanda.</p> <p>V. <b>Mecanismo de crédito a través del Grupo Bicentenario:</b> El artículo 81 autoriza la creación de mecanismos de crédito a través del Grupo Bicentenario para sanear pasivos de las Entidades Promotoras de Salud (EPS).</p> <p>Conviene señalar que si bien para el caso de impago de las IPS públicas, la ADRES puede acudir al pago de las cuotas con cargo a los recursos que destine el Estado a dichas IPS, esto mismo no aplica en el caso de las prestadoras privadas. Por lo cual, aunque las medidas mencionadas podrían aliviar temporalmente las obligaciones financieras del sector, podrían implicar costos fiscales en caso de que dichas garantías o compensaciones no se encuentren sujetas al techo de gasto del Sector Salud. Además, esto no garantiza la efectividad de los planes de saneamiento, que podría repercutir en necesidades adicionales de recursos a futuro.</p> <p><b>4.3. Determinantes sociales de la salud.</b></p> <p>El proyecto de ley señala que el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, para la intervención de los determinantes sociales de la salud, destinarán recursos adicionales de fuentes diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías en salud. Estos gastos deberán ser acompañados de manera progresiva con el MFMP y en el marco de las competencias asignadas a cada sector que interviene en dichos determinantes.</p>	<p>-----</p> <p><b>4.4. Cuentas de destinación específica.</b></p> <p>El proyecto mantiene la creación de dos cuentas de destinación específica: Cuenta de Atención Primaria en Salud y Cuenta de Fortalecimiento de la Red Pública Hospitalaria. Este Ministerio reitera que presupuestalmente no modifica las condiciones actuales de fondo, de modo que no resulta conveniente establecer cuentas de esta naturaleza con ingresos y destinaciones específicas.</p> <p>Si bien se incluyó en el texto el artículo 21 que señala que la ADRES podrá realizar los traslados presupuestales entre las cuentas independientes del Fondo Único Público de Salud, aún se presentarán rigideces producto de las disposiciones legales vigentes que rigen la destinación de los ingresos que administra la ADRES para poder realizar los traslados, por lo que, si bien la ADRES cuenta con autonomía presupuestal, no es recomendable mantenerlas.</p> <p>Así mismo, el artículo 24 de la ponencia sobre la Cuenta General para el Manejo y Destinaciones <b>de los demás</b> recursos del Fondo Único Público de Salud señala que todos los recursos que conforman la cuenta harán unidad de caja excepto los presupuestados para el fondo de la atención de catástrofes y epidemias, y el pago de servicios de mediana y alta complejidad.</p> <p><b>4.5. Manual tarifario.</b></p> <p>La expedición del manual tarifario debe ser consistente en tiempo con el momento en el que se dé la implementación de la reforma, en tanto se trata de uno de los mecanismos de contención del gasto propuestos en el proyecto.</p> <p><b>4.6. Servicios Sociales Complementarios en Salud.</b></p> <p>El artículo 28 ya no establece una lista taxativa como se había presentado inicialmente en el proyecto, así las cosas, al MSPS le corresponde determinar los servicios que serán incluido y, consecuentemente, deberá ser consistente con el MFMP, según la priorización y definiciones que al respecto realice el MSPS con cargo a los recursos de ese sector administrativo, en cumplimiento de la autonomía presupuestal prevista en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Así mismo, el parágrafo 2 adicionó como beneficiarios del transporte de cadáveres a la población campesina y Rrom, por lo que será necesario delimitarla con miras a poder establecer el costo de la medida.</p> <p><b>4.7. Transformación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y sus condiciones:</b> De acuerdo con el proyecto de ley, las EPS tienen la posibilidad de transformarse en Gestoras de Salud y Vida bajo ciertas condiciones, en cuyo caso, deben sanear sus pasivos reconocidos con los actuales prestadores.</p> <p>Por lo anterior, dado que la mayoría de las EPS no cumple con las condiciones de habilitación financiera de acuerdo con lo señalado por la Superintendencia Nacional de Salud, y, especialmente, no cuenta con los activos suficientes para solventar sus pasivos, es posible que estas EPS entren en proceso de liquidación por la acumulación de pasivos reconocidos insolutos, los cuales pueden ocasionar presión fiscal sobre la Nación.</p> <p><b>4.8. Entidades de Salud del Estado Itinerantes:</b> Operarán en las zonas dispersas, rurales o de difícil acceso geográfico. Esta medida debe cuantificarse y señalar su fuente de financiación, toda vez que el artículo señala que estas entidades prestarán atención básica, preventiva y especializada, contando con equipo de última tecnología, suministros médicos, medicamentos, equipos de diagnóstico y personal de salud con experiencia. En ese sentido, resulta conveniente incluir dentro del articulado cuál será la entidad encargada de asumir dichas actividades.</p>
<p><b>4.9. Oferta institucional para la formación gradual y posgradual:</b> Adicionalmente se plantea aumentar los cupos para la formación del talento humano en salud y propone que se desarrolle un programa de inversión para que todas las ISE sean reconocidas como escenarios de docencia. La implementación del plan de inversión requiere de recursos que no han sido cuantificados ni proyectados por el MSPS.</p> <p><b>4.10. Régimen de transición y evolución hacia el Sistema de Salud:</b> Es importante verificar los tiempos señalados en la propuesta con respecto al estudio de implementación que se haya hecho, ya que estos tiempos se acortaron con respecto al anteproyecto de ley para cumplir con toda la transformación del sistema. En dos años se plantea que todo el sistema esté operativo y que las EPS hayan realizado su transición a Gestoras de Salud y Vida, y en tres años, la ADRES deberá contar con toda la capacidad operativa necesaria para cumplir con sus funciones.</p> <p><b>4.11. Formalización laboral y régimen especial para trabajadores del sector salud:</b> La garantía de recursos anuales para formalizar la situación laboral del personal sanitario, así como la creación de un régimen especial para trabajadores del Sector Salud, el cual incluya un sistema especial de estímulos salariales y no salariales, y el reconocimiento de incentivos para el personal que labore en zonas rurales, de difícil acceso o en condiciones de alta complejidad. Este compromiso se adelantará de manera progresiva y dentro de los límites del MFMP. Finalmente, se resalta que todas las disposiciones contenidas en el proyecto y su implementación deberán considerar los principios constitucionales y legales de disciplina fiscal y de planeación presupuestal vigentes, en particular los establecidos en los artículos 2, 12, 13, 20, 21, 39 y 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.</p> <p>En este sentido, y conforme a lo expuesto en este documento, el impacto fiscal estimado del proyecto de ley del asunto <b>puede incorporarse de forma compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo</b>, manteniendo la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de las finanzas públicas. Es así que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite <b>concepto aprobatorio</b> al Proyecto de Ley de la referencia en la medida en que las obligaciones corrientes del sector salud acumuladas al cierre de 2024 sean cubiertas según la priorización y definiciones que al respecto realice el MSPS con cargo a los recursos de ese sector administrativo, en cumplimiento de la autonomía presupuestal prevista en el artículo 110 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p><b>LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO</b>  Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público  <small>009740099@congreso.gov.co</small></p>	<p style="text-align: center;"><b>Comisión Séptima Constitucional Permanente</b></p> <p><b>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., al día (29) del mes de julio del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza <b>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</b>, las siguientes consideraciones:</p> <p><b>CONCEPTO:</b> MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO</p> <p><b>REFRENDADO POR:</b> VICEMINISTRO TECNICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO DR LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO</p> <p><b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> No 410/25 SENADO - 312/24 CAMARA ACUMULADO 135/24 CÁMARA</p> <p><b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DE LA CUAL SE TRANSFORMA EL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p><b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> TRECE (13) FOLIOS</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El secretario</p> <p style="text-align: center;">   <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b>  Secretario General  Comisión Séptima  Senado de la República </p>

# CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 369 DE 2024 SENADO, 251 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del Expresidente José María Rojas Garrido en el centenario de su natalicio.*

<div style="text-align: center;">  <p><b>Hacienda</b></p> </div> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Presidente  <b>LIDIO GARCÍA TURBAY</b>          Senado de la República  <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>          Carrera 7 No. 8-68          Bogotá D.C.,</p> <div style="text-align: center;">  <p>Radicado: 2-2025-046425              Bogotá D.C., 29 de julio de 2025 15:37</p> </div> <p style="text-align: right;">Radicado entrada          No. Expediente 36718/2025/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley No. 369 de 2024 Senado, 251 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del Expresidente José María Rojas Garrido en el centenario de su natalicio."</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:          El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto honrar la memoria y obra del presidente de la República, José María Rojas Garrido, al cumplirse el bicentenario de su natalicio.</p> <p>Para el efecto, se autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, a través de las partidas o traslados presupuestales necesarios y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, recursos para las siguientes obras:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elaboración y ubicación de una placa conmemorativa por el bicentenario del natalicio de José María Rojas Garrido (1824-2024) en la ciudad de Neiva, Huila</li> <li>2. Mejoramiento de la infraestructura del colegio José María Rojas Garrido, ubicado en el municipio El Agrado, Huila.</li> <li>3. Dotación y mejoramiento de la infraestructura de la biblioteca pública municipal José María Rojas Garrido, en el municipio de El Agrado, Huila.</li> <li>4. Recopilación, selección y publicación en medio físico y digital, de las obras, discursos y escritos políticos del presidente José María Rojas Garrido, por parte de la Biblioteca Nacional y el Archivo General de la Nación.</li> <li>5. Producción y emisión de una crónica o documental audiovisual que recoja la vida y obra del presidente José María Rojas Garrido, el cual deberá ser transmitido por alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.</li> <li>6. Publicación de un libro biográfico e ilustrativo del presidente José María Rojas Garrido, con el fin de que se distribuya un ejemplar para cada una de las bibliotecas públicas dentro del territorio nacional.</li> </ol> <p style="font-size: small;">1 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Al respecto, es pertinente señalar que las actividades que se autorizan en el proyecto de ley, con el fin de ser financiadas por parte de la Nación, dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996<sup>2</sup>) que al respecto establece:</p> <p><i>"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</i></p> <p>Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>3</sup> manifestó:</p> <p><i>"... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado—limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"</i>.</p> <p>Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001<sup>4</sup>, sostuvo lo siguiente:</p> <p><i>"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.</i></p> <p style="font-size: x-small;">2 COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110. Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.</p> <p style="font-size: x-small;">3 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz</p> <p style="font-size: x-small;">4 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa</p>
<p>No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria<sup>5</sup>. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, <b>si así lo propone luego el Gobierno</b>.</p> <p>Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y <b>los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo</b>.</p> <p>Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996— preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, <b>de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno</b>, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993" (...). (El resaltado no se encuentra en el texto original).</p> <p>Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal<sup>6</sup> que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).</p> <p>Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Por lo expuesto, los gastos que podría ocasionar esta iniciativa para la Nación, relacionados honra la memoria y obra del Presidente de la República, José María Rojas Garrido, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996<sup>7</sup>.</p>	<p>Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014, se indicó lo siguiente:</p> <p><i>"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..."</i> (Subrayas fuera de texto).</p> <p>En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003<sup>8</sup>, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO</b>          Viceministro General          Ministerio de Hacienda y Crédito Público          DGPPN/OAJ</p> <p><b>Proyecto:</b> Edgar Federico Rodríguez Aranda  <b>Revisó:</b> Germán Andrés Rubio Castiblanco  <b>Revisó:</b> Camilo Gutiérrez</p> <p><b>Con copia:</b> Dr. Diego Alejandro González González. Secretario General del Senado de la República.</p> <p style="font-size: x-small;">5 Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."</p>

**CONTENIDO**

Gaceta número 1256 - Martes, 29 de julio de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

**Págs.**

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la ponencia propuesta para tercer debate al proyecto de Ley número 410 de 2025 Senado, 312 de 2024 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 135 de 2024 Cámara, por medio de la cual se transforma el Sistema de Salud en Colombia y se dictan otras disposiciones .....	1
Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley número 369 de 2024 Senado, 251 de 2024 Cámara, por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del Expresidente José María Rojas Garrido en el centenario de su natalicio .....	5