

### 3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2023-059776

Bogotá D.C., 10 de noviembre de 2023 17:24

Honorable Congresista  
**MARTHA PERALTA EPIEYÙ**  
Comisión séptima Constitucional Permanente  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPUBLICA**  
Carrera 7 No. 8-62  
Ciudad

Radicado entrada  
No. Expediente 50232/2023/OFI

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley No. 017 de 2023 Senado, "Por la cual se establece el reconocimiento del tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Pensiones al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en la atención y mitigación de los efectos derivados de la pandemia COVID 19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021 "Ley Heroínas y Héroes de Bata Blanca".

Respetada Congresista,

De manera atenta, dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, y en atención a la solicitud elevada por la H.S. Lorena Rios Cuéllar, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto publicado del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "Reconocer el tiempo doble en número de semanas cotizadas ante el Sistema General de Seguridad Social en Pensión al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo a esta que realizaron la prestación personal de servicios en salud tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia COVID 19, entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021"<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> Artículo 1 del Proyecto de Ley, Gaceta del Congreso de la Republica No 948 de 2023

Continuación oficio

Para el cumplimiento de los fines del proyecto bajo estudio, se pretende reconocer el doble de semanas de cotización entre el 7 de marzo de 2020 y el 6 de marzo de 2021 al personal médico y demás trabajadores de la salud o de apoyo que hayan prestado sus servicios en actividades tendientes a prevenir, superar o mitigar los efectos de la pandemia, lo cual redundaría en el reconocimiento de 50 semanas sin cotización efectiva.

Con el fin de estimar el impacto fiscal que implicaría la entrada en vigencia de esta propuesta, teniendo en cuenta que se permitiría el acceso a una pensión con cotizaciones en un número equivalente a las 1.300 semanas que establece actualmente la Ley, este Ministerio ha tomado por base el promedio mensual del IBC de este grupo de cotizantes, que para 2021 fue de \$5.203.266,28.

Ahora bien, tomando en cuenta la duración de la emergencia sanitaria, se podría esperar que los beneficiarios del proyecto se pensionen con 50 semanas menos, es decir 1.250 semanas, lo cual tiene dos efectos principales: por una parte, un aumento del 2,97% en el subsidio implícito a las mesadas pensionales y, por otra, un incremento del 13,2 % en el número personas que se pensionarían, el cual pasaría de un total de 145.845 pensionados a uno de 165.144, es decir 19.299 pensiones adicionales en todo el horizonte de la proyección, hasta 2073. Bajo este planteamiento, se estima que en 2024, primer año de la proyección, el valor estimado de las mesadas se incrementaría en cerca de **\$17,7 mil millones**, pasando de **\$133,5 mil millones a \$151,2 mil millones**, tal como se refleja en la información de las columnas (5), (6) y (7) del siguiente cuadro:

**Gasto adicional estimado por efecto del proyecto de Ley  
Años 2024 a 2033  
\$Miles de millones - Precios corrientes**

Año	N° acumulado de Pensionados con escenario actual	N° acumulado de Pensionados con PL	Diferencia en número de pensionados	Valor mesadas sin PL \$miles de millones	Valor mesadas con PL \$miles de millones	Diferencia en valor \$miles de millones	Mesada promedio \$Millones
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
2024	5.411	6.127	716	133,5	151,2	17,7	3,8
2025	11.065	12.529	1.464	429,3	486,1	56,8	4,0
2026	16.925	19.165	2.240	751,3	850,7	99,4	4,1
2027	22.973	26.014	3.041	1.103,0	1.249,0	146,0	4,3
2028	28.967	32.802	3.835	1.479,0	1.674,8	195,8	4,4
2029	34.935	39.561	4.626	1.874,2	2.122,3	248,2	4,5
2030	41.050	46.486	5.436	2.295,4	2.599,4	304,0	4,6
2031	47.083	53.318	6.235	2.742,3	3.105,4	363,1	4,8
2032	53.074	60.103	7.029	3.209,9	3.635,0	425,1	4,9
2033	58.493	66.240	7.747	3.682,8	4.170,6	487,8	5,1

Este valor de **\$17,7 mil millones** sería el resultado de las 716 pensiones adicionales en 2024, que pasarían de ser 5.411, en el escenario actual, a ser 6.127 por efecto del proyecto de ley. El valor anual iría incrementándose gradualmente por efecto del mayor número de pensionados y del mayor subsidio por mesadas hasta llegar a **\$487,8 mil millones** en 2033 (Columna 7). Esto es, en los primeros 10 años de la proyección, desde 2024 hasta 2033, se generarían gastos adicionales por **un valor nominal acumulado de \$2.344 mil millones**.



Continuación oficio

Respecto de este tipo de propuestas legislativas, es importante destacar que el artículo 334 de la Constitución Política consagra la sostenibilidad fiscal como una herramienta que debe ser utilizada por las tres ramas del poder público, Legislativa, Ejecutiva y Judicial, en el ejercicio de sus funciones, con el fin de cumplir con los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho, de manera que la sostenibilidad fiscal no es una responsabilidad privativa de la rama Ejecutiva del poder público, sino que además debe orientar el ejercicio de las competencias de todas las ramas y órganos del poder público.

Dadas las implicaciones fiscales que tendría la propuesta de ley analizada, y teniendo en cuenta que los recursos que se requerirían para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Trabajo, se hace necesario resaltar **la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003**, el cual establece que toda iniciativa, a través de sus autores y ponentes, 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.

Adicionalmente, la propuesta podría resultar inconstitucional, dado que artículo 48 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 001 de 2005, bien señala que *"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."* Además, consagra como requisito para adquirir el derecho a la pensión el cumplimiento de la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, consagrados en las leyes, entre otros, y para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones, estando proscrito, en todo caso, la posibilidad de regímenes especiales ni exceptuados.

Por último, se debe tener presente que la Ley 2294 de 2023 *"Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida'"*, recientemente aprobado por el Congreso, de iniciativa de este Gobierno, expone en sus bases que el Gobierno nacional *"adelantará una reforma pensional con enfoque de la garantía del derecho, incluyente y equitativa a través del sistema de pilares. Se generarán escenarios de diálogo social nacional, con participación de todos los interlocutores: Gobierno Nacional, gobiernos locales, sector privado, organizaciones sindicales, gremios empresariales, academia, organizaciones sociales y asociaciones de personas mayores. Esta reforma aumentará la cobertura y la progresividad del sistema pensional tanto en la etapa de ahorro o acumulación de derechos como en la de desacumulación o disfrute de beneficios."*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Páginas 65 de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>



Continuación oficio

En línea con lo anterior, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo, radicó el pasado 22 de marzo del año en curso, el proyecto de Ley 293 de 2023 Senado, "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez - Reforma Pensional"<sup>4</sup>, el cual cursa trámite legislativo y se encuentra actualmente pendiente de discusión y aprobación en segundo debate, por lo que se invita a los autores y ponentes del proyecto bajo estudio a proponer, debatir y concertar este tipo de propuestas en el marco del trámite legislativo de la reforma pensional.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA**

Viceministra Técnica

OAJ/DGRESS/DGPPN

Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodriguez  
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco  
Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, Julián Niño, David Herrera – No. Interno VT: 353.

Con Copia: Dr. Praxere José Ospina. Secretario Comisión Séptima Constitucional del Senado

<sup>4</sup> [http://www.secretariassenado.gov.co/legibus/legibus/proyecto\\_ley\\_S0293\\_2023\\_legislatura\\_2022\\_2023.html](http://www.secretariassenado.gov.co/legibus/legibus/proyecto_ley_S0293_2023_legislatura_2022_2023.html)

Firmado digitalmente por: MARIA FERNANDA VALDES VALENCIA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO