

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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° 557

Bogotá, D. C., lunes, 29 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2021 SENADO

por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia.

Bogotá D.C., 24 de mayo de 2023.

Doctor

H.S. JOSE ANTONIO CORREA

Comisión Segunda Constitucional

H. Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de **ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 174 de 2021 Senado** <<Por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia>>.

Respetado Vicepresidente.

En mi condición de Senadora de la Republica y atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado y a lo establecido en los artículos 150, modificado por el artículo 14 de la Ley 974 de 2005; 156 y 173 de la Ley 5 de 1992, presento informe de **ponencia positiva** para **segundo debate** del **Proyecto de Ley número 174 de 2021 Senado**, <<Por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia>>.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley (en adelante, PL) fue radicado el 23 de agosto de 2021 siendo autoría del senador Antonio Sanguino Páez, quien fue designado el 18 de noviembre de 2021 mediante oficio CSE-CS-CV19-0566-2021 como ponente único.

La presente iniciativa fue aprobada de forma unánime en primer debate en la Comisión Segunda del Senado el día siete (7) de diciembre de 2021, realizándose la modificación del artículo 3 atendiendo a las indicaciones y recomendaciones dadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Asimismo, mediante oficio CSE-CS-CV19-0336-2022 se comunicó la reasignación de la ponencia.

II. OBJETO Y DISPOSICIONES NORMATIVAS DEL PROYECTO DE LEY APROBADO EN PRIMER DEBATE

Se afirma en la exposición de motivos (Sanguino Páez, 2021), que el objeto del PL en mención es:

(...) exaltar la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista, viceministro, concejal, secretario de Educación de Bogotá; conocido como el *maestro de maestros*, Abel Rodríguez Céspedes, quien dedicó su vida a luchar por los derechos de los maestros y mejorar el sistema educativo del país (p. 3).

A continuación, se presenta el texto definitivo del PL aprobado en primer debate:

PROYECTO DE LEY No. 174 de 2021 Senado

“POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN EXALTA LA MEMORIA, VIDA Y OBRA DEL DOCENTE, CONSTITUYENTE, SINDICALISTA Y POLÍTICO COLOMBIANO ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES POR SU APORTE AL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA

ARTÍCULO 1º. Objeto. La nación exalta la memoria, vida y obra del docente, sindicalista, constituyente y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por una vida dedicada al servicio público y al fortalecimiento del sistema educativo en Colombia.

ARTÍCULO 2º. Honores Públicos. Ríndase honores públicos al docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por la Mesa Directiva del Senado de la República, con la presencia de altos funcionarios del Gobierno Nacional, miembros del Congreso de la República y demás autoridades locales y regionales. Parágrafo: Copia de la presente ley será entregada en letra de estilo, en el acto especial y protocolario dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 3º. Homenaje. Autorícese al Gobierno Nacional a incorporar los recursos necesarios para que se financie un producto audiovisual corto con perfil multiplataforma que exalte la memoria, vida y obra del docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes, el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.

ARTÍCULO 4º. Autorizaciones. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.

ARTÍCULO 5ª. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

III. ELEMENTOS DESTACADOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y JUSTIFICACIONES ADICIONALES PARA LA PONENCIA DE SEGUNDO DEBATE

1. El maestro Abel nació en el municipio de Piedras, en el departamento de Tolima en 1947. Su formación docente la recibió en Ibagué donde estudió en el internado de la Escuela Normal de Varones financiado por una beca oficial que adquirió por ser un alumno destacado, así obtuvo el título de maestro (1965) (Sanguino Páez, 2021).

2. Su labor como educador inició en una institución rural en Algeciras (Huila); después, mediante concurso llega como maestro de primaria a Bogotá (1967). (Cátedra Abel Rodríguez Céspedes, s.f.)

3. Su legado se encuentra en los distintos roles que asumió como constituyente, dirigente sindical y maestro, este último rol lo realizó con gran dedicación y esmero, para lo cual es importante destacar su preocupación por la persona humana al considerarla como el eje fundamental de su militancia pedagógica.

4. Su trayectoria como pedagogo graduado en el año de 1966 en la Escuela Normal de Varones, de Ibagué -Tolima, lo condujo a un viaje colmado de éxitos académicos y profesionales que significaron el título de doctor Honoris Causa, en 2003, de la Universidad Pedagógica Nacional. (Cátedra Abel Rodríguez Céspedes, s.f., pág. 5)

5. Asimismo, ese legado se ve reflejado en tres lecciones. La primera, en la cual presenta la pedagogía como pensamiento y como realización de lo humano. La segunda, es la enseñanza como fundamento de la pedagogía. Y la tercera, relacionada con los maestros como intelectuales de la pedagogía (Cátedra Abel Rodríguez Céspedes, s.f.).

6. En lo que respecta a los logros del maestro Abel en el campo sindical, fueron mayúsculos, resaltando la concertación y negociación del Estatuto de Docente. En la dirigencia de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación - FECODE, promovió la unidad de los trabajadores en la Central Unitaria de Trabajadores - CUT y lideró el Movimiento Pedagógico Nacional, considerado como uno de los más importantes del magisterio en toda su historia, pues gracias a este se promulgo la Ley General de Educación. De igual modo, contribuyó para que en la Constitución de 1991, la educación fuera consagrada como un derecho fundamental de los niños y como una obligación principal del Estado que condujo a que fuera el gerente del Primer Plan Decenal de Educación, viceministro de educación y Ministro de Educación (e), entre otros cargos destacados. (Corporación Nuevo Arcoiris, s.f.)

IV. EXAMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La exposición de motivos del PL en mención (Sanguino Páez, 2021), contiene los siguientes fundamentos constitucionales y legales que resultan más que pertinentes para esta ponencia.

El primero de aquellos es el artículo 70 de la Constitución Política que establece, entre otros deberes, el que el Estado deba de promover y fomentar el acceso a la cultura por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, profesional, técnica, y artística, durante todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional (Sanguino Páez, 2021)

Así mismo, el numeral 15 del artículo 150 de la Constitución Política establece como facultad del Congreso de la República, por medio de la elaboración de leyes “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la Patria”.

En la Sentencia C-817 de 2011 precisó que:

La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:

- 1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas [...] exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad’.*

2. *Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia reiterada, [e]sta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a ‘decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria’ y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley.*

3. *El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte sólo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.*

(Sentencia C-817/11, 2011, pág. 5)

V. PROCEDIMIENTO DE CONSULTA PREVIA A LAS COMUNIDADES ÉTNICAS

El presente PL como medida legislativa NO requiere el procedimiento de consulta previa a las comunidades étnicas por cuanto no implica para aquellas, establecer restricciones o conceder beneficios directos que pueda comprometer su autonomía, idiosincrasia o diversidad cultural.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

El presente proyecto NO está orientado a conminar u ordenar de manera un gasto, sino autorizar al Gobierno Nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones y de acuerdo a sus consideraciones, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

Para tal efecto, se transcribe a continuación apartes de la sentencia C-500/2005, mediante la cual se citan, entre otras, la sentencia-399 de 2003, en los siguientes términos:

C-399 de 2003:

“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”. (Sentencia C- 500/05, 2005, págs. 13-14)

En consecuencia, de conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se considera que el PL NO ordena gasto ni genera beneficios tributarios.

VII. CONFLICTOS DE INTERESES

Conforme a lo establecido en los artículos 1° y 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó parcialmente la Ley 5 de 1992, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se considera que la participación en la discusión y votación de este Proyecto de Ley NO implicaría, para algún congresista, una situación de conflicto de intereses por cuanto no reportaría un beneficio particular, actual y directo en su favor o de terceros. No obstante, se reitera, que la declaración de los potenciales conflictos de intereses y los impedimentos respectivos, que puedan surgir en el ejercicio

de funciones legislativas en relación al trámite de este proyecto de ley, son de carácter personal.

VIII. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, presento **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia solicito a las y los senadores **DAR TRÁMITE EN SEGUNDO DEBATE** al **Proyecto de Ley** número **174 de 2021 Senado** “*Por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia*”, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los senadores sea discutido y aprobado por esta Corporación.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gloria Inés Flórez Schneider'. The signature is fluid and cursive. A small, faint watermark is visible in the center of the signature, containing the text '29 MAY 2023' and 'FL174S-2021 ABEL RODRIGUEZ'.

GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER

Senadora de la República

Ponente

UTL. H.S. Gloria Inés Flórez Schneider.

Referencias

Cátedra Abel Rodríguez Céspedes. (s.f.). *redacademica.edu.co*. Obtenido de *redacademica.edu.co*:

<https://www.redacademica.edu.co/sites/default/files/2022-10/CATEDRA%20ABEL%20RODRIGUEZ.pdf>

Corporación Nuevo Arcoiris. (s.f.). *Corporación Nuevo Arcoiris*. Obtenido de <https://www.arcoiris.com.co/2012/09/abel-rodriguez-una-vida-al-servicio-de-la-educacion/>

Sanguino Páez, A (2021). Proyecto de ley 174 de 2021. "Por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia" Bogotá: Senado de la República, Congreso de la República de Colombia.

Sentencia C- 500/05, Referencia: OP-083 (Corte Constitucional 17 de 05 de 2005).

Sentencia C-817/11, expediente D-8490 (Corte Constitucional 01 de 11 de 2011).

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**PROYECTO DE LEY No. 174 de 2021 Senado**

“POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN EXALTA LA MEMORIA, VIDA Y OBRA DEL DOCENTE, CONSTITUYENTE, SINDICALISTA Y POLÍTICO COLOMBIANO ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES POR SU APORTE AL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,**DECRETA**

ARTÍCULO 1º. Objeto. La nación exalta la memoria, vida y obra del docente, sindicalista, constituyente y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por una vida dedicada al servicio público y al fortalecimiento del sistema educativo en Colombia.

ARTÍCULO 2º. Honores Públicos. Ríndase honores públicos al docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por la Mesa Directiva del Senado de la República, con la presencia de altos funcionarios del Gobierno Nacional, miembros del Congreso de la República y demás autoridades locales y regionales. Parágrafo: Copia de la presente ley será entregada en letra de estilo, en el acto especial y protocolario dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 3º. Homenaje. Autorícese al Gobierno Nacional a incorporar los recursos necesarios para que se financie un producto audiovisual corto con perfil multiplataforma que exalte la memoria, vida y obra del docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes, el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.

ARTÍCULO 4º. Autorizaciones. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.

ARTÍCULO 5ª. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**SENADO DE LA REPÚBLICA****PROYECTO DE LEY No. 174 de 2021 Senado**

“POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN EXALTA LA MEMORIA, VIDA Y OBRA DEL DOCENTE, CONSTITUYENTE, SINDICALISTA Y POLÍTICO COLOMBIANO ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES POR SU APORTE AL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,**DECRETA**

ARTÍCULO 1º. Objeto. La nación exalta la memoria, vida y obra del docente, sindicalista, constituyente y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por una vida dedicada al servicio público y al fortalecimiento del sistema educativo en Colombia.

ARTÍCULO 2º. Honores Públicos. Ríndase honores públicos al docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por la Mesa Directiva del Senado de la República, con la presencia de altos funcionarios del Gobierno Nacional, miembros del Congreso de la República y demás autoridades locales y regionales. Parágrafo: Copia de la presente ley será entregada en letra de estilo, en el acto especial y protocolario dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 3º. Homenaje. Autorícese al Gobierno Nacional a incorporar los recursos necesarios para que se financie un producto audiovisual corto con perfil multiplataforma que exalte la memoria, vida y obra del docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes, el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.

ARTÍCULO 4º. Autorizaciones. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.

ARTÍCULO 5ª. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria Mixta (Presencial – Virtual) de la Comisión Segunda del Senado de la República del día siete (07) de diciembre del año dos mil veintiuno (2021), según consta en el Acta No. 16 de Sesión Mixta de esa fecha, de acuerdo a la **Resolución 181 del 10 de abril de 2020** *“Por la cual se adopta medidas que garanticen el desarrollo de sesiones no presenciales en el Senado de la República, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional. Para no interrumpir el normal funcionamiento de la Rama Legislativa”*, expedida por la Mesa Directiva del Senado.

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Presidenta
Comisión Segunda
Senado de la República

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Bogotá D.C., 26 de mayo de 2023

AUTORIZAMOS EL PRESENTE INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PRESENTADO POR LA HONORABLE SENADORA GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER, AL PROYECTO DE LEY No. 174 de 2021 Senado "POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN EXALTA LA MEMORIA, VIDA Y OBRA DEL DOCENTE, CONSTITUYENTE, SINDICALISTA Y POLÍTICO COLOMBIANO ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES POR SU APORTE AL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA", PARA SU PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO.

GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER

Presidenta
Comisión Segunda
Senado de la República

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2022 (SENADO) – 337 DE 2021 (CÁMARA)

por medio [de la] cual se dictan normas orientadas a fortalecer las garantías de atención en salud en el Sistema General de Seguridad Social Integral.

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 190/22 (S) – 337/21 (C)** “*por medio [de la] cual se dictan normas orientadas a fortalecer las garantías de atención en salud en el Sistema General de Seguridad Social Integral*”.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 254 de 2023, 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 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden¹:

1. CONTENIDO

La propuesta pretende “[...] establecer una garantía expresa para que las personas que hayan causado su derecho a la pensión y se encuentren en el periodo comprendido entre la solicitud del reconocimiento de su pensión de vejez, invalidez o sobrevivencia, y el pago efectivo de las mesadas pensionales, reciban una atención en salud de forma continua, oportuna y efectiva”. Bajo esta perspectiva, el proyecto de ley se compone de cuatro (4), a saber: objeto (art. 1°); adicionar un parágrafo al artículo 159 de la Ley 100

¹ Cabe manifestar que esta Cartera ya se había pronunciado, en una etapa previa del trámite legislativo, frente al entonces **PL 337/21 (C)** “*por medio de la cual se dictan normas orientadas a fortalecer las garantías de atención en salud en el Sistema General de Seguridad Social Integral*” (Cfr. Rad. N° 202211400056471 del 14 de enero de 2022 con base en el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1734 de 2021).

de 1993 (art. 2º); reglamentación (art. 3º) y; por último, vigencia y derogatoria (art. 4º).

2. CONSIDERACIONES

2.1. Analizado el texto para cuarto debate, se evidencia que se modificaron los artículos 2º y 3º del proyecto de ley, los cuales habían sido comentados con antelación, sirva para ilustrar:

<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE²</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE³</p>
<p>ARTÍCULO SEGUNDO. Adiciónese un párrafo al artículo 159 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO. Durante el período comprendido entre la solicitud del reconocimiento de la pensión de vejez y el pago efectivo de las mesadas pensionales, se les garantizarán a quienes hayan causado su derecho de pensión y a sus beneficiarios el aseguramiento y la atención en sus servicios de salud de forma continua, oportuna y efectiva. Para tal efecto, las entidades promotoras y prestadoras del servicio de salud darán cumplimiento a sus obligaciones, no podrán negarse a prestar los servicios de salud de forma continua, oportuna y efectiva durante ese período.</p>	<p>Artículo 2º. Adiciónese un párrafo al artículo 159 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO. Durante el período comprendido entre la solicitud del reconocimiento de la pensión de vejez, <u>invalidez o sobrevivencia</u> y el pago efectivo de las mesadas pensionales, se les garantizarán a quienes hayan causado su derecho de pensión y a sus beneficiarios el aseguramiento y la atención en sus servicios de salud de forma continua, oportuna y efectiva. Para tal efecto, <u>las entidades administradoras de planes de beneficios (EAPB)</u>, darán cumplimiento a sus obligaciones, no podrán negarse a prestar los servicios de salud de forma continua, oportuna y efectiva durante ese período.</p>
<p>ARTÍCULO TERCERO. El Gobierno Nacional expedirá las disposiciones reglamentarias necesarias para darle cumplimiento a la garantía establecida en el artículo anterior.</p>	<p>Artículo 3º: El Gobierno Nacional <u>a través del Ministerio de Salud y Protección Social expedirá en un término no superior a 6 meses la reglamentación normativa necesaria</u> para darle</p>

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1734 de 2021.

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 254 de 2023.

	cumplimiento a la garantía establecida en el artículo anterior.
--	---

Sobre las modificaciones en el artículo 2°, se hace perceptible que se incluyó a las personas que se encuentran en trámite de la pensión de invalidez o sobrevivencia, pues en la versión anterior solo se constituía la garantía para las personas que se encontraran en trámite de pensión de vejez; adicionalmente, se modificó la responsabilidad de garantizar el aseguramiento y se dejó a cargo de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), debido a que en la versión de primer debate se disponían a cargo de las entidades prestadoras de servicios. Al respecto, se consideran los ajustes técnicamente concordantes con la estructura actual del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

En cuanto a las modificaciones al artículo 3°, se evidencia que la facultad reglamentaria sería ejercida por el Ministerio de Salud y Protección Social, a cambio de la disposición anterior que la dejaba únicamente en el Gobierno nacional.

2.2. En relación con el análisis técnico que debe ser estimado para la discusión en cuarto debate, es pertinente señalar que en el artículo 2.1.8.4 del Decreto 780 de 2016 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”*, se dispone:

[...] **Artículo 2.1.8.4. Garantía de la continuidad del aseguramiento en salud durante el trámite pensional.** Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Régimen Contributivo que hayan radicado documentos para solicitar el reconocimiento de una pensión a cargo del Sistema General de Pensiones que no se encuentren obligados a cotizar como independientes y no perciban otros ingresos sobre los cuales se encuentren obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se seguirán las siguientes reglas:

1. Al término de la vinculación laboral se le garantizará al prepensionado y su núcleo familiar la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios a través del período de protección laboral o del Mecanismo de Protección al Cesante previstos en la presente Parte, si tuviere derecho a ellos.
2. Si no hubiere lugar al período de protección laboral o al Mecanismo de Protección al Cesante o estos se hubieren agotado, el prepensionado y su núcleo familiar podrán inscribirse como beneficiarios si cumplen las condiciones para ello o bajo la figura del afiliado adicional según lo dispuesto en la presente Parte.
3. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado se encuentra clasificado en los niveles I y II del Sisbén, podrá solicitar la movilidad con su núcleo familiar al régimen subsidiado, en los términos previstos en la presente Parte.

4. Si no reúnen las condiciones para inscribirse como beneficiarios o afiliados adicionales y el prepensionado no se encuentra clasificado en los niveles I y II del Sisbén, podrá permanecer en el régimen contributivo cuando, de manera voluntaria, continúe cotizando como independiente sobre un (1) salario mínimo mensual legal vigente, pese a la inexistencia de la obligación de cotizar.

Reconocida la pensión de vejez, la entidad administradora o pagadora de pensiones, del valor de las mesadas pensionales retroactivas descontará el valor de las cotizaciones en salud y las girará al Fosyga o quien haga sus veces, sin que la EPS tenga derecho a compensar por estas.

Cuando el prepensionado hubiere cotizado conforme a lo dispuesto en el numeral 4 del presente artículo, una vez giradas las cotizaciones por las mesadas retroactivas, el Fosyga o quien haga sus veces le devolverá el monto de las cotizaciones realizadas por el período cotizado como prepensionado, en un monto equivalente a la cotización realizada sobre un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

Para los efectos previstos en el numeral 4 del presente artículo, el afiliado registrará en el Sistema de Afiliación Transaccional, además de la novedad de su calidad de cotizante independiente, la de prepensionado. El Ministerio de Salud y Protección Social efectuará los ajustes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) que permita la identificación y pago de aportes del cotizante prepensionado.

Parágrafo. Hasta tanto entre en operación el Sistema de Afiliación Transaccional, la novedad se registrará en la EPS a través de la declaración de su calidad de prepensionado y el Ministerio de Salud y Protección Social dispondrá su identificación en la base de datos de afiliados vigente [...]

A su turno, para los casos de fallecimiento de un afiliado, en el artículo 2.1.8.5 del citado Decreto 780 de 2016 se prevé una garantía de continuidad del aseguramiento para sus beneficiarios, en los mismos términos de la protección laboral, de la siguiente manera:

Artículo 2.1.8.5. Garantía de la continuidad de la protección en salud de los beneficiarios de un cotizante fallecido. Los beneficiarios de un cotizante fallecido tendrán derecho a permanecer en el Sistema en los mismos términos y por el mismo período que se establece para los períodos de protección laboral en los términos previstos en la presente Parte cuando el cotizante fallecido tuviere derecho a ella; en todo caso, registrarán la novedad en el Sistema de Afiliación Transaccional a más tardar en el mes siguiente al fallecimiento [...].

En el marco del SGSSS actual, con dichas normas se garantiza la protección y cobertura del aseguramiento en salud a los grupos poblacionales que se pretenden amparar a través de la iniciativa. Conforme a las normas aludidas, en caso del retiro de un trabajador antes de ser incluido en la nómina de pensionados, bien sea por pensión de vejez o de invalidez, en el Decreto 780 de 2016 se determina la cobertura tanto del trabajador retirado como de su grupo familiar, dándole continuidad al aseguramiento en el SGSSS mediante diversos mecanismos, a saber: i) el período de protección laboral; ii) el

mecanismo de protección al cesante, inclusión como beneficiario en un grupo familiar; iii) la movilidad al régimen subsidiado si cumple con su condición de pobre y vulnerable o a través del régimen contributivo si así lo dispone el prepensionado; y, iv) para los beneficiarios de una pensión de sobrevivencia, en el artículo 2.1.8.5 se contempla la garantía de continuidad del aseguramiento en salud a través del periodo de protección laboral definido en el artículo 2.1.8.1 del mismo Decreto 780 de 2016.

Adicionalmente, existen varios pronunciamientos de la Corte Constitucional tendientes a garantizar la protección de los trabajadores desvinculados antes de ser incluidos en la nómina de la entidad pensional, a saber:

[...] Por lo antes expuesto, se puede concluir que para dar por terminada la relación laboral de un trabajador -tanto del sector público como del sector privado- que cumpla con los requisitos para acceder al derecho pensional, cuando tal desvinculación afecte su mínimo vital y esa circunstancia esté probada en el expediente, se requiere que: (i) la pensión de vejez este reconocida; y (ii) la persona sea incluida en nómina de pensionados⁴ [...]⁵.

De lo anterior se desprende que existen presupuestos que se han reconocido con el propósito de salvaguardar las prerrogativas de los trabajadores y que no se deben desconocer.

2.3. Cabe agregar que sobre los plazos para la reglamentación, como el estipulado en el artículo 3°, se tiene que fijar esta clase de cláusulas se ha catalogado como contrarias a nuestro ordenamiento. En efecto, sobre el límite en el tiempo de la facultad reglamentaria, de seis (6) meses, por ejemplo, la Corte ha sostenido:

[...] 48.- Respecto del primer tópico, 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, superior⁶. 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 una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-693 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵ En la misma línea, *cfr.*, sent. C-1037 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería y sent. T-824 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁶ *Cfr.* CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.

la Sala declarará 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”⁷.

Es más, en la sentencia C-765 de 2012, se acentuó:

[...] Sin embargo, recordando que el poder reglamentario es una facultad presidencial autónoma, la Corte ha precisado que su ejercicio frente a las leyes cuya aplicación corresponde a la Rama Ejecutiva no depende de una pretendida habilitación legislativa, como también que en ningún caso se extingue esta facultad por el agotamiento del término que hubiere señalado en la ley. Así, la suprema autoridad administrativa tiene entonces competencia para expedir decretos reglamentarios respecto de cualquier ley que deba ser cumplida por sus subalternos, y puede hacerlo sin límite de tiempo, pudiendo incluso modificar, reemplazar o derogar las normas que con anterioridad hubiere dictado⁸ [...] ⁹.

Por último, se ha expresado:

[...] Conforme a lo indicado en precedencia, dado que la potestad reglamentaria del Presidente es una atribución constitucional inalienable, intransferible e irrenunciable, que puede ser ejercida en cualquier tiempo, cuando el legislador, como ocurre en este caso, ha establecido un plazo, este tiene un carácter meramente “impulsor”, pues de ningún modo implica una caducidad ni impide al Gobierno modificar los reglamentos en cualquier tiempo, para ajustarlos a nuevos contextos, mientras las normas legales a las cuales se sujeta su competencia se encuentren vigentes [...] ¹⁰.

Con esto debe resaltarse que, la facultad de reglamentación es abierta y no puede condicionarse en el tiempo, so pena de distorsionarla, ya que es una de las funciones básicas que la Constitución encomienda al presidente de la República (art. 189 numeral 11)¹¹.

3. CONCLUSIONES

Por las razones expuestas, y en atención al esquema actual del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se considera que las normas que buscan garantizar la continuidad en el aseguramiento en salud pretendido en el proyecto de ley ya se

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁸ Cfr., sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto).

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-189 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

¹¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sents. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra; 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-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

encuentran dispuestas en el Decreto 780 de 2016; ahora bien, es dable estimar que, aparte de que las normas ya estén contempladas en el citado acto administrativo, la propuesta *sub examine* no resulta incompatible con el marco normativo vigente sino complementario. De otro lado, se sugiere con el mayor respeto que el impulso normativo promueva que los empleadores solo cancelen el vínculo laboral cuando los pagadores de pensiones cumplan con la condición de inclusión en la nómina de pensión, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Finalmente, para la discusión en cuarto debate, resulta conducente considerar que actualmente se tramita en la Cámara de Representantes el PL 339/23 (C), acumulado con los PL 340/23 (C), 341/23 (C) y 344/23 (C)¹², orientándose a transformar el Sistema de Salud, con el fin de garantizar el acceso pleno y efectivo al goce del derecho fundamental a la salud, independientemente de la capacidad de pago de las personas y su situación económica, pues el acceso a dicha prerrogativa no puede ser restringido por asuntos económicos.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia.

Atentamente,



GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó: 
Viceministerio de Protección Social.
Dirección Jurídica.



¹² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 323 de 2023.

C O N T E N I D O

Gaceta número 557 - Lunes, 29 de mayo de 2023
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para segundo debate y texto propuesto del Proyecto de ley número 174 de 2021 Senado, por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia.	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el Proyecto de ley número 190 de 2022 (Senado) – 337 de 2021 (Cámara), por medio [de la] cual se dictan normas orientadas a fortalecer las garantías de atención en salud en el Sistema General de Seguridad Social Integral.	15