



Comunicado 31

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Agosto 19 de 2021

La Constitución, el pacto fundamental de convivencia que nos une

SENTENCIA C-276/21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente: D-13922

Norma acusada: Ley 1955 de 2019, art. 193

PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL DEBE SER REGULADO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN. POR ESA RAZÓN, CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL ESTA DISPOSICIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2018-2022) POR VULNERAR EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA; SIN EMBARGO, LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN SE DIFIEREN A PARTIR DEL 20 DE JUNIO DE 2023. LA MEDIDA DE DIFERIMIENTO SE ADOPTA AL TENER EN CUENTA LA NECESIDAD DE NO AFECTAR LOS DERECHOS DE CIUDADANOS QUE YA SE HUBIESEN VINCULADO AL MECANISMO DEL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

1. Norma objeto de control de constitucionalidad

“LEY 1955 DE 2019” (mayo 25)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

“Artículo 193. Piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo. Las personas que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMLMV) deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) el Servicio Social Complementario de Beneficios

Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS.

En estos eventos el aporte al programa de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) deberá ser asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador o contratista. De este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo.

Sin perjuicio de lo anterior, las personas que no tengan una vinculación laboral o

no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social de que trata este artículo y serán los responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo. En todo caso, las personas deberán cumplir con los requisitos de acceso o pertenencia a los diferentes componentes del Piso de Protección Social.

Parágrafo 1°. En ningún caso el ahorro en el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos podrá ser inferior al tope mínimo establecido para ese Servicio Social Complementario.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará la materia; así mismo podrá establecer mecanismos para que los vinculados al programa BEPS, realicen ahorros en este servicio social complementario de forma conjunta con la adquisición de bienes y servicios, y para que los trabajadores dependientes cobijados por el presente artículo tengan acceso al sistema de subsidio familiar.

Parágrafo 3°. Los empleadores o contratantes que a la entrada en

vigencia de la presente Ley cuenten con trabajadores o contratistas afiliados al sistema de seguridad social en su componente contributivo, y que con el propósito de obtener provecho de la reducción de sus aportes en materia de seguridad social desmejoren las condiciones económicas de dichos trabajadores o contratistas mediante la implementación de uno o varios actos o negocios jurídicos artificiosos que conlleve a su afiliación al piso mínimo de protección social, independientemente de cualquier intención subjetiva adicional, serán objeto de procesos de Fiscalización preferente en los que podrán ser sancionados por la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) por no realizar en debida forma los aportes a seguridad social que le correspondan, una vez surtido el debido proceso y ejercido el derecho a la defensa a que haya lugar.

Parágrafo 4°. Una vez finalizado el periodo de ahorro en el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), el ahorrador tendrá derecho a elegir si recibe la anualidad vitalicia o la devolución del valor ahorrado, caso en el cual no habrá lugar al pago del incentivo periódico, conforme a la normatividad vigente".

2. Decisión

Primero. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento, por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto a los cargos formulados contra el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, por (i) el desconocimiento de los artículos 48 y 93 de la Constitución, (ii) el supuesto desconocimiento del numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y (iii) los cargos formulados con base en las omisiones legislativas relativas desarrolladas en las respectivas demandas.

Segundo. DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022", por la transgresión del principio de unidad de materia.

Tercero. DISPONER que la declaratoria de inexecutable, prevista en el resolutivo segundo, surtirá efectos a partir del 20 de junio de 2023.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte conoció dos demandas interpuestas con el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad””. Así, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los señores Diógenes Orjuela García, Miguel Morantes Alfonso, Julio Roberto Gómez Esguerra, John Jairo Díaz Gaviria y José Antonio Forero demandaron la inconstitucionalidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, por considerar que esta disposición es contraria a la Constitución Política (artículos 158, 48 y 93), y a lo dispuesto en diferentes instrumentos internacionales (expediente D-13922). Por su parte, el señor Juan Felipe Díez Castaño solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la disposición demandada, tras advertir que ella se oponía a los artículos 93, 48 y 53 de la Constitución (expediente D-13928).

Por ineptitud sustantiva de la demanda, la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto a los cargos formulados contra el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, por el desconocimiento de los artículos 48 y 93 de la Constitución, así como el supuesto desconocimiento del numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Definida la aptitud del cargo, la Corte procedió a analizar si el Legislador vulneró el principio de unidad de materia (art. 158 superior), con la expedición de la disposición demandada, norma contenida en una ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo. Para resolver dicho problema jurídico, reiteró la jurisprudencia constitucional en el sentido de precisar cuándo resultan constitucionales las medidas con carácter permanente y estructurales o transversales. En este sentido reiteró que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo sólo debe contener disposiciones que tengan un carácter instrumental, esto es que tengan una relación de medio a fin para impulsar el cumplimiento del Plan, con las metas previstas en la parte general del mismo y, a su vez, estén dirigidas a materializar un fin de planeación.

Tras dar aplicación a dicha regla, en el caso señaló que la norma demandada debía declararse inexecutable por haber desconocido el principio de unidad de materia (art. 158 superior). En particular, expuso que si bien era posible establecer una relación con el pacto estructural de equidad y sus objetivos, metas y estrategias, tal relación no era directa e inmediata. Con mayor razón, en cuanto el Piso de Protección Social, allí incorporado, es una disposición del sistema de seguridad social de índole transversal que debería ser regulada mediante un procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución, de tal manera que se garantizara el principio democrático. Igualmente, señaló la Sala Plena que la norma demandada no corresponde a la función de planificación, que no busca

impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y no constituye una autorización de recursos o apropiaciones para la ejecución de este.

La inexecutableidad se declara con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2021. Por lo que, los efectos de la decisión de inexecutableidad se diferirán a partir del 20 de junio de 2023. La medida de diferimiento se adopta al tener en cuenta la necesidad de no afectar los derechos de ciudadanos que ya se hubiesen vinculado al mecanismo del Piso de Protección Social.

Es claro que dicho mecanismo obedece a la necesidad de incluir a población vulnerable de forma progresiva, a un sistema que permita un sustento mínimo de cobertura en salud, pensiones y riesgos que ameritan la protección social del Estado. En consecuencia, la expulsión inmediata de la norma acarrearía, necesariamente, traumatismos respecto de las personas que ya se encuentran afiliadas e inscritas en el Piso de Protección Social, en aplicación de la norma cuestionada y sus normas reglamentarias, y cuyo desarrollo requiere certidumbre.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** y el magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvaron su voto y manifestaron que se apartaban de la decisión mayoritaria por dos razones: i) el estándar de constitucionalidad aplicado desconoce las decisiones ya adoptadas por la Corte para juzgar la vulneración del principio de unidad de materia en leyes mediante las cuales se expide el Plan Nacional de Inversiones; y, ii) la sentencia desconoce que la disposición acusada sí guarda relación directa con los programas y proyectos integrados al Plan Nacional de Inversiones que, a su turno, instrumentalizan las metas, estrategias y objetivos comprendidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, señalaron que la sentencia omitió aplicar la regla jurisprudencial vigente en relación con el juicio de unidad de materia en las leyes que contienen el Plan Nacional de Inversiones, conforme a la cual ésta no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general del plan, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales, en todo caso, siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. La Corte ya había señalado que: "... son los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que permiten determinar de forma técnica y objetiva si las disposiciones instrumentales que se prevén para su ejecución en la misma Ley del Plan Nacional de Inversiones, respetan el principio de coherencia previsto en el artículo 3º de la Ley 152 de 1994, y satisfacen el mandato contenido en el artículo 150.3 según el cual la ley debe contener las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento

del plan. // Para la Corte es claro que la política económica que se concreta en los programas y proyectos adoptados mediante el Plan Nacional de Inversiones, demanda el compromiso de recursos públicos para el logro de los fines económicos, sociales, ambientales y culturales, o bien la adopción de disposiciones que regulen o intervengan, por excepción y de forma puntual, algún sector de la economía, para garantizar su adecuado funcionamiento. En la estructura general del Plan Nacional de Inversiones, lo primero se garantiza mediante la proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución de los proyectos de inversión pública y el costo esperado de los mismos, mientras que lo segundo demanda la inclusión de disposiciones instrumentales para impulsar su cumplimiento.” (C-063-2021)

Como resultado de lo anterior, la Corte ajustó la metodología del juicio a seguir para determinar si una disposición incorporada en la ley que contiene el Plan Nacional de Inversiones respeta o no el principio de unidad de materia: “la Sala precisa la regla de decisión en el sentido de señalar que las disposiciones instrumentales incorporadas en tales leyes deben guardar conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos de inversión pública nacional descritos de manera específica y detallada y los presupuestos plurianuales de los mismos, junto con la determinación o especificación concreta de los recursos financieros y apropiaciones requeridos que se autoricen para su ejecución definidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones. Así, para evaluar el cumplimiento del principio de unidad de materia es necesario: (i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si esta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecer si existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización. Finalmente, se debe, (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento.”

En consecuencia, el estándar utilizado para el análisis del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 no se ciñe al precedente constitucional vigente en relación con el juicio de unidad de materia, por cuanto evalúa el cumplimiento del principio de unidad de materia en función de la conexidad de la disposición acusada únicamente con las bases del Plan, que no con los proyectos y programas que integran el Plan Nacional de Inversiones que materializan los objetivos, estrategias y metas del desarrollo.

Por su parte, revisado el Plan Nacional de Inversiones 2018-2022, es posible concluir que la disposición acusada sí guarda conexidad directa con los

proyectos y programas que allí se incorporan y que, a su turno, concretan los objetivos, estrategias y metas consignadas en las bases del plan. En efecto, Plan Nacional de Inversiones aprobado mediante la Ley 1955 de 2019 prevé que el pacto por la equidad demandará inversiones por \$510 billones, que financiarán diferentes proyectos, entre ellos los correspondientes a la línea "Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva" cuyo costo total se estima en \$31 billones, en la parte general, y 771 mil millones en lo relativo al gasto asignado al cumplimiento del Acuerdo Final para la Paz. Dentro de esta línea, se encuentran los programas "Inclusión productiva de pequeños productores rurales" e "Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad". Así mismo, la línea "Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores", incluida en el pacto por la equidad, tiene previstas inversiones por el orden de los \$5.56 mil millones. Esta línea tiene un único programa denominado "protección social"

Aunque el contenido exacto de estos programas no está detallado en los artículos que aprueban el Plan Nacional de Inversiones, ni tampoco en el anexo del plan plurianual de inversiones, su conexión directa con el aumento de la base de protección social mediante la incorporación de trabajadores vulnerables es clara al revisar las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Así, el primer objetivo de la línea de trabajo decente es "Promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social", y dentro de este se incluyen dos estrategias que se concretan en lo previsto en el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019: i) ampliación de la "cobertura en protección y en seguridad social de los trabajadores, con énfasis en los informales y en aquellos con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente, en los territorios tanto urbanos como rurales"; y, ii) implementación de un piso mínimo de protección social consistente en la afiliación a salud subsidiada, la vinculación a BEPS y el derecho a un seguro inclusivo, para personas que devengan menos de 1 SMLMV. Estas dos estrategias responden al diagnóstico relativo a la pobreza monetaria y multidimensional y su relación con la incapacidad de generación de ingresos propios que sufren personas que habitan las áreas rurales, que laboran en la informalidad, o en actividades poco productivas; así como aquellas empleadas en los sectores agropecuario, comercio y construcción. Según el diagnóstico, la informalidad también está asociada a la baja cobertura de los esquemas de protección a la vejez (pensiones, BEPS y Colombia Mayor), que se pretende resolver con el programa de protección social definido en la línea "Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores" del pacto por la equidad.

Así, entonces, demostrado como está que la disposición acusada se encuentra dentro de las normas instrumentales para la ejecución del plan y que en los párrafos precedentes se señaló su relación con las líneas, estrategias y programas

integradas al pacto por la equidad, solo restaba determinar si “entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento.” Esta última condición también está cumplida.

En efecto, la ampliación de la cobertura en protección social y la implementación de un piso mínimo de protección social exigen autorización legal en tanto el régimen vigente no contempla mecanismos obligatorios para el efecto. El Decreto 2616 de 2013, si bien adopta un esquema financiero y operativo que permite la vinculación al SGSS de los trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, con el fin de fomentar la formalización laboral, está basado en un ingreso igual a 1smlmv, que se traduce en ingresos mínimos semanales, respecto de los cuales se paga una cotización plena al SGSS. A diferencia de este mecanismo, la disposición acusada prevé un deber para los trabajadores por cuenta propia y los empleadores de trabajadores dependientes que perciben ingresos inferiores a 1 SMLMV para que aporten en función de su capacidad de pago y se beneficien de otras prestaciones para la cobertura de sus riesgos laborales, de IVM y enfermedad.

Es cierto, como se señala en la Sentencia que, de conformidad con lo indicado en la Sentencia C-415 de 2020, la exigencia de unidad de materia ante las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo, en principio, prohíbe de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, a menos que la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente tengan un fin planificador o de impulso a la ejecución cuatrienal del plan; y siempre que ello no implique el vaciamiento de las competencias ordinarias del Legislador. Por tanto, también es cierto que la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones con carácter permanente, introducidas a esta especialísima ley, por carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan al, por ejemplo, llenar vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modificar estatutos o códigos.

Empero, en el caso objeto de examen, la disposición acusada tiene un fin planificador; su expedición no implica el vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador; y, es necesaria para impulsar el cumplimiento de los programas arriba descritos y, por esta vía, hacer efectiva la inversión pública prevista para el efecto, que fue aprobada por el Congreso de la República en el Plan Nacional de Inversiones, por lo que no carece de conexidad directa e inmediata con los programas y proyectos de inversión en él contenidos, que a la vez tienen por finalidad lograr los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, razón por la cual puede tener carácter permanente.

En consecuencia, este tipo de normas y con ellas el programa previsto para su implementación, bien puede estar contenido en una ley del Plan Nacional de Inversiones y no necesariamente en una norma ordinaria, por relacionarse con servicio complementario del sistema de seguridad social integral y bien puede comprender la vigencia superior a la del Plan mismo, en la medida en que tiene por finalidad garantizar la efectividad de un derecho social en el marco del servicio público de la seguridad social. La norma acusada se ajusta en su integridad al ordenamiento constitucional y al declararla inexecutable con efectos diferidos, obliga a que el legislador sin razón determine de nuevo si se reexpide o no, con grave afectación de la efectividad de los derechos de las personas a las cuales se les ha hecho el reconocimiento de los mismos, máxime que, esta corporación ya ha señalado que el establecimiento de medidas de protección social enfocadas en poblaciones especialmente vulnerables constituye el cumplimiento de una obligación constitucional derivada del artículo 2 de la Constitución, en el que se establecen como fines esenciales del Estado Social de Derecho la promoción de la prosperidad general, la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la vigencia de un orden justo.

En tal virtud, a juicio de los magistrados Fajardo Rivera e Ibáñez Najar, la Sala Plena ha debido declarar la exequibilidad simple de la disposición acusada por el cargo relativo al presunto desconocimiento del principio de unidad de materia.

Por su parte, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró el voto. Explicó que aun cuando comparte la decisión final, no así las razones que condujeron a la declaratoria de inexecutable diferida. En ese sentido advirtió que la constitucionalidad temporal de la medida, relacionada con el piso de protección social, exigía que la Sala Plena justificara debidamente por qué la expulsión automática de dicha disposición ocasionaba una afectación a los principios y valores constitucionales, más allá de razones de conveniencia, como lo son la necesidad de no perturbar los derechos de los ciudadanos vinculados al reseñado piso de protección que, dada su reciente implementación, además, no podía generar un alto impacto.

Recordó que dicho diferimiento es admisible cuando aparezca en el expediente que la inexecutable inmediata ocasiona una situación constitucionalmente inadmisibles, lo que, en su criterio no se demostró en el presente asunto, en el que, por el contrario, fue evidente la violación del principio de unidad de materia, pues se modificó el sistema pensional a través de una disposición del plan nacional de desarrollo, de allí que escapaba al margen de configuración legislativa acoger dicho piso de protección. Por demás señaló el Magistrado Rojas Ríos que esa inexecutable diferida generaba mayores dificultades, pues siendo evidente que esa modalidad de acceso a la seguridad social, para trabajadores a tiempo

parcial, no superó el control constitucional, ello genera la inviabilidad de nuevas incorporaciones a ese mecanismo y por ende mantiene en el limbo a los recientemente incorporados en ese piso. De otro lado sostuvo que la decisión no justificó debidamente el plazo conferido hasta el 20 de junio de 2023, pues ni por la complejidad del tema, ni por el impacto de la preservación de la regulación para el orden constitucional, aparecía plausible mantener el piso de protección social por toda la vigencia del plan nacional de desarrollo.

Finalmente, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se reservó la posibilidad de aclarar el voto.

SENTENCIA C-277/21

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

Expediente: D-14061

Norma acusada: Ley 1955 de 2019, art. 193

LA CORTE CONSIDERÓ QUE EL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL (PPS) NO ES UN INSTRUMENTO DISCRIMINATORIO PORQUE RECAE SOBRE UN GRUPO DE PERSONAS QUE INGRESAN AL MERCADO LABORAL FORMAL, QUE ANTES ESTABAN EN LA ECONOMÍA INFORMAL, Y QUE EN RAZÓN A LA ESPECIAL CONDICIÓN DE SU VINCULACIÓN BASADA EN EL TRABAJO PARCIAL Y LA REMUNERACIÓN INFERIOR AL SALARIO MÍNIMO, SON DESTINATARIOS DE MEDIDAS DIFERENCIADAS QUE ASEGURAN MÍNIMOS DE ASISTENCIA SOCIAL QUE TIENEN JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL

1. Norma objeto de control constitucional

LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 193. Piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo. Las personas que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMLMV) deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al

trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS.

En estos eventos el aporte al programa de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) deberá ser asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador o contratista. De este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo.

Sin perjuicio de lo anterior, las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social de que trata este artículo y serán los responsables de realizar el

aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo. En todo caso, las personas deberán cumplir con los requisitos de acceso o pertenencia a los diferentes componentes del piso de protección social.

PARÁGRAFO 1o. En ningún caso el ahorro en el mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos podrá ser inferior al tope mínimo establecido para ese Servicio Social Complementario.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno nacional reglamentará la materia; así mismo podrá establecer mecanismos para que los vinculados al programa BEPS, realicen ahorros en este servicio social complementario de forma conjunta con la adquisición de bienes y servicios, y para que los trabajadores dependientes cobijados por el presente artículo tengan acceso al sistema de subsidio familiar.

PARÁGRAFO 3o. Los empleadores o contratantes que a la entrada en vigencia de la presente Ley cuenten con trabajadores o contratistas afiliados al sistema de seguridad social en su

componente contributivo, y que con el propósito de obtener provecho de la reducción de sus aportes en materia de seguridad social desmejoren las condiciones económicas de dichos trabajadores o contratistas mediante la implementación de uno o varios actos o negocios jurídicos artificiosos que conlleve a su afiliación al piso mínimo de protección social, independientemente de cualquier intención subjetiva adicional, serán objeto de procesos de Fiscalización preferente en los que podrán ser sancionados por la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) por no realizar en debida forma los aportes a seguridad social que le correspondan, una vez surtido el debido proceso y ejercido el derecho a la defensa a que haya lugar.

PARÁGRAFO 4o. Una vez finalizado el periodo de ahorro en el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), el ahorrador tendrá derecho a elegir si recibe la anualidad vitalicia o la devolución del valor ahorrado, caso en el cual no habrá lugar al pago del incentivo periódico, conforme a la normatividad vigente.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”, por los cargos analizados en esta providencia, en el entendido de que la expresión “deberán” no impide que las vinculaciones laborales con salarios inferiores al mínimo legal vigente, puedan afiliarse al régimen contributivo. La definición del régimen resultará del acuerdo contractual entre el trabajador y el empleador. En cualquier caso, el patrono asumirá los costos de la asistencia social elegida.

3. Síntesis de los fundamentos

Luego de verificar la aptitud de los cargos y de integrar la unidad normativa con la totalidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, a la Sala le correspondió analizar si ¿la norma acusada, que regula la obligación de quienes tienen relación laboral contractual y por prestación de servicios, a tiempo parcial y que ganan menos de un salario mínimo, de afiliarse al Piso

de Protección Social y a sus específicas condiciones laborales y de seguridad social, desconoce el mandato de no regresividad?. Lo anterior, porque, según la demanda: i) discrimina al mencionado grupo; ii) permite la renuncia de garantías laborales mínimas en seguridad social para los trabajadores formales; y, iii) vulnera el principio de progresividad en materia laboral y de seguridad social. Para responder al problema jurídico, la Corte abordó los siguientes temas relacionados con: la garantía de la seguridad social, el principio de progresividad y el mandato de no regresividad; el trabajo informal; y, la noción de piso de protección social.

Luego, fijó el alcance normativo de la disposición acusada. En este escenario, enfatizó que el PPS es una medida de atención social subsidiaria y complementaria. Por tal razón, no desplaza al sistema de seguridad social. En tal sentido, el entendimiento de la misma debe hacerse como un **instrumento de punto de partida de dignidad humana** en la garantía de los derechos laborales y de seguridad social en un grupo vulnerable. De esta manera, tiene una finalidad relacionada con la efectividad del principio de universalidad progresiva de la asistencia social. De acuerdo con lo anterior, la norma contempla contenidos mínimos e irreductibles en materia de acceso a: i) fuentes formales de empleo; ii) protección en salud a través del régimen subsidiado; iii) previsión de riesgo en la vejez, mediante el mecanismo BEPS; y, iv) atención de riesgos laborales, a través del seguro inclusivo. En esta forma de vinculación, el costo de las prestaciones ofrecidas es asumido totalmente por el empleador. Bajo este entendido, no es, como lo comprendieron los demandantes y algunos intervinientes, un programa de *punto de llegada* que anule el régimen general. Se trata de una disposición que contiene el primer paso del esfuerzo estatal y social hacia la efectividad en el mayor grado posible de dichos postulados.

En tal perspectiva, aplicó un juicio de no regresividad. En términos generales, la Corte verificó que la medida *no era discriminatoria*. En este punto, la Sala se apartó de la comprensión de la norma realizada por los demandantes y algunos de los intervinientes. Consideró que el PPS no es un instrumento discriminatorio porque recae sobre un grupo de personas que ingresan al mercado laboral formal y que, en razón a la especial condición de su vinculación basada en el trabajo parcial y la remuneración inferior al salario mínimo, son destinatarios de medidas diferenciadas que aseguran mínimos de asistencia social y tienen justificación constitucional. De esta manera, insistió en que se trata de una herramienta basada en los principios de progresividad y de universalidad en la garantía de la seguridad social. En consecuencia, no es un punto de llegada. De ahí que, no se trate de un escenario de precarización laboral sino es una herramienta para evitar la informalidad y procurar el acceso al mercado laboral formal y a la

seguridad social en condiciones dignas mínimas e irreductibles de un grupo social que no ha accedido a ella.

De otra parte, la norma *no desmejoraba las condiciones de los destinatarios*. Este presupuesto fue analizado en dos escenarios: i) el de los trabajadores informales que ingresan al mercado laboral y deben afiliarse al PPS; y, ii) el de los trabajadores formales que están en el régimen general y que pueden resultar afectados por la modificación de sus condiciones de trabajo y de seguridad social para ser trasladados al Piso de Protección Social.

En el primer caso, los destinatarios de la medida hacen parte de un grupo especialmente vulnerable y sin acceso efectivo a trabajos formales y mecanismos de protección de seguridad social. Por tal razón, el PPS, entendido como una medida de *punto de partida*, no desmejora sus condiciones previas. Por el contrario, les garantiza unos contenidos mínimos de protección de seguridad social y dignidad. Sobre el segundo grupo, la Sala advirtió que las personas que están en el régimen general de seguridad social no pueden ser trasladadas al Piso de Protección Social. Una lectura sistemática de la norma acusada, particularmente del párrafo tercero, permite concluir que dicha actuación por parte de los empleadores está prohibida y, de configurarse, aquellos serán destinatarios de las sanciones respectivas por parte de la UGPP.

Finalmente, la Sala concluyó que, en términos generales, la medida es *proporcional*. En efecto, indicó que persigue finalidades constitucionalmente imperativas relacionadas con la garantía del principio de universalidad en el acceso a contenidos mínimos de seguridad social a población vulnerable y la formalización laboral. También, resulta idónea porque fomenta la formalización laboral y, los contenidos mínimos contemplados en el PPS están garantizados mediante instrumentos complementarios del sistema de seguridad social. En este punto, la Corte resaltó que dicho instrumento, de ninguna manera, es un mecanismo principal que sustituya al régimen general de seguridad social. Aquel subsiste y siempre deberá preferirse como regulación de las relaciones laborales.

De igual manera, el instrumento es necesario porque impacta positivamente en todos los actores económicos en un escenario de recesión económica sin precedentes como el que atraviesa actualmente el país con ocasión de la pandemia del COVID-19. Lo anterior, porque genera poderosos incentivos para la protección social, la formalización laboral y la reactivación económica. Aquel, afecta garantías superiores como la vida digna, el trabajo, la seguridad social y la libertad de empresa. Finalmente,

es proporcional en sentido estricto, porque no desconoce contenidos mínimos en materia laboral y de seguridad social. Por el contrario, incentivan el trabajo formal y materializan un ingreso derivado de una fuente formal de empleo y garantías mínimas e irreductibles de protección de derechos sociales.

No obstante, esta Corporación indicó que la expresión “**deberán**” es ambigua y resulta regresiva porque excluye al trabajador de la definición del régimen en seguridad social aplicable a su vinculación laboral. Si dicha disposición se entiende como un impedimento para que el empleador y el trabajador acuerden la cotización al régimen contributivo, pese a que la jornada laboral sea reducida y por ende el salario sea inferior al salario mínimo, es desproporcionada en sentido estricto. Aquella implica un sacrificio injustificado en los derechos de los trabajadores. La regulación legal y reglamentaria da cuenta de que, en casos de trabajadores con salarios inferiores al mínimo legal vigente, el único régimen prestacional aplicable es el creado por la norma objeto de estudio, pues su afiliación se impone como única alternativa posible. La Corte considera que, la relación de trabajo no puede excluirse de la negociación de las condiciones laborales, de tal forma que pueda negociarse como parte de la contraprestación del trabajo la cotización al régimen contributivo a cargo exclusivamente del empleador. Así, como los trabajadores son los destinatarios de las prestaciones sociales deben tener la posibilidad de participar activamente en la definición de las mismas.

Por tal razón, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 en el entendido de que la expresión “**deberán**” no impide que las vinculaciones laborales con salarios inferiores al mínimo legal vigente, puedan afiliarse al régimen contributivo. La definición del régimen resultará del acuerdo contractual entre el trabajador y el empleador. En cualquier caso, el patrono asumirá los costos de la asistencia social elegida.

4. Salvamentos de voto

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**, al igual que el Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS**, salvaron su voto.

Las magistradas Fajardo y Pardo se apartaron de la decisión de constitucionalidad condicionada adoptada en la ponencia. A su parecer, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, al definir que las personas que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMLMV) deberán vincularse al Piso de

Protección Social, consagra un régimen jurídico claramente desventajoso para los trabajadores formales en esta situación, frente a aquel contenido en la Ley 100 de 1993, modificadas por la Ley 797 de 2003.

Para las magistradas Fajardo y Pardo, de conformidad con la jurisprudencia más reciente relativa al test que debe aplicarse cuando son acusadas normas legales por desconocer el principio de no regresividad, desde la sentencia C-028 de 2018 se ha establecido que el análisis de la Corte implica agotar varios pasos. El primero de ellos es la comparación entre la nueva norma y las condiciones normativas preexistentes, a fin de establecer si se da o no la regresividad. En el caso analizado por la Corte en esta ocasión, la normatividad preexistente se refiere a lo siguiente:

(i) A la obligación de efectuar cotizaciones durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas, con base en el salario o los ingresos por prestación de servicios. (Artículo 17 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003).

(ii) Sobre la base de cotización que debe tenerse en cuenta para liquidar estas cotizaciones, el segundo inciso del parágrafo del artículo 18 de la misma Ley 100 indica con toda claridad que “(e)n ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente.”

(iii) Respecto de las personas que perciben un salario inferior al mínimo legal vigente por trabajar a tiempo parcial, la normatividad preexistente a la norma acusada prevé la existencia de los fondos de Solidaridad Pensional, para el régimen de prima media, y de Garantía de Pensión Mínima, para el régimen de ahorro individual, que a través de mecanismos de solidaridad están llamados a completar la cotización que les haga falta a estas personas a fin de garantizar una pensión futura de un salario mínimo legal mensual vigente.

(iv) Existe también la obligación de los empleadores de afiliarse al régimen contributivo de seguridad social en salud a todos los asalariados de los sectores público y privado, así como la obligatoriedad de afiliarse al mismo régimen de los trabajadores independientes con capacidad de pago. Ciertamente el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 prevé que son afiliados obligatorios al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud “las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos... y los trabajadores independientes con capacidad de pago.”

(v) Así mismo existe la obligación de todos los empleadores de los sectores público y privado de afiliarse a sus trabajadores al Sistema de Riesgos Laborales, el cual cubre así mismo a los contratistas y subcontratistas de los

sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general. (Artículo 3° del Decreto Ley 1295 de 1994).

Así pues, para las magistradas Fajado y Pardo resulta indudable que los trabajadores formales que por laborar tiempo parcial perciben una remuneración inferior al SMLMV, según la normatividad preexistente al artículo demandado, gozaban de un régimen de seguridad social más benéfico que el previsto para ellos mismos en el artículo demandado.

Y esto es así porque la (i) garantía de pensión mínima de un SMLMV del Régimen General de Pensiones, y (ii) las licencias remuneradas por enfermedad general, profesional o por maternidad derivadas de la pertenencia al Régimen Contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud y al sistema de Riesgos Laborales, no serán reconocidas a los nuevos trabajadores formales que devenguen menos de un SMLMV, quienes en adelante serán contratados al amparo del Piso de Protección Social previsto en la norma acusada, que no contempla estos beneficios.

A juicio de las magistradas Fajardo y Pardo esta desmejora implica el desconocimiento de contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales, como lo son sin duda las garantías de la licencia de maternidad y enfermedad, entre otras, sin que exista una clara justificación de la medida regresiva en relación concreta con los trabajadores formales que laboran por menos de la jornada mensual ordinaria y por ello no perciben un SMLMV. El argumento conforme al cual las disposiciones anteriores más garantistas no se cumplen hoy en día, es decir, carece de eficacia social, no es de rango constitucional y no puede ser aducido para justificar la regresividad.

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó el voto. En su criterio, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 que incorpora el piso de protección social a través del Plan Nacional de Desarrollo debió declararse inexecutable por no satisfacer el juicio de no regresividad.

Aseguró que el mandato de progresividad implica la restricción al legislador de erosionar los derechos sociales cuando quiera que estos han alcanzado un nivel de protección y que solo excepcionalmente es posible admitirlos cuando se adviertan razones imperiosas. Al ser cualquier retroceso constitucionalmente problemático, apuntó que el análisis debe contar con evidencia suficiente que permita analizar la viabilidad de una medida en ese sentido, lo que en su criterio no se halló en el presente asunto.

Explicó que la decisión mayoritaria acogió la tesis según la cual el piso de protección social es un punto de partida de la dignidad humana, pues

permite ampliar el sistema de seguridad social a través de medidas de atención complementarias para los trabajadores formales a tiempo parcial. Sin embargo, a su juicio, omitió que desde la Ley 90 de 1946 los trabajadores, formales e informales, han sido reconocidos en la seguridad social como afiliados y esto trae aparejado que puedan acceder al sistema sin restricción de sus derechos, e incluso desarrollos legislativos como el Decreto 2616 de 2013 permite cotizaciones a trabajadores a tiempo parcial.

Indicó que es evidente que la medida es discriminatoria, pues antes del piso de protección social todos los trabajadores, a tiempo parcial o completo, accedían al sistema general de seguridad social con todas las protecciones, esto significa en materia de salud, contar con el pago de incapacidades médicas y licencias, y en pensiones la protección a través de la pensión de invalidez, de vejez o de sus familias a través de la sobrevivencia. De allí que no resulta admisible constitucionalmente considerar como punto de partida lo que en realidad es un retroceso social, reconocido desde hace 75 años, dado que el Piso de Protección Social implica que no accedan a pago de incapacidades, y tampoco a las reseñadas pensiones, sino a ampliar los ahorros de los beneficios económicos periódicos, que de acuerdo con el artículo 48 superior solo se dirigen para aquellas que no se puedan pensionar.

Si es a través de las cotizaciones efectivas, que realizan quienes ejercen una actividad lucrativa, que es posible acceder a la pensión, resulta contrario a ello que quienes trabajen a tiempo parcial vean erosionada dicha posibilidad justamente por una dificultad estructural del empleo. Esto implica cargar a los más vulnerables el peso del funcionamiento deficitario de la economía y, además, un evidente deterioro social y democrático, lo que da cuenta que el juicio de no regresividad no se satisface.

Así mismo, el magistrado Rojas Ríos sostuvo que, contrario a lo afirmado por la mayoría de la Sala Plena, dicha disposición sí desmejora las condiciones de los destinatarios. Reiteró que el sistema general de seguridad social, desde que se implementó, estaba dirigido a la totalidad de los trabajadores, y que por ende el piso de protección social crea una distinción odiosa, desconociendo el mandato constitucional que ordena la protección especial a las personas que, por su condición económica se encuentren en debilidad manifiesta, esto por cuanto quienes cuentan con trabajos a tiempo parcial, hacen parte de economías de subsistencia, como lo son las trabajadoras del hogar, los empleados temporales y un amplio sector de la población que es el más vulnerable.

Apuntó que si el trabajo, como derecho fundamental, aspira a la movilidad social y, por ende a la redistribución de la riqueza, es inadmisiblemente constitucionalmente habilitar que personas que perciben un ingreso, con ocasión de una relación laboral o contractual, en lugar de incorporarse al Sistema de Seguridad Social, sean sometidas a mecanismos creados para población vulnerable y sin ingresos, lo que es un claro retroceso en la cobertura y protección social.

Recabó en que el piso de protección social planteado por la norma precariza aún más las relaciones de trabajo y abona el terreno a la desigualdad en los ingresos y en acceso a la protección social. Así mismo, indirectamente y a largo plazo afecta a los empleadores pues al no existir un sistema de seguridad social que soporte las contingencias sociales obligará a esos trabajadores a demandarles las pensiones, los accidentes, las licencias, entre otros. Estas exigencias al empleador están habilitadas por los propios Convenios de OIT debidamente ratificados por Colombia, como el Convenio 17 de indemnización de accidentes de trabajo, Convenio 18 sobre enfermedades profesionales, Convenio 25 sobre seguro de enfermedad. Todo esto al impedir que los riesgos del trabajo se asuman de forma colectiva (a través de los mecanismos propios de la seguridad social) ubica la responsabilidad en cabeza de los empleadores, generando un efecto contrario al indicado en la decisión.

Por último, el magistrado Rojas Ríos enfatizó en que la medida no es proporcional, pues no solo considera como incentivo la precarización de los trabajadores más vulnerables, sino que no logra demostrar por qué esos dispositivos, que se aplican a población sin ingresos, permiten la reactivación económica. Cuestionó en ese sentido el criterio de cuerpo – mercancía que adopta la decisión, así como el justificar la regresión por la pandemia no solo porque el artículo demandado es anterior a la emergencia sanitaria sino porque era posible otro abordaje cualitativo comprendiendo los beneficios que produce a las sociedades los mecanismos de fortalecimiento del empleo y de la seguridad social y no de debilitamiento del mismo, mucho más en armonía con los propios contenidos del Estado Social.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Corte Constitucional de Colombia