

## PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Desconocimiento

### PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-

#### Inexistencia de conexidad directa

La conexidad entre los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general y el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 no es estrecha, directa e inmediata y, por el contrario, no se trata de una medida instrumental necesaria para impulsar su cumplimiento, sino que desarrolla una medida estructural. La equidad es, sin lugar a discusiones, una medida transversal desarrollada en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, pero, no por ello, la disposición demandada cumple el principio de unidad de materia. La Sala Plena comparte lo afirmado por los demandantes, en el sentido de que la relación instrumental del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 con la parte general, es tan sólo eventual e hipotética y que, dada la disminución del principio democrático que se presenta en este tipo de leyes, la Ley del Plan de Desarrollo no puede servir de base para la creación de mecanismos estructurales referidos a la seguridad social de personas económicamente activas o de mecanismos de protección social a su favor, al margen de un objetivo claro de planeación.

## LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Contenido

Con fundamento en el debate democrático que debe surtir en el Congreso de la República, ante reformas estructurales y complejas, la Corte considera que la creación de mecanismos alternativos o diferentes al régimen de Seguridad Social Integral -ya establecido- deben surtir a través de la aprobación de una ley ordinaria. Sobre el particular, cabe precisar que los artículos 48, 49 y 53 exponen con claridad que lo concerniente a la seguridad social tiene reserva de ley ordinaria, máxime cuando compromete elementos determinantes del sistema de seguridad social integral, que una vez expirada la ley del plan (cuatro años) quedarían huérfanos de toda regulación. Por lo cual, se tergiversa la naturaleza jurídica de la ley ordinaria al permitirse regulaciones transitorias sobre asuntos que se exponen de carácter permanente, que al no hacerlo sembró el vacío de la necesidad de su discusión congresual, a través del mecanismo de las atribuciones legislativas ordinarias, por lo cual se exacerbó el principio democrático.

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza y especificidad en los cargos

TEST DE PROGRESIVIDAD O NO REGRESIVIDAD-Elementos que se deben verificar para establecer si se ha cumplido con el régimen de protección constitucional de los derechos sociales

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Procedencia por inexistencia de cargo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Incumplimiento de requisito

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY APROBATORIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vigencia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-Etapas

(...) el examen de unidad de materia de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo exige: (i) precisar la ubicación y el alcance de la disposición impugnada y, a partir de ello, definir si tiene o no un carácter instrumental, (ii) verificar si existen metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada; y, finalmente, (iii) examinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una relación de conexidad directa e inmediata. Para estos últimos efectos es relevante valorar que la disposición acusada no tenga por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación

Expedientes: D-13922 y D-13928

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad””.

Demandantes (D-13922): Diógenes Orjuela García, Miguel Morantes Alfonso, Julio Roberto Gómez Esguerra, John Jairo Díaz Gaviria y José Antonio Forero.

Demandante (D-13928): Juan Felipe Díez Castaño.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente:

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política, y en armonía con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, los señores Diógenes Orjuela García<sup>1</sup>, Miguel Morantes Alfonso<sup>2</sup>, Julio Roberto Gómez Esguerra<sup>3</sup>, John Jairo Díaz Gaviria<sup>4</sup> y José Antonio Forero<sup>5</sup> 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).

1. En similar sentido, 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 y, en particular, al Convenio 003 de 1919 de la Organización internacional del trabajo (expediente D-13928), así como a lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

1. Mediante auto del 5 de octubre de 2020, el Magistrado sustanciador dispuso la inadmisión de ambas demandas. No obstante, ante la subsanación presentada por los demandantes, el 28 de octubre de 2020, fueron admitidas. En dicho auto admisorio se resolvió, además, decretar la práctica de pruebas y, en consecuencia, se solicitó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que remitieran el documento oficial contentivo de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y precisaran cuáles son las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 —2022 y en el cuerpo normativo finalmente aprobado.

1. Además, se dispuso que (i) se corriera el traslado al Procurador General de la Nación y que, en paralelo a ese término, (ii) se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (iii) se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministro de Hacienda y Crédito Público, para que, de considerarlo pertinente, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. Finalmente, (iv) se invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país<sup>6</sup>.

#### A. NORMA DEMANDADA

1. A continuación, se transcribe la disposición demandada:

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 del 25 de mayo 25 2019

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”.

#### A. LAS DEMANDAS

Expediente D-13922 (Demanda de inconstitucionalidad formulada el 4 de septiembre de 2020)

1. Señalaron los demandantes en el expediente D-13922 que la totalidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional, por desconocer lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución sobre unidad de materia, el artículo 48 de la Constitución sobre el servicio público de Seguridad Social y el artículo 93 sobre la vigencia de los tratados y los convenios ratificados por el Estado colombiano.

1. Razones de la inconstitucionalidad. Afirman los demandantes que la disposición cuestionada introduce al ordenamiento jurídico colombiano una figura que termina por precarizar el Sistema General de Seguridad Social. En concreto, en opinión de los demandantes, se crea un sistema paralelo al ya existente, en el que un trabajador -pese a contar con un contrato laboral o de prestación de servicios- no estaría afiliado al sistema general, por el hecho de no poder completar, por concepto de salario u honorarios mensuales, un salario mínimo legal mensual.

1. En consecuencia, el afiliado dependiente o independiente que tenga tal limitación de ingresos, bajo lo dispuesto en el artículo acusado, se vería privado de las cotizaciones previstas para cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, paternidad, vejez, invalidez -de origen común o laboral- y muerte. En consecuencia, tendrían que vincularse al Piso de Protección Social y, por ende, perderían el derecho a obtener prestaciones como (i) el pago de incapacidades y de licencias; (ii) la oportunidad de recibir las pensiones de vejez, invalidez o supervivencia; y (iii) la rehabilitación, capacitación y otros, como consecuencia de un accidente de origen laboral. Según se adujo, se termina por reemplazar las garantías de un Sistema de Seguridad Social por un mecanismo creado en favor de la población vulnerable y sin ingresos.

1. A continuación, se incluye un detalle de los cargos:

No.

Cargo

## Argumentos de los demandantes

1.

Vulneración del principio de unidad de materia y las consideraciones especiales que, al respecto, deben ser cumplidas por las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 158 de la Constitución).

Para los demandantes la presunta trasgresión de este principio debe analizarse desde dos perspectivas:

(a) La demanda es apta, en tanto la unidad de materia es un vicio sustancial y, por lo tanto, no se encuentra sometido al término de caducidad dispuesto en el artículo 242 de la Constitución. En consecuencia, se indica que, en este caso, la disposición demandada es ajena e inconexa con el contenido de esta ley y no se ajusta a la jurisprudencia sobre la materia. La sentencia C-008 de 2018 precisó que la ley aprobatoria del plan nacional de desarrollo impone la conexión o vínculo entre los objetivos o metas, contenidos en la parte general, y los instrumentos creados por el legislador para alcanzarlos. Por ende, debe existir una conexidad teleológica estrecha entre ambas partes. En estos casos, el juicio de inconstitucionalidad es más estricto, pues no puede dar lugar a que se introduzcan disposiciones sin conexidad directa e inmediata, dado la disminución del principio democrático que se presenta, en consideración a la iniciativa gubernamental, las restricciones en la modificación de dicho proyecto de ley y el reducido término para su aprobación.

Para los demandantes, (i) el hecho de que el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 se encuentre contenido en el capítulo segundo, del título II, sobre “Mecanismos de ejecución del plan”, hace suponer que se trata de una norma instrumental que busca establecer una regulación en torno al Sistema Integral de Seguridad Social bajo la modalidad de Piso de Protección Social. Sin embargo, cuestionan que la norma no fija un propósito, una meta, un

objetivo o una estrategia general, sino que, por el contrario, contiene una regulación específica en materia de seguridad social que, en realidad, “no se configura como un instrumento para desarrollar un contenido claro del Plan Nacional de Desarrollo dentro del cual se encuentra”.

Asimismo, cuestionan que (ii) los objetivos, metas, planes o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo no guarden relación con la disposición acusada del artículo 193. Por el contrario, después de estudiar los artículos 1º, 2º y 3º de esta ley, concluyen que dicho subtema no hace parte de los pactos que contienen estrategias transversales y tampoco se puede asociar con el pacto estructural de equidad que, además, tiene una descripción muy general. En ese sentido y, pese a la referencia puntual de las bases del plan a la inclusión productiva, al promover esquemas de protección y seguridad social, “no está garantizado en la norma objeto de demanda, la cual es meramente conjetural”.

En efecto, (iii) la Corte Constitucional ha cuestionado la inadmisibilidad de incluir, en las normas del plan nacional de desarrollo, reglas de afiliación y cotización al sistema integral de seguridad social de índole transversal y permanente, como así se estableció en la sentencia C-219 de 2019. Según se estableció en esta oportunidad, no existía relación entre la disposición demandada con las normas que se incorporan al plan de desarrollo y, por tanto, se declaró la inconstitucionalidad de la disposición que fijaba el ingreso base de cotización para los independientes, “en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia”. En efecto, el denominado “Piso de Protección Social” no cumple con los presupuestos básicos acerca del principio de unidad de materia, pues la relación con los objetivos y meta de éste es apenas temática, pero sin que exista un vínculo directo y verificable.

En consecuencia, la demandada disposición debe ser declarada inexecutable pues no sólo

carece de relación, en los términos ya expuestos, sino que tampoco puede considerarse como una disposición instrumental, pues implica una reforma estructural, transversal y permanente al Sistema de Seguridad Social.

(b) También, en opinión de los demandantes se desconoce este principio, dadas las especiales consideraciones que deben analizarse, ante la naturaleza de la ley del plan nacional de desarrollo, que cuenta con un desarrollo multitemático y diferencial, respecto de las leyes ordinarias. En ese sentido, la disposición demandada desconoce que tal es una expresión de la función de planeación que debe regir durante un determinado período (sentencia C-016 de 2016). Por ende, se controvierte que la norma acusada fije “estándares de regulación en materia de afiliación al sistema integral de seguridad de índole transversal y con carácter permanente”. Así, se controvierte por los demandantes que, con la disposición demandada, se introduzca al plan nacional de desarrollo un nuevo componente de seguridad social que debería estar incluido en una ley ordinaria, como así ya ha sido desarrollado por la Ley 100 de 1993, la Ley 1328 de 2009 y los Decretos 604 de 2013, 1872 de 2013 y 2087 de 2014. En específico, es particularmente relevante lo dispuesto en el Decreto 2613 de 2013 que ya contiene disposiciones particulares para lograr la afiliación de aquellas personas que, en razón a trabajar por tiempo parcial, devengan menos de un salario mínimo legal mensual vigente y que, a diferencia de la disposición demandada, garantiza todos los derechos del Sistema Integral de Seguridad Social, mediante el pago diferenciado de las cotizaciones. Se trata, en general, de la inclusión de una norma con efectos permanentes y estructurales en el Plan Nacional de Desarrollo.

De manera que, según se advierte en la demanda, la inconstitucionalidad de la disposición acusada también está determinada por la ruptura del principio de unidad de materia, al contemplar una medida de carácter permanente “en una ley cuya naturaleza es transitoria durante el tiempo que dure un mandato presidencial, como lo es la Ley del Plan de Desarrollo”. Esta cuestión fue analizada en la sentencia C-092 de 2018 que, tras reiterar las sentencias C-016 de 2016 y C-008 de 2018, concluyó que cuando se estudian normas incorporadas en ley del plan nacional de desarrollo “(...) una medida de naturaleza

permanente, no puede ser incluida en un ley cuya vocación es transitoria, como en efecto lo son las normas de planificación económica, las cuales se supeditan a la temporalidad prescrita en el artículo 339 de la Constitución Política”.

Así, tras reiterar lo expuesto en la sentencia C-219 de 2019, cuestionaron los demandantes que la disposición impugnada terminara por derogar el Decreto 2613 de 2013, que ya fija las condiciones de afiliación de trabajadores que laboran en tiempo parcial. No es cierto, como lo afirma el Gobierno Nacional, que el “Piso de Protección Social” llegue a suplir un vacío en la legislación existente y, mucho menos, que su creación busque favorecer a las personas desprotegidas.

2.

Vulneración del artículo 48 de la Constitución, sobre irrenunciabilidad de la Seguridad Social

Controvierten los demandantes que el denominado “Piso de Protección Social” desconoce el inciso 2° del artículo 48 de la Constitución, de acuerdo con el cual “[s]e garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social”. La disposición demandada termina por impedir que las personas que devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente puedan cotizar y, en consecuencia, acceder a los beneficios que en general se han dispuesto en favor de todos los trabajadores. Por el contrario, dichos trabajadores -bajo lo allí dispuesto- tendrían que conformarse con la afiliación en el régimen subsidiado de salud, el servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y el seguro inclusivo, que ampara los riesgos de la actividad laboral.

Para reforzar este argumento se pone de presente que, el 2 de octubre de 2018, la oficina de la OIT ya había remitido a la Central Unitaria de Trabajadores una nota elaborada por el Departamento de Protección Social de ella, en la que cuestionó un proyecto de ley similar a la disposición que ahora se cuestiona. Entre lo allí indicado, se solicita analizar el

cumplimiento de la Recomendación No. 202. Al aplicar lo anterior al caso concreto, para los demandantes el artículo demandado termina por afectar a los niños y a las personas de edad activa, pues el régimen de salud subsidiado -al cual se remiten los trabajadores- no contempla el pago de incapacidades por enfermedad de origen común, licencias de maternidad o paternidad, ni garantiza cierta seguridad en el ingreso en edad activa, pues el seguro inclusivo reemplaza la afiliación a riesgos laborales. Asimismo, indican que el supuesto ingreso que se recibiría mediante este mecanismo no dotaría de ninguna seguridad a la vejez, por cuanto los montos por reconocer, al ser el producto de un ahorro individual, constituyen mensualidades que ni siquiera superan la línea de pobreza.

3.

Vulneración del principio de progresividad, contemplado en el artículo 48 y 93 de la Constitución

El inciso 3° del artículo 48 de la Constitución contempla el principio de progresividad al indicar que “[e]l Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley”. En este contexto, la sentencia C-767 de 2014 precisó la existencia de una cláusula de progresividad orientada al goce pleno y la efectividad de los derechos sociales, lo cual implica una prohibición de regresividad o retroceso en los niveles de cobertura y garantía de los derechos reconocidos. En esa misma dirección, se debe tener en consideración lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>8</sup>, así como lo regulado en el artículo 9 del protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que preceptúa lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o

de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”<sup>9</sup>.

En efecto, afirman los demandantes que la disposición demandada desconoce el principio de progresividad en seguridad social y las normas que disponen que tal es un derecho humano<sup>10</sup>, consagrados en la legislación internacional y en el Bloque de Constitucionalidad, en tanto los trabajadores por tiempo parcial que devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente se verían excluidos del Sistema de Seguridad Social. Tales trabajadores y trabajadoras, en consecuencia, pasarían de ser considerados como afiliados obligatorios, a recibir un monto de dinero que no compensa la pérdida de (i) la pensión de sobrevivientes; (ii) las incapacidades por origen laboral; (iii) la pensión de invalidez por riesgo laboral; y (iv) las licencias de maternidad y paternidad.

Aunado a lo anterior, consideran los demandantes que con esta disposición también se podrían desconocer normas internacionales de trabajo, las cuales al ser ratificadas por Colombia hacen parte del bloque de constitucionalidad. En particular, se solicita considerar en este análisis los siguientes instrumentos, que podrían ser desconocidos por cuanto las mencionadas garantías de seguridad social pretenden ser reemplazadas por, apenas, “un seguro inclusivo”:

\* Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17). De la OIT Vigente y Ratificado por Colombia desde el año 1933 (arts. 5, 6, 9, 10 y 11).

\* C-012. Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12) de la OIT Vigente y Ratificado por Colombia desde junio de 1933 (art. 1).

\* C-018. Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18) de la OIT. Vigente y ratificado por Colombia desde 1933 (art. 1).

\* C024. Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24) de la OIT (art. 3).

\* C025. Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (núm. 25) Vigente y ratificado por Colombia desde 1933 (art. 3).

Por último, cuestionan el presunto desconocimiento del Convenio sobre la protección de la maternidad -1919 (núm. 3) de la OIT-, por cuanto el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 desconoce la obligación de pagar la licencia de maternidad a la mujer y, por tanto, se opone a la protección de la maternidad y en favor de los niños.

Expediente D-13928 (Demanda de inconstitucionalidad formulada el 9 de septiembre de 2020 y subsanación a la misma, del 13 de octubre de 2020)

1. El demandante en el expediente D-13928 solicitó la inconstitucionalidad parcial del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 y, en consecuencia, requirió declarar inexecutable los siguientes apartes de la disposición: “[l]as personas que tengan relación contractual laboral (...), 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”. Asimismo, cuestionó el aparte final del inciso segundo que dispone que “(...) [d]e 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”.

1. Como fundamento, expuso que estas expresiones desconocen los artículos 48, 53 y 93 de la Constitución, el numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, así como el Convenio 003 de 1919 de la Organización internacional del trabajo.

1. Razones de la inconstitucionalidad. Afirma el demandante que los apartes demandados desconocen la prevalencia dentro del orden interno de los tratados internacionales y, por tanto, con ello se trasgrede lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Asimismo, concluye el demandante, que la disposición cuestionada desconoce el artículo 53 de la Constitución, en virtud del desconocimiento del Convenio 003 de 1919 de la Organización internacional del Trabajo, por la presunta configuración de una omisión legislativa relativa, al no reconocer en dicho régimen la licencia de maternidad, en favor de las trabajadoras por tiempo parcial. Finalmente, asegura que el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 podría vulnerar el artículo 48 de la Constitución y el numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, por no reconocer la pensión en caso de que se concrete un accidente o enfermedad de trabajo.

1. Por tanto, el demandante formula los siguientes cargos:

No.

Cargo

Argumentos de los demandantes

El inciso primero del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” y el

Convenio 003 de 1919 de la Organización internacional del Trabajo, al no reconocer en dicha disposición la licencia de maternidad

Asegura el demandante que se configura una omisión legislativa relativa por no incluir, en el denominado “Piso de Protección Social”, el reconocimiento de la licencia de maternidad remunerada en favor de la trabajadora dependiente que ingresa a este mecanismo. Se trata de un mecanismo alternativo, creado al margen del Sistema de Seguridad Social Integral - establecido en la Ley 100 de 1993-, con en el que quedarían cobijadas las mujeres con vínculo laboral, que laboren a tiempo parcial y devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente.

En efecto, la disposición demandada autoriza al empleador para vincular a las personas que cumplan con las anteriores condiciones al (i) mecanismo de beneficios económicos periódicos BEPS, (ii) el régimen subsidiado en salud; y (iii) al seguro inclusivo, para cubrir los riesgos derivados de la actividad laboral. Sin embargo, como en el régimen subsidiado en salud, no se encuentra contemplado el reconocimiento de prestaciones económicas por este tipo de situaciones, la realidad es que ello puede desconocer el numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, que fija unos estándares mínimos sobre el derecho a la seguridad social. En efecto, el aparte final de esta disposición advierte que las mujeres trabajadoras tienen derecho a que la seguridad social cubra, al menos, la “licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

Por tanto, considera que el aparte demandado es inconstitucional pues si el legislador decidió

excluir a las trabajadoras de tiempo parcial del Sistema de Seguridad Social Integral debió, como consecuencia, regular el pago de una licencia de maternidad o, como sucede en este caso, incurrir en una omisión legislativa relativa. Con mayor razón, si con ello se podría desconocer el literal c) del artículo 3° del Convenio 003 de 1919 de la Organización internacional del Trabajo, respecto del cual la Corte Constitucional ya ha reconocido su vigencia en sentencias como las sentencias T-531 de 2007, T-297 de 2017, y T-1005 de 2010. A juicio del demandante; (i) existe una norma sobre la cual se predica la omisión legislativa relativa, que es precisamente la disposición demandada; (ii) se omite incluir un elemento que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial, pues se excluye a las trabajadoras de tiempo parcial -con las ya referidas condiciones- de la licencia de maternidad dispuestas en los aludidos instrumentos internacionales; (iii) esta exclusión carece de razón suficiente, en tanto el numeral 2 del artículo 9 del protocolo de San Salvador, no hizo distinción para garantizar el derecho a la licencia de maternidad remunerada, entre la trabajadora dependiente a tiempo parcial o la trabajadora dependiente a tiempo completo; y (iv) la falta de dicha regulación termina por generar un tratamiento desigual en detrimento de la mujer trabajadora, a tiempo parcial, que devengue menos de un salario mínimo mensual legal vigente. Finalmente, (v) advierte que el sustento de dicho deber específico tiene fundamento en el numeral 2° del artículo 9 del protocolo de San Salvador, y el artículo 3, literal C, del convenio 003 de 1919 de la OIT.

2.

El inciso primero y el aparte demandado del inciso segundo del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” por no reconocer en dicha disposición el derecho a recibir una pensión de sobreviviente y de invalidez, de origen laboral

Considera el demandante que se configura una omisión legislativa relativa por no incluir, en el denominado “Piso de Protección Social”, el reconocimiento de la pensión de sobreviviente y de invalidez, de origen laboral. Ello, según se indica, es contrario a lo regulado en el numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos

Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. Esta disposición establece que, cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos “la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional”.

No obstante lo allí dispuesto, el legislador en la disposición demandada excluyó a los trabajadores dependientes, con contrato laboral a tiempo parcial y cuyos ingresos sean inferiores a 1 SMLMV, del sistema general de riesgos laborales establecido en la Ley 100 de 1993, Ley 1562 de 2012 y Ley 776 de 2002, que cubren precisamente la pensión de invalidez y de sobrevivientes de origen laboral. En paralelo a esta exclusión, cuestiona el demandante que se hubiese previsto un “seguro inclusivo”, de acuerdo con el cual quedara cubierto el trabajador por los riesgos de la actividad, sin que, de ninguna manera, pueda asimilarse a la pensión de invalidez o sobrevivientes, fijadas en el anterior instrumento de derecho internacional. Se trata, por el contrario, de una suma única que “se le cancelará por parte de la entidad administradora de los BEPS al obrero, ante un hecho dañoso que le genere una discapacidad o la muerte de origen laboral -en este caso para sus supérstites- “. En ese sentido, no queda duda de que se reemplazó el acceso a dichas prestaciones periódicas por una suma única, como así se reglamentó por el Ejecutivo en el Decreto 1174 de 2020.

Hasta antes de la entrada vigencia de la disposición demandada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 1562 de 2012, que modificó el literal a) del numeral 1° del artículo 13 del Decreto Ley 1295 de 1994, los trabajadores dependientes con vínculo laboral eran afiliados obligatorios al sistema general de riesgos laborales. Para el demandante, se configuró una omisión legislativa relativa, en tanto: (i) los apartes impugnados constituyen la disposición respecto de la cual ella se predica; (ii) se excluyó de consecuencias similares a los trabajadores que, pudiendo sufrir el mismo riesgo de origen laboral, laboren a tiempo parcial para, en su lugar, reconocerles el pago de una suma única que corresponde a un “seguro inclusivo”. Además, esto se considera contrario al principio pro homine, de acuerdo con el cual se debe acoger la interpretación de las disposiciones consignadas en este protocolo de la manera más amplia posible; (iii) también cuestiona que no exista razón

suficiente para establecer una distinción en tal sentido, en detrimento de los trabajadores por tiempo parcial, en consideración a que el “Protocolo de San Salvador” no fijó nunca diferencia al respecto y, por tanto, no podía el legislador establecer dicha diferenciación. Por último, (iv) precisó que la falta de regulación en esta materia termina por generar una desigualdad negativa frente a los demás trabajadores; y (v) supone un incumplimiento de un deber específico, de acuerdo con lo señalado en el artículo 93 de la Constitución y en el ya citado instrumento internacional.

3.

El inciso primero y el aparte demandado del inciso segundo del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 desconocen el principio constitucional de progresividad de la Seguridad Social, de acuerdo con lo exigido en el artículo 48 de la Constitución

Cuestiona el demandante que, con la expedición del artículo 193 de la ley 1955 de 2019, se reguló el Piso de Protección Social para los trabajadores dependientes a tiempo parcial con ingresos mensuales inferiores a 1 SMLMV, pero ello terminó por desconocer el mandato de progresividad de la seguridad social, contenido en el artículo 48 de la Constitución política de 1991. De acuerdo con esto, una vez alcanzado un punto de protección constitucional frente a los derechos sociales, no le es dable legislador retroceder, sin argumentar razones poderosas y de peso, ante el nivel de protección logrado. En concreto, este mandato fue desconocido pues, pese a que la legislación nacional reconocía la licencia de maternidad, la pensión de invalidez y sobrevivientes de origen laboral, que se aplicaba para los trabajadores dependientes -sin importar si eran a tiempo parcial o no, o si devengaban 1 SMLMV o menos-, la disposición demandada retrocede en la satisfacción de la seguridad social para este tipo de trabajadores. Al respecto, solicita atender lo previsto en el artículo 2° de la Ley 1562 de 2012.

Finalmente, el demandante solicitó dar aplicación a la presunción de inconstitucionalidad sobre las expresiones demandadas, de acuerdo con la cual “las medidas regresivas, en cuanto constituyen disminución en la protección que haya alcanzado un derecho social, se presumen en principio inconstitucionales y contrarias al Pacto Internacional de estos derechos” (Sentencia C-556 de 2009).

14. El 9 de noviembre de 2020, la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como las Jefes de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dieron respuesta a lo requerido en el auto del 28 de octubre de 2020. En efecto, se refirieron al documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que hace parte integral de la Ley 1955 de 2019, y que fue publicado en el Diario Oficial en su edición 50.964, el sábado 25 de mayo de 2019. Asimismo, precisaron que el mismo se encuentra disponible y puede ser consultado de manera digital.

15. Ahora bien, respecto a las metas, objetivos y estrategias que se relacionan con el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, debidamente identificadas en la exposición de motivos, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en el cuerpo normativo, finalmente aprobado, precisaron lo siguiente. En la exposición de motivos de esta ley, se indica que el denominado “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” incorpora una visión de país -tanto para el cuatrienio, como para el largo plazo- que persigue -a través de una base de legalidad y de incrementos en productividad e inversión- impactos en una senda sostenible del crecimiento económico, generación de empleo, reducción de la pobreza, la desigualdad del ingreso y una mayor equidad de oportunidades. Así, la ruta que traza el Plan y la que marca sus énfasis es la de legalidad y el emprendimiento, para el logro de la equidad.

16. En dicho contexto, se advierte que la referida disposición normativa está relacionada con el objetivo estructural en virtud del cual -según los artículos 1 y 3 de la Ley 1955 de 2019-, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se propuso sentar las bases de equidad. Ello permitirá conseguir la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna, orientada a lograr la inclusión social y productiva de los colombianos. Así, se consideró que ello era necesario para atender el fenómeno de informalidad laboral, el cual, según se indica, constituye una de las mayores problemáticas del mercado laboral colombiano que, a su vez, repercute en la no afiliación al Sistema de Seguridad Social. En virtud de la ubicación de dicha disposición, se advierte que hace parte de los “mecanismos de ejecución del plan”.

17. También, se indica que esta disposición se encuentra vinculada con la línea “B. Salud

para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos” y, en particular, con el objetivo 6, sobre “sostenibilidad financiera, una responsabilidad de todos”. Asimismo, al interior de dicho objetivo, el artículo 193 se encuentra conexo a la siguiente estrategia: “b) Incrementar las fuentes de financiación del SGSSS, a través de la creación de la contribución al sistema de salud como alternativa para extender la corresponsabilidad de la población colombiana, de acuerdo con su capacidad diferencial de pago y la adquisición de seguros privados de salud complementarios para los individuos de mayores ingresos”.

18. Una segunda línea vinculada con la disposición demandada es “F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”, en la que una meta concreta que se ha fijado allí es lograr que los trabajadores, los pequeños productores, los emprendedores y otros grupos poblacionales con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo, que se encuentran en la informalidad, participen y obtengan beneficios dignos. En este marco, el artículo 193 se relaciona con el objetivo 1, destinado a “Promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social” y con la estrategia “a) protección social general”, así como con la estrategia “c) [el] MinTrabajo promoverá la ampliación de la cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales y tenderá a mejorar la seguridad y salud en el trabajo”. De otro lado, se indica que otro objetivo dentro de esta misma línea es el 6, dirigido a “fomentar emprendimientos del sector solidario, como mecanismo de política social moderna que promueve el empoderamiento, la autonomía económica y social de las comunidades, buscando la reducción de la dependencia del gasto público social” que, a su vez, guarda conexidad con la estrategia “b) Dinamización de emprendimientos solidarios para la inclusión social y productiva autosostenible en el marco de una política social moderna”. Esto resulta así, ya que se deben diseñar planes “para facilitar el acceso al piso de protección social de los asociados a los emprendimientos solidarios”.

19. Una tercera línea a la que se vincula la norma demandada comprende “H. Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores”, en donde la meta corresponde a brindar oportunidades efectivas a los adultos mayores para que tengan una vida activa, saludable y con seguridad económica, tanto en las áreas rurales como urbanas. Allí, el objetivo al que estaría vinculado sería el 1, en donde se pretende “Aumentar los ingresos de los adultos mayores y su independencia económica” y como estrategia la contemplada en el literal a) sobre “Promoción del acceso a esquemas de protección económica e inclusión laboral”.

20. Una cuarta línea supone vincularla a la línea “K. Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad”, en la que la meta concreta estaría constituida por el avance en la equidad de oportunidades mediante la atención diferenciada en las zonas más rezagadas y fortalecer los mecanismos que contribuyen a la disminución de la pobreza. En efecto, esta disposición se relaciona con el objetivo 4, sobre “Alinear políticas y programas en función de la reducción de la desigualdad de ingresos en el corto y mediano plazo” y, a su vez, dentro de este objetivo guardaría relación con d) sobre “inclusión productiva”.

## A. INTERVENCIONES

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente 34 intervenciones<sup>11</sup>. A continuación se presenta un resumen de los argumentos centrales señalados en las intervenciones.

1. Solicitud de inconstitucionalidad<sup>12</sup>. Para la mayoría de los intervinientes, la norma demandada desconoce los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución, al dejar desprotegido a un grupo importante de trabajadores frente a los riesgos que cubre la seguridad social, pues al vincularlos al denominado “Piso de Protección Social”, se termina por desmejorar sus condiciones y privarlos del derecho a recibir el pago de incapacidades laborales, la rehabilitación, la licencia de maternidad y paternidad, así como las pensiones de invalidez, sobrevivencia, las cesantías, los intereses a la cesantías, la prima de servicios, el subsidio familiar y la protección al cesante. A su vez, ello es contrario a los artículos 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por el desconocimiento del principio de progresividad y los convenios 18 de 1925, 24 y 25 de 1927 de la OIT.

1. La disposición estudiada, según se indica, contiene una medida regresiva del derecho a la seguridad social pues niega garantías, prestaciones económicas y servicios propios del

Sistema de Seguridad Social a un grupo poblacional que requiere de una especial protección por parte del Estado, en abierto desconocimiento del bloque de constitucionalidad -la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 22 y 25), el Pacto de San José de Costa Rica (art. 26), el Pacto Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (art. 9) y el Protocolo de San Salvador (art. 9)-.

1. Para la mayoría de estos intervinientes, el mecanismo escogido por el legislador termina por precarizar el derecho a la seguridad social en detrimento de aquellos trabajadores por tiempo parcial que devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente. A su vez, cuestionan que se cobije a un segmento que puede trabajar con un mecanismo que debe enfocarse en las personas menos favorecidas y que termina por exigir un monto de cotización para beneficiarse del derecho a la seguridad social que, por definición, debe ser universal.

1. Finalmente, sobre el principio de unidad de materia concluyen que no se trata de un mecanismo instrumental para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sino que, al establecer una modificación sustancial y transversal al régimen de Seguridad Social, debería ser incluida en una ley ordinaria. En consecuencia y en aplicación del precedente de la sentencia C-219 de 2019, debería ser declarado inconstitucional.

1. Solicitud de exequibilidad<sup>13</sup>. En opinión de algunos intervinientes, contrario a lo que se afirmó en las demandas de inconstitucionalidad, el objetivo de esta disposición es vincular, a través del piso del Piso de Protección Social, a quienes perciben ingresos laborales inferiores a 1 SMLMV y no se encontraban cobijados por el sistema de seguridad social en salud o pensión. En ese sentido, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 busca mejorar la protección de los trabajadores y, con ello, desarrolla el mandato de progresividad en materia de Seguridad Social. Además, esta disposición se inscribe en el contexto normativo creado por el Acto Legislativo 01 de 2005, a partir del cual se puede establecer una regulación especial para la población que, por sus condiciones económicas, no pueda acceder a una prestación

del Sistema de Seguridad Social.

1. El actual Plan Nacional de Desarrollo plantea la necesidad de crear estrategias de inclusión y que, en simultáneo, respondan a la alta informalidad laboral en materia de afiliación al Sistema de Seguridad Social. En consecuencia, la disposición demandada contempla un mecanismo que es complementario a este sistema. Así, el Piso de Protección Social es un programa que brinda a la población más desprotegida unos mínimos de protección y con los cuales se logra una cobertura mayor a la hasta ahora alcanzada.

1. No es posible transgredir el mandato de progresividad, como quiera que la población objetivo de los pisos de protección se encontraba excluida de la protección del Sistema de Seguridad Social. No es, como parecen entenderlo los demandantes, la vinculación contractual laboral o contractual de prestación de servicios lo que otorga el derecho al trabajador o contratista a pertenecer al Sistema General de Pensiones, sino su nivel de ingresos, porque se trata de un régimen contributivo, tal como quedó diseñado en la Constitución Política y desarrollado por la ley.

1. Por último, se aclaró que, a partir de la ubicación de la disposición demandada, es claro que existe una conexión temática con el resto de las normas agrupadas entre sí en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y, en particular, con la equidad. Por tanto, se trata de una norma instrumental y, por ello, no resulta parcial o totalmente vulnerado el principio constitucional de unidad de materia.

#### A. CONCEPTO DE LA PROCURADORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante concepto del 15 de abril de 2021, la Procuraduría General de la Nación solicitó

declarar la exequibilidad condicionada del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, “bajó el entendido que las mujeres vinculadas obligatoriamente al piso de protección social y, por ende, al régimen subsidiado en salud, no están excluidas de la posibilidad de recibir durante el postparto el subsidio alimentario contemplado en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993”. Los argumentos sobre los cuales sustentó dicha solicitud son los siguientes.

1. Afirma el Ministerio Público que el artículo 48 de la Constitución estipula que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público obligatorio que se deberá prestar bajo la dirección, control y coordinación del Estado. En dicho marco, la Ley 100 de 1993 creó el Sistema Integral de Seguridad Social que protege a las personas frente a las contingencias que puedan afectar su calidad de vida. En consecuencia, se contemplan prestaciones asistenciales y económicas, que comprenden el acceso a la salud, las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes y la cobertura de los riesgos laborales en favor de “quienes tienen la capacidad financiera de contribuir con el sistema”. Las personas que no cuenten con dicha capacidad de pago podrán ser beneficiarios de los servicios asistenciales del Plan de Beneficios, a través del régimen subsidiado, a cargo del Estado o de los denominados Servicios Sociales Complementarios.

1. Con la reforma constitucional -Acto Legislativo 01 de 2005- se presentaron transformaciones significativas en el Sistema de Seguridad Social en Pensiones. A su vez, se estableció un andamiaje constitucional que soporta la posibilidad de otorgar beneficios económicos periódicos, los cuales pueden ser inferiores a un salario mínimo y distintos a los pensionales, en favor de las personas que no cumplan con las condiciones legales requeridas para acceder a una pensión, en consideración a sus dificultades socioeconómicas. En desarrollo de lo anterior, el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 estableció el Mecanismo de Beneficios Periódicos -BEPS- y dispuso que se trata de un servicio social complementario, que constituye una alternativa para la protección a largo plazo de las personas de escasos recursos, quienes, con sus ahorros, podrán contratar un seguro que será complementado por el Estado y equivaldrá al 20% del aporte realizado por el beneficiario.

1. En consideración a que, desde el documento Conpes Social 156 del 11 de septiembre de 2012, se diagnosticó una baja tasa de cobertura y participación en el sistema general de pensiones, por parte de los trabajadores dependientes o independientes que devenguen menos de 1 SMLV, el Mecanismo de Beneficios Periódicos -BEPS- se erige como una alternativa para lograr dicho fin. Así, no obstante que ello ya se encontraba regulado en el Decreto 1833 de 2016<sup>14</sup>, el artículo demandado de la Ley 1955 de 2019 buscó generar una mayor cobertura de esta población, con el establecimiento del Piso de Protección Social.

1. Para la Procuraduría General de la Nación, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 no viola el principio de unidad de materia. Por el contrario, por su ubicación en el Plan Nacional de Desarrollo, se trata de un mecanismo de ejecución. Según se indicó, esta disposición cuenta con un carácter instrumental que es, a su vez, una herramienta de inclusión y ampliación progresiva para aquellas personas con ingresos limitados, las cuales pueden contar con un esquema de protección básico, que permita superar la alta informalidad laboral.

1. En tal sentido, precisa que la disposición demandada fue incluida desde la presentación del proyecto de ley y cuenta con una evidente relación con la “equidad en el trabajo”. Así, se advierte que uno de los objetivos estructurales de este Plan Nacional de Desarrollo es la equidad que, en este caso, supone la inclusión de la población vulnerable en mercados de trabajo formal, la vinculación a los BEPS y a un sistema de seguridad social sostenible, progresivo y con mayor cobertura. Asimismo, considera que este objetivo se encuentra vinculado con varias líneas de acción como (i) la Línea F sobre “trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”; y (ii) la Línea B respecto a la “Salud para todos con calidad, eficacia, sostenible para todos”. También podría estar vinculado con las líneas o metas H y K de las bases del plan que, al respecto, incluyen estrategias para desarrollar coberturas que protejan la vejez de las personas que devenguen menos de 1 SMLMV y que no puedan acceder a una pensión, así como a la cobertura por los riesgos laborales. No existe duda sobre el juicio de conexidad directo e inmediato entre el artículo demandado y los contenidos generales de la Ley 1955 de 2019, cumpliendo con ello las exigencias de unidad de materia.

1. Respecto al cuestionamiento de los demandantes, en el sentido de que se desconoce el principio de unidad de materia, en virtud de que se introduce una disposición con carácter permanente que, además, crea un nuevo componente dentro del Sistema de Seguridad Social, advierte la Procuradora que no existe un mandato especial en los artículos 150.3 y 339 de la Constitución que así lo prohíba. Al respecto, considera que la jurisprudencia constitucional no ha sido consistente e, incluso, ha declarado la constitucionalidad de disposiciones incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo, no obstante, su vocación de permanencia<sup>15</sup>. La sentencia C-219 de 2019 introdujo tal consideración e indicó que se debía declarar la inconstitucionalidad de la disposición demandada por introducir un asunto de seguridad social que era transversal y permanente. Sin embargo, adujo que ello no puede considerarse como un precedente relevante para el caso ahora estudiado, por cuanto no es claro si tal providencia constituye un cambio de precedente o un nuevo requisito. Con mayor razón, la sentencia C-068 de 2020 precisó que “la regla de temporalidad no es un criterio para determinar la unidad de materia, pero es un elemento adicional que refuerza o desvirtúa la eventual conexidad de una norma demandada con la ley que la contiene”.

1. El artículo demandando no quebranta la irrenunciabilidad en materia de seguridad social. En efecto, considera que un análisis sistemático de las disposiciones relacionadas permite concluir que las personas trabajadoras que, ya se encontraban afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en el componente contributivo, deben permanecer en el mismo. Esto, con el fin de evitar una desmejora en sus derechos, con lo cual pueden continuar disfrutando de las prestaciones económicas que son propias de ese sistema. Lo regulado en la disposición demandada tampoco significa que, si una persona que devengue menos de 1 SMLMV, opta por afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en la modalidad contributiva, no pueda hacerlo, pero es en este caso al empleador a quien le corresponde pagar esta afiliación y, de esa forma, se exonera de la obligación de vincularse al denominado “Piso de Protección Social”. En ese sentido, considera la Procuraduría General de la Nación que la norma demandada no impide o limita la afiliación al Sistema General de Seguridad Social y, en ese sentido, no quebranta su irrenunciabilidad.

1. De otra parte, considera que lo dispuesto en el Decreto 2616 de 2013 no es comparable con lo aquí regulado, por cuanto el Piso de Protección Social no tiene un componente de cotización a cargo del trabajador o contratante. Como así se consignó en la disposición cuestionada, el aporte debe ser asumido en su integridad por el empleador y se destinará a la cuenta individual de BEPS del vinculado y al pago de la prima del seguro inclusivo, con miras a garantizar las contingencias por riesgos laborales o un ingreso en la vejez, en caso de que no se logren cumplir con los requisitos para acceder a la pensión mínima. Mientras que, de acuerdo con lo regulado en el Decreto 2616 de 2013, la afiliación al Sistema de Sistema General de Seguridad Social en la modalidad contributiva se encuentra condicionada al pago de una cotización que, porcentualmente, se divide entre el empleador y el trabajador. Es decir que, en este último caso, se trata de un modelo que, por su naturaleza, permite el reconocimiento de prestaciones asistenciales y económicas, atendiendo a la sostenibilidad financiera del sistema.

1. Tampoco se opone a la prohibición de regresividad, pese a que en este caso es procedente la aplicación de un juicio estricto de proporcionalidad, de acuerdo con los siguientes postulados:

(i) Finalidad legítima, importante e imperiosa. La creación de un Piso de Protección Social persigue una finalidad constitucionalmente legítima e importante, al pretender ampliar la cobertura en seguridad social, dar respuesta a la informalidad y baja afiliación al régimen contributivo de quienes, por laborar en tiempo parcial, devengan menos de un salario mínimo mensual. De manera que la creación de un mecanismo, alternativo al régimen de Seguridad Social, que pretende proteger a las personas de escasos recursos económicos, resulta acorde con los principios de dignidad humana, igualdad material y es una materialización de los fines estatales. Asimismo, esta finalidad resulta imperiosa, por cuanto las personas que no quedaban cobijadas con la disposición demandada, al no poder contribuir al Sistema de Seguridad Social o contar con una cobertura parcial en el mismo, se encontraban desprotegidas.

(ii) El medio escogido es adecuado y conducente. La obligatoriedad en la vinculación del Piso de Protección Social, desde el 25 de mayo de 2019, es adecuada y conducente para lograr

una respuesta ante la elevada tasa de informalidad y el alto nivel de desvinculación que persiste en el Sistema de Seguridad Social, por los costos en la cotización que tal implica. Además, de acuerdo con lo regulado en el parágrafo 3° del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, quienes ya estuvieren afiliados en dicho sistema deberán permanecer en él. De modo que este medio se dirige a otra población y otorga una opción real y progresiva, en favor de quienes no tenían una cobertura en seguridad social. Por tanto, no existe la alegada regresividad respecto de los afiliados al sistema pues no es un mecanismo que los cobije y, por el contrario, es la única forma para que quienes no se encuentren vinculados al mismo puedan acceder a un mínimo de protección.

(iii) Proporcionalidad y no regresividad. En cuanto a la relación entre medio y fin, considera la Procuraduría que los beneficios de esta vinculación obligatoria en favor de quienes, a dicho momento, no estuviesen afiliados al régimen de Seguridad Social es mayor que las restricciones que impone. Así, aquellos que estaban desprotegidos pueden contar unas bases mínimas en salud asistencial y en BEPS, como un mecanismo de protección para la vejez en los términos del Acto Legislativo 01 de 2005 y en lo que respecta a los riesgos asociados a la actividad laboral. No es cierto que ello desmejore la situación de quienes ya estaban afiliados al Sistema de Seguridad Social pues, por el contrario, ellos continuarán recibiendo las prestaciones económicas como la licencia de maternidad remunerada y la pensión de sobrevivientes o invalidez de origen laboral. En consecuencia, señala que la medida es proporcional al buscar ampliar la protección en seguridad social a un sector de la población que antes no lo tenía.

(iv) La disposición acusada no genera un criterio de discriminación entre los trabajadores a tiempo parcial y quienes cumplen la jornada completa. Por el contrario, la Procuraduría General de la Nación considera que se trata de dos grupos diferenciados, debido al ingreso económico que perciben mensualmente y por la posibilidad de asumir el pago de las cotizaciones al régimen contributivo. Ello supone la existencia de una normativa diferenciada que regula ambas situaciones.

1. Finalmente, considera que es inexistente la omisión legislativa relativa, en los términos planteados por uno de los demandantes, pues el legislador no incumplió ningún deber

respecto del reconocimiento de la licencia de maternidad para las trabajadoras que se vinculen al mecanismo contemplado en la disposición demandada. Sin embargo, advierte que, en virtud del contenido del artículo 3° del Convenio 03 de 1919, ratificado por Colombia el 20 de junio de 1993, todas las mujeres vinculadas al Piso de Protección Social se enfrentan a un déficit de protección. Ello, según se expone, deja desprotegidas a estas mujeres que, por no estar afiliadas al régimen contributivo en salud, no tienen derecho a la licencia de maternidad y sin que exista claridad sobre la aplicación del artículo 166 de la Ley 100 de 1993. De acuerdo con dicho artículo “las mujeres en estado de embarazo y las madres de los niños menores de un año del régimen subsidiado recibirán un subsidio alimentario en la forma como lo determinen los planes y programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con cargo a éste”. En consecuencia, solicita declarar la exequibilidad condicionada de la disposición, en el entendido de que también cubija a las mujeres que, aunque se encuentren trabajando, son beneficiarias del Piso de Protección Social.

1. Tampoco puede hablarse de una omisión legislativa relativa, respecto a la no configuración de la pensión de sobrevivientes o de invalidez de origen laboral, por cuanto la obligación que se desarrolla en los instrumentos internacionales alegados ya se concretó con la expedición de las Leyes 100 de 1993, 776 de 2002 y 1562 de 2012. Esta regulación es la que establece los requisitos para el reconocimiento de dichas prestaciones y, por tanto, ellas sólo pueden otorgarse para las personas afiliadas al Sistema de Seguridad Social, el cual tiene una naturaleza contributiva y es financiado con el pago de la cotización mensual que efectúa el empleador, con el fin de cubrir dicho riesgo. Por tanto, se reitera, que el Piso de Protección Social desarrollado en la disposición demandada no se puede equiparar con el primero.

1. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte, de manera oportuna<sup>16</sup>, se resumen así:

Interviniente

Concepto

## Solicitud

Los ciudadanos Marino Ortega Cerón, Robinsón Emilio Masso, Daniel Andrés González Calle, Freddy Trejos Peña, María Gloria Trejos Peña, Juana Cecilia Archibold Estupiñán, Alejandro López Ortiz, Eloy Bautista Montiel, Luz Stella Trejos Peña, Luis Felipe Martínez Trejos, Cristóbal Martínez García, Graciela López Delgado y Wilson Neber Arias Castillo.

\* Indicaron, en escritos separados, que están de acuerdo con los cargos presentados en las demandas de inconstitucionalidad. En particular, consideran que la disposición cuestionada (i) desconoce los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución al dejar “desprotegidos a un grupo importante de trabajadores frente a los riesgos que cubre la seguridad social, al vincularlos al piso de protección social, desmejorando sus condiciones”. También, (ii) advierten que se trasgrede el artículo 93 de la Constitución, pues con la introducción de esta disposición se desconocen múltiples convenios y tratados internacionales que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad.

\* Sobre esto último, algunos destacan la trasgresión a los artículos 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por el desconocimiento del principio de progresividad y los convenios 18 de 1925, 24 y 25 de 1927 de la OIT.

## Inexequibilidad

Los ciudadanos José Antonio Becerra Camargo<sup>17</sup>; Óscar Alirio Sánchez y Carlos Gerardo Ordoñez Dulcey<sup>18</sup>, Camilo José Gutiérrez Cabas<sup>19</sup>; José Martín Cruz González<sup>20</sup>; Ramón Francisco Soler Rodríguez<sup>21</sup>; Henry Esequien Gordon<sup>22</sup>; Germán Rueda Blanco<sup>23</sup>; David Polo Aguas<sup>24</sup> y John Alexander Rivera Gómez<sup>25</sup>

\* Cuestionan que la disposición demandada contemple una nueva figura que hace precario el Sistema de Seguridad Social, en detrimento de los trabajadores que devenguen menos de un salario mínimo legal mensual vigente. En consecuencia, cuestionan que quienes queden cubiertos con el Piso de Protección Sociales pierdan los derechos a percibir el pago de incapacidades laborales, rehabilitación, licencia de maternidad y paternidad, así como las

pensiones de invalidez y sobrevivencia. Así, dichas personas que, no obstante recibir un ingreso, terminan cubiertas por un programa creado para la población pobre y vulnerable.

\* En tal sentido, reiteran los argumentos de la demanda sobre el supuesto incumplimiento al (i) principio de unidad de materia; (ii) la irrenunciabilidad del derecho a la Seguridad Social; (iii) el principio de progresividad; y así como (iv) distintas disposiciones del bloque de Constitucionalidad.

\* Finalmente, plantean que las organizaciones a las que representan acogen como suyos los argumentos presentados en la demanda D-13922.

### Inexequibilidad

Wilson Neber Arias, quien actúa como ciudadano y actual Senador de la República

\* Afirma el interviniente ciudadano que la inconstitucionalidad de la disposición demandada se sustenta en que con ella se “desregulariza la protección laboral en contra de claros preceptos constitucionales”. Así, lo que la norma denomina piso mínimo de protección es, en realidad, una reforma que vuelve precaria la seguridad social. Se trata de un paliativo que mantiene las dificultades de un sector y que, contrario a ser una política social, se traduce en nuevas situaciones que van en detrimento de las partes más débiles de la relación laboral.

\* También se cuestiona que la disposición demandada establezca el trabajo por tiempo parcial, en el que se priva al trabajador de acceder a prestaciones sociales (cesantías, intereses a la cesantías y prima de servicios), al pago de las vacaciones y a los aportes a riesgos laborales, los cuales son sustituidos por mecanismos insuficientes como los BEPS. Ello, a juicio del interviniente, supone el desconocimiento del artículo 53 de la Constitución, por ir en contra del derecho de toda persona a contar con un trabajo digno, una remuneración vital y móvil, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las leyes laborales y el derecho a la seguridad social.

### Inexequibilidad

\* Los intervinientes aclaran que se trata de su posición personal y que, por tanto, estos argumentos no pueden entenderse como una posición institucional de la Facultad de Economía o de la Universidad de los Andes.

\* Afirman que, contrario a lo indicado en las demandas, el objetivo de esta disposición es vincular, a través del piso del Piso de Protección Social, a quienes perciben ingresos laborales inferiores a 1 SMLMV y no se encontraban vinculados al sistema de seguridad social en salud o pensión. Esta realidad que, para el año 2019, cobijaba al 51% de los trabajadores, se ha visto acentuada por la pandemia del COVID-19.

\* Pese a que la demanda cuestiona que con este mecanismo se termina por cobijar a población que trabaja, como si se tratara de un segmento vulnerable, la realidad es que esto mismo es lo que sucede en este momento sin la ley.

#### Exequibilidad

Iván Daniel Jaramillo, como profesor del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social e Investigador del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario

\* El denominado piso de la protección social, articulado en la Recomendación 202 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se adscribe al enfoque de extensión de cobertura de los sistemas de protección social, bajo una “estrategia bidimensional”, que combina el enfoque horizontal para incluir grupos de trabajadores tradicionalmente excluidos de las respuestas de los sistemas de seguridad social, y el vertical que se orienta a la extensión de la cobertura de la cantidad y calidad de prestaciones de amparo de los sistemas de seguridad social. No obstante, de ninguna manera, puede considerarse al Piso de Protección Social como ““sustituto” del sistema de seguridad social”. De hecho, la nota técnica de la OIT, a propósito del proyecto de Ley 123 Cámara de 2017, que estructuraba un “piso de protección social para trabajadores rurales” aclaró que “no reconocen los sistemas de ahorro voluntarios basados en cuentas individuales como mecanismos eficaces y capaces de garantizar de manera suficiente y previsible una seguridad básica del ingreso para las personas de edad”.

\* Cuestiona que la disposición demandada incumpla con el principio de unidad de materia, en consideración a que, en los artículos de la parte general de la ley, no se encuentra ningún objetivo, meta, plan o estrategia que se vincule directamente con la disposición juzgada, ya que el Pacto por la Equidad, del cual hace parte la norma demandada, es descrito de una manera muy general. Además, advierte que la sentencia C-219 de 2019 ya indicó que era inadmisibles incluir, en las normas del plan nacional de desarrollo, reglas de afiliación y cotización.

\* También se vulnera la prohibición de regresividad y el derecho irrenunciable a la seguridad social, en virtud de que el reconocimiento del sistema de pensiones, salud y riesgos laborales no está supeditado a recibir una suma superior a 1 SMLMV. Por el contrario, en favor de los trabajadores por tiempo parcial, ya se encontraba lo dispuesto en los artículos 6, 7 y 8 del Decreto 2616 de 2013. También se contradice el mandato dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005.

\* En la misma dirección, el denominado Piso de Protección Social compromete derechos de protección a la maternidad y la consecuente prevalencia constitucional de los derechos de los menores, al impedir el acceso al conjunto de prestaciones económicas del Sistema General de Salud remitiendo al Régimen Subsidiado a trabajadoras que devengan ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, quienes accedían a las garantías económicas en función del nivel de ingresos para la salvaguarda de sus derechos y el de los menores recién nacidos.

## Inexequibilidad

Angélica Lozano Correa, Ángela María Robledo, Katherine Miranda Peña, Diego Cancino Martínez y Victoria Sandino Simanca Herrera

\* Como argumentos centrales de esta solicitud, se explica que la disposición demandada implica (i) un grave detrimento sobre los derechos de las mujeres por la ausencia de un enfoque de género; (ii) la violación de los artículos 158, 169 y 339 de la Constitución Política por desconocimiento del principio de unidad de materia y por (iii) la violación a los principios de universalidad y progresividad.

\* En efecto, se afirma que el Piso de Protección Social, en un contexto de desigualdad en

contra de la mujer que se ha agravado por la pandemia, sólo profundiza dicha inequidad en contra de quienes serían sus principales destinatarias y quienes se verían privadas de cotizaciones a la seguridad social. Esto limita de manera significativa el acceso a las prestaciones económicas del esquema de protección social. Lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 supone un riesgo para las mujeres, que se origina en la eliminación de las prestaciones económicas, en casos de maternidad, por el paso del régimen contributivo al régimen subsidiado. Ello, según indican, contradice la recomendación 202 de la OIT sobre pisos de protección social, de acuerdo con la cual la primera garantía básica para toda la población es el acceso efectivo a los servicios de salud, con énfasis en la protección durante la maternidad.

\* Esta disposición es regresiva y constituye un incumplimiento al Convenio 189 de la OIT, referente al trabajo decente para el servicio doméstico, al imponer más barreras de acceso para lograr una protección integral en materia de seguridad social. A su vez, se incumple la sentencia T-185 de 2016 y las Leyes 1595 y 1788.

\* Se cuestiona la pérdida del derecho a la pensión de vejez y sobrevivientes, debido al paso del régimen pensional a los BEPS. Dos terceras partes de las devoluciones de saldos e indemnizaciones sustitutivas la reciben mujeres y, no obstante ello, la disposición demandada no resuelve el acceso a la pensión, sino que, por el contrario, mantiene los bajos ingresos en detrimento de las mujeres que lleguen a la vejez. Se trata, en general, de un mecanismo que legaliza la precarización del trabajo.

\* Se indica que se desconoció el principio de unidad de materia, por cuando esta disposición establece un mecanismo que tiene vocación de permanencia y lejos de ser una herramienta para la consecución de los objetivos de política pública planeados en la Ley 1955 de 2019, contiene una disposición transversal, que debería ser incluida en una ley ordinaria.

\* Finalmente, también se desconoció el derecho universal de seguridad social pues se dejaron de incluir mecanismos de protección a la seguridad social como las pensiones, auxilio por incapacidad, licencia de maternidad o paternidad, el subsidio familiar y la protección al cesante, constituyendo una discriminación injustificada en contra de los trabajadores que devenguen menos de 1 SMLMV. Entre otras cosas, el seguro inclusivo debilita la capacidad de protección de los trabajadores contra riesgos socialmente relevantes, en donde se llegaría

al absurdo de que en una misma empresa puede haber personas contratadas que tienen derecho a la pensión de invalidez y, de otro lado, personas que tienen acceso a un simple seguro. Asimismo, se anexa el comunicado “EL DECRETO 1174 de 2020 UN GRAVE RETROCESO EN LOS DERECHOS DE LAS MUJERES”, suscrito por múltiples organizaciones, como parte integral de la intervención.

### Inexequibilidad

El ciudadano Carlos Julio Díaz Lotero como representante legal de la Escuela Nacional Sindical

\* La disposición demandada precariza el acceso al derecho a la seguridad social y las condiciones laborales toda vez que, pese a que una persona puede tener suscrito un contrato de prestación de servicios o laboral, no pueden acceder a la pensión, un salario mínimo digno y a prestaciones del sistema de salud como incapacidades o pensiones y rehabilitación de origen laboral. Se desconoce, por tanto, la dignidad humana, el Estado Social de Derecho y el mínimo vital.

\* En la implementación del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 se transgreden elementos esenciales del derecho a la igualdad de los ciudadanos colombianos. Así, la implementación de sistemas diferenciados de protección social para quienes, requieren la misma protección a causa de su exposición a las mismas contingencias de la vida, comporta un trato diferenciado e injustificado, así como una limitación en su acceso efectivo al derecho a la seguridad social.

\* Los BEPS son desarrollados en el Acto Legislativo 01 de 2005 como una alternativa para mejorar las condiciones de las personas que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. Mientras que, a través de la disposición acusada, se transforma este mecanismo en un Piso de Protección Social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo, creando una contribución obligatoria cuando existe una relación contractual de servicios o laboral por tiempo parcial. Tal circunstancia impacta de una manera particular en la mujer y puede suponer un incumplimiento del artículo 9° del Protocolo de San Salvador y el Convenio 003 de 1919 de la OIT sobre la protección a la maternidad.

\* La disposición demandada carece de un enfoque de derechos humanos y desconoce el

derecho universal e inalienables a la seguridad social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Protocolo de San Salvador y de distintos convenios suscritos en la OIT sobre el principio de progresividad (Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17); C012 – Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12); C018 – Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18) y C024 – Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24)).

## Inexequibilidad

Milton José Pereira Blanco como Profesor del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Cartagena

\* Además de lo dispuesto en la Constitución y en la jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia, debe considerarse que la sentencia C-453 de 2016 añadió dos criterios adicionales a considerar, uno de los cuales supone contemplar que la ley del plan no puede ser utilizada para llenar vacíos e inconsistencias de leyes precedentes. En este contexto, se considera que el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, en principio guarda relación con el Pacto Estructural denominado “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”. Específicamente, con dos líneas identificadas como: “B. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos” y “F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”. Sin embargo, al tratarse de una disposición de seguridad social, de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico, debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia y, por tanto, no se encuentra una relación instrumental o sistemática entre regular el ingreso base de cotización de las personas con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente. En consecuencia, en aplicación del precedente C-219 de 2019 debe declararse inexecutable.

\* Los pisos de protección social constituyen un conjunto de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. No obstante, de acuerdo con las garantías previstas en la recomendación 202 de 2012 de la OIT, sobre seguridad social, no es posible adoptar medidas regresivas, en tanto los sistemas de seguridad social actúan como

estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible. En consecuencia, la regulación contenida en la disposición demandada constituye un mecanismo diferencial y regresivo en detrimento de los trabajadores por tiempo parcial que, además, exige del trabajador con bajo ingreso el pago de un monto para poder ingresar al mismo.

## Inexequibilidad

Harold Eduardo Sua Montaña

\* Para el interviniente es claro, a partir de la ubicación de la disposición demandada, que existe una conexión temática con el resto de las normas agrupadas entre sí en una subsección determinada. Por lo cual, no resulta parcial o totalmente vulnerado el principio constitucional de unidad de materia.

\* Al aludir la demanda a la remisión establecida en el artículo 93 de la Constitución, como único fundamento de la pertenencia al bloque de constitucionalidad del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Corte requiere precisar si figura en ella dentro de la categoría de *stricto o lato sensu*, con el fin de estudiar a fondo la contrariedad increpada. Ello, a su juicio, constituye una falta de suficiencia del cargo. De considerar que se debe efectuar un pronunciamiento de fondo, es posible solucionar los problemas propuestos con una exequibilidad condicionada de la disposición demandada.

\* Finalmente, solicita el interviniente que se suspenda este proceso hasta que no se dicte sentencia en otra demanda de inconstitucionalidad contra esta misma disposición, interpuesta por los señores Jean Camilo García Torres, Isabella Sepúlveda Vargas y Hernán Darío Martínez Hincapié<sup>26</sup>.

Inhibición respecto al presunto desconocimiento del artículo 93 de la Constitución y exequibilidad de los demás cargos, a excepción de las siguientes expresiones que deben declararse inexequibles: “Servicio Social Complementario de”; “como mecanismo de protección en la vejez”; “el mecanismo de los”.

Intervención conjunta de la Secretaría Jurídica del Departamento administrativa de la Presidencia, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación

\* En contraposición a lo afirmado por los demandantes, el contenido del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 busca mejorar la protección de los trabajadores y, con ello, desarrolla el mandato de progresividad en materia de Seguridad Social. Además, esta disposición se inscribe en el contexto normativo creado por el Acto Legislativo 01 de 2005, a partir del cual se puede establecer una regulación especial para la población que, por sus condiciones económicas, no pueda acceder a una prestación del Sistema de Seguridad Social.

\* Tampoco puede concluirse que ciertas prestaciones sociales no tienen un carácter contributivo, pues así sucede con el establecimiento de la licencia de maternidad y el reconocimiento de incapacidades, las que sólo están previstas para los cotizantes del Sistema de Seguridad Social en Salud.

\* El actual Plan Nacional de Desarrollo plantea la necesidad de crear estrategias de inclusión y que, a su vez, respondan a la alta informalidad laboral en materia de afiliación al Sistema de Seguridad Social. En consecuencia, la disposición demandada contempla un mecanismo que es complementario a este sistema. Así, el Piso de Protección Social es un programa que brinda a la población más desprotegida unos mínimos de protección de la Seguridad Social con los que no contaban con anterioridad a la expedición de la norma acusada y con los cuales se logre una cobertura mayor a la hasta ahora alcanzada.

\* Brindar protección de seguridad social a quienes de otra manera no cumplen con las condiciones para acceder a ella, no precariza la situación de los trabajadores que devengan menos de un salario mínimo legal mensual, ni menoscaba su libertad o dignidad humana, y tampoco conlleva a la renuncia o vulneración de algún otro derecho. Con mayor razón, si al beneficiario no se le impide acceder o retornar al Sistema General de Seguridad Social en su arista contributiva cuando cesen las condiciones para esta protección especial.

\* No es posible transgredir el mandato de progresividad, como quiera que la población objetivo de los Pisos de Protección estaba por fuera de la protección del sistema de Seguridad Social. No es, como parece entenderlo los demandantes, la vinculación contractual laboral o contractual de prestación de servicios lo que le da derecho al trabajador o

contratista a pertenecer al Sistema General de Pensiones, sino su nivel de ingresos, porque se trata de un régimen contributivo, tal como quedó diseñado en la Constitución Política y desarrollado por la ley.

\* Cuestiona la aptitud de los cargos relativos a la configuración de una presunta omisión legislativa relativa. Para conocer de fondo tal cuestionamiento, la Corte Constitucional tendría que examinar: (i) la legislación referente a los BEPS; (ii) el Sistema Subsidiado de Salud; y (iii) el Sistema de Riesgos Laborales. Esto, a su turno, significa la ineptitud del cargo pues tales prestaciones son, por completo, ajenas al Piso de Protección Social y constituirían una omisión legislativa absoluta.

\* El artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 no desconoce el principio de unidad de materia, porque la implementación del Piso de Protección Social para personas con ingresos inferiores a un (1) salario mínimo, tiene como fin verificable el de cumplir los objetivos y metas generales del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad'.

Exequibilidad e ineptitud sustantiva de la demanda frente a la supuesta configuración de una omisión legislativa relativa

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-

\* El artículo 193, que crea la figura del Piso de Protección Social, es consecuente con su ubicación dentro de la Ley 1955 de 2019, pues este propugna por la equidad en el trabajo, al ser un mecanismo que permite a trabajadores o contratistas, que antes no tenían esta posibilidad, realizar las cotizaciones al (i) Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, (ii) al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez, y (iii) al Seguro Inclusivo, que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS. En tal sentido, sí existe una relación directa e inmediata entre la disposición demandada y los objetivos del Plan, en tanto, mediante la inclusión social y productiva, se busca la formalización en el trabajo.

\* La disposición demandada no desconoce el artículo 48 de la Constitución. Por el contrario, constituye un paso importante hacia la formalización de los trabajadores que, en virtud de la

naturaleza de sus labores y del monto inferior al salario mínimo que reciben como ingreso, han sido, históricamente, relegados de la protección que trae consigo el Sistema General de Seguridad Social. En ese sentido, es una materialización del derecho universal a la seguridad social y puede incentivar la recuperación económica, después de la pandemia del COVID-19.

\* Los pisos de protección social tienen la potencialidad de llegar a más de 9'000.000 de personas ocupadas y, en consecuencia, de reducir de manera ostensible la informalidad. La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, a 2019, encontró que el 45,5% de los ocupados del país ganaron mensualmente menos de 1 SMMLV (\$828.116 para ese año).

\* El legislador no estableció el sistema de Piso de Protección Social con la finalidad de que los trabajadores que se encuentran vinculados al sistema de seguridad social integral sean luego vinculados mediante el Piso de Protección Social, ni con el objetivo de desmejorar los derechos de los trabajadores. Para evitar ello, la UGPP y el Ministerio de Trabajo cuentan con facultades de control.

Exequibilidad

Corporación Trabajo Decente

\* La disposición demandada no es una norma con contenido instrumental que pretenda desarrollar las estrategias de la parte general del Plan. Por el contrario, lo que pretende es llenar vacíos jurídicos anteriores de las leyes preexistente, por cuanto: (i) No existe disposición normativa que permita la realización de aportes a la seguridad social cuando el parágrafo 1º del artículo 180 de la Ley 100 de 1993 señala que las cotizaciones al Sistema Integral de Seguridad Social no pueden ser inferiores al mínimo legal; (ii) Si bien el Acto Legislativo 01 de 2005 establece que la ley determinará los casos en los que se pueden conceder prestaciones periódicas para quienes no reúnen los requisitos para acceder a la pensión de vejez, ello no implica una habilitación constitucional para permitir la cotización al sistema por debajo del salario mínimo legal y (iii) el artículo 40 de la Ley 1151 de 2007 tampoco establece la posibilidad de que se realicen cotizaciones inferiores al mínimo legal cuando se trabaja a tiempo parcial.

\* El Piso de Protección Social vulnera el principio-derecho a la igualdad, establecido en el

artículo 13 de la Constitución Política, en tanto priva a los trabajadores que devengan menos de un Salario Mínimo Mensual de las prestaciones contenidas en el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993. Con mayor razón, si con la finalidad de brindar mecanismos de protección para quienes están en el segmento de la informalidad o que no laboran a tiempo completo y sus ingresos pueden ser inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2616 de 2013, en donde se modificaron las reglas de cotización de esta población trabajadora sin sustraerlos de las prestaciones del Sistema Integral de Seguridad Social.

\* La recomendación 202 de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo establece, entre otros, los estándares internacionales de los pisos de protección social (PPS) como medida que pretende incluir, de manera paulatina, a las poblaciones más vulnerables en el acceso a prestaciones y derechos de los sistemas integrales de protección social. En ese sentido, se aclara que ello no puede utilizarse en detrimento del principio de progresividad y de las garantías mínimas de seguridad social. En consecuencia, se considera que la norma demandada es regresiva respecto a la licencia de maternidad; abre la puerta a las contrataciones por tiempo parcial y horas; así como también termina por excluir mecanismos de solidaridad intergeneracional y de ingreso mínimo.

\* El pretendido Piso de Protección Social lo que busca, en apariencia, es reducir el estándar de protección para que, a través del régimen subsidiado, los beneficios económicos periódicos y el seguro inclusivo ante riesgos laborales se formalice una cantidad de empleados en el territorio nacional.

## Inexequibilidad

Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia

\* Las disposiciones de la Ley del Plan Nacional tienen un carácter temporal pues, por su propia esencia, se deben circunscribir al cuatrienio y período de gobierno respectivo. No obstante, la norma demandada pretende darle vocación de permanencia a un asunto que no debe regularse por medio de esta ley, pues se está reformando con gran impacto el Sistema de Seguridad Social, lo cual debe realizarse a través del proceso legislativo ordinario y previo a un diálogo social.

\* El artículo 193 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo desconoce leyes laborales y de Seguridad Social que consagran derechos y garantías irrenunciables para los trabajadores, las cuales son de orden público y cuentan con una supremacía respecto a las demás normas del ordenamiento jurídico. En tal dirección, se cuestiona que la disposición demandada no reconozca a ciertos trabajadores los siguientes derechos: incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, pensiones por invalidez, de sobreviviente, indemnizaciones sustitutivas o devolución de saldos, auxilio funerario y licencia de maternidad.

\* La obligatoriedad en la afiliación del Piso de Protección Social para las personas que obtienen ingresos inferiores al salario mínimo, en proporción al tiempo laborado, es una medida regresiva del derecho a la seguridad social pues niega garantías, prestaciones económicas y servicios propios del Sistema de Seguridad Social a un grupo poblacional que requiere una especial protección por parte del Estado, en abierto desconocimiento del Bloque de constitucionalidad -la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 22 y 25), Pacto de San José de Costa Rica (art. 26), Pacto Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (art. 9) y Protocolo de San Salvador (art. 9)-.

\* Con esta medida se “erosionan los recursos del Sistema de Seguridad Social”, pues muchos trabajadores con un vínculo laboral o de servicios y con capacidad de pago para afiliarse al régimen contributivo, en proporción a sus ingresos, deberán trasladarse obligatoriamente al Piso de Protección Social, lo cual ocasionará una disminución considerable de ingresos al Sistema.

## Inexequibilidad

### Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional Universidad Libre

\* La disposición demandada no cuenta con un carácter instrumental dentro de la Ley del Plan de Desarrollo. En ese sentido y, a pesar de existir una conexidad objetiva aparente entre ella y los objetivos 1 y 6 del Pacto por la equidad, por el carácter permanente de esta disposición, debió tramitarse mediante una ley ordinaria. Por ende, afirma que el control constitucional en este caso debe ser más estricto, para evitar que no se introduzca en esta ley disposiciones normativas que procuren llenar vacíos legislativos.

\* La norma demandada vulnera el derecho a la igualdad. Así, brinda un trato desigual a

trabajadores y contratistas que ganan menos de un salario mínimo -vinculados a régimen subsidiario- con respecto a los demás trabajadores y contratistas -vinculados al régimen contributivo-. En consecuencia, propone la realización de un juicio estricto, al tratarse de una disposición que crea un trato desigual y es regresiva para el derecho a la seguridad social. En efecto, considera que la disposición no supera el primer paso de éste, por cuanto se desconocen los presupuestos básicos que han sido exigidos por la OIT para dar aplicación al Piso de Protección Social, tales como la atención a la maternidad y la seguridad básica frente a los riesgos de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.

\* La vinculación al Piso de Protección Social por parte de los trabajadores que ganen menos de un salario mínimo no es opcional, sino obligatoria. Con ello se desconoce que las circunstancias personales de cada trabajador son distintas y que, por tanto, pueden existir trabajadores que, así ganen menos de un salario mínimo, tienen la posibilidad de seguir aportando a la seguridad social y continuar gozando de las prestaciones a las que tienen derecho quienes integran el régimen contributivo.

\* El artículo 193 de la ley 1955 de 2019 omitió regular algunos aspectos que son de vital importancia para la constitución de un Piso de Protección Social. Por tanto, no se encuentra en armonía con los preceptos constitucionales y la ausencia de regulación respecto a la inclusión de algunos derechos de la seguridad social, genera una situación de desigualdad en detrimento de las mujeres embarazadas; frente al pago de indemnizaciones en caso de accidente o enfermedad de origen laboral y a la cobertura de las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Inexequibilidad o, en subsidio, que se declare la inconstitucionalidad la palabra “deberá” y se acompañe de un exhorto al Congreso, con el fin de que incluya las garantías mínimas en caso de enfermedad, maternidad e invalidez.

## I. CONSIDERACIONES

## A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad de la referencia.

### A. CUESTIÓN PREVIA: Ineptitud parcial de las demandas D-13922 y D-13928

1. Requisitos generales de aptitud de la demanda. El Decreto 2067 de 1991, en su artículo 2°, establece los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control abstracto de constitucionalidad. En particular, la norma precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo así como la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

1. Este tribunal ha reiterado que el tercero de los requisitos se conoce como “concepto de la violación”<sup>27</sup>. Tal requiere del demandante una carga material y no meramente formal, que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos de tal suerte que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional<sup>28</sup>.

1. Conforme a lo dispuesto por la Corte en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, los siguientes son los mínimos argumentativos que comprenden el “concepto de la violación”: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; certeza, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

1. De allí que, no obstante que sólo dos de las intervenciones solicitaron la inhibición parcial frente a los cargos formulados en las demandas D-13922 y D-1392829, debe la Corte abstenerse de emitir un pronunciamiento frente a aquéllos que no satisfacen los mínimos argumentativos para efectuar un estudio de fondo. Ello, como así se fundamentará a continuación, implica que la Corte no se pronunciará, al constatar la ineptitud sustantiva de las demandas, por la presunta vulneración de (i) la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social (art. 48 superior); (ii) la trasgresión del principio de progresividad, contemplado en el artículo 48 y 93 de la Constitución; y (iii) la omisión legislativa relativa.

1. Ineptitud sustantiva del cargo formulado contra el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, por la presunta violación al derecho irrenunciable a la seguridad social (D-13922). Los demandantes cuestionan que esta disposición termina por impedir que las personas que devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente puedan cotizar y, en consecuencia, acceder a los beneficios que, en general, se han dispuesto en favor de todos los trabajadores. En efecto, aseguran que la disposición demandada obliga a que dichos trabajadores se conformen con la afiliación en el régimen subsidiado de salud, el servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y el seguro inclusivo, que ampara los riesgos de la actividad laboral, en los términos del artículo acusado. Ello, según se indica, desconoce el artículo 48 de la Constitución Política, el Acto Legislativo 01 de 2005 y

se opone a lo siguiente: “el Sistema de Seguridad Social Colombiano está edificado sobre la base de contribuciones para el reconocimiento de derechos en materia del cubrimiento de riesgos socialmente relevantes en los sistemas de Pensiones, Salud y Riesgos Laborales no condicionados a recibir una suma superior a un salario mínimo legal mensual vigente”. En consecuencia, cuestionan que la norma demandada frustra la protección de estos riesgos en abierta contradicción con el mandato superior, contenido en el mencionado artículo 48 de la Constitución Política y en el Acto Legislativo 01 de 2005.

1. Así, no obstante que con la anterior argumentación se satisface el presupuesto de claridad. No ocurre lo mismo respecto de la formulación del cargo basada en la existencia del Piso de Protección Social como un sistema, paralelo a lo dispuesto en los artículos 6°, 7° y 8° del Decreto 2616 de 2013, en el que se pone en duda la obligatoriedad de afiliación del Sistema de Seguridad Social Integral contemplado en la Ley 100 de 1993. Dicha argumentación carece de certeza y especificidad.

1. Al respecto, señala este tribunal que la demanda no indicó las razones por las cuales, a partir de una comprensión amplia del Sistema de Seguridad Social Integral y del Acto Legislativo 01 de 2005, las prestaciones dispuestas en la disposición demandada (i) deben necesariamente catalogarse como seguridad social, o si las mismas pueden ser parte del componente protección social; y (ii) no pueden entenderse como instrumentos desarrollados por el Legislador alternos al Sistema de Seguridad Social Integral, tal como es el caso de los beneficios periódicos se encuentran previstos en el artículo 48 de la Constitución<sup>30</sup>. Así, este cargo no logró justificar la manera por la cual la disposición demandada vulnera la Carta Política y, en particular, desconoce el derecho irrenunciable a la seguridad social. En consecuencia, no cumple con la exigencia de especificidad.

1. De igual forma, considera la Sala Plena que este cargo tampoco satisface la exigencia de certeza en la argumentación, en virtud de que los demandantes cuestionan que la disposición controvertida termina por “impedir” que las personas que devenguen menos de

un salario mínimo mensual legal vigente puedan cotizar y, en consecuencia, acceder a los beneficios que en general se han dispuesto en favor de todos los trabajadores. No se deriva del tenor de la disposición demandada que se hubiese suprimido la posibilidad de afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral y/o que el mismo hubiese derogado lo dispuesto en los artículos 6°, 7° y 8° del Decreto 2616 de 2013<sup>31</sup>.

1. De modo que, con sustento en la argumentación esgrimida por los demandantes, este tribunal no puede concluir que con la creación del Piso de Protección Social -necesariamente- el Legislador hubiese impedido el acceso de cierto sector de trabajadores al Sistema de Seguridad Social Integral, pues parece clara la intención del legislador de crear un mecanismo, para garantizar la protección a las contingencias de vejez, invalidez o muerte de un grupo poblacional vulnerable. Por ende, para esta Corte subsisten dudas sobre la configuración de una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional, lo cual evidencia la ineptitud del cargo formulado, y procederá a inhibirse de pronunciarse de fondo.

1. Ineptitud sustantiva de los cargos formulados contra el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, por la supuesta violación del principio de progresividad (D-13922 y D-13928). Para analizar si una medida desconoce la prohibición de regresividad y, por tanto, se debe declarar su inconstitucionalidad, es necesario mostrar los extremos necesarios para la configuración de este juicio. Es decir que, para que se declare que una medida desconoció el principio de progresividad respecto al régimen de protección de los derechos sociales, se debe establecer que (i) la medida es regresiva; (ii) afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales; y (iii) no existe una justificación del Legislador, que permita dar respuesta a la proporcionalidad de la decisión adoptada<sup>32</sup>.

1. En consecuencia, se ha considerado que “[e]l debate constitucional no se puede adelantar si la medida objeto de control no es regresiva”<sup>33</sup>. Por ello, la demanda no sólo debe demostrar la reducción de determinado ámbito de protección de un derecho social, sino que

también debe identificar la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. En consecuencia, precisó la sentencia C-213 de 2017 que la estructura del mandato de progresividad implica que, para activar la competencia de la Corte, los argumentos de los demandantes deben orientarse a demostrar “(i) que la modificación normativa, comprendida integralmente, constituye un deterioro en la protección del derecho identificado y (ii) que ese deterioro no tiene una justificación válida y suficiente”.

1. Con fundamento en lo anterior, en el caso sometido a consideración de la Sala Plena, el cargo por la presunta vulneración al principio de progresividad en seguridad social no cumple con la aptitud, por las razones que se indican a continuación. Así, los demandantes no precisan las razones por las cuales consideran que con la disposición controvertida se produce un deterioro sin una justificación, válida y suficiente, respecto de las disposiciones demandadas. Ante la ausencia de dicho análisis, el cual permitiría comprender el supuesto deterioro del derecho a la seguridad social, este tribunal no podría pronunciarse de fondo, pues carece de los elementos requeridos para verificar el cambio en los estándares de protección, respecto de la legislación anterior<sup>34</sup>.

1. En efecto, afirmaron los demandantes en el expediente D-13922 que con la disposición impugnada los trabajadores por tiempo parcial que devenguen menos de un salario mínimo dejarían de ser afiliados obligatorios. Sin embargo, no se identificó con precisión la razón por la cual, no obstante que el inciso tercero del artículo 48 de la Constitución se refiere a la ampliación progresiva de la seguridad social, el Piso de Protección Social constituye una desmejora frente a un nivel de protección alcanzado. Por ello, tal cargo carece de especificidad y suficiencia, al no haber logrado establecer con claridad en qué consiste el deterioro en la protección del derecho identificado.

1. Igual suerte debe correr el cargo por progresividad -formulado en el expediente D-13928- que, pese a aludir al artículo 2° de la Ley 1562 de 2012, no refiere en concreto sobre cómo el régimen integral que reconocía la licencia de maternidad, la pensión de invalidez y

sobrevivientes de origen laboral, cómo la disposición demandada dejó de reconocer tales prestaciones, así como el presunto desconocimiento del nivel de protección de un derecho social ya alcanzado, por lo cual no satisface la exigencia de especificidad y suficiencia. Visto lo anterior, esta Corte se declarará inhibida para pronunciarse sobre este cargo, por falta de aptitud sustantiva de las demandas.

1. Ineptitud sustantiva de la demanda, por el cargo de omisión legislativa relativa. Como guardiana de la supremacía constitucional, la Corte Constitucional ha establecido que el control de constitucionalidad no solo procede respecto de las acciones del legislador, sino también frente a las omisiones que tengan por efecto el incumplimiento de mandatos constitucionales específicos e ineludibles. Dicha omisión ha sido entendida por la jurisprudencia de la Corte, como todo tipo de abstención del legislador de disponer en las normas, lo prescrito por la Constitución.

1. Así, en reiterada jurisprudencia este tribunal ha señalado que para que se configure una omisión legislativa relativa es necesario que<sup>35</sup>: “(i) exista una norma en la Constitución Política que genere para el legislador un deber normativo específico, es decir, un mandato constitucional tan claro y determinado que traiga como consecuencia que el legislador ordinario o extraordinario no pueda válidamente excluir de la norma que adopta, elementos cuya presencia en el texto legal resultan ineludibles, por derivarse de mandatos constitucionales que no son generales, sino específicos. Es decir, se trata de deberes normativos que resultan ajenos al margen de apreciación otorgado al legislador, quien no puede, por consiguiente, excluirlos de la ley por consideraciones de necesidad o conveniencia y (ii) el legislador haya incumplido con su deber de incluir el elemento predeterminado por la Constitución en la norma que adopte. En otras palabras, existe una omisión legislativa, cuando el legislador no cumple con una obligación normativa expresamente señalada por el Constituyente”.

1. De lo anterior se colige que, la respuesta constitucional ante el incumplimiento del

mandato constitucional específico, generado por la omisión del Legislador, exige de la Corte Constitucional derivar una consecuencia que emana directamente del texto de la Constitución o de contenidos normativos imprescindibles para garantizar la eficacia del texto superior. La omisión legislativa cuya inconstitucionalidad puede ser corregida por la decisión aditiva de la Corte es la relativa. En efecto, de manera estable este tribunal ha considerado que no dispone de competencia para controlar las omisiones legislativas absolutas, por una razón de técnica del control y por una razón de fondo.

1. La razón técnica explica que, frente a las omisiones absolutas, es decir, la ausencia plena de desarrollo legal de un mandato constitucional, el juicio de inconstitucionalidad no tendría objeto material, al no existir una norma que permita su cotejo con la Constitución, es decir, una disposición sobre la cual recaiga o se pueda predicar el control abstracto de constitucionalidad. La razón de fondo se refiere al principio constitucional de separación entre las ramas del poder público, que implica, a la vez, que para garantizar el respeto de las competencias propias del legislador y de su autonomía, el tribunal constitucional sólo debe juzgar las normas adoptadas y, por regla general, cuando el control ha sido activado por una demanda ciudadana (regla de la justicia rogada). Por el contrario, en las omisiones legislativas relativas sí existe un desarrollo legal vigente, pero éste resulta imperfecto, por la ausencia de un aspecto normativo específico en relación con el cual existe el deber constitucional de adoptar determinadas medidas legislativas.

1. En cualquier caso, la posibilidad de que el juez constitucional pueda emitir un pronunciamiento de fondo queda supeditado al cumplimiento de los presupuestos dispuestos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, respecto de los requisitos de admisión de cualquier demanda de inconstitucionalidad. Adicionalmente, en desarrollo del principio de separación de poderes, en los términos planteados, la Corte ha insistido que cuando se presenta una demanda de inconstitucionalidad con fundamento en una presunta omisión del legislador, pesa sobre el accionante una carga argumentativa mucho más exigente que la normalmente exigida.

1. En tales escenarios se trata de plantear una controversia eficaz e idóneo respecto de la Constitución, en el que sea el demandante y no el juez quien define los contornos dentro de los cuales se ejerce el control constitucional sobre las normas acusadas de omisión inconstitucional y que puede conducir a la adopción de una sentencia que adiciona elementos a la ley. Por ello, se ha dicho que no basta con (i) señalar la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión, sino que además se debe argumentar con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, (ii) por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Carta y, a partir de ello, (iii) cuáles son los motivos por los que se considera que se configuró la omisión. Esto implica, por ejemplo, explicar por qué “cabría incluir a las personas no contempladas en el texto demandado, o hacer efectivas en ellas sus consecuencias jurídicas, ingredientes normativos o condiciones”.

1. En el caso concreto, observa la Corte que en la formulación de la demanda existe una ausencia de justificación y valoración jurídica sobre el mandato constitucional específico que se encuentra incluido, puesto que, de los instrumentos señalados por el accionante, necesariamente no se puede inferir un mandato constitucional específico que obligue al Legislador a regular pensiones, licencias, entre otros beneficios de determinada forma y con condiciones específicas. Completar los vacíos de este cargo implicaría que este tribunal ejercería un control que no le corresponde en estos asuntos. Por lo que, no existe una situación que sea considerada equivalente y que hubiese podido quedar explícitamente excluida de la calificación o mandato constitucional específico. En consecuencia, ante la ausencia de una explicación que justifique por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Carta, ni los motivos por los cuales considera que se configuró una omisión, procederá la Corte a inhibirse respecto de dichos cargos.

#### A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. Visto lo anterior, le corresponde a este tribunal resolver si: ¿Vulneró el legislador, con la expedición del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, el principio de unidad de materia (artículo 158 superior), al prever en el Plan Nacional de Desarrollo una disposición transversal y permanente relacionada con la creación del piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo?

1. Para resolver el anterior problema jurídico, en primer lugar, la Sala estudiará (i) reiterar la jurisprudencia aplicable al principio de unidad de materia en el Plan Nacional de Desarrollo. Luego de ello, (ii) se procederá a resolver el caso concreto.

#### A. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LAS LEYES APROBATORIAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

1. La ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, como cualquier otra, de acuerdo con lo previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución, debe referirse a una misma materia y, por ello, serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Asimismo, debe considerarse que, en el trámite legislativo, “[e]l Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión”<sup>36</sup>.

1. Contenido y alcance general. Ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional que este principio busca limitar la posibilidad de que se introduzcan disposiciones que, en virtud del objeto general de la ley, puedan considerarse extrañas y, por tanto, afectar de alguna manera el principio democrático, la publicidad y la vigencia del Estado de Derecho<sup>37</sup>. Así, en virtud de las especificidades de la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, en donde la iniciativa es gubernamental, se cuenta con un término limitado para su aprobación y se restringe la posibilidad de los congresistas para modificar dicho proyecto, se ha indicado que “el grado de eficacia del principio de unidad de materia debe responder a un estándar

más exigente”<sup>38</sup>.

1. Sin embargo, la Corte ha realizado importantes precisiones. En la sentencia C-415 de 2020 señaló que lo anterior no significa que el Congreso renuncie a su labor democrática, en especial: “Conforme a lo expuesto, aunque la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo se revista de ciertas particularidades en tanto la iniciativa es gubernamental, la posibilidad de modificación del proyecto se encuentra limitada y el término para la aprobación es reducido, lo que ocasiona en principio una deliberación democrática más restringida, pero para la Corte ello no libera al Congreso de la República de realizar el proceso necesario de reflexión pública -debate parlamentario-, para garantía de los principios superiores de la democracia, la participación y el pluralismo, así como los derechos de las minorías”.

1. Ahora bien, ha señalado que se debe implementar un test, en el cual se verifiquen los siguientes aspectos. En primer lugar, ha establecido que la unidad de materia 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 siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. En consecuencia, para “que una disposición demandada supere el juicio de unidad de materia debe tener un carácter instrumental (de medio a fin) con las metas previstas en la parte general del plan”<sup>39</sup>.

1. Temporalidad de las normas instrumentales, la imposibilidad de derogar normas sustantivas u orgánicas y el respeto a las competencias legislativas ordinarias permanentes. En la sentencia C-415 de 2020, se aclaró que el Congreso de la República es un espacio de reflexión pública y, por ello, no obstante las especiales condiciones de aprobación de esta ley, que limitan en cierto sentido la discusión, tal entidad no se libera de realizar el debate

correspondiente con el fin de garantizar principios democráticos superiores como la participación, el pluralismo y el respeto a las minorías. Así, al reiterar la regla general sobre la vigencia de las competencias legislativas ordinarias, aclaró la Corte Constitucional lo siguiente:

“El principio de unidad de materia en la ley del plan proscrib[e] de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, aunque no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, entre otros presupuestos. La ley que aprueba el PND para un cuatrienio presidencial no puede contener una regulación sobre todas las materias que al Congreso de la República corresponden en el ejercicio de sus atribuciones. No podría incluir cualquier normativa legal, ya que ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 342 del art.150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes)”<sup>43</sup> (Negrillas fuera de texto original).

1. De conformidad con lo anterior, se debe precisar que en principio se trata de una vigencia de las disposiciones allí adoptadas por 4 años (ley del PND), no obstante, la regla general de la exigencia de temporalidad no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar.

1. Con fundamento en lo anterior, en relación al carácter temporal de las disposiciones que integran el Plan Nacional de Desarrollo, es posible afirmar que la modificación de la legislación previa con carácter permanente, no es per se inconstitucional, siempre y cuando pueda comprobarse una conexión directa e inmediata con la parte general del Plan. De esta forma, una disposición instrumental que modifique con vocación de permanencia una Ley preexistente es constitucional, siempre y cuando sea indispensable para llevar a cabo una política pública prevista en el Plan.

1. De forma específica, la sentencia C-415 de 2020 (reiterada, entre otras, por la sentencia C-030 de 2021) señaló que la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo, al comprometer competencias legislativas ordinarias, puede llevar a la inexequibilidad de sus disposiciones, si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; (iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; (iv) no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y (v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción, cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases deben ser examinadas caso a caso.

1. En síntesis, determinó la sentencia C-415 de 2020 que 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<sup>44</sup> o de impulso a la ejecución cuatrienal del plan. Por tanto, la Corte ha declarado la inexequibilidad 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<sup>45</sup>.

1. Etapas del juicio. Ante el carácter multitemático del Plan Nacional de Desarrollo y la necesidad de ser más exigente respecto al presupuesto de unidad de materia, la metodología para analizar este tipo de cargos contempla tres etapas<sup>46</sup>. En la primera, (i) se debe determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas, con la finalidad de

establecer si esta disposición cuenta con un carácter instrumental, en el sentido de que hace formalmente parte de los mecanismos de ejecución de los postulados generales del plan. En la segunda, (ii) se debe definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas. En la tercera, (iii) se deberá verificar la conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan.

1. Adicional a lo anterior, debe considerarse que la severidad de este juicio se fortalece cuando se alega una vulneración al principio de unidad de materia, ante las posibilidades limitadas del Congreso de la República para participar en el trámite de aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo<sup>47</sup>. En consecuencia, respecto a los asuntos en donde se pretende modificar la legislación ordinaria y permanente, ha indicado la Corte que es posible valorar la información a disposición de los congresistas y, en particular, si en la aprobación de dicha ley existió la posibilidad de deliberar sobre este aspecto en el Congreso de la República, para lo cual se deberá definirse si la modificación cumple con la función planificadora de impulso al cumplimiento del plan cuatrienal<sup>48</sup>. De manera que, la temporalidad de esta ley implica que cuando (i) se compromete una competencia legislativa ordinaria permanente; o (ii) se reincorpora una norma contenida en el plan anterior, ello puede llevar a la inexequibilidad de tales disposiciones si no están precedidas de la justificación suficiente que exponga con claridad que tales:

“i) constituyen una expresión de la función de planeación; ii) prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza y alcance; iii) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del plan nacional de inversiones; iv) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otros tipos de disposiciones legales; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal. Conexión inexorable con el plan y sus bases que será examinada caso a caso”<sup>49</sup>.

1. En síntesis, para definir si existió una vulneración al principio de unidad de materia, ante una disposición del Plan Nacional de Desarrollo, deberá determinarse la ubicación y alcance

de las normas demandadas para establecer si se trata de una disposición instrumental y, a su vez, definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas. En tal dirección, sólo cuando se ha verificado la conexidad estrecha entre ambas partes, se entenderá superado este juicio.

1. Así las cosas, el examen de unidad de materia de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo exige<sup>50</sup>: (i) precisar la ubicación y el alcance de la disposición impugnada y, a partir de ello, definir si tiene o no un carácter instrumental, (ii) verificar si existen metas, planes, programas o estrategias incorporados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo que puedan relacionarse con la disposición juzgada; y, finalmente, (iii) examinar si entre la disposición instrumental acusada y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan existe una relación de conexidad directa e inmediata. Para estos últimos efectos es relevante valorar que la disposición acusada no tenga por objeto llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores o ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, de tal forma que no sea posible apreciar ninguna relación con los programas y proyectos contenidos en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

#### A. EL LEGISLADOR, CON LA EXPEDICIÓN DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY 1955 DE 2019, VULNERÓ EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

1. Precisada la jurisprudencia en materia del principio de unidad de materia en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como planteado el debate sobre la inclusión del mecanismo previsto en la norma demandada en el piso de protección social, debe establecer la Corte si el legislador, con la expedición del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, vulneró el principio de unidad de materia, al incorporar, de acuerdo con los demandantes, a la Ley Nacional del Plan de Desarrollo una disposición ajena e inconexa con las bases de tal y al establecer reglas de afiliación y cotización, de índole transversal y permanente que, por su naturaleza, debía ser desarrolladas por una ley ordinaria. Para ello, la Sala Plena seguirá la metodología

empleada en la sentencia C-415 de 2020, reiterada en diferentes sentencias posteriores.

1. En efecto, se estudiará, en primer lugar, (i) la ubicación del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 y si, en consideración a ella es aplicable el principio de unidad de materia, por hacer parte de los programas, proyectos y apropiaciones que ejecutan e impulsan el cumplimiento de la parte general. Asimismo, en esta etapa, se determinará, de forma breve, el alcance de la disposición demandada con el fin de establecer si se trata de una disposición instrumental. A continuación, se deberá (ii) definir si en la parte general existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas y, finalmente, (iii) si dicha conexidad es estrecha, directa e inmediata.

1. Ubicación del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 y el contenido general de la disposición demandada. Sin lugar a duda, la Corte puede someter esta disposición al análisis por la presunta violación al principio de unidad de materia, en consideración a que no se trata de una norma ubicada en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. Por el contrario, el artículo 193 se encuentra contenido en el Título II, Capítulo II de la Ley 1955 de 2019, denominado como “Mecanismos de ejecución del plan”.

1. Ahora bien, le corresponde a la Corte referirse al contenido general de la disposición demandada.

1. Así, su primer inciso se ocupa de definir este mecanismo y establece que las personas con relación laboral o contractual por prestación de servicios que, al trabajar por tiempo parcial, devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente, deberán vincularse al piso de protección social. Esto, según se precisa en esta disposición, implica que el trabajador debe afiliarse a los siguientes esquemas: (i) al régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud; (ii) al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), como mecanismo de protección en la vejez; y, (iii) al seguro inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades

cubiertas por BEPS.

1. El inciso segundo, por su parte, aclara la manera en la que el aporte para el programa BEPS deberá ser asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso mensual del trabajador. Asimismo, dispone que de este monto el 1% estará destinado a la financiación del Fondo de Riesgos Laborales, para atender el pago de la prima del seguro inclusivo, establecido en el aparte final del inciso primero de esta disposición.

1. El inciso tercero prevé la posibilidad de que, personas distintas a las aludidas al principio de la disposición, también puedan afiliarse al piso de protección social. Así, quienes no tengan capacidad 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. Finalmente, los parágrafos 1° a 4° fijan una serie de prohibiciones y claridades, entre las que se destaca la prohibición de desmejorar las condiciones económicas de los trabajadores o contratistas que, a la entrada de vigencia de esta ley, se encontraran afiliados al sistema de seguridad social en su componente contributivo.

1. Los objetivos, metas, planes y estrategias de la Ley 1955 de 2019 y su relación eventual e hipotética con la disposición demandada. A través de esta ley se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Los artículos 1°, 2° y 3° aclaran que entre los objetivos del plan está la búsqueda de la equidad, que permita lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos. Habrá de considerarse que las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” se incorporaron a esta ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2° de la misma. En esta dirección, se indica que son tres los pactos estructurales allí comprendidos: (i) legalidad; (ii) emprendimiento; y (iii) equidad.

1. En este contexto, para la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la

Presidencia de la República, y las Jefes de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la relación entre el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 y los objetivos, metas, planes y estrategias es directa e inmediata. De acuerdo con dicha intervención, recibida en la Corte el 9 de noviembre de 2020, lo pretendido por esta disposición es la reducción de la informalidad laboral y, por tanto, se encuentra vinculado con cuatro líneas del plan: sobre salud para todos con calidad y eficiencia; la correspondiente al trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos; la línea sobre dignidad y felicidad para adultos mayores y, por último, la línea relativa a las acciones coordinadas para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

1. Sin embargo, considera esta Corte que tal vinculación es tan sólo eventual, pues no necesariamente logra demostrar el cumplimiento de objetivos como el de equidad, sino que, por el contrario, se trata de una regulación específica en materia de seguridad social que, en realidad, “no se configura como un instrumento para desarrollar un contenido claro del Plan Nacional de Desarrollo dentro del cual se encuentra”.

1. Finalmente, el contenido de los programas no está detallado en los artículos que aprueban el Plan Nacional de Inversiones, ni tampoco en el anexo del Plan Plurianual de Inversiones. Por el cual, no fue posible establecer programas o proyectos concretos, específicos y detallados que se puedan relacionar con la disposición acusada.

1. La conexidad entre los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general y el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 no es estrecha, directa e inmediata y, por el contrario, no se trata de una medida instrumental necesaria para impulsar su cumplimiento, sino que desarrolla una medida estructural. La equidad es, sin lugar a discusiones, una medida transversal desarrollada en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, pero, no por ello, la disposición demandada cumple el principio de unidad de materia. La Sala Plena comparte lo afirmado por los demandantes, en el sentido de que la relación instrumental del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 con la parte general, es tan sólo eventual e hipotética y que, dada la

disminución del principio democrático que se presenta en este tipo de leyes, la Ley del Plan de Desarrollo no puede servir de base para la creación de mecanismos estructurales referidos a la seguridad social de personas económicamente activas o de mecanismos de protección social a su favor, al margen de un objetivo claro de planeación.

1. Esto ya había sido establecido por la sentencia C-219 de 2019, que estudió una demanda contra el artículo 135 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En dicha oportunidad, la disposición cuestionada incorporó el ingreso base de cotización para los trabajadores independientes. Consideró la Corte Constitucional que se había desconocido el principio de unidad de materia, por la incorporación de una disposición de tal naturaleza, al no existir un vínculo directo entre ella y los objetivos, metas o estrategias previstos en el Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia, declaró su inconstitucionalidad, tras advertir que se “trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia”<sup>51</sup>. Además, adujo que dadas las especiales características de esta normativa, era relevante que cumpliera con “un debate informado y suficiente que preserve la necesaria deliberación democrática”<sup>52</sup>.

1. Tales consideraciones, que resultan por completo aplicables al caso estudiado, serían suficientes para declarar la inconstitucionalidad del asunto demandando, pero este tribunal debe profundizar en una tensión particular que, en este caso, se presenta con el principio democrático. Así, debe la Corte destacar que, sin que exista una motivación al respecto, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 termina por relativizar la regla general de afiliación de los trabajadores dependientes al Sistema de Seguridad.

1. La disposición demandada indica 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 (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”. De allí que, no obstante que no se realizó una modificación expresa a las leyes que integran el Sistema de Seguridad Social Integral, se genera una alternativa a la obligación de afiliarse y cotizar en favor de las personas allí comprendidas.

1. En efecto, los trabajadores vinculados por tiempo parcial y que devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente, a partir de lo dispuesto en dicha disposición, se verían excluidos del Régimen General de Seguridad Social y deberían pasar a regirse por el denominado piso de protección social. De manera que, no es posible concluir la naturaleza instrumental de este mecanismo pues, contrario a lo afirmado por la Presidencia de la República, se estructura un nuevo régimen de cotización, afiliación y mecanismos de protección en favor de ciertas personas para los riesgos de vejez, invalidez, muerte, incapacidades o enfermedad, entre otros. Debido a la complejidad de la disposición demandada, su falta de relación con un fin planificador y la tensión que se genera con las disposiciones que ya regulaban este tema, se refuerza el desconocimiento del principio de unidad de materia.

1. En este sentido, es dado afirmar que la función de planeación “se desdibuja cuando las leyes del Plan Nacional de Desarrollo son utilizadas para incluir, como en este caso, sucesivas normas sobre una regulación transversal que no responden de manera concreta al modelo económico propuesto por cada gobierno, sino que son incluidas en distintos planes de desarrollo sin responder de forma concreta a algún propósito, meta u objetivo”<sup>53</sup>.

1. En consecuencia, cuestiona la Sala Plena que, sin explicar la manera en la que se deben armonizar las disposiciones que determinan la afiliación obligatoria de los trabajadores dependientes con la tensión aquí generada, se incorporara un régimen especial a través de

una ley que cuenta con un debate democrático menor y que, a su vez, limita las posibilidades de participación del Congreso de la República, “pues la ley del Plan es de exclusiva iniciativa gubernamental, cuenta con un término restringido para su aprobación y limita las posibilidades de modificación en su contenido por parte de los congresistas”<sup>54</sup>.

1. Según se estableció en el capítulo precedente, la Constitución dispuso que ante el sistema de protección social, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa, por tratarse del “foro de discusión política y democrática por excelencia donde deben ser analizadas reposadamente las diferentes alternativas a la luz de las condiciones económicas, los esquemas institucionales y las necesidades insatisfechas (entre otros factores), teniendo siempre como norte su realización progresiva en cuanto a calidad y cobertura se refiere”<sup>55</sup>. Sin embargo, tal debate legislativo no puede entenderse satisfecho, en este caso, con el trámite que surtió la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, al no ser el escenario ideal para discutir, con el rigor que es requerido, disposiciones que no son instrumentos para el cumplimiento de las metas del plan y que, además, exceden la temporalidad y son medidas estructurales que, en un principio, deben atender tales normas.

1. Como así se estableció en la sentencia C-415 de 2020, la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, para un cuatrienio presidencial, no debe utilizarse para incorporar reformas estructurales pues “ello implicaría que la atribución asignada al Congreso de la República por el numeral 3 del art.150 de la Carta, termine por subsumir, suprimir o reducir las demás funciones constitucionales del legislador (24 restantes)”<sup>56</sup>. De manera que, el control constitucional sobre esta ley debe evitar que con la inclusión de diversas disposiciones en ella se genere un “vaciamiento de las competencias ordinarias del legislador” y, por tanto, se incluyan temas que terminen por desplazar “la competencia ordinaria y permanente del Congreso de la República”<sup>57</sup>. En consecuencia, con el fin de reivindicar las competencias constitucionales del Congreso, “la pretensión de instaurar políticas de largo aliento (ordinarias) exige acudir a la agenda legislativa del Gobierno y su consiguiente propuesta e impulso ante el Congreso de la República, en garantía del principio democrático”<sup>58</sup>.

1. Con fundamento en el debate democrático que debe surtirse en el Congreso de la

República, ante reformas estructurales y complejas, la Corte considera que la creación de mecanismos alternativos o diferentes al régimen de Seguridad Social Integral -ya establecido- deben surtirse a través de la aprobación de una ley ordinaria. Sobre el particular, cabe precisar que los artículos 48, 49 y 53 exponen con claridad que lo concerniente a la seguridad social tiene reserva de ley ordinaria, máxime cuando compromete elementos determinantes del sistema de seguridad social integral, que una vez expirada la ley del plan (cuatro años) quedarían huérfanos de toda regulación. Por lo cual, se tergiversa la naturaleza jurídica de la ley ordinaria al permitirse regulaciones transitorias sobre asuntos que se exponen de carácter permanente, que al no hacerlo sembró el vacío de la necesidad de su discusión congresual, a través del mecanismo de las atribuciones legislativas ordinarias, por lo cual se exacerbó el principio democrático.

1. Lo anterior, no sólo evita el debilitamiento de las funciones constitucionales atribuidas al Congreso de la República, sino que, en el caso del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, también implica discutir a profundidad si mecanismos como el denominado “Piso de Protección Social” son idóneos para reducir la informalidad de los trabajadores por tiempo parcial que devenguen menos de un salario mínimo y si, en general, tales medidas pueden adoptarse al margen de un régimen general. A su vez, si tal medio es apto garantizar el derecho a la seguridad social de estos trabajadores, así como de quienes, no teniendo la capacidad para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social, pretendan vincularse a tal mecanismo.

1. Por las razones expuestas, en la parte resolutive de esta providencia la Corte declarará la inconstitucionalidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, por violación al principio de unidad de materia.

Efectos de la declaratoria de inexecutable

1. Si bien las determinaciones que adopta este tribunal en el ejercicio de sus funciones

jurisdiccionales tienen, por regla general, efectos inmediatos, esta Corte ha reconocido en su práctica judicial la existencia de casos en los cuales, a pesar de constatar la incompatibilidad entre una disposición jurídica y el ordenamiento superior, disponer su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico generaría efectos adversos de cara al mismo orden constitucional y la preservación de la integridad la Carta<sup>59</sup>. En virtud de ello, ha dispuesto que, en estos casos excepcionales, sus sentencias de inconstitucionalidad no surtan efectos inmediatos, a fin de que, en un “plazo prudencial” las inconsistencias evidenciadas puedan ser subsanadas por el Congreso.

1. En este sentido, se ha explicado que para adoptar esta modalidad de decisión, el mantenimiento de la disposición inconstitucional en el ordenamiento no puede resultar particularmente lesivo de los valores superiores, y en especial, se torna relevante la libertad de configuración que el Congreso tenga sobre la materia<sup>60</sup>.

1. De esta forma, la posibilidad de declarar una inexecuibilidad diferida ha sido una respuesta de la jurisprudencia constitucional a aquellos casos en los que debe hallarse un punto medio, entre los efectos nocivos que causaría la expulsión inmediata de la norma del ordenamiento jurídico y, a su vez, la imposibilidad de declarar la constitucionalidad de la misma cuando ha podido verificarse su incompatibilidad con el texto superior<sup>61</sup>.

1. Ahora bien, para efectos de que proceda esta modalidad de decisión, la jurisprudencia ha consolidado los siguientes supuestos: (i) que se justifique esa modalidad de decisión; (ii) que aparezca claramente en el expediente que la declaración de inconstitucionalidad inmediata ocasiona una situación constitucionalmente peor que su mantenimiento en el ordenamiento jurídico; (iii) debe descartarse la posibilidad de adoptar una sentencia integradora<sup>62</sup>, teniendo en cuenta el margen de configuración con que cuenta el Congreso en la materia y el grado de lesividad de mantener la disposición en el ordenamiento; y (iv) debe justificarse la extensión del plazo conferido al Legislador, atendiendo a las particularidades de cada tema.

1. Con base en las consideraciones expuestas, en el caso bajo estudio, debe considerarse que la razón que fundamenta la declaratoria de inexecutable consiste en un vicio procedimental sustancial, pero no se sustenta en la identificación de contenidos materialmente incompatibles con la Constitución. Igualmente, manifiesta la Sala que, por el hecho de venirse aplicando un nuevo estándar sobre el criterio de temporalidad de la medida en la ley del plan, el cual obedece a un cambio jurisprudencia, podría darse una nueva oportunidad para efectuar el debate democrático que es requerido para la aprobación de este tipo de disposiciones. En efecto, al tratarse de una norma que fue aprobada conforme al estándar anterior, podría generar cierta seguridad jurídica en el Gobierno nacional, al momento de presentar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, considerar el diferimiento de la disposición acusada, por violación del artículo 158 de la Carta Política.

1. Asimismo, como consta en los antecedentes e intervenciones aportadas a este tribunal, en términos generales, la disposición demandada obedece a la inclusión de la población vulnerable de forma progresiva, a un sistema que permita un sustento mínimo de cobertura en salud, pensiones y riesgos. En consecuencia, la expulsión inmediata de la norma acarrearía, necesariamente, traumatismos respecto de las personas que se encuentran afiliadas e inscritas hoy en el piso de protección social, en aplicación de la norma cuestionada y cuyo desarrollo requiere certeza.

1. Por esta razón, la Corte Constitucional dispondrá que la inexecutable comenzará a surtir efectos a partir del 20 de junio de 2023, con el objeto de que el Congreso de la República tenga la oportunidad de discutir acerca de la conveniencia de la norma o normas que deberán reemplazar la que aquí fue declarada inexecutable. Dicho plazo resulta de considerar que una reforma laboral es un asunto complejo, que requiere de un debate democrático profundo, para el cual, resulta razonable que se requieran hasta dos legislaturas completas para surtir dicho trámite legislativo.

#### A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. 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<sup>63</sup>, Miguel Morantes Alfonso<sup>64</sup>, Julio Roberto Gómez Esguerra<sup>65</sup>, John Jairo Díaz Gaviria<sup>66</sup> y José Antonio Forero<sup>67</sup> 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).

1. 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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.

## I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

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 inexequibilidad, prevista en el resolutivo segundo, surtirá efectos a partir del 20 de junio de 2023.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Magistrado

con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-276/21

Expedientes: D-13922 y D-13928

Magistrado ponente:

Alejandro Linares Cantillo

Con absoluto respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento

las razones que me llevan a apartarme de la decisión adoptada en la Sentencia C-276 del 19 de agosto de 2021.

En esta providencia la Corte conoció dos demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”. Un grupo de ciudadanos alegó que dicha norma desconocía los artículos 48, 93 y 158 de la Constitución Política, y lo dispuesto en diferentes instrumentos internacionales (expediente D-13922), mientras que otro ciudadano señaló que se oponía a los artículos 48, 53 y 93 del mismo ordenamiento superior (expediente D-13928). Por consiguiente, solicitaron a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de aquella disposición.

La Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de los cargos formulados por violación de los artículos 48 y 93 de la Constitución, así como por el 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. En relación con los cargos formulados por la vulneración del artículo 158 de la Constitución, la Corte analizó si el legislador vulneró el principio de unidad de materia con la expedición de la disposición acusada que se encuentra en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

Al resolver el problema jurídico planteado, la mayoría de la Sala Plena sostuvo que la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo solo debe contener disposiciones que tengan un carácter instrumental, esto es, que comprendan una relación de medio a fin para impulsar el cumplimiento del Plan con las metas previstas en la parte general y, a su vez, que estén dirigidas a materializar un fin de planeación.

Con base en la regla enunciada, la Sala Plena señaló que en el caso objeto de análisis la norma debía declararse inexecutable por haber desconocido el principio de unidad de materia. En particular, indicó que si bien se podía establecer una relación con el pacto estructural de equidad y sus objetivos, metas y estrategias, tal relación no era directa e inmediata. Asimismo, la sentencia señaló que el piso de protección social es una disposición del sistema de seguridad social de índole transversal que debería estar regulada mediante un procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución, en garantía del principio

democrático. En el mismo sentido, indicó que la norma demandada no corresponde a la función de planificación, toda vez que no busca impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y no constituye una autorización de recursos o apropiaciones para su ejecución. En consecuencia, la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 con efectos diferidos a dos legislaturas completas a partir del 20 de julio de 2021.

Contrario a lo decidido por la mayoría de la Sala Plena, considero que, de una parte, el estándar de constitucionalidad aplicado desconoce la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-063 de 2021 y, de manera inapropiada, pasa a reiterar las reglas fijadas en la Sentencia C-415 de 2020 para juzgar la vulneración del principio de unidad de materia en leyes mediante las cuales se aprueba el Plan Nacional de Inversiones. De otra parte, la sentencia desconoce que la disposición acusada, en efecto, 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.

A continuación, expongo los motivos por los cuales me aparto de la presente decisión:

#### 1. El estándar de constitucionalidad desconoce la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-063 de 2021

La Sentencia C-276 de 2021 omitió aplicar la regla jurisprudencial vigente en relación con el juicio de unidad de materia en las leyes que aprueban el PNI, que fue precisada en la Sentencia C-063 de 2021. En efecto, en esta última providencia se reconoce que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, sino en relación con los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento contenidos en la Ley que contenga el Plan Nacional de Inversiones, los cuales, a su vez, siempre deben contar con un referente en la Parte General. Sin embargo, al extractar la regla aplicable, la sentencia de la que me separo señaló que el juicio de unidad de materia se supera si la disposición demandada es instrumental, es decir, si tiene una relación de medio a fin con las metas previstas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. Más adelante, la Sala insistió en que la modificación

de la legislación previa con carácter permanente puede ser válida siempre y cuando guarde una conexión directa e inmediata con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, y por parte general entendió únicamente las bases del plan en las que se consignan objetivos, metas y estrategias de largo, mediano y corto plazo.

Por último, al precisar la metodología del juicio, la Sentencia C-276 de 2021 señala que el análisis de cargos por violación del principio de unidad de materia tiene tres etapas en las que se debe: i) determinar la ubicación y alcance de las normas demandadas con la finalidad de establecer si la disposición tiene carácter instrumental, es decir, si formalmente parte de los mecanismos de ejecución de los postulados generales del plan; ii) definir si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas; y, finalmente, iii) verificar la conexidad estrecha, directa e inmediata entre las normas cuestionadas y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

En contraste, la Sentencia C-063 de 2021 precisó las reglas fijadas en el precedente constitucional relativo al principio de unidad de materia en tratándose de leyes aprobatorias del Plan Nacional de Inversiones, en los siguientes términos:

“Así, entonces, 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 3° 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.”

Como resultado de la precisión de esta regla, en la Sentencia C-063 de 2021 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, así:

“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.”

De esta manera, es claro que el estándar empleado 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 de este principio en función de la conexidad de la disposición acusada únicamente con las bases del Plan Nacional de Desarrollo que nunca son aprobadas y no con los proyectos y programas específicos y los instrumentos financieros previstos en el Plan Nacional de Inversiones el cual es aprobado y expedido en los términos del artículo 341 de la Constitución y que tienen por finalidad materializar los objetivos, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 339 de la Constitución, el Plan Nacional de Desarrollo está integrado por una parte general que contiene los objetivos nacionales y que

son de largo plazo; los objetivos de la acción estatal que son de mediano plazo y los objetivos de la política económica, social y ambiental del Gobierno que son de corto plazo. Esta parte, que elabora el Gobierno con la participación activa de las autoridades a las que se refiere el inciso primero del artículo 341 de la Constitución Política, es meramente indicativa, orientadora y sirve para dejar señalados tales objetivos, pero no contiene reglas de imperativo cumplimiento para nadie, por la potísima razón de que no se discute en el Congreso, no se aprueba por éste y, por lo mismo, no forma parte normativa de ningún instrumento jurídico de planeación y en particular, no forma parte del Plan Nacional de Inversiones, que es el segundo componente del Plan Nacional de Desarrollo y lo único que está contenido en la ley que se tramita, aprueba y sanciona en los términos del artículo 341 de la Constitución y conforme a las reglas previstas en la Ley 152 de 1994, Orgánica de Planeación. Entonces, 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 de manera imperativa u obligatoria en la Ley que contiene el Plan Nacional de Inversiones.

Por lo tanto, como ya lo señaló la Corte en la Sentencia C-063 de 2021, 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 la Ley que contiene 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.

Lamentablemente, lo que se había avanzado en dicha sentencia, con esta Sentencia C-276 de 2021 nos devolvemos a la incipiente regla contenida en la Sentencia C-415 de 2020, con lo cual, a cambio de avanzar, se ha retrocedido y, como consecuencia de ello, otra vez se pierde la obligatoria orientación que el juez constitucional debe dar a los operadores jurídicos para que con el respeto absoluto de las normas previstas en la Constitución se elabore,

apruebe y expida la Ley del Plan Nacional de Inversiones que contenga, además de los programas y proyectos con sus mecanismos de financiación, las reglas instrumentales necesarias para su ejecución.

1. La disposición acusada guarda relación con los programas y proyectos integrados al Plan Nacional de Inversiones que instrumentalizan las metas, estrategias y objetivos comprendidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo

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, el 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”.<sup>68</sup>

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, a saber: i) la 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) la 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 SMMLV.<sup>69</sup>

Estas dos estrategias responden, de un lado, 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<sup>70</sup> y, de otro lado, responde al diagnóstico de aquellas personas 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.

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 integrados 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.” Al respecto, considero que esta última condición también se cumple. 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 que el régimen vigente no contempla mecanismos obligatorios para ello. El Decreto 2616 de 2013, aunque 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 1 SMMLV, 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 SMMLV para que aporten en función de su capacidad de pago y se benefician de otras prestaciones para la cobertura de sus riesgos laborales de invalidez, vejez, muerte y enfermedad.

En consecuencia, estimo que la norma demandada es necesaria para impulsar el cumplimiento de los programas descritos, y por esta vía, hacer efectiva la inversión pública aprobada por el Congreso de la República en el Plan Nacional de Inversiones, por lo que ha debido declararse su exequibilidad simple por el cargo relativo al presunto desconocimiento del principio de unidad de materia.

En estos términos dejo consignado mi salvamento de voto a la Sentencia C-276 de 2021, con la convicción de que se trata de una decisión desafortunada, cuyo razonamiento, insisto, contraviene el precedente constitucional y desconoce la necesidad de hacer efectiva la inversión pública prevista y aprobada por el Congreso de la República en el Plan Nacional de Inversiones.

Fecha ut supra,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-276/21

Referencia: Expedientes D-13922 y D-13928

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”.

Magistrado ponente:

Alejando Linares Cantillo

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional, presento las razones que me llevaron a salvar el voto a la Sentencia C-276 de 2021. A través de esta decisión se declaró la inexequibilidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, que

reguló el piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo, por considerar que con su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo el Legislador quebrantó el principio de unidad de materia.<sup>71</sup> En criterio de la mayoría, siguiendo -según afirmó- la jurisprudencia de este Tribunal en la materia, la relación entre la medida analizada, por un lado, y el pacto estructural de equidad, sus objetivos, metas y estrategias, por el otro, no era directa e inmediata; a lo cual se sumaba el hecho de que, al prever el artículo cuestionado un beneficio transversal y propio de la seguridad social, “debería ser regulad[o] mediante un procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución, de tal manera que se garantizara el principio democrático.” Finalmente, indicó que la norma no cumplía un rol de planificación.

2. Contrario a lo expresado por la mayoría, en mi criterio, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 era exequible por satisfacer los criterios jurisprudenciales vigentes propios del examen de unidad de materia, según la comprensión que desde la Sentencia C-415 de 2020<sup>72</sup> se ha realizado sobre su alcance en el contexto de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo.

3. Para iniciar, destaco que en esta ocasión la mayoría no fue clara en reconocer que, en línea con la construcción jurisprudencial aplicable a este asunto, la Sentencia C-063 de 2021<sup>73</sup> precisó aspectos metodológicos dirigidos a brindar mayor certeza al estudio. En particular, en dicha ocasión -tal como lo manifesté en la aclaración de voto que respecto de esta última decisión suscribí-, se destacó, bajo la concreción de la planeación como elemento transversal del diseño económico acogido por la Constitución de 1991, que el principio de coherencia exigía acreditar que “[l]os programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en este”.<sup>74</sup>

4. A partir de esta consideración, y atendiendo a la metodología aplicada por la Corte, el análisis del principio de unidad de materia respecto de leyes del Plan Nacional de Desarrollo se funda en un juicio de tres pasos. En dicho marco, además, es necesario verificar criterios importantes que permitan identificar con claridad la existencia del vínculo de conexidad, estrecho y directo, exigible a las disposiciones instrumentales de la ley del plan, teniendo en cuenta, además, la justificación que el Gobierno nacional haya dado para su inclusión en este tipo de normativa.

5. Según la metodología referida, el juicio de unidad de materia exige determinar:<sup>75</sup>

1. Primero, la ubicación y alcance de la disposición demandada, con el ánimo de establecer si su carácter es instrumental. Esto, en la medida en que la unidad de materia no se predica de las disposiciones enunciadas en la parte general.

1. Segundo, la existencia en la parte general del Plan de propósitos y objetivos, metas y prioridades, estrategias y orientaciones que se relacionen con la disposición acusada; información que se contrasta, principalmente, con el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

En este contexto, tal como se precisó en la Sentencia C-063 de 2021,<sup>76</sup> también es importante el examen de los programas y proyectos de inversión pública nacional, así como de los presupuestos asignados a los mismos y que están en el Plan Nacional de Inversiones; sin desconocer, por supuesto, que entre la primera parte -general- y la segunda -inversiones- debe existir una completa armonía, en virtud del principio de coherencia, por lo cual, en últimas, el escrutinio siempre remite a la parte general del Plan, “pues los componentes del Plan Nacional de Inversiones obedecen y reflejan los elementos de la parte general de este instrumento de planeación económica que adopta cada Gobierno.”<sup>77</sup>

1. Y, tercero, la existencia de una relación medio a fin que evidencie la conexidad directa e inmediata entre la disposición cuestionada y los propósitos y objetivos, metas y prioridades, estrategias y orientaciones de la parte general del Plan, en los términos previamente referidos.

6. En ese contexto, corresponde a la Corte identificar que la disposición acusada (i) constituya una expresión de la función de planeación, (ii) sea instrumental y se encuentre destinada a permitir la ejecución del plan, favoreciendo la consecución de los propósitos, objetivos, metas, prioridades, orientaciones o estrategias generales, (iii) materialice un mecanismo idóneo para la puesta en marcha del plan de inversiones y encuentre correspondencia con el esquema financiero para su ejecución, esto es, que sea una medida

indispensable para impulsar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, y (iv) no busque llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes.

7. Frente a este último aspecto, la Corporación ha considerado que, aunque existe una regla general de temporalidad sobre la vigencia de las disposiciones de la ley del plan, determinándola en cuatro (4) años, no existe una prohibición absoluta sobre la modificación de leyes ordinarias permanentes, siempre que con la medida se satisfaga el carácter planificador y de impulso a los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del plan.

8. Atendiendo a esta metodología, en mi concepto, la ubicación del artículo 193 en la Ley 1955 de 2019 permite inferir, sin lugar a dudas, que contiene una medida instrumental. A partir de esta premisa, una verificación de la parte general del plan, con fundamento en sus bases y, principalmente, con el Pacto por la Equidad,<sup>78</sup> daba cuenta de cómo el Piso de Protección Social sí se articulaba en una relación medio a fin, de manera directa y estrecha, con propósitos generales sobre la reducción de las disparidades de ingreso y riqueza;<sup>79</sup> específicamente, con la estrategia de trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva, que como primer objetivo a promover definió el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social.<sup>80</sup> Esta línea está prevista, además, en el plan de inversiones con recursos destinados para su ejecución.<sup>81</sup>

9. Por lo anterior, dada la conexidad directa y estrecha existente entre el artículo demandado y los objetivos, metas y estrategias del PND, la pretensión de permanencia de la disposición en el ordenamiento -su no temporalidad-, no tenía la potencialidad de desvirtuar por sí misma la innegable relación medio a fin que la jurisprudencia ha exigido, pues, no solamente esta medida tenía justificación por parte del Gobierno nacional según la concepción de la Ley, sino que satisfacía el criterio de planificación e impulso que el Piso de Protección Social brindaba a los objetivos, metas o estrategias del plan.

10. En conclusión, por el cargo específicamente aquí analizado, estimo que el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 respetaba el principio invocado por los accionantes, tras satisfacer las etapas del juicio de constitucionalidad que la Corte Constitucional debe aplicar.

En los anteriores términos dejo expuestas las razones que justifican mi decisión de salvar el voto a la Sentencia C-276 de 2021.

Fecha ut supra

Magistrada

1 Como representante legal de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -CUT-.

2 Como representante legal de la Confederación de Trabajadores de Colombia -CTC-.

3 Como representante legal de la Confederación General del Trabajo -CGT-.

4 Como representante legal de la Confederación Democrática de Pensionados-CDP.

5 Como representante legal de la Confederación de Pensionados de Colombia -CDP.

6 En efecto, en el numeral 7° del auto admisorio se dispuso “INVITAR a participar en este proceso a las siguientes entidades y organizaciones, para que, si lo estiman conveniente, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación respectiva, emitan su concepto sobre las disposiciones que son materia de impugnación: al Departamento Nacional de Planeación, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, a Colpensiones, al Defensor del Pueblo, a Fedesarrollo, a la Asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANIF, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio Colombiano de Juristas, Fundación ProBono por Colombia, a la Cámara de Servicios Legales de la ANDI y a los Decanos de la Facultad de Derecho y Economía de la Universidad de los Andes, de la Universidad Externado de Colombia, de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Universidad Nacional de Colombia, de la Universidad Sergio Arboleda, de la Universidad Libre de Colombia, de la Universidad Santo Tomás, de la Universidad de Cartagena, de la Universidad del Norte, EAFIT de Medellín, del Valle, ICESI y Nariño y de la Universidad del Rosario”.

7 “Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales”.

8 Al respecto, precisó lo siguiente: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

9 Asimismo, se hizo alusión al artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en particular, advierte que la disposición demandada podría desconocer que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

10 Al respecto, es posible consultar los artículos 2°, 9° y 10° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales. Asimismo, advierten que el Comité DESC en la Observación General No. 19 del 23 de noviembre de 2019, en donde se refirió a los “trabajadores insuficientemente protegidos por la seguridad social” y consideró que, entre ellos se encontraban comprendidos aquellos que laboraban a jornada parcial, trabajadores ocasionales, empleados por cuenta propia y personas que trabajan en su domicilio. En este marco, consideró que “Los Estados Partes deben tomar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para que los sistemas de seguridad social incluyan a los trabajadores insuficientemente protegidos por la seguridad social, incluidos los trabajadores a jornada parcial, los trabajadores ocasionales, los empleados por cuenta propia y las personas que trabajan en su domicilio. En los casos en que los planes de seguridad social para estos trabajadores se basen en una actividad profesional, estos planes deben adaptarse de manera que los trabajadores tengan condiciones equivalentes a las de los trabajadores a jornada completa comparables. Salvo en el caso de los accidentes laborales, esas condiciones podrían determinarse en proporción a las horas de trabajo, a las cotizaciones o a los ingresos, u otro método apropiado. Cuando los planes basados en la actividad profesional no proporcionen una cobertura adecuada a estos trabajadores, el Estado Parte tendrá que adoptar medidas complementarias”.

11 El término para que los invitados conceptuaran, así como el término de fijación en lista, transcurrió hasta el 11 de marzo de 2021.

12 En ese sentido, es posible consultar las intervenciones de los ciudadanos Marino Ortega Cerón, Robinsón Emilio Masso, Daniel Andrés González Calle, Freddy Trejos Peña, María Gloria Trejos Peña, Juana Cecilia Archibold Estupiñán, Alejandro López Ortiz, Eloy Bautista Montiel, Luz Stella Trejos Peña, Luis Felipe Martínez Trejos, Cristóbal Martínez García, Graciela López Delgado y Wilson Neber Arias Castillo. Asimismo, solicitan la inexequibilidad de la disposición demandada el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Previsora S.A. Compañía de Seguros-; la organización sindical Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (subdirectiva CUT- Cauca); la Organización Sindical SINDIBA; la Organización Sindical Central Unitaria de Trabajadores (Subdirectiva CUT N.S.); la organización sindical SINTRAUNICOL U.F.P.S Cúcuta; la organización sindical Sindicato de Trabajadores y Servidores Públicos del Municipio de Soledad “SIMUSOL”; la Asociación Nacional de Pensionados por el Sistema de Seguridad Social (ANPISS-Norte de Santander); la Federación General del Trabajo C.G.T, Norte de Santander y la organización sindical Sindicato de Trabajadores de la Administradora Colombiana De Pensiones -SINTRACOLPEN-. También solicitaron la inexequibilidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 los siguientes Congresistas: Wilson Neber Arias, Angélica Lozano Correa, Ángela María Robledo, Katherine Miranda Peña, Diego Cancino Martínez y Victoria Sandino Simanca Herrera. Finalmente, en esta dirección también se pronunciaron Iván Daniel Jaramillo, como profesor del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social e Investigador del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario; el ciudadano Carlos Julio Díaz Lotero, como representante legal de la Escuela Nacional Sindical; Milton José Pereira Blanco, como Profesor del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Cartagena; la Corporación Trabajo Decente; el Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia y el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional Universidad Libre.

13 Al respecto es posible consultar las intervenciones de los ciudadanos Marcela Eslava, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta, profesores de Economía de la Universidad de los Andes; La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI; Harold Eduardo Sua Montaña quien aclaró que, a su juicio, el cargo por violación del bloque de constitucionalidad no era apto; así como la intervención conjunta de la Secretaría Jurídica del Departamento administrativa de la Presidencia, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y

Crédito Público, y la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación quienes, de cualquier forma, cuestionaron la aptitud de los cargos formulados con sustento en una omisión legislativa relativa.

14 Que compiló en materia de BEPS los Decretos 604 de 2013 y 2983 de 2013.

15 Corte Constitucional, sentencias C-1062 de 2008; C-077 de 2012; C-359 de 2016; C-453 de 2016; C-620 de 2016 y C-016 de 2016.

16 La Secretaría General de la Corte Constitucional informó que, después de vencido el término de fijación en lista, se recibieron seis intervenciones adicionales, las cuales no serán valoradas. Tales corresponden a las siguientes intervenciones ciudadanas o de entidades públicas: (i) la Corporación Centro de Estudios Sociales para la Defensa de Derechos-DEFENS-; (ii) el Semillero de Derecho Constitucional de la Universidad del Rosario; (iii) el Ministerio de Trabajo; (iv) la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) y La Red Internacional de Abogados Laborales de Trabajadores (ILAW); (v) el Ministerio de Salud y Protección Social y; (vi) la Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones. Finalmente, (v) se recibió un amicus curie por parte de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) y La Red Internacional de Abogados Laborales de Trabajadores (ILAW).

17 Como presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Previsora S.A. Compañía de Seguros.

18 Como presidente y Secretario General, respectivamente, de la organización sindical Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (subdirectiva CUT- Cauca).

19 Como presidente de la Organización Sindical SINDIBA

20 Como presidente de la Organización Sindical Central Unitaria de Trabajadores (Subdirectiva CUT N.S.

21 Como presidente de la organización sindical SINTRAUNICOL U.F.P.S Cúcuta.

22 Como presidente de la organización sindical Sindicato de Trabajadores y Servidores Públicos del Municipio de Soledad "SIMUSOL".

23 Como presidente de la Asociación Nacional de Pensionados por el Sistema de Seguridad Social (ANPISS-Norte de Santander).

24 Como presidente de la Federación General del Trabajo C.G.T, Norte de Santander.

25 Como presidente de la organización sindical Sindicato de Trabajadores de la Administradora Colombiana De Pensiones -SINTRACOLPEN-.

26 Esta solicitud fue resuelta mediante Auto \*\*\* de fecha \*\* de agosto de 2021, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

27 Corte Constitucional, sentencias C-206 de 2016 y C-207 de 2016, entre otras.

28 Al respecto, en la sentencia C-372 de 2011, la Corte manifestó: “(...) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”.

29 Al respecto, es posible consultar las intervenciones de Harold Sua Montaña y la intervención conjunta de la Secretaría Jurídica del Departamento administrativa de la Presidencia, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación

30 De hecho, la sentencia C-110 de 2019 aclara que “[e]l Acto Legislativo 01 de 2005 al reformar el artículo 48 de la Constitución estableció que dicha norma no impide que el legislador determine la posibilidad de conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no hubieren cumplido las condiciones requeridas para tener un derecho a la pensión”.

31 “Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo

financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales”.

32 Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012.

33 Ibíd.

35 Corte Constitucional, sentencia C-352 de 2017, entre otras.

36 Artículo 158 de la Constitución. Al respecto, es posible consultar el artículo 158 de la Ley 5° de 1992, de acuerdo con el cual “[c]uando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia. Sus decisiones serán apelables ante la Comisión”.

37 Corte Constitucional, sentencias C-008 de 2018 y C-026 de 2020, las cuales fueron reiteradas en la sentencia C-415 de 2020.

38 Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

39 Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

40 Al respecto, es posible consultar la sentencia C-305 de 2004 que estableció lo siguiente “La conexidad de una norma instrumental particular con las generales que señalan objetivos, determinan los principales programas o proyectos de inversión o especifican el monto de los recursos para su ejecución es eventual si del cumplimiento de aquella no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de estas últimas, o si esta efectividad es sólo conjetural o hipotética. Ahora bien, la conexidad es mediata cuando la efectivización de la norma general programática o financiera no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”.

41 Corte Constitucional, sentencia C-394 de 2012.

42 “Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se

autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

43 Corte constitucional. Sentencia C-415 de 2020.

44 Así, indicó la sentencia C-415 de 2020 que, en principio, las disposiciones adoptadas mediante la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo cuentan con una duración de 4 años, lo cual “no impide la modificación de leyes ordinarias de carácter permanente, siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar”.

45 Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

46 Corte Constitucional, sentencias C-095 de 2020, C-415 de 2020, C-008 de 2018 y C-016 de 2016.

47 Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

48 Ibídem.

49 Ibídem. Por ende, concluyó la Corte que dicha claridad argumentativa es indispensable por la competencia constitucional que ha sido conferida al ejecutivo en lo correspondiente al diseño y puesta en ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, “la Corte hace énfasis en respetar las reglas estrictas de transparencia, por lo que en cada normatividad legal ordinaria y permanente que se afecte, debe acompañarse por parte del Gobierno nacional de una carga de argumentación suficiente del porqué es necesario e imprescindible su modificación como medida para impulsar el cumplimiento del PND”. La exigencia de esta motivación fue reiterada en la sentencia C-464 de 2020, en donde la Corte declaró inexecutable las disposiciones demandadas, con sustento en que el Gobierno Nacional incumplió con ella, en consideración a que no justificó “la imposición de cargas tributarias a través de una ley especial cuya vocación de vigencia es, en principio, transitoria y en cuyo trámite se ve afectado o reducido el principio democrático”.

50 Corte Constitucional, sentencia C-440 de 2020.

51 Corte Constitucional, sentencia C-219 de 2019.

52 Ibidem.

53 Corte Constitucional, sentencia C-068 de 2020.

54 Corte Constitucional, sentencia C-219 de 2019.

55 Corte Constitucional, sentencia C-791 de 2002. Asimismo, aclaró esta providencia que el amplio margen de configuración legislativa, “no significa que la decisión legislativa sea completamente libre, ni que la reglamentación adoptada esté ajena al control constitucional, pues es obvio que existen límites, tanto de carácter formal (competencia, procedimiento y forma) como de carácter material (valores y principios en que se funda el Estado Social de Derecho), señalados directamente por el Constituyente y que restringen esa discrecionalidad[2]. “Por consiguiente, si el Legislador opta, por ejemplo, por una regulación en virtud de la cual las personas pueden escoger entre afiliarse o no a la seguridad social, ese diseño sería inconstitucional por desconocer el carácter irrenunciable de la seguridad social”. Lo mismo ocurriría si el Estado se desentendiera de las funciones de dirección, coordinación y control a la seguridad social, porque esas fueron precisamente algunas de las tareas expresamente asignadas en la Carta del 91”.

56 Corte Constitucional, sentencia C-415 de 2020.

57 Ibidem.

58 Ibidem.

59 Similares consideraciones se encuentran contenidas en la sentencia C-481 de 2019.

60 Corte Constitucional, sentencia C-030 de 2019.

61 Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.

62 A través de esta modalidad de decisión, la Corte llena directamente el vacío normativo ocasionado con la declaración de inexecutable.

63 Como representante legal de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -CUT-.

64 Como representante legal de la Confederación de Trabajadores de Colombia -CTC-.

65 Como representante legal de la Confederación General del Trabajo -CGT-.

66 Como representante legal de la Confederación Democrática de Pensionados-CDP.

67 Como representante legal de la Confederación de Pensionados de Colombia -CPC.

68 Ibidem

69 Bases del PND 2018-2022. P. 349.

70 Bases del PND 2018-2022. PP.342-344

71 A esta decisión se le concedieron efectos diferidos, a partir del 20 de junio de 2023. Esto, en atención a “la necesidad de no afectar los derechos de ciudadanos que ya se hubiesen vinculado al mecanismo del Piso de Protección Social.” Ver, con mayor detalle, los párrafos 97 a 103 de la providencia.

También es importante advertir que con esta decisión la Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo sobre otros cargos formulados en las demandas acumuladas: (i) por la violación de los artículos 48 y 93 de la Constitución, (ii) por el quebrantamiento del artículo 9, numeral 2º, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y (iii) por la existencia de una omisión legislativa relativa.

72 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

73 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

74 Ley 152 de 1994, artículo 3, literal m).

75 Al respecto ver, recientemente, la reconstrucción realizada en la Sentencia C-105 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Alberto Rojas Ríos.

76 M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

78 Tercer Pacto estructural. Artículo 3 de la Ley 1955 de 2019.

79 En el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se estableció, página 231: “Menos desigualdad de resultados significa una reducción de las disparidades de ingreso y riqueza a través de la inclusión de la población pobre y vulnerable en mercados de trabajo formales, el acceso a activos productivos y fuentes de generación de ingresos sostenibles, así como a través de canales redistributivos directos como los programas de transferencias monetarias condicionadas, la vinculación a los BEPS y un sistema de seguridad social sostenible y progresivo. Para alcanzar una mayor progresividad del sistema de seguridad social, es necesario extender ampliamente la cobertura del sistema pensional y reducir las desigualdades de los beneficios pensionales.”

80 Ibidem, página 349.

81 Artículo 4 de la Ley 1955 de 2019.