



COMUNICADO 31

Agosto 19 de 2021

Sentencia C-276-21

M.P. Alejandro Linares Cantillo

Expediente: D-13922

Norma acusada: Ley 1955 de 2019, artículo 193

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

1. Norma objeto de control de constitucionalidad

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

**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".

2. Decisión

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

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

TERCERO-. DISPONER que la declaratoria de inexequibilidad, prevista en el resolutive segundo, surtirá efectos a partir del 20 de junio de 2023.

3. Síntesis de los fundamentos

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, Miguel Morantes Alfonso, Julio Roberto Gómez Esguerra, John Jairo Díaz Gaviria y José Antonio Forero demandaron la inconstitucionalidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, por considerar que esta disposición es contraria a la Constitución Política (artículos 158, 48 y 93), y a lo dispuesto en diferentes instrumentos internacionales (expediente D-13922). Por su parte, el señor Juan Felipe Díez Castaño solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la disposición demandada, tras advertir que ella se oponía a los artículos 93, 48 y 53 de la Constitución (expediente D-13928).

2. 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 2º del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

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

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La Magistrada DIANA FAJARDO RIVERA y el Magistrado JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR salvaron el voto. El Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS aclaró el voto. Finalmente, el Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO se reservó la posibilidad de aclarar el voto.

La Magistrada Diana Fajardo Rivera y el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar salvaron su voto y manifestaron que se apartan de la decisión mayoritaria por dos razones: i) el estándar de constitucionalidad aplicado desconoce las decisiones ya adoptadas por la Corte para juzgar la vulneración del principio de unidad de materia en leyes mediante las cuales se expide el Plan Nacional de Inversiones; y, ii) la sentencia desconoce que la disposición acusada sí guarda relación directa con los programas y proyectos integrados al Plan Nacional de

Inversiones que, a su turno, instrumentalizan las metas, estrategias y objetivos comprendidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, señalaron que la sentencia omitió aplicar la regla jurisprudencial vigente en relación con el juicio de unidad de materia en las leyes que contienen el Plan Nacional de Inversiones, conforme a la cual ésta no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general del plan, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales, en todo caso, siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. La Corte ya había señalado que: "... son los programas y proyectos contenidos en la Ley del Plan Nacional de Inversiones, los que permiten determinar de forma técnica y objetiva si las disposiciones instrumentales que se prevén para su ejecución en la misma Ley del Plan Nacional de Inversiones, respetan el principio de coherencia previsto en el artículo 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." (C-063-2021)

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

de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización. Finalmente, se debe, (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento."

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

Por su parte, revisado el Plan Nacional de Inversiones 2018-2022, es posible concluir que la disposición acusada sí guarda conexidad directa con los proyectos y programas que allí se incorporan y que, a su turno, concretan los objetivos, estrategias y metas consignadas en las bases del plan. En efecto, Plan Nacional de Inversiones aprobado mediante la Ley 1955 de 2019 prevé que el pacto por la equidad demandará inversiones por \$510 billones, que financiarán diferentes proyectos, entre ellos los correspondientes a la línea "Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva" cuyo costo total se estima en \$31 billones, en la parte general, y 771 mil millones en lo relativo al gasto asignado al cumplimiento del Acuerdo Final para la Paz. Dentro de esta línea, se encuentran los programas "Inclusión productiva de pequeños productores rurales" e "Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad". Así mismo, la línea "Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores", incluida en el pacto por la equidad, tiene previstas inversiones por el orden de los \$5.56 mil millones. Esta línea tiene un único programa denominado "protección social"

Aunque el contenido exacto de estos programas no está detallado en los artículos que aprueban el Plan Nacional de Inversiones, ni tampoco en el anexo del plan plurianual de inversiones, su conexión directa con el aumento de la base de protección social mediante la incorporación de trabajadores vulnerables es clara al revisar las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Así, el primer objetivo de la línea de trabajo decente es "Promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social", y dentro de este se incluyen dos estrategias que se concretan en lo previsto en el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019: i) ampliación de la "cobertura en protección y en seguridad social de los trabajadores, con énfasis en los informales y en aquellos con ingresos inferiores a

un salario mínimo mensual legal vigente, en los territorios tanto urbanos como rurales"; y, ii) implementación de un piso mínimo de protección social consistente en la afiliación a salud subsidiada, la vinculación a BEPS y el derecho a un seguro inclusivo, para personas que devengan menos de 1 SMLMV. Estas dos estrategias responden al diagnóstico relativo a la pobreza monetaria y multidimensional y su relación con la incapacidad de generación de ingresos propios que sufren personas que habitan las áreas rurales, que laboran en la informalidad, o en actividades poco productivas; así como aquellas empleadas en los sectores agropecuario, comercio y construcción. Según el diagnóstico, la informalidad también está asociada a la baja cobertura de los esquemas de protección a la vejez (pensiones, BEPS y Colombia Mayor), que se pretende resolver con el programa de protección social definido en la línea "Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores" del pacto por la equidad.

Así, entonces, demostrado como está que la disposición acusada se encuentra dentro de las normas instrumentales para la ejecución del plan y que en los párrafos precedentes se señaló su relación con las líneas, estrategias y programas integradas al pacto por la equidad, solo restaba determinar si "entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento." Esta última condición también está cumplida.

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

Es cierto, como se señala en la Sentencia que, de conformidad con lo indicado en la Sentencia C-415 de 2020, la exigencia de unidad de materia ante las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo, en principio, prohíbe de manera general la aprobación de reglas que modifiquen normas de carácter permanente o impliquen reformas estructurales, a menos que la modificación de

leyes ordinarias de carácter permanente tengan un fin planificador o de impulso a la ejecución cuatrienal del plan; y siempre que ello no implique el vaciamiento de las competencias ordinarias del Legislador. Por tanto, también es cierto que la Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones con carácter permanente, introducidas a esta especialísima ley, por carecer de conexidad directa e inmediata con los objetivos generales del plan al, por ejemplo, llenar vacíos de regulaciones temáticamente independientes o modificar estatutos o códigos.

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

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

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

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

Recordó que dicho diferimiento es admisible cuando aparezca en el expediente que la inexecuibilidad inmediata ocasiona una situación constitucionalmente inadmisibile, lo que, en su criterio no se demostró en el presente asunto, en el que, por el contrario, fue evidente la violación del principio de unidad de materia, pues se modificó el sistema pensional a través de una disposición del plan nacional de desarrollo, de allí que escapaba al margen de configuración legislativa acoger dicho piso de protección. Por demás señaló el Magistrado Rojas Ríos que esa inexecuibilidad diferida generaba mayores dificultades, pues siendo evidente que esa modalidad de acceso a la seguridad social, para trabajadores a tiempo parcial, no superó el control constitucional, ello genera la inviabilidad de nuevas incorporaciones a ese mecanismo y por ende mantiene en el limbo a los recientemente incorporados en ese piso. De otro lado sostuvo que la decisión no justificó debidamente el plazo conferido hasta el 20 de junio de 2023, pues ni por la complejidad del tema, ni por el impacto de la preservación de la regulación para el orden constitucional, aparecía plausible mantener el piso de protección social por toda la vigencia del plan nacional de desarrollo.