Señores
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
H.M. ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Bogotá D.C.

Asunto: **Intervención ciudadana expediente D-13922. Norma demandada artículo 193 de la Ley 1955 de 2019.**

ALEJANDRO PARRA GIRALDO en mi calidad de Representante Legal de la **CORPORACIÓN TRABAJO DECENTE-COLOMBIA "CTD-C"**, me permito presentar intervención ciudadana con el fin de solicitar la declaratoria de inexequibilidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" con base en los siguientes argumentos.

1.-NORMA DEMANDADA VULNERA EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA - ARTÍCULO 158 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA-.

El artículo 158 de la Constitución Política indica que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y son inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no guarden relación alguna.

Este principio como parámetro para el análisis constitucional ha de ser flexible con el objetivo de respetar la libertad de configuración del legislador. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, tratándose de una ley del plan de desarrollo, la cual contiene medidas heterogéneas y multitemáticas de planeación económica, social y ambiental, el **principio de unidad de materia** garantiza que se realicen los fines constitucionales específicos (artículo 339 de la Constitución Política) evitando que a través de estas iniciativas se pretendan llenar vacíos de normas jurídicas anteriores. En Sentencia C-219 de 2019 la Corte sintetiza las reglas del principio de unidad de materia para este tipo de leyes, así:

"En primer lugar, la ley del Plan Nacional de Desarrollo no puede ser usada para "llenar los vacíos e inconsistencias que presenten las leyes anteriores", ni para ejercer la potestad legislativa general reconocida al Congreso de la República, por fuera de los objetivos, metas y estrategias de la política económica, social y ambiental objeto de planificación.

Por ello, la Corte ha señalado que "el legislador debe respetar el contenido constitucional propio que le fue asignado a la ley del Plan Nacional de desarrollo", lo que significa que las disposiciones que lo integran "o son normas de orientación de la política económica, social y ambiental o son normas de contenido instrumental, es decir, las que señalan las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales orientaciones. Si la norma acusada no puede ser encuadrada en ninguna de estas dos categorías debe ser retirada del ordenamiento jurídico".

- En segundo lugar, las normas instrumentales deben tener una relación de conexidad directa con los objetivos, metas y estrategias de política social económica y ambiental consagradas en el Plan. Si ello no ocurre o si la disposición no incorpora ningún mecanismo para la ejecución de una de tales políticas, se producirá una infracción de los artículos 158 y 169 de la Carta. Al respecto, se ha sostenido que:

"Precisando lo anterior puede decirse que algunas de las normas contenidas en el Plan de Desarrollo definen, por su contenido, la orientación misma de la política económica, social y ambiental que deberá presidir la función pública durante un período presidencial determinado. Tales son, por ejemplo, las que describen los principales programas de inversión. Otras, de contenido instrumental, deben señalar las estrategias presupuestales o normativas para realizar tales programas. Si estas últimas no pueden ser referidas a las primeras, es decir carecen de aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales, resultan ajenas a la materia o asunto de que trata la ley. Y si la disposición no recoge ningún instrumento de realización de políticas, igualmente debe ser considerada extraña a la materia de una ley cuatrienal de planeación."

Cuando esta Corporación se ha referido a que la conexidad debe ser directa, siempre lo ha realizado bajo la idea de excluir las relaciones simplemente eventuales o hipotéticas. Para la Corte, se presenta una conexión eventual, si del cumplimiento de una norma instrumental no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de un objetivo, meta o estrategia de política. De igual manera, se excluyen las relaciones mediatas en las que la efectividad de la norma programática no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental, requiriendo del cumplimiento de otra condición.

En este contexto, la Corte ha reiterado que “aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia.

- En tercer lugar, el principio de unidad de materia impone que exista una conexión teleológica estrecha entre los objetivos, metas y estrategias generales del Plan, y las disposiciones instrumentales que contiene. Esta exigencia de un vínculo entre los medios y los fines encuentra fundamento en la necesidad de garantizar el principio de coherencia al cual se hizo previamente referencia.

- En cuarto lugar, la unidad de materia guarda una relación especial con el trámite legislativo, de suerte que si una medida instrumental ha estado presente durante todo el debate del PND, es posible inferir que respecto de su aprobación se dan las condiciones para entender que su objetivo es el de realizar los programas y proyectos de política consagrados en la parte general, pues la existencia del debate democrático excluye la incorporación de textos ocultos o extraños al Plan, dando por el contrario soporte a su relación con el mismo”.

En consonancia con las reglas del principio de unidad de materia, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 se encuentra dentro del capítulo II “mecanismos de ejecución del plan”, Sección III “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados” Subsección 2 “Equidad en el trabajo” sin que exista conexidad directa con las estrategias, objetivos y metas de la parte general del Plan de Desarrollo.

Aunado a lo anterior, consideramos que la disposición demandada no es una norma de contenido instrumental que pretenda desarrollar las estrategias de la parte general del Plan; por el contrario, se observa que la norma 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, más aun, el parágrafo 1º del artículo 180 de la Ley 100 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.

Por último, el precedente reciente de la jurisprudencia constitucional ha señalado la imposibilidad de incluir reglas transversales y permanentes en asuntos de Seguridad Social. De forma particular, en Sentencia C-2019 de 2019 se analizó la constitucionalidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 -Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo País"- en la que se pretendía regular el Ingreso Base de Cotización para trabajadores independientes y con modalidades contractuales diferentes al contrato de prestación de servicios:

> *"Por otra parte, la conexidad alegada por algunos de los intervinientes respecto de la cobertura en salud o la movilidad social como objetivo y estrategia transversal del Plan, es meramente hipotética, conjetural e indirecta. Ello, porque si bien regular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes, en la medida en que es un presupuesto de la sostenibilidad del sistema, puede encontrar relación con alguno de los objetivos, metas, planes o estrategias propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, tal relación no puede considerarse como directa e inmediata, ni plantea una conexidad teleológica estrecha entre la disposición demandada y los referidos contenidos del plan. En realidad, la regulación atacada pretende llenar el vacío normativo que se advertía en la Ley 1122 de 2007 frente a la fijación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes con contratos diferentes a los de prestación de servicios. En ese contexto, advierte la Corte 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. Así, la disposición acusada no corresponde a una medida instrumental orientada a hacer efectiva alguna estrategia específica del Plan Nacional de Desarrollo, no siendo de recibo tampoco la pretensión conforme a la cual es posible incluir en la ley que lo contiene, cualquier medida que obedezca a los objetivos generales del Estado o que pretenda subsanar deficiencias detectadas en sistemas preexistentes, sin que, por lo demás, dadas las especiales características de esta normativa, en relación con tales contenidos se cumpla un debate informado y suficiente que preserve la necesaria deliberación democrática".*

2. VULNERACIÓN AL DERECHO A LA IGUALDAD DEL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

(i) El piso de protección social creado mediante el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 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 a las prestaciones contenidas en el Sistema de Seguridad Social Integral de la Ley 100 de 1993 en comparación con quienes devengan al menos el mínimo legal los cuales sí pueden acceder a las prestaciones del sistema.

Por ejemplo, al estar vinculado al Piso de Protección Social en el evento de una enfermedad común que los incapacite para laborar por un determinado tiempo, estos trabajadores no tendrán acceso al subsidio por incapacidad de que trata el artículo 206 de la Ley 100 de 1993, en tanto el régimen subsidiado no reconoce esta prestación.

Respecto a la licencia de maternidad, el artículo 207 de la Ley 100 de 1993[1] establece que el régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá y pagará a cada una de las Entidades Promotoras de Salud -EPS- la licencia de maternidad. En este orden de ideas, vale la pena resaltar que esta prestación económica, emanada del artículo 236 del CST modificado por el artículo 1 de la Ley 1468 de 2011, a su vez modificada por el artículo 1 de la Ley 1822 de 2017, no es reconocida por el Régimen Subsidiado en Salud.

En relación con los riesgos laborales, el Piso de Protección Social crea el denominado “seguro inclusivo”, el cual está adscrito dentro de la categoría de los seguros sin que en el evento de una enfermedad o accidente laboral se tenga acceso a las prestaciones contenidas en el artículo 5 del Decreto 1295 de 1994.

Es más, la implementación del seguro inclusivo para quienes devenguen menos de un salario mínimo compele a los empleadores desprenderse de las consecuencias ante la no afiliación de sus subordinados. Esta situación ha sido tratada en la jurisprudencia constitucional, de donde se destaca que el empleador que no afilia a sus trabajadores al Sistema de Riesgos Laborales, no traslada el riesgo al sistema y mantiene por tanto la obligación de, directamente, cubrir todas las prestaciones y procedimientos:

[1] ARTÍCULO 207. DE LAS LICENCIAS POR MATERNIDAD. Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, **el régimen contributivo** reconocerá y pagará a cada una de las Entidades Promotoras de Salud, la licencia por maternidad, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. El cumplimiento de esta obligación será financiado por el Fondo de Solidaridad, de su subcuenta de compensación, como una transferencia diferente de las Unidades de Pago por Capitación UPC.

"El Sistema General de Seguridad Social en materia de riesgos profesionales, hoy mediante administradoras de riesgos laborales en virtud de la Ley 1562 de junio 11 de 2012, tiene por objeto enfrentar las contingencias propias de un accidente de trabajo o de una enfermedad laboral, donde "las entidades… bajo un esquema de aseguramiento,- en el que las cotizaciones o primas, que el empleador entrega al sistema por cada uno de los trabajadores afiliados, generan una mutualidad o fondo común, con el cual se financian las prestaciones anotadas-, deben ocuparse de brindar a los trabajadores la prestación de los servicios de salud que requieran, así como asumir el reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones económicas establecidas en el Decreto Ley 1295 de 1994 – incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez, pensión de sobrevivientes, auxilio funerario-, al tiempo que deben realizar actividades de prevención, asesoría y evaluación de riesgos profesionales, y promover y divulgar programas de medicina laboral, higiene industrial, salud ocupacional y seguridad industrial" (Art. 80 del D.L. 1295 de 1994).

Para el efecto, corresponde al empleador la obligación de trasladar dicho riesgo a entidades especializadas en su administración, mediando una cotización que ineludiblemente le corresponde a éste pagar. En fallo T-474 de septiembre 8 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte expresó que "en lo referente, a los patronos, además de los aportes propios, tienen la obligación de trasladar al sistema de seguridad social las sumas que por concepto de cotizaciones retienen a sus empleados. Estos, a medida que prestan sus servicios, van liberando la cotización periódica que les corresponde, y son los empleadores los que asumen, por mandato de la ley, la responsabilidad de entregar los dineros retenidos a la entidad a la cual aquéllos están afiliados, para que la atención médica, quirúrgica, hospitalaria y asistencial tenga lugar, y también con el objeto de contabilizar el número de semanas para obtener la pensión de jubilación".

4.2. La forma en que han de ser protegidos los derechos fundamentales que se ven amenazados o vulnerados con las contingencias propias de los riesgos laborales, atiende a la dinámica de integrar en la interpretación de las normas sobre tales riesgos, a la jurisprudencia sobre el derecho constitucional a la salud y a la seguridad social, así:

a. La protección constitucional en materia de riesgos laborales se garantiza asegurando el derecho irrenunciable a la seguridad social, para el efecto, ha de entenderse que en todos los episodios sobre riesgos laborales el común denominador es la salud.

b. El trabajador tiene derecho a las prestaciones asistenciales y de servicio propias de los riesgos laborales, "porque se basa en el artículo 48 sobre seguridad social, en el artículo 53 sobre el trabajo y en los principios que infunden esos dos derechos, dentro de los cuales son de resaltar: la irrenunciabilidad (que para los riesgos profesionales implica la esencia de ellos, a saber: la responsabilidad objetiva), y la eficiencia (que implica la continuidad en la prestación del servicio)".

c. El trabajador tiene además derecho a ser evaluado por la Junta de Calificación con el fin de que la pérdida de la capacidad laboral y el grado de invalidez sean establecidos en el evento de que sufra un accidente de trabajo o padezca una enfermedad profesional. El dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la prestación que se solicita. Además, la experticia médica permitirá que de ser procedente el reconocimiento, se asegure su subsistencia mínima vital.

Por otra parte, la posición de la Corte ha permanecido invariable frente a la omisión del empleador de afiliar a sus trabajadores al Sistema de Riegos Laborales, al entender que la misma afecta gravemente los derechos de éstos, comprometiendo la responsabilidad directa de aquél, en el sentido de asumir la totalidad de los costos inherentes a la preservación de la seguridad social de los trabajadores afiliados y de los beneficiarios de ellos. Buscando con ello evitar que con ocasión del incumplimiento de las obligaciones por parte del empleador se impida a los trabajadores recibir la atención integral en salud o el reclamo de las prestaciones asistenciales y económicas a las que tienen derecho, con ocasión de un accidente o enfermedad laboral.

En la sentencia C-250 de marzo 16 de 2004, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte precisó que "… el deber de cotizar por parte del empleador ha estado previsto de tiempo atrás en las normas laborales. Por tal razón, el artículo 139, numeral 11, de la Ley 100 de 1993, al revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar las normas necesarias para organizar la administración del sistema general de riesgos profesionales, señaló expresamente que 'la cotización continuará a cargo de los empleadores', siendo de su resorte cumplir con tales obligaciones".

Así, el incumplimiento del empleador genera sanciones para éste que lo obligan a: (i) reconocer y pagar las prestaciones consagradas y (ii) sufragar

la totalidad de "…la atención de los accidentes de trabajo, riesgos y eventualidades por enfermedad general y maternidad".

El incumplimiento del empleador de afiliar al trabajador dependiente a una ARL someterá la responsabilidad de aquél, entre otros, en la concreción de la evaluación para calificación de invalidez y pérdida de la capacidad laboral, por accidente de trabajo, debiendo entonces remitir al trabajador a la Junta Regional para la calificación porcentual de pérdida de la capacidad laboral y la fecha de estructuración de la invalidez de su trabajador, por cuanto dicha omisión vulnera los derechos del trabajador a la seguridad social y al debido proceso, "… en la medida en que no le permite conocer su situación y el concepto médico sobre la misma, siendo éste necesario para realizar las diligencias relativas al reconocimiento de la pensión de invalidez, especialmente si se considera que la única forma de demostrar esa disminución física y satisfacer la exigencia legal prevista en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 relativa al porcentaje de incapacidad, es a través del dictamen médico que así lo certifique".

Al respecto, esta corporación en providencia T-1200 de 2004, precitada, señaló: "Al momento de sufrir el accidente de trabajo, la accionante no estaba afiliada a ninguna administradora de riesgos profesionales, en el presente caso, como no existía afiliación alguna a una ARP y el accidente se dio en desarrollo de una relación laboral existente con la accionada, la obligación de atención de los tratamientos que sean necesarios en virtud del tratamiento los deberá cumplir la Empresa. Es obligación afiliar al trabajador dependiente a una ARP y tratándose de riesgos profesionales la atención precisamente le corresponde a una ARP y no a la EPS; por esta razón, la presente tutela no prospera contra la EPS. (…) los derechos a la salud y a la seguridad social no pueden convertirse en simple expectativa o en teoría que no tenga alcance práctico y oportuno en el momento en que se requiera, menos todavía en casos como el presente, en los cuales se ponen en peligro derechos fundamentales como la vida, o se afecta la integridad personal. Tampoco puede el patrono trasladar a sus empleados las consecuencias del no giro de las cotizaciones a la respectiva EPS, toda vez que, si así fuera, invocando su propia culpa y su descuido, haría nugatorio el acceso a los servicios de salud y a las prestaciones económicas" (Sentencia T-582 de 2013).

Este tratamiento diferenciado no tiene justificación objetiva y razonable, situación que reafirma una vez más la vulneración al principio de igualdad. En la

jurisdicción ordinaria, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha proscrito este tipo de tratamientos diferenciados cuando no se labora la jornada completa de trabajo y se realizan los aportes al Sistema de Seguridad Social por debajo de las prescripciones del legislador:

> "…*se reitera, independientemente de que no presten servicios en una jornada completa de trabajo, lo cierto es que no están exonerados por la ley para efectuar los aportes sobre esas condiciones mínimas previstas por el legislador.*
>
> *Lo anterior, a fin de evitar incurrir en alguna práctica discriminatoria proscrita en nuestro ordenamiento jurídico, en virtud del mandato derivado de la Constitución en sus artículos 13 y 53 y de los Convenios 100 y 111 de la Organización Internacional del Trabajo que promueven la igualdad de oportunidades para todos los trabajadores, pues aquellos podrían estar en condiciones menos favorables si se admite un criterio diferenciador en cuanto a la forma de realización de los aportes, frente a sus colegas con jornadas laborales superiores, es decir, de medio tiempo o tiempo completo, quienes ejercen labores similares y respecto de quienes las instituciones de educación superior efectúan las cotizaciones mes a mes."*[2]

Por último, 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 "*Por medio del cual se regula la cotización a seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por períodos inferiores a un mes"* en donde se modificaron las reglas de cotización de esta población trabajadora **sin sustraerlos de las prestaciones del Sistema Integral de Seguridad Social**. Por lo tanto, si se contrasta el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 con el Decreto 2616 de 2013, la nueva regulación constituye una regresión en materia de derechos económicos sociales y culturales.

3. PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL ARTÍCULO 193 DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 DESCONOCE ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL

(i) La recomendación 202 de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo establece, entre otros, los estándares internacionales de los pisos de protección

[2] Corte Suprema de Justicia, Sala laboral, sentencia SL2799-2020.

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.

Lo anterior implica que un Estado que implemente pisos de protección social, debe hacerlo con fundamento en un conjunto básico de garantías de protección social, de manera que dicha medida sea coherente con el principio de *progresividad*, y por el contrario, no se convierta en una verdadera trampa a la consecución de sus fines de inclusión y justicia social como la superación de la pobreza, la transición del empleo informal al empleo formal, la igualdad de género y racial y demás fines del desarrollo y superación de las desigualdades.

Existen en el mundo ejemplos destacados de PPS como el programa de Bolsa de Familia en Brasil, el Sistema Nacional del Empleo Rural en la India y la construcción de PPS en Uruguay[3], experiencias fundamentadas en un conjunto de medidas de empleo, tributarias, de flexibilización de exigencias para acceder a las prestaciones del sistema, la simplificación de requisitos para el acceso a los beneficios o bien la transformación de beneficios contributivos en subsidiados, la ampliación de las licencias de maternidad para ambos progenitores, etc. que garantizan una verdadera articulación con los sistemas nacionales de protección social.

En ese sentido y de acuerdo con la Recomendación 202 / OIT, los PPS deben incluir por lo menos las siguientes cuatro garantías de seguridad social:

> *a) Acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad*
>
> *b) Seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios.*
>
> *c) Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.*
>
> *d) Seguridad básica del ingreso para las personas de avanzada edad.*

[3] Al respecto puede consultarse: Dodera, José Luis. (2019). Protección de los niveles sociales y Recomendación de la OIT Nº 202. *Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)*, (20), 11-24. Epub 01 de diciembre de 2019 https://dx.doi.org/10.22235/rd.vi20.1857

La adopción de PPS a través del artículo 193 de la ley 1955 de 2018 no permite el establecimiento de las garantías mínimas de protección social en Colombia, toda vez que es una disposición legal aislada del resto del ordenamiento jurídico sobre seguridad social, que no se articula con políticas de protección social integral, y en esa medida constituye una claudicación al principio de progresividad que inspira el sistema.

Hagemejer y McKinnon (2013)[4], afirman: "*El objetivo de las garantías básicas de seguridad social es establecer niveles mínimos de protección social. Como lo explica esta recomendación, ello se puede lograr por medio de varios instrumentos, como los programas de seguridad social contributivos y no contributivos. Por otro lado, la recomendación especifica que la seguridad social no debe permanecer en un nivel mínimo. Debe extenderse progresivamente la cobertura a la mayor cantidad de personas posible, lo antes posible.*"

Lejos de ser una estrategia para ampliar la cobertura de las prestaciones y beneficios ínsitos en el sistema de seguridad social, los supuestos PPS del artículo 193 en análisis, son regresivos toda vez que:

a) *Elimina la posibilidad de acceder a la licencia de maternidad, toda vez que en Colombia solo es posible acceder a ella en el régimen contributivo. Además, se sustraerá a esta población de los servicios esenciales de salud del régimen contributivo, por lo que tampoco tendrán acceso a incapacidad común o por accidente de trabajo alguna.*

b) *No contempla ninguna medida de protección para la infancia, todo lo contrario, al precarizar el sistema de protección social para trabajadoras y trabajadores (madres y padres) disminuye por vía directa el bienestar del núcleo familiar, y por ende golpea el mínimo vital de NNA. Impide así mismo que los trabajadores se afilien a las cajas de compensación familiar.*

c) *Aumenta los niveles de vulnerabilidad del ingreso de miles de trabajadoras asalariados toda vez que abre la puerta a las modalidades de contratación por tiempo parcial y por horas, disminuyendo el porcentaje de cotización al SGSS al 15%.*

[4] Disponible en: Introducción: El papel de los pisos nacionales de protección social en la extensión de la seguridad social para todos - Hagemejer - 2013 - Revista Internacional de Seguridad Social - Wiley Online Library

d) *No da cabida a la implementación de mecanismos de solidaridad intergeneracional, ni asegura un ingreso mínimo digno que le confiera independencia a los adultos mayores.*

De otro lado, la Organización Internacional del Trabajo se ha referido a los pisos de protección social como el implementado en la norma demandada. Al respecto, en el transcurso del proyecto de ley Nº 123 de 2017 Cámara, por medio del cual se pretendía la adopción de un piso de protección social para las y los trabajadores rurales, la OIT conceptuó:

> *"(…) el proyecto carece de una perspectiva sistémica de un sistema integral de protección social, y tampoco indica como el PPS interactuaría con los otros elementos de tal sistema. En particular, mientras que el proyecto enumera ciertos mecanismos de protección ya existentes, no contiene referencias a mecanismos no contributivos de protección social que no obstante existen en Colombia y serían pertinentes para los habitantes rurales. En principio, los PPS son mecanismos de protección dirigidos a los más vulnerables y pobres que a menudo carecen de una capacidad contributiva y para quienes sería esencial una protección a través de esquemas no contributivos. Sin embargo, el sector rural no es un grupo homogéneo y por lo tanto quienes tuvieran o accedieran a una capacidad contributiva deberían a su vez ser integrados al sistema general de seguridad social, considerando la necesidad de proporcionar subsidios, totales o parciales, en caso necesario. En el caso particular, excepto en cuanto al régimen de salud subsidiada, el proyecto parece referirse únicamente a mecanismos contributivos que, en mayor parte, derogan a los principios internacionales de seguridad social – garantizar prestaciones previsibles y suficientes que son financiadas de manera colectiva".*

> *"La OIT considera que los PPS deberían formar un elemento fundamental integrado a los sistemas nacionales de seguridad social, base sobre la cual deberán establecerse otros mecanismos que puedan asegurar niveles más elevados de seguridad social. Esto ayudaría a conseguir una buena coordinación entre el PPS y otros elementos del sistema nacional de seguridad social y la transición progresiva hacia niveles más elevados. El ámbito personal de tal PPS debería buscar cubrir todas las personas necesitadas para prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social pero siempre considerando la necesidad de respetar la realización progresiva del PPS, en el marco de sistemas integrales de seguridad social a través del establecimiento de objetivos y plazos concretos".*

"Es también importante que el PPS sea concebido de manera a permitir la transición hacia niveles más elevados de seguridad social y no sirva para retener los habitantes rurales en un esquema limitado a niveles de protección básicos y sobre todo programas que derogan a los principios internacionales como la financiación colectiva y las prestaciones previsibles y suficientes".

En ese sentido los PPS del artículo 193 de la ley 1955 de 2019, no se articulan al ya precario sistema de seguridad social nacional y no establecen mecanismos que permitan generar transiciones hacia mejores estándares de acceso a derechos para poblaciones vulnerables de menores ingresos económicos.

Para finalizar, el empleo informal en Colombia ha sido una constante histórica y un problema estructural del mercado laboral nacional. Según el DANE, para el trimestre móvil octubre-diciembre de 2020, del total de ocupados, el 49,0% se encontraban en la informalidad.

Según el Boletín Técnico de Empleo y Seguridad Social del DANE[5], el 90,8% del total de ocupados en las 13 ciudades y áreas metropolitanas en el período octubre-diciembre de 2020 reportaron estar afiliados al sistema de seguridad social en salud, de estos el 56,8% se encontraban en el régimen contributivo, el 9,4% se encontraba como beneficiario en el régimen contributivo o especial y el 24,2% pertenece al régimen subsidiado. En cuanto a los riesgos de vejez, invalidez y muerte, apenas el 47,9% se encontraba cotizando al Sistema General de Pensiones.

Ante este panorama, 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 y empleadas en el territorio nacional.

Además de la Recomendación Nº 202 de la O.I.T., si se compara el piso de protección con la Recomendación Nº 204 de 2015 *sobre la transición de la economía informal a la economía formal*, ésta última da orientaciones para que los países miembros emprendan acciones y políticas para alcanzar un desarrollo incluyente y hacer efectivo el trabajo decente para todos y todas.

Dentro de aquella Recomendación se dan orientaciones para que el tránsito de la economía informal a la economía informal se realice respetando los derechos

[5] Disponible en: Empleo informal y seguridad social (dane.gov.co)

fundamentales de los trabajadores y se garantice la seguridad en los ingresos, medios de sustento y emprendimiento. Como se ha sostenido en líneas anteriores, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 conduce a que las prestaciones mínimas del Sistema General de Seguridad Social (Ley 100 de 1993) no sean aplicable a estos trabajadores, situación que constituye una renuncia al derecho constitucional de la seguridad social.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Corte Constitucional se sirva declarar la inexequibilidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019.

Atentamente,



ALEJANDRO PARRA GIRALDO
C.C. 9865303
Director
Corporación Trabajo Decente - Colombia