

Bogotá D.C., 27 de julio de 2021

Señor

JORGE HUMBERTO MONTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. _____ del 2021 ***“Por medio del cual se deroga el Decreto 1174 de 2020 y se dictan otras disposiciones en relación con los pisos de protección social”***

Respetado señor secretario:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante el Senado de la República el presente proyecto de ley cuyo objeto es derogar el Decreto 1174 de 2020 y que se dicten otras disposiciones orientadoras para la regulación de los pisos de protección social.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración de la Cámara de Representantes de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley.

De las y los Congresistas,



AIDA AVELLA ESQUIVEL

Senadora de la República

Coalición Decentes-Unión Patriótica



ALEXANDER LOPEZ MAYA

Senador de la República

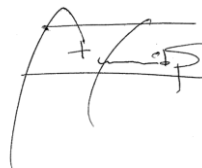
Polo Democrático Alternativo



JESUS ALBERTO CASTILLA

Senador de la República

Polo Democrático Alternativo



ANTONIO SANGUINO PÁEZ

Senador de la República

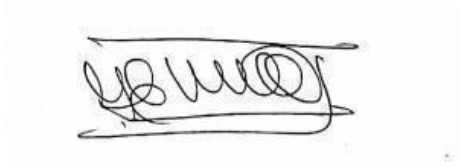
Alianza Verde



JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República
Alianza Verde



CARLOS CARREÑO MARIN
Representante a la Cámara
Partido COMUNES



JORGE ELIECER GUEVARA
Senador de la República
Alianza Verde



JORGE ENRIQUE ROBLEDO C
Senador de la República
Partido DIGNIDAD



JOSE AULO POLO
Senador de la República
Alianza Verde



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido COMUNES



PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Partido COMUNES



SANDRA RAMIREZ LOBO
Senadora de la República
Partido COMUNES



VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Partido COMUNES



ANGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara



WILSON ARIAS CASTILO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

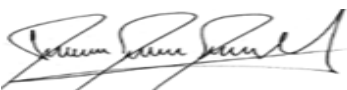


ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS



CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
Representante a la Cámara
Alianza Verde

CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara
Partido MAIS



DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Decentes



FABIAN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Alianza Verde



JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Partido COMUNES

JORGE GOMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Partido DIGNIDAD



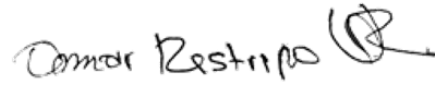
LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Alianza Verde



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido COMUNES



MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ
Representante a la Cámara
Coalición Decentes



OMAR DE JESÚS RESTREPO
Representante a la Cámara
Partido COMUNES

GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la República
Coalición Decentes

ANGEL MARIA GAITÁN PULIDO
Representante a la Cámara
Partido Liberal

**PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGA EL
DECRETO 1174 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN
CON LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto derogar la totalidad del Decreto 1174 de 2020 “por el cual se adiciona el Capítulo 14 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.”

Artículo 2. Deróguese el Decreto 1174 de 2020.

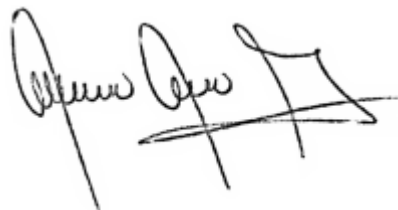
Artículo 3. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se entenderá que cualquier norma del mismo rango o inferior a ésta, que se expida en relación con los pisos de protección social, contendrá como mínimo la finalidad primordial del piso de protección social, la cual es cubrir de forma voluntaria y progresiva a grupos vulnerables que carecen de capacidad contributiva y no posean acceso a la seguridad social y deben contener que los pisos de protección social funcionan de forma subsidiaria a los sistemas de seguridad social.

Parágrafo 1: Las condiciones que se fijen para la nueva regulación de los pisos de protección social en Colombia deberán ser prescritas mediante ley previa concertación con la ciudadanía, las organizaciones sindicales y el acompañamiento de la Organización Internacional del Trabajo OIT en su definición, teniendo en cuenta la suficiencia financiera para sus beneficiarios y la sostenibilidad fiscal.

Parágrafo 2. El piso de protección social que se establezca no podrá reemplazar el mínimo de derechos y garantías ya consignadas en favor de los ciudadanos.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De las y los honorables Congresistas,





AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Decentes-Unión Patriótica

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



JESUS ALBERTO CASTILLA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



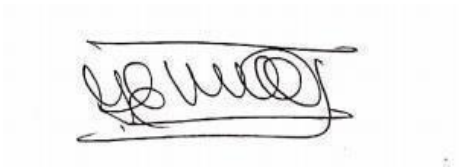
ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza Verde



JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República
Alianza Verde



CARLOS CARREÑO MARIN
Representante a la Cámara
Partido COMUNES



JORGE ELIECER GUEVARA
Senador de la República
Alianza Verde



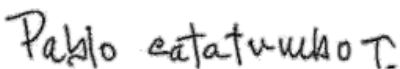
JORGE ENRIQUE ROBLEDO C
Senador de la República
Partido DIGNIDAD



JOSE AULO POLO
Senador de la República
Alianza Verde



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido COMUNES



PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República

SANDRA RAMIREZ LOBO
Senadora de la República



Partido COMUNES


Victoria Sandino Simanes H.
Partido COMUNES

Partido COMUNES
ANGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara



WILSON ARIAS CASTILO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS



CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
Representante a la Cámara
Alianza Verde

CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara
Partido MAIS



DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Decentes



FABIAN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Alianza Verde



JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ

JORGE GOMEZ GALLEGO



Representante a la Cámara
Partido COMUNES

Representante a la Cámara
Partido DIGNIDAD

LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Alianza Verde

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido COMUNES

MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ
Representante a la Cámara
Coalición Decentes

OMAR DE JESÚS RESTREPO
Representante a la Cámara
Partido COMUNES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN:

La política pública del Gobierno Nacional del Presidente Iván Duque Márquez, se trazó en el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2020 expedido mediante ley 1955 de 2019, a su vez el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1174 en agosto de 2020, que entró en vigor el 1 de febrero de 2021, reformando aspectos en materia de seguridad social, pensiones y trabajo, implementando gravosas modalidades de empleo que deterioran el ingreso e impiden el acceso al sistema de protección social, al tiempo de contrariar abiertamente normas como la Ley 100 de 1993, artículos 6, 15, 17, 18, 26, 157; Ley 1562 de 2012, artículo 2; Código Sustantivo del Trabajo, artículo 236; Convenios de la OIT ratificados por Colombia, 03, 12, 17, 24 y 25; Constitución Política en sus artículos 44, 48, 53, 93 y, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos integrantes del Bloque de Constitucionalidad, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación, lo anterior en el marco de la seguridad social y el trabajo decente.

Por ley (Constitución política artículos 48, Ley 100 de 1993, Ley 1562 de 2012, Decreto 2616 de 2013 y Código Sustantivo del Trabajo) se tienen garantías laborales como:

- a. **En materia pensional:** Derecho a escoger un sistema pensional y hacer aportes mensuales con la expectativa de obtención del derecho pensional un día. También se tiene a través de esto el derecho a una pensión de vejez o sobreviviente si el caso y los requisitos se presentan; derechos todos que pierde el trabajador suscrito al piso de protección social pues se verá trasladado de manera obligatoria al sistema de ahorro de los BEPS - Beneficios Económicos Periódicos.
- b. **En materia de riesgos:** Los trabajadores están asegurados a través del sistema de riesgos laborales, a partir del cual se genera una protección ante eventuales accidentes o enfermedades laborales, cubriendo el 100% de su incapacidad laboral en caso que se presente la necesidad, promoviendo acciones preventivas ante el riesgo, donde el empleador tiene el deber de aportar un porcentaje según el riesgo de trabajo que tenga el trabajador; con el Decreto 1174 de los pisos de

protección social se aplica un “seguro inclusivo” en el cual el trabajador pierde muchos de estos derechos.

- c. **En materia de salud:** implica que los trabajadores dejan de estar afiliados al régimen contributivo de salud y través de esto obtener los beneficios económicos a los cuales tienen derecho como el pago de la incapacidad médica, la licencia de maternidad, a estar afiliados al régimen subsidiado de salud, donde los trabajadores no tendrán derecho al reconocimiento ni de estas incapacidades de origen común, ni al reconocimiento de las licencias de maternidad, paternidad.

El Decreto 1174 de 2020 que entró en vigor desde el 1 de febrero de 2021 se expide en un tiempo neurálgico por las consecuencias de la COVID-19 globalizada y pese a la potestad reglamentaria otorgada al ejecutivo, la Constitución Política de Colombia estableció límites que deben responder al diseño de un Estado Social de derecho.

2. Estructura del Decreto 1174 de 2020

El presidente de la república de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y facultades legales en particular las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, expidió el Decreto 1174 de 2020.

El Decreto tiene como objeto “reglamentar el acceso y operación del Piso de Protección Social para aquellas personas que mensualmente perciban ingresos inferiores a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente como consecuencia de su dedicación parcial a un trabajo u oficio o actividad económica”

Consta de cinco secciones así:

SECCIÓN 1. Disposiciones generales: composición del piso de protección social, ámbito de aplicación y definiciones.

SECCIÓN 2. Acceso a BEPS en el piso de protección social.

SECCIÓN 3. Condiciones del aporte al servicio social complementario de BEPS en el piso de protección social.

SECCIÓN 4: Aseguramiento.

SECCIÓN 5: Otras disposiciones.

3. AFECTACIONES E INCONVENIENCIA DEL DECRETO 1174 DE 2020

Los desafíos actuales en Colombia para superar las altas tasas de informalidad (49,2% según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el trimestre móvil noviembre 2020-

enero 2021¹), la precariedad en las modalidades de trabajo y en consecuencia la baja cobertura de la seguridad social, se pretende resolver creando figuras de aparentes pisos de protección social consintiendo situaciones adversas para la clase trabajadora y el trabajo decente como lo es: pago por menos del salario mínimo legal mensual vigente, pasar de la obligatoriedad de la cotización al sistema de seguridad social integral a las alternativas subsidiadas y asistenciales del Estado para población vulnerable y en conclusión posibilitar la relación laboral sin la protección social justa y proporcional establecida por las normas internacionales del Trabajo y de los derechos humanos, que impone al Estado la obligación de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, en el caso colombiano a través de los convenios ratificados sobre la materia que promueven el trabajo decente como fórmula de regulación universal.

La estrategia de ampliación de cobertura del Sistema Integral de Seguridad Social a través del estímulo a la adscripción de regímenes semi- asistenciales y asistenciales de cobertura de riesgos socialmente relevantes que niegan el reconocimiento y la posibilidad de construcción de derechos articulando un espacio de formalidad espuria.

La población objetivo de estas figuras arbitrarias incluidas en el artículo 193 de la ley 1955 de 2019 y el decreto 1174 de 2020, no es aplicable exclusivamente a aquellas personas que trabajan a tiempo parcial, o quienes no alcanzan a obtener un ingreso en la vejez y pertenecen a niveles sociales bajos; son también aplicables a “personas que tengan relación contractual laboral” con ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual, como lo indica expresamente el artículo 193 de la Ley 1955, incumpliendo el Estado su obligación de garantizar el goce y ejercicio de Derechos en igualdad de condiciones.

A continuación, nos permitimos ilustrar las condiciones en las que se expuso a la clase trabajadora con los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, con Cifras tomadas por Colpensiones.

Gráfico 1. Beneficios Económicos Periódicos otorgados en el año 2020.

¹ No obstante, el porcentaje oficial de informalidad del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) existen evidencias de mayores tasas de informalidad bajo otros criterios metodológicos (vgr. 66,3% de informalidad laboral, utilizando como criterio las altas en seguridad social, de acuerdo con el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario LaboUR, marzo de 2020).

Con corte al 31 de agosto de 2020 se han otorgado 28.529 anualidades vitalicias BEPS, mediante las cuales se garantiza un ingreso para el resto de su vida a los beneficiarios del programa. A continuación, se presenta la evolución anual del número de anualidades vitalicias y el valor promedio otorgado cada dos meses a los beneficiarios:



Fuente: Colpensiones (2020).

Por regla general el trabajador tenía derecho al salario mínimo legal mensual vigente y cobertura del sistema de seguridad social integral, protegiendo así los diversos riesgos derivados de la relación laboral como accidentes y enfermedades profesionales como también la protección a la mujer durante el periodo de la maternidad, pero estas erradas figuras de pisos de protección social en Colombia, han posibilitado la reducción considerablemente de los ingresos de la población, que para nuestro ejemplo no alcanzan ni los \$270.000 (USD72,8) bimestrales, inferior incluso a la línea de pobreza monetaria en Colombia (DANE, 2020).

El artículo 193 del Plan Nacional de Desarrollo estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 193. PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA PERSONAS CON INGRESOS INFERIORES A UN SALARIO MÍNIMO. Las personas que tengan relación contractual laboral o por prestación de servicios, por tiempo parcial y que en virtud de ello perciban un ingreso mensual inferior a un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMLMV) deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud, ii) el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez y iii) el Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS.

En estos eventos el aporte al programa de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) deberá ser asumido enteramente por el empleador o el contratante y corresponderá al 15% del ingreso

mensual del trabajador o contratista. De este monto se destinará el 1% para financiar el Fondo de Riesgos Laborales, con el fin de atender el pago de la prima del Seguro Inclusivo.

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

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

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

PARÁGRAFO 3o. Los empleadores o contratantes que a la entrada en vigencia de la presente Ley cuenten con trabajadores o contratistas afiliados al sistema de seguridad social en su componente contributivo, y que con el propósito de obtener provecho de la reducción de sus aportes en materia de seguridad social desmejoren las condiciones económicas de dichos trabajadores o contratistas mediante la implementación de uno o varios actos o negocios jurídicos artificiosos que conlleve a su afiliación al piso mínimo de protección social, independientemente de cualquier intención subjetiva adicional, serán objeto de procesos de Fiscalización preferente en los que podrán ser sancionados por la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) por no realizar en debida forma los aportes a seguridad social que le correspondan, una vez surtido el debido proceso y ejercido el derecho a la defensa a que haya lugar.

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

Como primera medida, según el orden de redacción, el artículo deja abierta la posibilidad y estimula la contratación de trabajadores/as con salarios por debajo del salario mínimo legal mensual vigente, creando figuras precarias de contratación laboral al decir textualmente: “pisos de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo”, a partir de la tergiversación del piso de protección social de que trata la Recomendación 202 de la OIT.

Como segundo aspecto, se pretende pasar de un régimen contributivo de salud a un régimen subsidiado a la clase trabajadora al decir textualmente “deberán vincularse al Piso de Protección Social que estará integrado por: i) el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad en Salud” perdiendo el reconocimiento de las incapacidades médicas (prestaciones monetarias de enfermedad), la licencia de maternidad y paternidad entre otras y además ubicando desfavorablemente a las personas laboralmente activas en regímenes creados para población vulnerable sin ningún tipo de ingreso.

Tercero, en materia pensional, se pretende pasar de la expectativa de adquirir mediante los aportes mensuales derecho a una pensión de vejez, invalidez o sobreviviente a obtener según un sistema de ahorro infrapensional mediante los BEPS (Beneficios Económicos Periódicos), una suma precaria bimestral que en ninguno de los casos alcanzará o siquiera se acercará al Salario Mínimo legal mensual vigente, al respecto textualmente expresa “Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) como mecanismo de protección en la vejez”. Adjuntamos prueba No.

Cuarto, cambiar la cobertura integral a riesgos laborales donde se genera una protección ante eventuales accidentes o enfermedades laborales, cubriendo el 100% de incapacidad laboral pasando como textualmente transcribimos a el “Seguro Inclusivo que ampara al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por BEPS” que NO corresponde a un Sistema de Protección Social con cobertura de contingencias a partir de un sistema de amparo y reconocimiento de prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional.

Se hizo una importación errada de la recomendación 202 de la OIT, que en la práctica tiene como finalidad una estrategia para ampliar la cobertura, **sin asegurar niveles elevados de seguridad social como derecho fundamental y con garantías mínimas que atiendan efectivamente las diversas contingencias de la población**, contribuyendo a reducir y prevenir la pobreza, la desigualdad y promover la dignidad humana en todos los ciclos de vida de las personas.

4. FUNDAMENTO JURÍDICO

Por virtud del artículo 53 y 93 de la Carta Política de Colombia, los tratados tienen carácter prevalente en el orden interno, formando por lo tanto parte del bloque de constitucionalidad. Para lo cual nos permitimos transcribir: *Artículo 53 C.P El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: (...) Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. Artículo 93 C.P: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (...).

Además, la sentencia T-568-99 proferida por la H. Corte Constitucional catalogó los derechos sociales como derechos humanos por lo que en virtud del artículo 93 de la Carta se considera que todos los instrumentos internacionales de derechos humanos que tratan de derechos sociales hacen parte del bloque de constitucionalidad. Así, tratados internacionales ratificados por Colombia como los convenios de la OIT, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador, entre otros, hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Colombia ha ratificado varios Convenios Internacionales del Trabajo, relativos a prestaciones de la seguridad social, que se encuentran vigentes e integran la legislación interna y que fueron abiertamente desconocidas con la expedición del Decreto 1174. Tales como: No. 3: sobre la protección de la maternidad, No. 12: sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), No. 17: sobre la indemnización por accidentes del trabajo, No. 18 sobre las enfermedades profesionales, No. 24 sobre el seguro de enfermedad (industria), No. 25 sobre el seguro de enfermedad (agricultura), vigentes en Colombia desde el 20 de junio de 1933, y No. 144 sobre consulta tripartita ratificado por la Ley 410 de 1997.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991)

Derecho a la igualdad. Artículo 13. *“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”*

Seguridad Social como servicio público. Artículo 48: *“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El 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. (...)” Subrayado fuera del texto.

Principio de realidad y favorabilidad. Artículo 53: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: (...)”

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; (...); irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; (...); garantía a la seguridad social, (...)

protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (...)

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.

(...) La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.” Subrayado fuera del texto.

Normas legales relativas a Seguridad Social

Ley 100 de 1993

Artículo 6 Ley 100 de 1993: “El Sistema de Seguridad Social Integral ordenará las instituciones y los recursos necesarios para alcanzar los siguientes objetivos:

- 1. Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema.*
- 2. Garantizar la prestación de los servicios sociales complementarios en los términos de la presente ley.*
- 3. **Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que, en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral.**”* (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Este artículo es abiertamente desconocido con el Decreto 1174 que en lugar de lograr la ampliación de la cobertura para que los sectores con menor capacidad económica accedan al sistema y **otorgamiento de las prestaciones en forma integral** les excluye de las prestaciones a las que ya tenían derecho con las normas vigentes sobre afiliación obligatoria y cotización especial para trabajadores a tiempo parcial con ingresos inferiores al salario mínimo, que han sido ampliamente mencionadas. En lugar de propugnar por una cobertura **integral** les impide el acceso a todas las coberturas del sistema.

Artículo 15 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003:

“Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. *En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.*” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Como se observa de la norma transcrita, conforme a la Ley 100 vigente y de plena aplicación, todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo deben ser afiliadas obligatoriamente al sistema general de pensiones. El Decreto 1174 de 2020 viola este postulado legal en el que debió fundarse al estipular en cambio que serán vinculados obligatorios (artículo 2.2.13.14.1.3 ibídem) al Piso de Protección Social y por tanto NO al régimen de pensiones sino al *Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos - BEPS como mecanismo de protección en la vejez* (artículo 2.2.13.14.1.2. ibídem).

Artículo 17 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003:

“Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Conforme a este artículo de la Ley 100, vigente, las personas vinculadas mediante relación laboral o de prestación de servicios, como aquellas erróneamente contempladas en el campo de aplicación del Decreto 1174, tienen que cotizar obligatoriamente al sistema general de pensiones y no sólo “aportar” a BEPS obligatoriamente, como lo establece el Decreto en pugna (artículo 2.2.13.14.3.1. ibídem).

Artículo 26 de la Ley 100 de 1993:

“El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias*, personas en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

De esta norma es claro que ya existen, desde hace veintisiete (27) años, mecanismos para permitir que personas que devenguen menor salario u honorarios, ingresen al sistema general de pensiones y accedan así a su total cobertura, y que hacen impertinente e ilegal un Decreto que en lugar de tener en cuenta estas prerrogativas para permitir su ingreso a la seguridad social, les excluyan totalmente de esta opción, enviándoles a mecanismos complementarios de protección que existen para población vulnerable, a saber, sin ingresos, sin trabajo, sin contrapartes que aporten solidariamente al sistema, como lo hacen los empleadores.

Artículo 157 de la Ley 100 de 1993:

“1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley.” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

De esta otra norma, vigente desde 1993, es claro que quienes tengan contrato de trabajo o de prestación de servicios (independientes) son afiliados obligatorios al régimen contributivo de salud y, por tanto, lo estipulado en el Decreto 1174, que en cambio le afilia obligatoriamente al régimen subsidiado en salud (artículo 2.2.13.14.1.2. ibidem) es abiertamente contrario a la norma objeto de reparo.

Artículo 2 Ley 1562 de 2012: “Son afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales:

a) En forma obligatoria:

1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos; las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o

privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación. (Resaltado y subrayas fuera de texto).

De la Ley que reglamenta el Sistema General de Riesgos Laborales, vigente, se evidencia claramente que las personas vinculadas con contrato de trabajo o de prestación de servicios, son afiliadas obligatorias al Sistema General de Riesgos Laborales, por lo que no podrían ser vinculadas obligatorias al Piso de Protección Social (Artículo 2.2.13.14.1.3. ibídem) y con este apenas a un mero *Seguro Inclusivo que amparará al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por Beneficios Económicos Periódicos* (artículo 2.2.13.14.1.2. ibídem) como ilegalmente lo pretende el Decreto 1174.

Código Sustantivo del Trabajo. “Artículo 236. LICENCIA EN LA ÉPOCA DEL PARTO E INCENTIVOS PARA LA ADECUADA ATENCIÓN Y CUIDADO DEL RECIÉN NACIDO.

1. Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia.

2. Si se tratare de un salario que no sea fijo como en el caso del trabajo a destajo o por tarea, se tomará en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicio, o en todo el tiempo si fuere menor.

(...)

PARÁGRAFO 2o. El esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad.

(...)

La licencia remunerada de paternidad estará a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada de paternidad”.

Es clara esta norma del Código Sustantivo del Trabajo, vigente y apenas modificada en 2017, en establecer que **toda trabajadora**, así como su compañero permanente o esposo, sin distinción alguna posible, en razón a tener vinculación a tiempo completo, medio tiempo, por días o incluso

por horas, ni en razón a su ingreso mensual, **tiene derecho a una licencia remunerada** de maternidad y paternidad respectivamente; lo que contraviene el Decreto 1174 al consagrar que trabajadores y trabajadoras de tiempo parcial e ingresos menores serán vinculados necesariamente al sistema subsidiado de salud y con ello excluidos del derecho a percibir las licencias de maternidad y paternidad remuneradas reconocidas en el Código Sustantivo. Recordemos, que la licencia de maternidad remunerada está reglada en la Ley 100 artículo 207 solo para afiliados al régimen contributivo, mientras que las normas de la Ley 100 relativas al régimen subsidiado en salud, regladas desde el artículo 211 no consagran el derecho a prestaciones económicas, y mucho menos a licencias de maternidad y paternidad remuneradas.

Principios:

El principio constitucional de solidaridad, además de estar consagrado en el artículo 2º de la Ley 100, se encuentra así mismo expresamente consagrado en el inciso 1º del artículo 48 superior y en una relación de interdependencia con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional. Ciertamente, sobre tal relación de interdependencia, en Recomendación R202 de 2012 para el “[establecimiento y manutención de] pisos de protección social como un elemento fundamental de [los] sistemas nacionales de seguridad social”, para poner en práctica tales pisos “en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, (...)”, la Conferencia General de la OIT previó como principio de la misma, entre otros: h) “(l)a solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social”

Finalmente, más allá de que la solidaridad en la seguridad social “(implique) que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto”, su caracterización como una práctica de la mutua ayuda bajo el principio del más fuerte hacia el más débil y que se encuentra necesariamente relacionada con el deber del Estado de asegurar que los recursos provenientes del erario público en el sistema se apliquen siempre a los grupos de población más pobres y vulnerables, evidencia que dicho principio es uno de los pilares que justifican la existencia del Estado. Como lo ha dicho la jurisprudencia, “(e)l deber de solidaridad en cabeza del Estado Social de Derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, (...)”. Tal relevancia del principio de solidaridad y del papel del Estado en la administración de los recursos que a partir de ella se consiguen se hace patente en una multiplicidad de campos como, por ejemplo, el pensional -en donde un porcentaje de las pensiones más altas se destina al Fondo de Solidaridad Pensional que prevé la ley, el impositivo a través de la progresividad como

manifestación del principio de solidaridad en materia tributaria y en el sistema general de regalías previsto en el artículo 361 superior.

En cuando al carácter obligatorio de la seguridad social, éste implica que aquellas personas que tengan una relación de trabajo deben ser por tanto afiliados obligatorios al sistema de seguridad social y no pueden, por tanto, ni ellas ni sus empleadores renunciar a tales garantías; sobre el particular la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones en sentencias como la T-166 de 1997 o T-069 de 2014 entre otras, *en términos tales como:*

*“Al aplicar este criterio general sobre la irrenunciabilidad de los derechos laborales mínimos al caso específico de la pensión de vejez, la jurisprudencia de la Corte ha partido de la premisa según la cual **la pensión está ligada inescindiblemente a las protecciones constitucionales del derecho al trabajo**. Al respecto, se ha afirmado que:*

*“El derecho a la pensión de jubilación o de vejez, **como una rama de la seguridad social, no puede concebirse desunido del derecho al trabajo** “La Seguridad Social que se reclama mediante el reconocimiento de la pensión de vejez, no puede verse como algo independiente o desligado a la protección al trabajo el cual es garantizado de manera especial en la Constitución, por considerar que es un principio fundante del Estado social de derecho que ella organiza. Como el derecho controvertido nace y se consolida ligado a una relación laboral, en cuyo desarrollo la persona cumplió los requisitos de modo, tiempo de cotización y edad a los cuales se condicionó su nacimiento, es necesariamente derivación del derecho al trabajo”*

Una vez determinado ese vínculo entre pensión y derecho al trabajo, la Corte reiteradamente ha concluido que la irrenunciabilidad de la pensión “significa que el aspirante a pensionado no puede renunciar a que se le otorgue su derecho, ni total ni parcialmente”; que tal atributo se predica de “todos los elementos integrantes del derecho a la seguridad social” (Sentencia T-138 de 2010) (negrillas fuera del original)

Desligar entonces a personas con trabajo, del sistema de seguridad social, viola el principio de irrenunciabilidad de la seguridad social.

*“El 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”. (Artículo 48 Constitución Política de Colombia, inciso tercero).*

La sentencia C-767 de 2014 menciona que “la propia Constitución incluye una cláusula de progresividad orientada al goce pleno y efectividad de los derechos sociales, cuya contrapartida

consiste en una prohibición de regresividad o retroceso en los niveles de cobertura y garantía de los derechos reconocidos” y menciona:

*“La jurisprudencia constitucional ha señalado que el reconocimiento de los DESC (Derechos Económicos Sociales y Culturales) como derechos fundamentales ha implicado la reconceptualización de muchas de las instituciones políticas creadas o reconocidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1991. Por ejemplo, “bajo el nuevo paradigma constitucional, el Legislador ya no goza de una discrecionalidad absoluta para regular y desarrollan asuntos relacionados con la garantía de los DESC; la Constitución le impone no sólo un mandato de desarrollo legislativo en estas materias, **sino también de progresividad y no regresión**, y de respeto por sus contenidos, los que han sido fijados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional con el paso de los años. Estos deberes se traducen, entre otras, en la obligación de adoptar leyes que contengan lineamientos de política pública dirigidos a garantizarlos en todas sus dimensiones, por su puesto, con fundamento en información relevante de carácter técnico, dada la complejidad que implica su satisfacción, no sólo por la intervención de distintos actores institucionales y la disposición de recursos económicos y humanos, entre otros”.*

El Decreto 2616 DE 2013 que rige hace más de siete años ya consagra medidas especiales para permitir que los y las trabajadoras con menores ingresos accedan al sistema de seguridad social, mediante modalidades especiales de cotización, ha permitido durante todo este tiempo el ingreso de miles de trabajadores a todos los regímenes de Salud, pensión y riesgos laborales y con ello a todas las prestaciones asistenciales y económicas que éstos reconocen.

Siendo que ya existe una norma especial para trabajadores y trabajadoras de tiempo parcial y que en virtud de ésta devengan menores ingresos, pero que sí les brinda plena cobertura de todos los riesgos amparados por la seguridad social, la expedición del Decreto 1174 y que tiene como sujetos de aplicación los mismos del Decreto 2616 pero con menor cobertura, menor cantidad de riesgos cubiertos, menor solidaridad y por tanto mayor desprotección, implica una violación de los principios de progresividad y no regresividad contenidos en normas en las que debió fundarse la expedición de este decreto reglamentario

“Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”. (Inciso 12, artículo 48 Constitución Política de Colombia”.

Los Beneficios Económicos Periódicos, uno de los tres componentes del creado Piso de Protección Social, son una figura introducida en la Constitución Política mediante la reforma hecha al artículo 48 con el Acto Legislativo 01 de 2005, como *beneficios inferiores al salario mínimo para personas de escasos recursos **que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.***

El Decreto 1174 desconoce el aparte transcrito del artículo 48 superior, según el cual los BEPS como mecanismo de protección a la vejez inferior al salario mínimo, i) está destinado a personas de escasos recursos y ii) para quienes no cumplan efectivamente las condiciones para pensionarse; al hacer la vinculación a BEPS obligatoria para personas que:

- i) Sí tienen ingresos que les permitirían ahorrar en un régimen pensionar con miras a obtener una verdadera pensión y tienen relaciones de trabajo que les permiten contar además con el aporte de sus empleadores para la cotización al régimen pensional. Es decir, que no calificarían como personas de escasos recursos en los términos del artículo 48.
- ii) Porque el requisito de los BEPS a la luz de la Constitución es que son un mecanismo subsidiario a la pensión de vejez, de forma tal que solo se podrían brindar a aquellas personas que efectivamente NO consiguieron pensionarse mediante el régimen de seguridad social en pensiones, pues no cumplieron con las condiciones requeridas para ello; situación de la cual sólo se consolidará cuando las personas cumplan su edad mínima de pensión y no hayan completado las semanas requeridas en el RPM o el capital necesario en el RAIS; y no por ser excluidas prematuramente del sistema de seguridad social en pensiones, sobre una situación no consolidada de *no cumplir con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión*. Por tanto, privándoles de la posibilidad siquiera de aspirar a una pensión de vejez.

Es decir, el Decreto 1174 les enviaría obligatoriamente a BEPS sin el cumplimiento de los requisitos claramente establecidos en la Constitución Política.

El artículo 43 superior establece que “*durante el embarazo y después del parto (la mujer) gozará de especial asistencia y protección del Estado y recibirá de éste un subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada*. Mientras que el artículo 44 consagra que son derechos fundamentales de los niños y niñas, entre otros *la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, el cuidado, etc.*

Estos postulados constitucionales en los cuales debió fundarse el Decreto 1174 para reglamentar la protección social de mujeres trabajadoras que trabajan a tiempo parcial, y que sí orientaron [en cambio el decreto 2616 de 2013 que se deroga tácitamente con el decreto; resultan abiertamente

violados cuando se hace afiliadas obligatorias a estas mujeres al sistema de salud subsidiada y con ello se les excluye de la prestación económica de licencia de maternidad, que no es un derecho de poca monta:

*La jurisprudencia constitucional ha establecido que el descanso remunerado que se otorga a la mujer en la época posterior al parto **realiza, entre otros, los principios constitucionales de igualdad y solidaridad, el amparo a la familia como institución básica de la sociedad, y los derechos de la madre y del recién nacido a la vida digna y al mínimo vital.***

*La licencia de maternidad es, entonces, una **medida de protección a favor de la madre del menor recién nacido y de la institución familiar**, que se hace efectiva, de un lado, a través del reconocimiento de un período destinado a la recuperación física de la madre y al cuidado del niño y, de otro, mediante el pago de una prestación económica dirigida a reemplazar los ingresos que percibía la madre con el fin de garantizar la continuidad en la cobertura de sus necesidades vitales y las del recién nacido.*

*En esa medida, esta prestación **cobija no sólo a personas vinculadas mediante contrato de trabajo sino a todas aquellas madres trabajadoras (dependientes e independientes) que, con motivo del nacimiento, interrumpen sus actividades productivas y cesan en la percepción de los recursos con los que habitualmente atendían sus necesidades vitales**".*
(Sentencias T-278 de 2018, T-603 de 2006, T-204 de 2008) (Negrillas fuera del original).

La seguridad social como un derecho humano está contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 25 introduce que:

"Toda 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 y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"

Así como en la Declaración Referente a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo:

*"La Conferencia reconoce la solemne obligación de la OIT de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permita alcanzar [...] **la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a los que necesiten tal protección; y asistencia médica**, y [...] que estos principios son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si en las modalidades de aplicación debe tenerse debidamente en cuenta el grado de desarrollo económico y social de cada uno" (OIT, 1944; pág. 2)*

Los tratados de Derechos Humanos en materia de DESC que reconocen el derecho a la seguridad social y que además son vinculantes para Colombia incluyen:

-Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ratificado por Colombia en octubre de 1969.

“Artículo 2.

*1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, **para lograr progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.*

“Artículo 9

*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen **el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social**”.*

“Artículo 10.

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

(...)

*2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. **Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.***

(...)”. (Negrillas fuera del original)

Sobre el alcance de este derecho, el intérprete legítimo del PIDESC, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, de Naciones Unidas, ha sostenido en su Observación General No. 19 de noviembre de 2007, ha sostenido entre otros asuntos, que:

*“2. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) **la falta de ingresos** procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”.*

12. El sistema de seguridad social debe abarcar las siguientes nueve ramas principales de la

seguridad social:

(...)

b) Enfermedad.

14. Deben proporcionarse **prestaciones en efectivo durante los períodos de pérdidas de ingresos** a las personas imposibilitadas de trabajar por razones de salud. Los períodos prolongados de enfermedad deben dar a las personas el derecho a percibir prestaciones de invalidez.

(...)

e) Accidentes laborales.

17. Los Estados Partes deben también garantizar la protección a los trabajadores que hayan sufrido un accidente laboral durante el empleo u otro trabajo productivo. El sistema de seguridad social debe sufragar los gastos **y la pérdida de ingresos resultante de la lesión o condición de morbilidad, así como la pérdida de apoyo que sufran el cónyuge supérstite o las personas a cargo como consecuencia del fallecimiento del sostén de la familia.** Se deberían ofrecer prestaciones suficientes en forma de acceso a la atención de salud **y prestaciones en efectivo para asegurar los ingresos.** El derecho a recibir las prestaciones no debe estar supeditado a la antigüedad en el empleo, la duración del seguro o el pago de cotizaciones.

(...)

g) Maternidad.

19. El artículo 10 del Pacto dispone expresamente que "a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social". La licencia de maternidad debe concederse a todas las mujeres, incluidas las que realizan trabajos atípicos, y las prestaciones deben proporcionarse durante un período adecuado.

h) Discapacidad

20. En la Observación general N° 5 (1994) sobre las personas con discapacidad, el Comité insistió en la importancia de prestar apoyo suficiente a los ingresos de las personas con discapacidad que, debido a su condición o a factores relacionados con la discapacidad, hubieran perdido temporalmente o hubieran visto reducidos sus ingresos, se les hubieran denegado oportunidades de empleo o tuvieran una discapacidad permanente. Ese apoyo

debe prestarse de una manera digna¹⁷, y debe reflejar las necesidades especiales de asistencia y otros gastos que suele conllevar la discapacidad. El apoyo prestado debe extenderse también a los familiares y otras personas que se ocupan de cuidar a la persona con discapacidad.

i) Sobrevivientes y huérfanos.

*21. Los Estados Partes también **deben asegurar que se concedan prestaciones de supervivencia y de orfandad a la muerte del sostén de la familia afiliado a la seguridad social** o con derecho a una pensión.*

(...)

CONCEPTO DE PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL ACUÑADO POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Los pisos de protección social son conjuntos de garantías básicas de seguridad social que deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

La OIT emitió una Recomendación en el año 2012 que da cuenta de la necesidad de ampliar los pisos de protección social, para universalizar el derecho a la seguridad social, sin que sea posible adoptar medidas regresivas como la incorporada en la disposición acusada, 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, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible”.

De acuerdo con lo planteado por la OIT los PPS deben contener mínimo los siguientes parámetros: “a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;

b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;

c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y;

d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.”

PPS debían ser entendidos como un nivel mínimo indiscutible de protección social para toda la población en dos dimensiones: una horizontal que responde a criterios de cobertura y universalidad, y otra vertical que busca, progresivamente, mayores niveles de protección (OIT, 2004).

5. Impacto Fiscal.

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008, en los siguientes términos:

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

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución ni la ley, en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que, en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

6. Potenciales conflictos de interés:

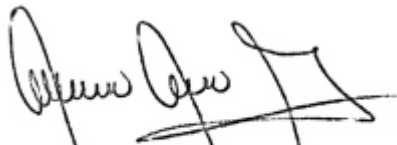
Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

De las y los honorables Congresistas,



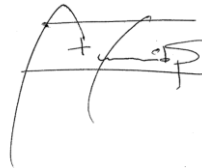
AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senadora de la República
Coalición Decentes-Unión Patriótica



ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



JESUS ALBERTO CASTILLA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



ANTONIO SANGUINO PÁEZ
Senador de la República
Alianza Verde

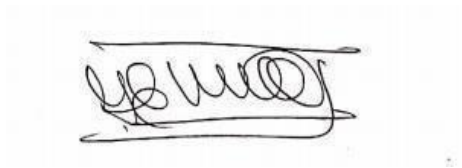


JORGE EDUARDO LONDOÑO
Senador de la República
Alianza Verde



CARLOS CARREÑO MARIN
Representante a la Cámara
Partido COMUNES





JORGE ELIECER GUEVARA
Senador de la República
Alianza Verde

JORGE ENRIQUE ROBLEDO C
Senador de la República
Partido DIGNIDAD



JOSE AULO POLO
Senador de la República
Alianza Verde



JULIÁN GALLO CUBILLOS
Senador de la República
Partido COMUNES



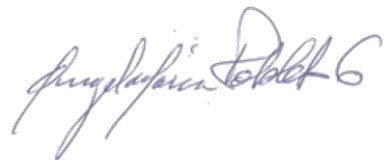
PABLO CATATUMBO TORRES
Senador de la República
Partido COMUNES



SANDRA RAMIREZ LOBO
Senadora de la República
Partido COMUNES



VICTORIA SANDINO SIMANCA
Senadora de la República
Partido COMUNES



ANGELA MARIA ROBLEDO
Representante a la Cámara



WILSON ARIAS CASTILO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara
Partido MAIS



CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO
Representante a la Cámara
Alianza Verde

CÉSAR AUGUSTO PACHÓN ACHURY
Representante a la Cámara
Partido MAIS



DAVID RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara
Coalición Decentes



FABIAN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara
Alianza Verde



JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ
Representante a la Cámara
Partido COMUNES

JORGE GOMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Partido DIGNIDAD



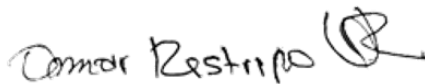
LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA
Representante a la Cámara
Alianza Verde



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Partido COMUNES



MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ
Representante a la Cámara
Coalición Decentes



OMAR DE JESÚS RESTREPO
Representante a la Cámara
Partido COMUNES