



Bogotá D.C., octubre de 2021

Doctor

ORLANDO GUERRA

Secretario Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Informe de Ponencia para PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 133 de 2021 Cámara *“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 Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 133 de 2021 Cámara *“por medio del cual se deroga el decreto 1174 de 2020 y se dictan otras disposiciones en relación con los pisos de protección social”* en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones del Autor
- IV. Consideración del Ponente
- V. Causales de Impedimento
- VI. Proposición

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa fue radicada el 27 de julio de 2021 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por los Representantes a la Cámara H.R.Ángela María Robledo Gómez, H.R.Abel David Jaramillo Largo, H.R.César Augusto Pachón Achury, H.R.David Ricardo Racero Mayora, H.R.Fabián Díaz Plata, H.R.Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R.León Fredy Muñoz Lopera, H.R.Luis Alberto Albán Urbano, H.R.María José Pizarro Rodríguez, H.R.Omar De Jesús Restrepo Correa y publicado en la gaceta del congreso No. 960 de 2021

El 08 de septiembre de 2021 fueron designados como ponentes para primer debate los Representantes a la Cámara Jairo Cristancho Tarache y Carlos Eduardo Acosta Lozano (Coordinadores Ponentes) y Jairo Humberto Cristo Correa.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de 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.”

Está compuesto de cuatro (4) artículos incluida su vigencia.

III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

Según la exposición de ¹del proyecto de ley los autores justifican el mismo bajo los siguientes argumentos:

1. Argumenta que el Gobierno Nacional estableció en su Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 unas reformas en materia de seguridad social, pensiones y trabajo, las cuales fueron desarrolladas mediante el decreto 1174 en agosto de 2020, que entró en vigor el 1 de febrero de 2021,
2. Dichas normas deterioran el ingreso e impiden el acceso al sistema de protección social, y al tiempo son contrarias a 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.
3. En materia pensional según los autores, los trabajadores perderían el derecho a escoger de manera libre un sistema pensional y a futuro goce de una pensión por vejez o sobreviviente, pues el trabajador será traslado de manera obligatoria al Sistema de Ahorro BEPS - Beneficios Económicos Periódicos.
4. Perdería derechos del sistema de riesgos laborales.

¹ Gaceta del Congreso 960 de 2021.

5. Los trabajadores en materia de salud, pasarían al régimen subsidiado perdiendo derechos como el reconocimiento del pago de incapacidades médicas.

3.1 Consideraciones Sobre el Articulado

El Artículo 1º Se ocupa de describir el objetivo del proyecto.

El Artículo 2º Deroga el Decreto 1174 de 2020.

El Artículo 3º Propone que las norma del mismo rango o inferior refiriéndose al decreto, 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.

El Artículo 4º contiene la vigencia y derogaciones.

IV. CONSIDERACIONES DEL PONENTE.

Dentro del estudio que se realizó, se encontró que la figura de los Beneficios periódicos BEPS fue incluido en nuestro ordenamiento jurídico a partir del Acto Legislativo 01 de 2005 el cual modifica el artículo 48 de la Constitución y consagró la posibilidad de determinar los casos en que se pueden conceder Beneficios Económicos Periódicos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

Artículo 48 Constitución Política, inciso sexto (6)

Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. 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". Subrayado fuera de texto

Posteriormente la ley 1328 de 2009 en su artículo 87, establece los requisitos para el acceso a los beneficios económicos periódicos

ARTÍCULO 87. BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS. *Las personas de escasos recursos que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo de ahorro determinados por el Gobierno Nacional, incluidas aquellas de las que trata el artículo 40 de la Ley 1151 de 2007 podrán recibir beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, de los*

previstos en el Acto legislativo 01 de 2005, como parte de los servicios sociales complementarios, una vez cumplan con los siguientes requisitos:

- 1. Que hayan cumplido la edad de pensión prevista por el Régimen de Prima Media del Sistema General de Pensiones.*
- 2. Que el monto de los recursos ahorrados más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.*
- 3. Que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.*

(...)

Posteriormente mediante Conpes 156 de 2012, se establece el diseño e implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y se recomendó al Gobierno Nacional la expedición de la reglamentación, como parte de los Servicios Sociales Complementarios para aumentar la protección y así generar mejores condiciones de vida en la vejez.

Basados en la estructura jurídica anterior, el Gobierno Nacional, reglamentó dichos beneficios con el fin de garantizar el acceso y la operación de los BEPS (Decreto 604 del 1 de abril de 2013 modificado en su artículo 24 por el Decreto 1872 de 2013, Decreto número 2087 de 2014)

En 2018, el Congreso de la República, vía Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, ley 1955 de 2019 artículo 193, delegó en el Gobierno la facultad de reglamentar los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS; razón por la cual expide el decreto 1174 de 2020 el cual reglamenta “ *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*”.

Dicho artículo del Plan Nacional de Desarrollo fue demandado por inconstitucional argumentando que dicha disposición era contraria a los artículos 48, 53, 93 y 158 en dicha oportunidad el tribunal supremo decide que “*Por ineptitud sustantiva de la demanda, la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto a los cargos*

formulados contra el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, por el desconocimiento de los artículos 48 y 93 de la Constitución, así como el supuesto desconocimiento del numeral 2° del artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”² Pero analiza si el artículo rompe con el principio de unidad de materia (art. 158 C.P) y establece que “ (..) lo allí incorporado, es una disposición del sistema de seguridad social de índole transversal que debería ser regulada mediante un procedimiento legislativo ordinario previsto en la Constitución, de tal manera que se garantizara el principio democrático”³

Lo anterior, significa que en dicha sentencia, la corte declara la inexecutable del artículo por vicio de trámite y ordena que “*los efectos de la decisión de inexecutable se difieren a partir del 20 de junio de 2023. (..) La medida de diferimiento se adopta al tener en cuenta la necesidad de no afectar los derechos de ciudadanos que ya se hubiesen vinculado al mecanismo del Piso de Protección Social.*”⁴ (Subrayado fuera del texto)

Dicho plazo otorgado por la Corte deja ver claramente la necesidad de mantener en el ordenamiento jurídico los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS, pues son una herramienta que permiten a cierto grupo poblacional, en palabras de la Corte “*un sustento mínimo de cobertura en salud, pensiones y riesgos que ameritan la protección social del Estado (...) la expulsión inmediata de la norma acarrearía, necesariamente, traumatismos respecto de las personas que ya se encuentran afiliadas e inscritas*”⁵

Por las anteriores consideraciones, los ponentes no consideramos convenientes la derogación del decreto 1174 de 2020 el cual reglamenta “*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*”.

4.1 Concepto Ministerio del Trabajo.

² Comunicado 31 del 19 de agosto de 2021, Corte Constitucional Sentencia C-276-21.

³ Comunicado 31 del 19 de agosto de 2021, Corte Constitucional Sentencia C-276-21.

⁴ Idem.

⁵ Idem

Mediante comunicado del 10 de octubre del 2021 manifiesta la inconveniencia de la aprobación del proyecto, *“al considerar que corte señaló que el piso de protección social es una norma basada en los principios de progresividad y universalidad en la garantía de la seguridad social que permite evitar la informalidad y procura el acceso al mercado laboral formal y a la seguridad social en condiciones mínimas e irreductibles de un grupo social que no accedido a ellas, garantizando unos contenidos mínimos de protección y dignidad”*⁶

V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código civil colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019)⁷:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

⁶ Concepto Técnico al Proyecto de Ley 133 de 2021. Ministerio del Trabajo.

⁷ Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión 6. Radicado: 2019-02830-00. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

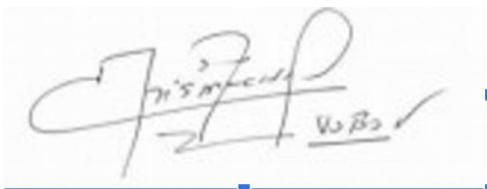
- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el **Proyecto de Ley N° 133 de 2021** Cámara “*por medio del cual se deroga el decreto 1174 de 2020 y se dictan otras disposiciones en relación con los pisos de protección social*”

Del honorable Representante,



JAIRO CRISTANCHO TARACHE
Coordinador Ponente.



CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO
Coordinador Ponente.



JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Ponente.