

Sentencia C-064/05

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos para la proposición del cargo de violación al principio de unidad de materia

PRINCIPIO DE UNIDAD NORMATIVA-Integración tiene carácter excepcional/PRINCIPIO DE UNIDAD NORMATIVA-Hipótesis en las que procede su integración

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION AL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Necesidad de establecer el núcleo temático de la ley de la cual hace parte la norma acusada

LEY-Elementos a tener en cuenta para la determinación del núcleo temático

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES-Finalidad de la norma que condiciona la acumulación de cotizaciones en materia pensional, a la necesidad de que las cotizaciones en salud se hagan sobre la misma base

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Configuración

La norma acusada no está regulando un tema extraño al de la Ley 797 de 2003, pues contrariamente a lo que piensan el actor y el Jefe del Ministerio Público, lejos de fijar reglas independientes, exclusivas y atinentes solo al sistema de seguridad social en salud, señala una condición para que los afiliados que ostenten las calidades, de asalariados y trabajadores independientes en un mismo período, puedan acumular las cotizaciones de estos dos ingresos para efectos de elevar la base pensional, y con ello el monto de la pensión.

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES-Finalidad

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL-Exigencia de cotizar en salud sobre la misma base que se cotiza para pensión constituye un mecanismo de control a la evasión de los aportes en salud

La exigencia de cotizar al sistema de seguridad social en salud sobre la misma base que se cotiza para el sistema general de pensiones, a fin de que los afiliados que durante un mismo período ostentan la doble condición de asalariados y trabajadores independientes, puedan acumular las cotizaciones de los dos ingresos de distinta fuente, constituye además un mecanismo de control a la evasión de los aportes debidos al sistema de seguridad social en salud, puesto que impide que dichos afiliados coticen sobre una base superior para el sistema de pensiones y sobre una base inferior o mínima a la seguridad social en salud, con lo cual se preserva la integridad y sostenibilidad de todo el sistema de seguridad social integral.

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Encuentra fundamento en las cotizaciones de los afiliados y empleadores/SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Para efectos

de la cotización, el salario base debe coincidir tanto en el subsistema de salud como en el de pensiones/SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Consagración constitucional/SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Servicio público y derecho irrenunciable

La viabilidad financiera del Sistema Integral de Seguridad Social, encuentra fundamento en las cotizaciones de los afiliados y empleadores, con las cuales se constituye un fondo o reserva que está destinado a atender tanto el pago de las mesadas pensionales como los servicios de salud. De ahí que las cotizaciones se fijen de manera proporcional al ingreso recibido, para lo cual es menester que el salario base de cotización coincida en los dos subsistemas, en el de salud y en el de pensiones. De esta forma, se hace realidad el mandato del artículo que concibe la seguridad social en su doble dimensión de servicio público y derecho irrenunciable.

UNIDAD DE MATERIA-El subsistema de seguridad social en pensiones y el subsistema de seguridad social en salud son interdependientes normativamente

No tiene razón entonces el actor, cuando funda su pretensión de inexecutable de la norma impugnada en la total independencia entre los subsistemas de seguridad social en pensiones y en salud, pues desconoce que normativamente ellos conforman el denominado Sistema de Seguridad Social Integral en virtud del cual surge una suerte de interdependencia, tal como lo reconoce el artículo 1° de la Ley 100 de 1993.

Referencia: expediente D-5274

Demanda de inconstitucionalidad contra el Parágrafo 1° (parcial) del artículo 5° de la Ley 797 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

Actor: Luis Agustín Castillo Zárate

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., primero (1°) de febrero de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Agustín Castillo Zárate solicita a la Corte Constitucional la declaración de inexecutable del Parágrafo 1° (parcial) del artículo 5° de la Ley 797 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, por considerar que tal disposición vulnera el artículo 158 de la Constitución Política.

Mediante auto del 9 de julio de 2004, se admitió la demanda de la referencia por cumplir con los requisitos que contempla el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, se solicitó a las Secretarías Generales del H. Senado de la República y la H. Cámara de Representantes los antecedentes legislativos correspondientes al trámite surtido por la Ley 797 de 2003 en el Congreso de la República, se ordenó la fijación en lista de la norma acusada, y se dispuso el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Así mismo, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, y al Ministro de la Protección Social.

De igual manera, al tenor del artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se envió comunicación al Departamento Nacional de Planeación, al Instituto de Seguros Sociales, a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías –Asofondos-, al Fondo de Pensiones Públicas –Fopep-, a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral –Acemi-, al Fondo de Solidaridad y Garantía –Fosyga-, al Consejo Nacional de Política Económica y Social –Conpes-, al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud -CNSSS- y a la Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de que aportaran su opinión sobre la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del Jefe del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto del párrafo 1 (parcial) del artículo 5 de la Ley 797 de 2003, subrayando el aparte demandado:

“LEY 797 DE 2003

Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 5o. El inciso 4 y párrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así:

Artículo 18. Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

PARÁGRAFO 1o. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base.

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El cargo de inconstitucionalidad formulado por el actor se concreta en indicar que la norma acusada vulnera el artículo 158 de la Constitución Política, que consagra el principio de unidad de materia según el cual “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.

Lo anterior, por cuanto en su parecer, la materia regulada en la Ley 797 de 2003 es el sistema general de pensiones y no el de salud. Al respecto, explica que si bien estas dos materias integran “el gran tema de la seguridad social (...) no son la misma cosa, así pertenezcan a la

misma familia”.

Por ello, considera que cuando el segmento impugnado del párrafo del artículo 5° de la Ley 797 de 2003 señala que “Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones **al sistema de salud** se hagan sobre la misma base” (Negrilla del actor), “es claro que esta norma se refiere al sistema de salud, que no es la materia de la Ley 797 de 2003”.

IV. INTERVENCIONES

1. Instituto de Seguros Sociales –ISS-

Carlos Libardo Bernal Pulido, actuando en representación del Instituto de Seguros Sociales solicita la declaración de exequibilidad del aparte normativo acusado y al efecto expone dos argumentos que apoyan la constitucionalidad de la norma en cuestión. El primero de ellos, se relaciona con un error de interpretación de la expresión demandada por parte del actor, y el segundo, con la exequibilidad de la misma, aunque en gracia de discusión se pudiera entender como una norma que regula el tema de salud.

En cuanto al primero, el interviniente precisa que el aparte demandado “no define, ni regula ningún asunto concerniente al Sistema de Seguridad Social en Salud”, pues no establece la base que se deberá tomar para las cotizaciones en salud, ni los factores para determinarla (los cuales se determinan en el artículo 65 del decreto 806 de 1998), sino que dispone “que para efectos de la acumulación de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, se deberá tener en cuenta la base que el cotizante de este sistema tiene establecida con relación a las cotizaciones del sistema de salud, en aquellos casos en los cuales el afiliado obtiene, en un mismo período, ingresos de fuentes diferentes”.

Explica que entonces el sentido del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003 es el de regular el tema pensional, como quiera que alude a la procedencia o no de la acumulación de cotizaciones para efectos de establecer el salario base de la mesada pensional, razón por la cual considera que se integra debidamente dentro de la materia de la Ley 797 y en consecuencia no se vulnera el artículo 158 Superior.

No obstante lo anterior, como un segundo argumento en favor de la constitucionalidad de la norma, señala que aunque se admitiera que la disposición acusada regula el tema de salud, tampoco es cierto que los dos subsistemas de salud y pensiones, integrantes del Sistema de Seguridad Social, deban tratarse normativamente con independencia absoluta, por cuanto ello resulta contrario a la coherencia del sistema jurídico y escinde la esencia misma del sistema. En este orden de ideas, establece que aunque la Ley y su epígrafe se refiere específica y explícitamente al subsistema de pensiones, esto no significa que exista imposibilidad jurídica de regular un tema que atañe directamente al de salud, porque ello responde a un criterio y propósito unificador del sistema.

De ésta manera, explica que los dos sistemas tienen un referente común: la seguridad social integral, el cual tiene asidero constitucional en el inciso 2, artículo 46 Superior, por lo cual no puede hablarse de independencia absoluta, cuando existe una materia común a los dos sistemas, que son las bases de cotización.

En su parecer, lo que ha ocurrido “es un proceso de interdefinibilidad parcial de algunos elementos comunes a los dos subsistemas”, pues “el legislador de las pensiones define una consecuencia jurídica pensional, tomando como supuesto de hecho una situación fáctica que

corresponde al sistema de salud. Este es un mecanismo lógicamente permitido y jurídicamente válido, en la medida que puede constituirse como en efecto se constituye, en un control a la evasión de los recursos del sistema. No es raro encontrar en el sector de los cotizantes independientes y en el de los contratistas del Estado, una inconsistencia en la base que toman para las cotizaciones entre uno y otro sistema de seguridad social (pensiones y salud”).

Agrega, que la asimilación de las bases para las cotizaciones en estos subsistemas, se encuentra latente en el párrafo 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, razón por la cual es constitucionalmente viable seguir la tendencia unificadora de los subsistemas de la Seguridad Social Integral, propiciando “un sistema de reglas comunes para aquellos asuntos que resulten fundamentales al Sistema”.

Concluye afirmando que “no resulta constitucionalmente incoherente que la base de cotización, en un sistema se establezca sobre la base de cotización del otro subsistema, o que se tomen en cuenta algunos factores de uno de ellos, para definir los factores del que se pretende regular o que al definir estos factores se hagan condicionamientos en la base de un subsistema con fundamento en la base definida para el otro, como ocurre en el caso del texto acusado, en cuanto se refiere a la definición del salario base de liquidación del monto pensional”.

2. Ministerio de la Protección Social

Ernesto Angarita Rodríguez, quien obra en representación del Ministerio de Protección Social, interviene en el trámite de la presente acción, con el objeto de solicitar la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

Como cuestión previa plantea que la Corte Constitucional debe inhibirse de fallar el presente asunto, por existir inepta demanda, toda vez que en su sentir el actor no concretó el concepto de violación ya que sólo realizó un señalamiento genérico de la norma violada, “pero sin especificar las razones y efectos que pudieran surgir como resultado de la presunta violación”.

Sin embargo, dice que de no aceptarse el anterior argumento debe desestimarse el cargo propuesto por el actor, por cuanto la norma que se acusa reguló un tema afín al sistema de seguridad social integral consagrado en la Ley 100 de 1993. Por esta razón, considera que no existe violación del artículo 158 Superior, pues es indiscutible que dicho sistema “creó un conjunto inescindible que reguló aspectos de la seguridad social como el de las pensiones, salud y riesgos profesionales y dentro de los criterios de unidad que regulan el sistema, se incluyó la norma demandada en el ley 797 de 2003”.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Diana Arenas Pedraza, obrando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considera que la expresión acusada debe ser declarada exequible, por cuanto conforme con la jurisprudencia constitucional (Sentencias C-886/02, C-352/98, C-669/02, C-531/95) el principio de unidad de materia no puede interpretarse de manera estricta.

Concretamente, explica que el aparte demandado “no establece nada distinto al principio general de unidad de la base de cotización en el Sistema de Seguridad Social Integral, contenido en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 en su párrafo 1°”. Por lo anterior, considera que la norma demandada tiene por objeto clarificar que el ingreso base de cotización cuando se perciben varios ingresos, “sigue siendo igual en los dos sistemas, el de pensiones y el de salud y que por ello no se trata de establecer una excepción a la regla general que determinó la Ley 100 de 1993”.

Así mismo, precisa que existe una conexidad teleológica que permite mantener la coherencia entre los dos sistemas (pensiones y salud), en el Sistema General de Seguridad Social Integral, así como sistemática, pues “dentro del principio general de la unidad de la base de cotización, no podría regularse la determinación de una base en el Sistema Pensional, en forma aislada a la determinación de la base en el Sistema de Salud”.

En el mismo sentido, indica que hay una relación temática directa de los salarios base de cotización en los sistemas generales de salud y pensiones, los cuales responden al objeto del Sistema General de Seguridad Social Integral consagrado en el artículo 1 de la Ley 100 de 1993.

En éste orden de ideas, considera que los objetivos que persigue esta disposición es i) aclarar que cuando el afiliado perciba dos o más ingresos, debe cotizar de la misma manera para los dos sistemas, pues no se trata de una regulación predicable solamente del Sistema General de Pensiones, y ii) consagrar un mecanismo de verificación para evitar la evasión en el Sistema General de Seguridad Social Integral, “toda vez que como en ambos sistemas se debe cotizar en forma proporcional al ingreso, el salario base de cotización debe coincidir en ambos sistemas”.

De esta manera, concluye que el propósito de la norma es que “los afiliados no coticen sobre una base superior a pensiones, por cuanto esta constituye su reserva pensional, y por una base mínima para el Sistema General de Salud, que es un sistema solidario, donde sin importar la base de cotización se reciben los mismos servicios de salud, esto es el mismo plan obligatorio de salud, POS”.

Por último, observa que el contenido de la norma demandada no es nuevo por cuanto el parágrafo 1 del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, contempla igual base de cotización en ambos sistemas (pensiones y salud).

4. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral – Acemi

Ana Cecilia Santos, Vicepresidenta Jurídica de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral–Acemi, interviene para solicitar la exequibilidad de la norma demandada.

Con tal objeto, antes de exponer los argumentos por los cuales considera que la norma es exequible, señala que en el presente asunto debe integrarse una proposición jurídica completa con el resto del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, pues la expresión demandada por sí sola, no tiene sentido propio y autónomo y sólo puede ser entendida si se lee como una unidad gramatical y normativa.

A continuación, señala que si el legislador considera que el ingreso base de cotización en pensión debe ir aparejado al de salud, es con el objeto de brindar protección al derecho a la salud en conexidad con la vida, que podría verse afectado por la falta de pago de la cotización correspondiente en pensión.

De otra parte, advierte que “la Constitución no optó por modelos concretos de seguridad social, dejando al legislador determinar los elementos estructurales del sistema”, de conformidad con su amplio margen de competencia en la definición de los mecanismos de acceso al sistema, el conjunto de beneficios y los requisitos para acceder a los mismos.

De ésta forma, concluye que “el Congreso tiene facultades para modificar los regímenes existentes, en orden a garantizar la viabilidad económica del sistema y la eficacia de los principios que lo gobiernan. Por tanto, le es dable modificar las expectativas de los sujetos para

que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de seguridad social, al punto de exigir que en los casos en que el afiliado reciba salario de dos o más empleadores o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes sean efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, tanto en pensión como en salud”.

Por lo anterior, concluye que el legislador bien podía establecer la base de cotización de los dos sistemas (pensiones y salud), más si se considera que no atenta contra los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad y propende por la financiación del sistema de seguridad social.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación en concepto de 15 de septiembre de 2004, solicita declarar la inexequibilidad de la expresión “Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base”, contenida en el parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 797 de 2003.

Comienza por referirse a las disposiciones constitucionales que consagran el principio de unidad de materia (artículos 158 y 169 de la Constitución Política) y explica que éste principio busca la racionalización de la actividad legislativa y garantiza los principios de transparencia y publicidad.

A continuación, recoge la jurisprudencia de la Corte Constitucional en esta materia, precisando que debe favorecerse lo sustancial sobre lo formal y el principio democrático de conservación de la ley, de tal forma que con independencia del tenor literal del título, subtítulos o contenido específico de las normas de una ley, sus preceptos deben guardar relación sustancial con el cuerpo de la misma.

Seguidamente, presenta un cuadro descriptivo en el que relaciona el título de la Ley 797 de 2003 y el contenido de cada una de sus normas, y expone que aunado al contexto general de la Ley 100 de 1993 que se reforma, puede establecerse que “si bien el sistema de seguridad social creado por la Ley 100 de 1993 se rige por el principio de integralidad (artículo 2°, literal d, Ley 100 de 1993) y está compuesto por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios, debe señalarse que existe una regulación general y una regulación independiente para cada uno de los subsistemas”, lo cual se evidencia en que el sistema general de pensiones que se encuentra regulado en el libro primero de la Ley 100 y el de salud en el libro segundo de la misma ley. En éste punto, agrega que “ni el título de la ley ni los temas tratados en los artículos que la componen, ni siquiera el que contiene la expresión demandada, hacen referencia al sistema de seguridad social en salud”.

Explica asimismo, que resulta lógico que el artículo 5 de la Ley 797 de 2003 no haga alusión alguna al sistema de salud, pues “la finalidad de los dos sistemas, la forma como se organizan y funcionan, los servicios que cubren, los beneficiarios, los costos, la rentabilidad, la relación temporal entre cotización y prestación, el control que se ejerce sobre ellos, etc., son diferentes y por tanto responden a criterios específicos para cada uno”.

A continuación expresa que aunque el legislador tiene libertad para determinar una base igual para los dos sistemas, cualquier regulación debe ser analizada separadamente. En éste sentido, recuerda que el artículo 18 de la Ley 100 de 1993 reformado por la norma acusada, está contenido en el capítulo III del libro primero, titulado “cotizaciones al sistema general de

pensiones” y regula la base de cotización de trabajadores del sector público y privado, mientras que “las cotizaciones al sistema general de salud, tienen relación con la regulación del régimen contributivo, el cual se rige por normas especiales, entre otras, por el artículo 65 del decreto 806 de 1998”.

Con base en lo anterior, la Vista Fiscal considera que no resulta legítimo “que en el proceso de regulación de un tema, se extienda tal regulación a materias que no están bajo estudio del legislador”. Igualmente, advierte que en el artículo 5° de la Ley 797 de 2003 quedó expresamente establecida la base de cotización del sistema de pensiones, por lo que resulta innecesaria la expresión que se demanda, para efectos del tema pensional.

De otra parte, realiza las siguientes consideraciones:

“Podría pensarse válidamente que el legislador pretende unificar la base de cotización de los dos sistemas y que por ello se aprobó la expresión demandada, sin embargo, en concepto del Ministerio Público, teniendo en cuenta que la materia que se trata es exclusivamente la pensional, no se debatieron los efectos de la unificación de las dos bases; la expresión acusada implica que al momento de obtener la pensión, la acumulación de las cotizaciones de pensiones dependerá de que coincidan con las cotizaciones de salud, pero las implicaciones de esta interdependencia no fueron consideradas a profundidad.

“En este caso, se observa que no hay relación sustancial entre la expresión demandada y el contenido del artículo en que se encuentra ni tampoco con los demás artículos, ni con el título de la Ley 797 de 2003, la cual regula exclusivamente el tema pensional y no el tema de salud, ni tampoco, con las materias modificadas de la Ley 100 de 1993, de tal manera que no se observa que la norma cumpla con los requisitos de claridad, profundidad y totalidad que deben caracterizar la tarea del legislador, ni que contribuya con la finalidad de la ley, cual es la reforma al sistema de pensiones, según la exposición de motivos que acompañó a la ley, la cual, igualmente, únicamente hace referencia al tema pensional. En particular, con relación a la expresión acusada, la única referencia que se hace en dicha exposición en relación a la expresión acusada es la siguiente “con el fin de evitar conductas indebidas se dispone que en todo caso deberá cotizarse a salud sobre la misma base”.

“Como puede observarse, no se trata aquí de una simple formalidad en cuanto al tema tratado sino que en este caso, la conexidad que se pretende establece (sic) entre los dos sistemas se desvirtúa por la falta de análisis de los efectos de dicha conexión, generando consecuencias que escapan a la finalidad de la ley, puesto que la base de cotización del sistema pensional, queda claramente establecida en la norma”.

Finalmente, aclara que en su concepto, las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-435/96, no son aplicables al presente caso y resalta que la falta de análisis sobre las repercusiones de la norma demandada “es preocupante en asuntos que afectan derechos fundamentales de los trabajadores”.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra leyes de la República.

2. Acerca de las solicitudes de inhibición y de integración de la unidad normativa

El Ministerio de Protección Social en su escrito de intervención pide a la Corte que se inhiba de fallar el presente asunto, pues en su sentir el actor no concretó en su demanda el concepto de violación ya que solo realizó un señalamiento genérico sin especificar las razones por las cuales el texto acusado infringe la Carta Política.

Acemi, por su parte considera que en la presente causa es posible dictar un fallo siempre y cuando se integre la unidad normativa con todo el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, pues la disposición impugnada carece por sí misma de sentido.

En torno a la primera inquietud, la Corte coincide con el demandante en el sentido de que según constante jurisprudencia constitucional[1], las demandas de inconstitucionalidad donde se propone la violación al principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Superior, deben cumplir, entre otras exigencias, con la de exponer las razones por las cuales las disposiciones demandadas no guardan relación con el tema de la ley a la cual pertenecen. En Sentencia C-245 de 2004, MP Clara Inés Vargas Hernández se dijo al respecto:

“...es necesario tener presente que para que la Corte pueda ejercer control cuando se alega infracción a la citada norma superior, es menester que el actor efectúe un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior.”

En la demanda que se revisa, el actor plantea su acusación en los siguientes términos:

“La materia de la Ley 797 de 2003 es el “sistema general de pensiones”. No es el “sistema de salud”, si bien estas dos materias integran el gran tema de la seguridad social. Una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa. El sistema general de pensiones y el sistema general de salud, aunque son hermanos, no son la misma cosa, así pertenezcan a la misma familia. Es claro que la Ley 797 de 2003 trata de manera exclusiva y excluyente del “sistema general de pensiones”, por cuanto en su encabezado o enunciado dice: “Por la cual se reforman algunas disposiciones del **sistema general de pensiones** previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los regímenes pensionales exceptuados y especiales”. (He resaltado). El enunciado transcrito (sic) no dice que la ley se refiere al sistema general de salud.

“(...)”

“Como vimos en el punto anterior, la materia de que trata la Ley 797 de 2003 es el **sistema general de pensiones**. Por tanto, es inadmisibles, y desde luego inconstitucional, que en tal ley se establezcan normas referentes al **sistema de salud**, cuando la materia de la ley no es el sistema de salud sino el sistema general de pensiones”.

Según puede apreciarse, pese a que la exposición del concepto de violación es bastante escueta, el actor ha cumplido con las exigencias anteriormente anotadas pues en forma razonada sostiene que la violación a la unidad de materia se produce en razón de que los apartes normativos del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, que hacen referencia a la base de cotización al sistema de salud, no guardan identidad temática con la materia regulada en ese ordenamiento legal, cuyo contenido está orientado única y exclusivamente a modificar algunas disposiciones

del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993. En consecuencia, la solicitud hecha en el sentido de que la Corte debe inhibirse por inepta demanda no está llamada a prosperar.

Ahora bien, sobre el planteamiento hecho por Acemi, en el sentido de integrar la unidad normativa vale recordar que en múltiples ocasiones la jurisprudencia se ha referido a la facultad prevista en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991 que la habilita a la Corte Constitucional para integrar la unidad normativa con otros preceptos que no fueron demandados. Es así como ha considerado que para que no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la aplicación de la figura en mención tiene carácter excepcional pues solo procede en las siguientes tres hipótesis:

- i) Cuando se demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada[2];
- ii) En aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas; y
- iii) Cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad[3].

Particularmente en lo que hace al primer evento, la Corte ha precisado que para que pueda entrar a resolver sobre una demanda incoada contra fragmentos normativos, resulta indispensable que lo acusado presente un contenido comprensible como regla de derecho, susceptible de ser cotejado con los postulados y mandatos constitucionales[4].

Lo anterior, porque las expresiones aisladas carentes de sentido propio que no producen efectos jurídicos solas o en conexidad con la disposición completa de la cual hacen parte, no son constitucionales ni inconstitucionales, lo que hace imposible que se lleve a cabo un juicio sobre la materia[5]. De ahí, que en tal caso sea necesario integrar la unidad normativa con las disposiciones no demandadas que le dan sentido, para darle de esta forma efectividad a la decisión del juez constitucional.

En el presente caso se acusa el segmento normativo “Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base”, del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, **proposición jurídica que, como puede apreciarse, tiene** sentido inteligible y completo ya contiene un mandato específico referente a la base de las cotizaciones en el sistema de salud, la que según lo allí dispuesto, debe ser la misma que la prevista para el sistema de pensiones en los casos a que se refiere el primer inciso de la citada disposición legal.

En consecuencia, en el asunto que se revisa está claro que no procede integrar la unidad normativa con las restantes expresiones no demandadas del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, pues, según se explicó, el segmento acusado puede ser entendido y aplicado con independencia de lo establecido en lo prescrito en tal disposición.

Hecha estas observaciones preliminares, la Corte procede al examen de fondo de las expresiones censuradas del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003.

3. El problema jurídico

Según el actor, el segmento impugnado del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 707 de 2003, vulnera el principio constitucional de la unidad de materia, pues la referencia que hace a la base de cotización al sistema de salud no guarda identidad con la materia regulada en ese ordenamiento legal, cuyo contenido normativo está orientado única y exclusivamente a modificar algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y de los regímenes pensionales exceptuados y especiales, razón por la cual desconoce el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Superior.

Para el ISS lo acusado no infringe la Carta Política, pues no pretende regular ningún asunto concerniente al Sistema de Seguridad Social en Salud, sino establecer la base que se debe tomar para calcular las cotizaciones en pensiones, cuando se trata de afiliados que perciban salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratistas, en un mismo periodo de tiempo, lo cual viene a ser reiteración de lo establecido en el artículo 204 de la ley 100 de 1993. En su parecer, no es incoherente que la base de cotización en el sistema de pensiones se establezca sobre la base de cotización del subsistema en salud.

El Ministerio de la Protección Social propugna igualmente por la exequibilidad de la disposición demandada, pues en su sentir ella refleja la unidad inescindible que existe entre los subsistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales.

En el mismo sentido se pronuncia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para quien la norma impugnada guarda identidad temática, sistemática y teleológica con la materia dominante de la Ley 797 de 2003, en la medida en que consagra un mecanismo de verificación que impide la evasión al Sistema General de Seguridad Social Integral, toda vez que como en ambos subsistemas se debe cotizar en forma proporcional al ingreso, el salario base de cotización debe coincidir en ellos.

Acemi, tampoco advierte inconstitucionalidad alguna en la disposición que se revisa, ya que en su opinión el legislador, en ejercicio de su facultad de configuración, bien podía establecer la misma base de cotización en los dos sistemas (pensiones y salud), más si se considera que al hacerlo no está atentando contra los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad y propende por la financiación del sistema de seguridad social.

Contrariamente a lo planteado por los intervinientes, el Procurador considera que la Corte debe retirar del ordenamiento la norma demandada pues en su criterio carece de todo vínculo con la temática de Ley 797 de 2003, ya que la relación que pretende establecer entre los dos sistemas (pensiones y salud) se desvirtúa por la falta de análisis de los efectos de dicha conexión, generando consecuencias que escapan a la finalidad de la ley, ya que la base de cotización del sistema pensional está allí claramente establecida.

Así pues, el problema jurídico que debe resolverse en la presente oportunidad consiste en establecer si la referencia a la base de las cotizaciones del sistema de salud, que contiene el segmento impugnado del inciso primero del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, no guarda relación alguna con este ordenamiento legal y, por tanto, vulnera el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 Superior. A fin de absolver este interrogante, la Corte considera importante precisar previamente el sentido y alcance de dicho principio. Una vez haya abordado este asunto, entrará a decidir de fondo sobre la demanda de la referencia.

4. Sentido y alcance del principio superior de la unidad de materia

En constante jurisprudencia esta Corporación tiene establecido que el principio de unidad de materia, según el cual todo proyecto de ley debe observar una identidad temática (art. 158 de la CP), busca ante todo racionalizar la actividad legislativa al impedir que en el trámite de las leyes se incluyan disposiciones o modificaciones que no se relacionen con los tópicos fundamentales que ellas desarrollan.

La jurisprudencia también ha precisado que “Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley” [6].

Por lo cual, el término "materia" que trae la norma superior que se comenta no debe interpretarse en forma rígida “al punto que se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre las diferentes normas que surgen en virtud de las finalidades que persiguen y que, por lo mismo, razonablemente se integran o resultan ser complementarias para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal. Además, que dicha unidad sólo se rompe cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma” [7], tal como lo recuerda la Corte en la sentencia C-887 de 2002.

En Sentencia C-618 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte se refirió al control constitucional cuando la acusación recae en violación del principio de unidad de materia y señaló que como el ordenamiento jurídico no está dividido nítidamente en compartimientos, el legislador cuenta con libertad para determinar el contenido de las normas que expide:

“7.5.5 Ahora bien, para establecer si existe o no una conexión material es importante subrayar que la potestad de configuración del legislador contempla tanto la facultad de decidir el contenido específico de las normas, como la facultad de decidir como organizarlas y relacionarlas. El sistema jurídico no está compuesto por un conjunto de compartimientos estancos predeterminados que le imponen al Congreso la forma como debe ser concebido el derecho, que es funcionalmente cambiante para responder a las necesidades, prioridades, expectativas y aspiraciones de la sociedad. Los legisladores, bien sea por iniciativa propia o de alguno de aquellos funcionarios a los que la Constitución les concede iniciativa legislativa (artículo 155, C.P.), pueden reorganizar la normatividad de la manera como consideren conveniente y más acorde con los objetivos de política pública que lo guían, relacionando y uniendo materias que antes se trataban por aparte, o separando aquellos temas que tradicionalmente se consideraban inescindibles”.

En esta providencia trajo como ejemplo los temas de las pensiones y de la salud, que dada su interdependencia pueden permitir una regulación unificada. Dijo la Corte:

“Así pues, el hecho de que usualmente temas como las pensiones hayan hecho parte de la legislación laboral o temas como la salud hayan sido regulados en leyes específicas independientes, en ningún caso constituyen una barrera al legislador para crear, por ejemplo, un Código Social en el que integre todas las normas que regulan la seguridad social. La estructura que el legislador quiera otorgarle al sistema normativo hace parte esencial de los debates de técnica legislativa que se surten en el seno del Congreso, con relación a cuál es la mejor forma de regular un tema, pues el cumplimiento y eficacia de una ley no sólo depende del contenido material de las normas que la componen, también obedece a la forma como éstas hayan sido

organizadas para que sean medios idóneos para lograr los fines de política pública que guían al legislador. En virtud del principio de unidad de materia no puede socavarse la potestad que tiene el legislador para crear y reinventar instrumentos normativos que sirven para organizar un sistema jurídico. Lo contrario implica aceptar que las facultades creadas y definidas por el constituyente, como la potestad de configuración del legislador, encuentran un límite en la tradición, que lo ataría al pasado, o en una teoría sobre el ordenamiento jurídico ideal, que no aparece por ninguna parte en la Constitución.”

Ahora bien, el hecho de que el control constitucional sobre la observancia del principio de unidad de materia no deba ser rígido, tampoco puede llevar a que se flexibilice a tal punto que quede desprovisto de contenido. Es por ello que la jurisprudencia ha expresado, que sólo una interpretación razonable y proporcionada permitirá descubrir si entre la norma acusada y la ley existe la conexidad temática, porque “lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”. [8]

Así mismo, en Sentencia C-309 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño, la Corte después de realizar un examen sistemático de la jurisprudencia proferida sobre el principio de unidad de materia, señaló que para efectos del control constitucional se hace necesario establecer los núcleos temáticos contenidos en la ley a la cual pertenece la norma acusada de violar dicho principio:

“(…) resulta fundamental determinar el núcleo temático de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte”. [9] _

“De ese modo, para ejercer el control de constitucionalidad por vulneración del principio de unidad de materia debe determinarse cuál o cuáles son los núcleos temáticos de una ley para inferir si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos o si por el contrario gravita al interior de la ley sin vínculos ni ejes de referencia que la articulen de manera armónica y coherente con los ejes materiales desarrollados por el legislador.”

De acuerdo con la anterior doctrina, en el asunto bajo revisión el análisis constitucional de la norma acusada se orientará a establecer si ella se encuentra dentro del núcleo de la normatividad a que se refiere el proyecto que se convirtió en la Ley 797 de 2003, o si por el contrario, se trata de un artículo cuyo contenido es extraño al resto de la Ley. De allí se concluirá si vulnera o no el principio de la unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución.

5. Constitucionalidad del aparte normativo acusado.

La Ley 797 de 2003, fue aprobada bajo el siguiente epígrafe: “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan

disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

Como su nombre lo indica, consideró el legislador precedente reformar algunos artículos de la ley 100 de 1993, relacionados con el sistema general de pensiones, para lo cual, se modificaron entre otras, normas relativas a las cotizaciones al sistema general de pensiones, la base y el monto de las mismas. Los antecedentes legislativos revelan que la intención del Gobierno con tales medidas fue, fundamentalmente, la de lograr una mayor equidad, solidaridad y viabilidad financiera en el nuevo sistema. En la exposición de motivos del proyecto de ley, al respecto se lee lo siguiente:

“En un Estado como el nuestro, con recursos limitados, es muy importante que antes de discutir su utilización, nos pongamos de acuerdo en los principios básicos que se deben cumplir para la destinación de los dineros públicos. Así mismo, los principios deben servir de guía para analizar la utilización que, actualmente, se le da a los recursos públicos destinados al sistema pensional vigente. Estos principios rectores son:

- Equidad y solidaridad social.
- Responsabilidad fiscal.
- Justicia redistributiva.

“A pesar de los avances logrados por la Ley 100 de 1993, el país ha experimentado importantes cambios demográficos, económicos, sociales y laborales, lo cual exige implementar nuevas modificaciones al sistema pensional para asegurar una mayor equidad social, solidaridad y responsabilidad fiscal.

“El sistema actual, 8 de cada 10 colombianos con edad para pensionarse no están cubiertos por el sistema. En el año 2001, solo el 23% de los adultos mayores, con igual o mayor edad para pensionarse, están cubiertos por el sistema.

“En el régimen de prima media con prestación definida de manera regresiva, se subsidia, con recursos públicos, entre el 42 y el 72% de cada pensión reconocida actualmente. Quiere esto decir, en cifras del año 1999, que el Gobierno Nacional dedicó 2,04 puntos del PIB (cerca de 4 billones de pesos), para que dos personas de cada diez, con edad superior a la de jubilación, pudieran recibir el subsidio a la pensión.

“De seguir la tendencia actual, el Gobierno central debería destinar, en el año 2019, cinco punto cinco (5.5) puntos del PIB para que esa gran minoría siga recibiendo subsidio a su pensión.

“La tasa efectiva de cotización tiene un alto grado de regresividad, situación que genera inequidad en el sistema, pues termina subsidiando a personas que tienen una mayor capacidad de pago para realizar aportes voluntarios que le permitan mejorar el monto de la pensión por recibir.

(...)

“El sistema pensional tiene un pasivo muy alto (valor presente de las obligaciones futuras por pensiones de jubilación) que no está financiado, incidiendo en el aumento del déficit fiscal de la Nación. Actualmente, el pasivo equivale al 206% del PIB del año 2000. Según el modelo DNP pensión (para 2001), el déficit alcanzó en el año 2000, el 192,4% del PIB. El desfinanciamiento existente, para asegurar que una minoría goce de su pensión, tendrá que ser cubierto con recursos de la Nación en caso de seguir con las mismas condiciones

“En el mundo la tasa de cotización promedio, oscila entre el 18 y el 20% del ingreso, En Colombia es del 13,5%, generando un gran desbalance entre los beneficios que reciben los pensionados y el esfuerzo que realizan para poder obtener su pensión.

“Mientras que en Colombia, el período de cotización para acceder a una tasa de reemplazo del 65% del ingreso base de liquidación es de 20 años, en Bolivia es de 33 años, en Chile de 35 años, en El Salvador es de 49 años y en México es de 34 años. Así mismo, mientras que la tasa de reemplazo en nuestro país es, aproximadamente, del 65%, en el resto de países latinoamericanos, es del 44%. Lo anterior hace que el sistema actual tenga una frágil estructura, financieramente hablando.

Para pagar las obligaciones pensionales ya causadas y aquellas que deberán ser reconocidas en los próximos 18 años, el país tendría que generar un flujo de caja equivalente al 33% del déficit fiscal de la Nación.

“Para atender mesadas pensionales de antiguos servidores públicos, el país tuvo que apropiarse, en el presupuesto del año 2001, recursos cercanos a los 6 billones de pesos (3% del PIB). De continuar con la misma tendencia, en el año 2014, el déficit fiscal, por cuenta del pago de futuras pensiones, alcanzaría niveles superiores del 6% del PIB, situación que generaría problemas fiscales difíciles de manejar.

“Con el sistema actual, el ISS no tendría viabilidad. Entre el año 2000 y el año 2001, el ISS debió cancelar 700 mil millones adicionales a los ingresos (recaudos por cotización + rendimientos financieros). De continuar esta tendencia, el ISS no tendría dinero para responder por los beneficios pensionales en el año 2005.

(...)

“Objetivos del proyecto de ley

“El proyecto de ley busca integrar nuevos elementos e instrumentos que, concebidos y ejecutados en forma integral, permiten alcanzar una política más coherente y, por lo tanto, un mejor impacto social que refleje los principios de equidad, solidaridad, responsabilidad financiera y justicia redistributiva. (...)” [10]

En desarrollo de estos objetivos, el Gobierno propuso, entre otras medidas, reformar ciertos artículos relacionados con las cotizaciones, tales como el artículo 17 de la Ley 100 de 1993, sobre la obligatoriedad de las cotizaciones, el 18 *Ibíd*em, que regula la base de cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público, el 19 *Ibíd*em, que regula la base de cotización de los trabajadores independientes, y el 20 *idem*, sobre monto de las cotizaciones. En relación con la modificación propuesta al artículo 18 mencionado, se consideró que:

“Artículo 6° Base de la cotización. Se amplía la base de cotización a veinticinco (25) SMLMV, para quienes no estén en el régimen de transición. Se adiciona el artículo 18 de la Ley 100 permitiendo que las cotizaciones de aquellos afiliados que tienen durante el mismo periodo el carácter de trabajador independiente y de asalariado, sean efectuadas en proporción al salario y honorarios devengados en cada uno de ellos. Con el fin de evitar conductas indebidas se dispone que en todo caso deberá cotizarse a salud sobre la misma base y no podrán adicionarse al ingreso base de liquidación los honorarios percibidos en los cinco años anteriores al cumplimiento de la edad requerida”. [11] (se subraya)

La enmienda al artículo 18 de la ley 100 de 1993 consistió entonces, entre otras, en adicionarle un Parágrafo 1º, para consagrar lo atinente a las cotizaciones de los afiliados que perciben salario e ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, dado que la norma anterior solo regulaba lo atinente a las cotizaciones cuando se percibía salario de dos o más empleadores. La adición consistió, en indicar que en este caso, las cotizaciones serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de la ley sin exceder el tope legal. Igualmente se determinó, que para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base, segmento normativo que estima el actor contrario a la Constitución.

Según el actor, no existe relación alguna de conexidad entre los apartes demandados del parágrafo 1º del artículo 5º y la Ley 797 de 2003, pues en su sentir, están regulando lo referente a las cotizaciones en salud, temática que es ajena por completo al contenido de dicho ordenamiento legal, el cual tiene por objeto introducir algunas modificaciones al sistema de seguridad social en pensiones.

Para la Corte el cargo no está llamado a prosperar, por las siguientes razones:

Como se ha visto, el inciso primero del parágrafo en cuestión reformó y adicionó el artículo 18 de la ley 100 de 1993, en el sentido de disponer que la base de cotización al sistema de pensiones de aquellas personas que tienen ingresos de diferentes fuentes, es decir, como asalariados y como trabajadores independientes, equivale a la sumatoria de los aportes proporcionales, siempre y cuando coticen al sistema de salud sobre la misma base. Esto significa que si dichos trabajadores no cotizan al sistema de salud sobre la misma base que cotizan al sistema de pensiones, no podrán proceder a la citada acumulación de aportes para efectos de determinar la base de liquidación de su mesada pensional.

En este orden de ideas, la medida contenida en el segmento acusado está orientada a condicionar la posibilidad de la acumulación de cotizaciones para fijar la base pensional de los afiliados que ostentan la doble condición de asalariados y trabajadores independientes, a la necesidad de que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base, a fin de evitar conductas indebidas, tal y como así se dejó expresado en la exposición de motivos del proyecto de ley que culminó en la 797 de 2003.

Se evidencia de esta forma, la existencia de una conexidad entre el núcleo temático de la Ley 797 de 2003 y sus objetivos, es decir, entre las previsiones relacionadas con el sistema general de pensiones, incluyendo lo relacionado con las cotizaciones, y en especial, las de quienes ostentan la calidad de asalariados y trabajadores independientes, con la necesidad de impedir el desequilibrio del sistema de seguridad social integral, imponiendo mediante la disposición acusada, una condición que permite la acumulación de cotizaciones para efectos pensionales, con la que se evita que los afiliados puedan cometer conductas indebidas, al poder cotizar para el sistema general de pensiones un porcentaje mayor, acumulando las cotizaciones de los dos ingresos percibidos de distinta fuente, y con ello obtener una base mayor para la liquidación de la pensión, pero no hacerlo de la misma forma para el sistema de salud.

Es decir, consideró el legislador necesario, permitir la acumulación de cotizaciones para efectos pensionales, cuando se ostentan dos calidades, la de asalariado y trabajador independiente en un mismo período, pero bajo la condición de que igual acumulación operaría en relación con el sistema de salud.

Quiere decir lo anterior, que la norma acusada no está regulando un tema extraño al de la Ley 797 de 2003, pues contrariamente a lo que piensan el actor y el Jefe del Ministerio Público, lejos de fijar reglas independientes, exclusivas y atinentes solo al sistema de seguridad social en salud, señala una condición para que los afiliados que ostenten las los calidades, de asalariados y trabajadores independientes en un mismo período, puedan acumular las cotizaciones de estos dos ingresos para efectos de elevar la base pensional, y con ello el monto de la pensión. Condición consistente en que también se cotice para el sistema general de seguridad social en salud sobre la misma base, temática aún por completo a la desarrollada en la Ley 797 de 2003.

Como bien lo ponen de presente el ISS y el Ministerio de Hacienda en sus escritos de intervención, con la medida que se revisa el legislador simplemente está definiendo una consecuencia jurídica en materia pensional -la acumulación de cotizaciones-, con una condición que corresponde al sistema de salud -el pago de la cotización sobre la misma base que para pensión-, determinación que está en completa armonía con los propósitos de la Ley 797 de 2003, de lograr mayor equidad, solidaridad y viabilidad financiera en el sistema de seguridad social integral.

En efecto, la exigencia de cotizar al sistema de seguridad social en salud sobre la misma base que se cotiza para el sistema general de pensiones, a fin de que los afiliados que durante un mismo período ostentan la doble condición de asalariados y trabajadores independientes, puedan acumular las cotizaciones de los dos ingresos de distinta fuente, constituye además un mecanismo de control a la evasión de los aportes debidos al sistema de seguridad social en salud, puesto que impide que dichos afiliados coticen sobre una base superior para el sistema de pensiones y sobre una base inferior o mínima a la seguridad social en salud, con lo cual se preserva la integridad y sostenibilidad de todo el sistema de seguridad social integral.

Sobre el particular conviene recordar, que la viabilidad financiera del Sistema Integral de Seguridad Social, encuentra fundamento en las cotizaciones de los afiliados y empleadores, con las cuales se constituye un fondo o reserva que está destinado a atender tanto el pago de las mesadas pensionales como los servicios de salud. De ahí que las cotizaciones se fijen de manera proporcional al ingreso recibido, para lo cual es menester que el salario base de cotización coincida en los dos subsistemas, en el de salud y en el de pensiones. De esta forma, se hace realidad el mandato del artículo 48 Superior que concibe la seguridad social en su doble dimensión de servicio público y derecho irrenunciable.

También debe tenerse en cuenta que la medida que consagra el segmento normativo bajo revisión, es trasunto de la regla que ya se encontraba regulada en el parágrafo 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993 para el subsistema de salud, según la cual “la base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos afiliados obligatorios al sistema general de seguridad social en salud será la misma contemplada en el sistema general de pensiones”, lo cual pone nuevamente de presente la necesidad de que en los dos subsistemas coincidan las bases de cotización a fin de evitar “conductas indebidas” que atenten contra la estabilidad financiera del sistema de seguridad social, que precisamente es uno de los objetivos de la Ley 797 de 2003.

No tiene razón entonces el actor, cuando funda su pretensión de inexecutable de la norma impugnada en la total independencia entre los subsistemas de seguridad social en pensiones y en salud, pues desconoce que normativamente ellos conforman el denominado Sistema de

Seguridad Social Integral en virtud del cual surge una suerte de interdependencia, tal como lo reconoce el artículo 1° de la Ley 100 de 1993 al disponer que aquel “comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, u otras que se incorporen en el futuro”; y lo corrobora el artículo 2° del mismo ordenamiento al señalar que en virtud del principio de unidad en dicho sistema se presenta una “articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social”. También cabe recordar, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 6° de la misma Ley 100 de 1993, [El sistema de Seguridad Social Integral está instituido para unificar la normatividad y la planeación de la seguridad social, así como para coordinar a las entidades prestatarias de las mismas, para obtener las finalidades propuestas en la presente ley; y que, según el artículo 8° Ibídem, [E]l Sistema de Seguridad Social Integral es un conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley.

Concluyendo, el segmento normativo bajo revisión no viola el principio de unidad de materia, pues como se ha explicado anteriormente, guarda relación sistemática y teleológica con la Ley 797 de 2003. En consecuencia, se declarará ajustado al Ordenamiento Superior.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones “Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base”, del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, por el cargo analizado en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencias C-245 de 2004. MP Clara Inés Vargas Hernández y C-579 de 2001 MP Alfredo Beltrán Sierra

[2] Sobre casos en los cuales la Corte ha integrado una proposición jurídica completa y se ha pronunciado sobre apartes normativos no acusados que conformaban una unidad lógico jurídica inescindible con otros apartes sí demandados, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-560-97, C-565-98 y C-1647-00 MP: José Gregorio Hernández Galindo; C-1106-00 MP: Alfredo Beltrán Sierra y C-154-02 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

[3] Sentencia C-871 de 2003. MP Clara Inés Vargas Hernández

[4] Sentencia C-154 de 2002. MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

[5] Sentencia C-233 de 2003.

[6] Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[7] Sentencia C-352/98, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra.

[8] Sentencia C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Reiterada, entre otras, en la Sentencia C-460 de 2004 MP Alfredo Beltrán Sierra

[9] Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001.

[10] Exposición de motivos de la Ley 797 de 2003. Gaceta del Congreso No. 350 de 2002.

[11] Exposición de motivos de la Ley 797 de 2003. Gaceta del Congreso No. 350 de 2002.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

