

SEGURIDAD SOCIAL-Servicio público/SEGURIDAD SOCIAL-Organización es competencia del legislador

El servicio público de la seguridad social, a juicio de la Corte, debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, igualdad, unidad y participación en forma progresiva, con el objeto de amparar a la población colombiana; en este sentido, el contenido normativo de la ley 100 de 1993 y demás normas complementarias, debe ser interpretado, tomando en cuenta este particular marco conceptual. En consecuencia, la organización del aparato de la seguridad social integral, cuya dirección, coordinación y control estará a cargo del Estado, cuyos objetivos básicos son los de garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes gozan de una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema o a los diversos grupos humanos de la población subsidiada o garantizar los servicios sociales complementarios; es, en criterio de esta Corporación, de reserva del legislador; por lo tanto, los mecanismos de acceso al sistema para la población de trabajadores dependientes o independientes, está condicionado por los precisos términos que establezca el legislador, mediante el ordenamiento pertinente.

SEGURIDAD SOCIAL-Afiliación

El legislador definió un sistema de afiliación a la seguridad social, en función de un trato diferencial, en virtud de la naturaleza y condiciones de los trabajadores, según se trate de la existencia de una relación laboral dependiente -contrato de trabajo e independiente- ausencia del mismo, vale decir, la ley 100 de 1993, establece una afiliación simple y compuesta al sistema general de pensiones, por lo que el artículo 15 de la ley describe expresamente las formas de afiliación, que se repite, puede ser obligatoria o voluntaria. Asimismo, el legislador estableció las formas de afiliación que, la doctrina sobre la materia califica de "compuesta", que es justamente la que resulta de la afiliación de un trabajador que es a su vez, dependiente e independiente; en esta hipótesis, a juicio de la Corte, el afiliado compuesto cotiza como dependiente de acuerdo con los artículos 18 y 20 de la ley 100 de 1993, y como independiente con fundamento en el artículo 19 del mismo estatuto, el cual fue declarado exequible mediante sentencia C-560 de 1996. conclusión a la que arriba la Corte luego de interpretar sistemáticamente las normas diseñadas por el legislador.

SISTEMAS PENSIONALES-Libre opción del afiliado

La ley 100 de 1993, no excluye, como lo afirma el actor en su libelo, a los denominados "afiliados mixtos", por el contrario, el artículo 15 de la referida ley, en concordancia con el artículo 9 del decreto 692 de 1994, fijó los sistemas de afiliación, así como que los trabajadores deberán seleccionar cualquiera de los dos regímenes que componen el sistema integral de seguridad social en materia pensional, los cuales son excluyentes pero complementarios, el tradicional del ISS o régimen solidario de prima media con prestación definida y el de los fondos privados de pensiones o régimen de ahorro individual con solidaridad, el primero de los cuales conservó el sistema de reparto simple financiado con aportes de los trabajadores dependientes o independientes y de sus empleados, el segundo o de capitalización individual que dependen fundamentalmente de las tasas de rentabilidad de las inversiones y los aportes del afiliado. Como puede observarse los dos subsistemas responden a características disímiles.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Trabajadores dependientes e independientes

Es potestativo del legislador fijar el tratamiento diferencial entre trabajadores dependientes e independientes, en cuanto a la base de cotizaciones y el monto y distribución de éstas, en virtud de que la naturaleza, modalidades y condiciones de las relaciones laborales son diferentes entre una y otra categoría de trabajadores. Además, es claro para la Corte Constitucional, que una cosa es la discriminación que prohíbe el artículo 13 de la Carta y otra la diferenciación racional y razonable que establece el legislador entre distintos sujetos para atender situaciones materiales o de hecho diferentes, por lo tanto, resulta claro que, en opinión de la Corte los trabajadores independientes, les corresponda asumir en su integridad el costo total de su afiliación al sistema, el cual se produce en forma voluntaria o espontánea.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Trabajador mixto

En cuanto a la afiliación de un trabajador mixto o compuesto, es decir, aquellos que se encuentran, para unos eventos en situación jurídica de dependientes o bajo la órbita de una relación laboral, y en otros momentos como independientes, la ley 100 de 1993 no los excluye como, al parecer lo plantea el actor en su demanda, por el contrario, lo que sucede es que ante tales circunstancias de hecho y de derecho, el legislador permite que ellos puedan vincularse, según el caso, al régimen de ahorro individual con solidaridad, dentro del cual puede realizar las cotizaciones obligatorias y voluntarias sobre los ingresos mensuales que declaren y aportar las cotizaciones voluntarias, periódicas u ocasionales, con el propósito de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado. En efecto, estima la Corte que en cuanto al ingreso base de cotización el artículo 21 de la ley 100/93, debe armonizarse con las disposiciones jurídicas que define los factores salariales de los trabajadores dependientes del sector privado, los cuales deben calcularse con base en el salario mínimo mensual devengado, y que en cuanto a los servidores públicos, estos deberán cotizar sobre los factores salariales, que para tal efecto determine el gobierno nacional, conforme lo disponen los artículos 18 de la ley 100 de 1993 y la ley 4ª. de 1992, respectivamente.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Base de cotización de trabajadores dependientes e independientes

El legislador estableció en los artículos 18 y 19 los criterios, los factores y las pautas técnicas para establecer la base de cotización de los trabajadores dependientes e independientes, los cuales, a su vez, fueron posteriormente desarrollados en el Decreto reglamentario 692 de 1994 artículo 20; todos los cuales, a juicio de la Corte, obedecen al legítimo ejercicio de configuración del derecho por parte del legislador dentro de su libertad de conformación y estructuración del sistema integral de seguridad social, de acuerdo con el ámbito que prevé el artículo 48 superior. En cuanto se refiere a los trabajadores independientes y demás afiliados voluntarios, estos deben, en criterio de la Corporación, efectuar las cotizaciones obligatorias sobre los ingresos mensuales que declaren a la entidad a la cual se afilien; en efecto, todas las cotizaciones efectuadas por estos afiliados, se entienden realizadas para cada período de manera anticipada y no por mes vencido, tal como lo estipula el artículo 6 del Decreto 692 de 1994. En ningún caso la base de la cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente, según lo contempla la Ley 11 de 1988.

SISTEMA DE PRIMA MEDIA-Trabajador mixto

En el evento de los trabajadores mixtos o compuestos, estos pueden vincularse al régimen de prima media con prestación definida, a través del ISS o de los fondos de pensiones a los que se

refiere la ley. En virtud de la naturaleza de este subsistema de la seguridad social en pensiones, los cálculos que componen este fondo público buscan amparar el equilibrio financiero de este mecanismo, el cual descansa en la proyección de un crecimiento salarial progresivo, que permite la consistencia y la coherencia financiera del mismo, tal como lo define el artículo 31 de la Ley 100 de 1993. En igual sentido, en criterio de la Corte, los ingresos adicionales realizados en virtud de la afiliación voluntaria durante los últimos diez (10) años o parte de éstos de la vida laboral del trabajador compuesto (dependiente e independiente), deberán acrecentar su monto pensional, teniendo en cuenta que la base de liquidación de la pensión es el promedio de ingreso base de cotización o su equivalente en el número de semanas sobre las que efectivamente se cotizó, la cual deberá ser actualizada según la variación del índice de precios al consumidor, total nacional, en virtud de la certificación del DANE, el cual tiene efectos para determinar el monto de la pensión a que se tendría derecho, según lo estipulado por el artículo 21 inciso 1 de la Ley 100 de 1993.

SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD-Trabajador mixto

En el evento de los trabajadores mixtos, o sea aquellos que gozan a su vez de la condición de trabajadores dependientes e independientes, ellos pueden también vincularse al régimen de ahorro individual con solidaridad, dentro del cual pueden efectuar las cotizaciones obligatorias, sobre los ingresos mensuales que declaren así como realizar las cotizaciones voluntarias o periódicas u ocasionales, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, y por esta vía, optar por una mayor pensión.

Referencia: Expediente D-2078

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 19 y 21 (todos parcialmente), de la ley 100 de 1993 " Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"

Actor: Benjamin Ochoa Moreno

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., noviembre veinticinco (25) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano BENJAMIN OCHOA MORENO, solicitó a esta Corporación la declaración de inexequibilidad parcial de los artículos 15, 19 y 21, de la ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

Por auto de junio 5 de 1998, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda únicamente en relación con los artículos 15 y 21, ambos parcialmente, de la ley 100 de 1993, a su vez, rechazó la demanda contra el artículo 19 de la misma ley, ya que mediante sentencia C-560 de 1996, esta Corporación declaró exequible el mencionado artículo. De otra parte, también ordenó fijar en lista el negocio, correr el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia y enviar las comunicaciones

respectivas al señor Presidente de la República y a los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Seguridad Social y Salud.

Una vez cumplidos todos los trámites propios de esta clase de actuaciones procede la Corte a decidir.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

"LEY 100 DE 1993

"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

"....

"**Artículo 15.** Afiliados. Serán afiliados al sistema general de pensiones:

"1. En forma obligatoria:

"Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, salvo las excepciones previstas en esta ley. Así mismo, los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegibles para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

"2. En forma voluntaria:

"Los trabajadores independientes y en general todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, **que no tengan la calidad de afiliados obligatorios** y que no se encuentren excluidos por la presente ley.

"Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

"**Parágrafo.** La personas a que se refiere el numeral segundo del presente artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto se expida dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta ley."

"....

"**Artículo 21.** Ingreso base de liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si éste fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios del consumidor, según certificación que expida el Dane.

"Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1.250 semanas como mínimo."

III. LA DEMANDA

Estima el actor que los apartes acusados de los artículos 15, 19 y 21 de la ley 100 de 1993,

vulneran los artículos 13, 25 y 53 de la Carta.

A juicio del demandante, las normas parcialmente cuestionadas, relacionadas con las diferentes formas de afiliación, la base de cotización para los trabajadores independientes, así como el ingreso base de pensiones, deben gozar del mismo tratamiento por parte del legislador.

En criterio del actor, son inconstitucionales los artículos 15, 19 y 21 demandados, ya que las formas de trabajo dependientes, independiente y mixta, deben disfrutar de los mismos derechos y oportunidades, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13, 25 y 53 superiores, los cuales, a su vez, garantizan a los trabajadores, iguales expectativas en materia de pensión y de seguridad social.

En efecto, considera el ciudadano que es inadmisibles que las normas acusadas, en tanto sólo permiten a los trabajadores "compuestos o mixtos", vale decir aquellos que al mismo tiempo pueden ser dependientes de un patrono o empresario e independientes, cotizar sus ingresos como trabajadores dependientes, más no sobre sus ingresos como trabajadores independientes, pues el legislador les niega la posibilidad de que exista una proporcionalidad entre sus ingresos, cotizaciones y pensiones. De otra parte, las normas acusadas, en criterio del demandante generan un trato discriminatorio, frente a los trabajadores dependientes e independientes, toda vez que a los primeros la ley 100 de 1993, si les permite la acumulación de salarios para efecto de las cotizaciones, y, por ende, para la fijación del ingreso base de liquidación y el monto de las pensiones mientras que los independientes solo pueden acumular sus diversos ingresos, cotizando sobre los que declara la entidad de seguridad social, situación que no se predica de los trabajadores mixtos, con lo cual se vulnera el derecho a la igualdad y se viola de paso el derecho al trabajo y a la seguridad social.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

A. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

En memorial dirigido al Magistrado Sustanciador y dentro del término legal, el ciudadano Manuel Avila Olarte, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó a esta Corporación declarar exequibles los fragmentos de los artículos 15 y 21 de la ley 100 de 1993 y, a su vez, estarse a lo resuelto en las sentencias C-560 de 1996, en relación con el artículo 19 cuestionado.

En efecto, según el interviniente, el artículo 15 de la ley 100 de 1993, describe expresamente las formas de afiliación simple al sistema general de pensiones, las cuales a su vez se clasifican en obligatorio y voluntaria.

Indica el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que la forma de afiliación compuesta es, justamente, la que resulta de la afiliación de un trabajador que es, a la vez, dependiente e independiente; en este evento, en criterio del interviniente, el afiliado "compuesto" cotiza como dependiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 y 20 de la ley 100 de 1993, y como independiente, de acuerdo con el artículo 19 de la misma ley, por lo que el legislador no genera un trato discriminatorio, como lo plantea el ciudadano demandante.

Señala el interviniente que el fundamento para que la afiliación y la cotización se realice de esta manera radica en la naturaleza misma del régimen de prima media con prestación definida, ya que los cálculos que amparan el equilibrio financiero de este sistema descansan en la proyección de un crecimiento salarial progresivo, que permite la coherencia financiera del mismo.

Aduce el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que:

"Los ingresos adicionales realizados en virtud de la afiliación voluntaria durante los últimos 10 años o parte de estos de la vida laboral del trabajador mixto acrecentarían el monto pensional, teniendo en cuenta que es el promedio del ingreso base de cotización de los últimos diez años el que tiene efecto para determinar el monto de la pensión a que se tendría derecho, sin que el sistema hubiere hecho las previsiones financieras necesarias.

"Por tal razón, la afiliación y cotización voluntaria que realizaría el trabajador mixto en relación con el fondo de pensiones a que se refiere el Decreto 2513 de 1987, para mejorar su pensión, no sólo permite mantener la consistencia financiera del régimen de prima media sino que logra que con el aporte adicional del trabajador, pueda mejorar su ingreso pensional cuando al mismo hubiere lugar.

"Desde tal punto de vista jurídico, no resulta acertada la afirmación del demandante, en el sentido que la afiliación compuesta está prohibida por la ley 100 de 1993, en los artículos que demanda, en la medida en que, tal como se ha sostenido, la obligatoria se realiza a través del régimen de prestación definida y la voluntaria a través de los fondos a los que se ha aludido.

"De otra parte, como consecuencia del principio de equidad tributaria, la ley 100 de 1993 ha sido consistente al determinar una base de cotización al sistema general de pensiones (artículos 18 y 19) similar al ingreso base de liquidación de las pensiones dentro del mencionado sistema, lo que debe permitir que las autoridades administrativas apliquen los correctivos necesarios cuando esta proporcionalidad se rompa, de acuerdo con el artículo 53 de la ley 100 de 1993."

B. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, intervino, en la oportunidad legal respectiva, mediante apoderado especial, el cual a través de escrito solicitó a esta Corporación declarar exequibles los segmentos acusados de las normas demandadas.

En efecto, expuso el interviniente que los artículos 15, 19 y 21 de la ley objeto del cuestionamiento, desarrollan directamente los principios constitucionales que sobre seguridad social, la Carta de 1991 consagró.

Aduce la apoderada del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que el sistema de seguridad social contempla formas de vinculación voluntaria y obligatoria desarrolladas en el artículo 15 de la ley 100 de 1993 y 9 del decreto 692 de 1994.

Según la interviniente, el legislador contempló en el marco normativo de la seguridad social un sistema de afiliación, fundamentado en un trato diferencial, el cual está diseñado en función de la naturaleza y condiciones de los trabajadores, tomando como elemento diferenciador la existencia de una relación laboral dependiente -contrato de trabajo- o ausencia del mismo.

De otra parte, luego de citar algunos apartes de la sentencia C-560 de 1996, concluye la apoderada del Ministerio, que al trabajador independiente le corresponde asumir en su integridad el costo total de su afiliación al sistema de seguridad social, por virtud del elemento externo, esto es por la voluntariedad del trabajador.

Finalmente indica la apoderada que:

"Así las cosas, vemos que los artículos demandados en ninguna manera quebrantan los artículos 13, 25 y 53 de la Carta Magna, toda vez que en los citados artículos constitucionales se desarrollan los principios de la igualdad, ya que dos situaciones laborales diferentes en los trabajadores dependientes e independientes son reguladas de manera distinta por los artículos 19 y 21 de la Ley 100 de 1993; además, como la misma Corte Constitucional lo ha venido sosteniendo, el principio de igualdad, depende íntegramente del Principio de Legalidad, y si la ley 100 de 1993 establece ciertos requisitos, no por ello se debe entender que la norma inferior es discriminatoria o desigual, ni mucho menos inconstitucional. Por lo tanto, tampoco compartimos la postura del demandante al considerar en el texto de la demanda, que se está vulnerando el derecho a la igualdad previsto en la Constitución Política de 1991.

"Tampoco, creemos que se esté atentando contra la igualdad de oportunidades para los trabajadores, ya que uno de los objetivos de la consagración del Sistema de Seguridad social colombiano es garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana."

V. EL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, dentro del término legal, mediante oficio No. 1597 de 3 de agosto de 1998, en el cual solicitó a esta Corporación declarar exequibles, en lo acusado, los artículos 15 y 21 de la ley 100 de 1993.

Señaló el Jefe del Ministerio Público que el legislador en desarrollo del artículo 48 superior, expidió la ley 100 de 1993, la cual creó el sistema integral de seguridad social, compuesto a su vez, por los regímenes generales para pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.

De otra parte, luego de analizar algunas características sobre el régimen de la ley 100, y sus diversas formas de vinculación por parte de los trabajadores dependientes, independientes y compuestos, así como los órganos públicos y privados que participan en el sistema integral de seguridad social, el Jefe del Ministerio Público, se refirió a los elementos esenciales de los distintos subregímenes que conforman la estructura del sistema integral de seguridad social, esto es, el régimen de ahorro individual con solidaridad y el de prima media con prestación definida; concluyendo el Procurador, que es un derecho de los trabajadores la escogencia del sistema de pensiones al que deseen pertenecer. Adujo el Jefe del Ministerio Público que el legislador contempló la prohibición sobre la múltiple vinculación y las excepciones previstas en los artículos 15 y 16 del decreto 692 de 1994, explicando que, durante la vigencia de la relación laboral deben efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones, por parte de los afiliados y empleadores, con base en el salario que aquellos devenguen.

De otro lado, argumenta el Procurador General de la Nación, que en el régimen solidario de prima media con prestación definida, el legislador dispuso que la obligación de cotizar cesa cuando el afiliado cumpla los requisitos para obtener la pensión de vejez o se pensione por invalidez, o que también pueda continuar cotizando a su cargo por cinco años más para aumentar el monto de la pensión (Dto. 692/98 art. 19), mientras que en el régimen de ahorro individual con solidaridad, la obligación de cotizar finaliza cuando se cause la pensión de invalidez o la de sobrevivientes o cuando el afiliado opte por pensionarse anticipadamente.

También argumentó el señor Procurador en su concepto, que al haber cumplido los requisitos

para la pensión de vejez, el afiliado podrá continuar cotizando, en cualquier sistema, en cuyo caso el empleador estará obligado a efectuar las cotizaciones a su cargo, mientras dura la relación laboral legal o reglamentaria y hasta la fecha en la cual el trabajador cumpla sesenta (60) años si es mujer o 62 si es hombre (Dto. 692/94 art. 19).

Conforme apunta el Procurador, el legislador estableció un trato diferenciado con respecto a la base de cotización y a las formas como deben ser pagadas las cotizaciones de los afiliados al sistema de seguridad social, según se trate de trabajadores dependientes e independientes, lo cual, a su juicio, tiene una justificación objetiva, razonable y proporcionada, por la distinta situación jurídica y material en que se encuentra una y otra clase de trabajadores.

En criterio del Jefe del Ministerio Público, el legislador ha dado a los trabajadores dependientes e independientes, un trato diferenciado, el cual resulta justificado porque los artículos 46 y 48 superiores, le otorgaron al legislador una libertad de configuración para diseñar los sistemas de la seguridad social, permitiendo ampliar progresivamente su cobertura, citando en apoyo de esta tesis al sentencia C-560 de 1996 M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Finalmente, afirma el señor Procurador que, contrario a lo estimado por el actor, la ley 100 de 1993, no excluye a los trabajadores mixtos (dependientes - independientes) del sistema general de pensiones, como tampoco las normas cuestionadas vulneran los artículos 25 y 53 de la Carta, porque ellos pueden vincularse al régimen individual con solidaridad, dentro del cual pueden realizar las cotizaciones obligatorias sobre los ingresos mensuales que declaren y realizar cotizaciones voluntarias periódicas u ocasionales con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda, ya que los segmentos de la preceptiva acusada hacen parte de una ley de la República.

Segunda: La Materia

a) Cuestión Preliminar

En múltiples sentencias de constitucionalidad o de tutela[1] esta Corporación ha estimado que la seguridad social es un servicio público obligatorio prestado en los términos y condiciones establecidos por la ley, cuya estructura está conformada por un conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo y sistemático de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de la contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el propósito de lograr el bienestar y la integración en la comunidad. También ha sostenido esta Corte que el sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de las personas y la comunidad para obtener un mejor vivir acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que los afecten; por lo tanto, el sistema implica el cumplimiento y el desarrollo de unos principios como los de universalidad, progresividad, eficacia, eficiencia y solidaridad, y comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura territorial hasta

lograr que toda la población acceda al sistema mediante mecanismos que, en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permiten que sectores con o sin capacidad económica se vinculen al sistema y puedan gozar del otorgamiento de las prestaciones en forma integral en materia de salarios y pensiones. En este orden de ideas, el servicio público de la seguridad social, a juicio de la Corte, debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, igualdad, unidad y participación en forma progresiva, con el objeto de amparar a la población colombiana; en este sentido, el contenido normativo de la ley 100 de 1993 y demás normas complementarias, debe ser interpretado, tomando en cuenta este particular marco conceptual. En consecuencia, la organización del aparato de la seguridad social integral, cuya dirección, coordinación y control estará a cargo del Estado, cuyos objetivos básicos son los de garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes gozan de una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema o a los diversos grupos humanos de la población subsidiada o garantizar los servicios sociales complementarios; es, en criterio de esta Corporación, de reserva del legislador; por lo tanto, los mecanismos de acceso al sistema para la población de trabajadores dependientes o independientes, está condicionado por los precisos términos que establezca el legislador, mediante el ordenamiento pertinente.

Bajo esta perspectiva entrará la Corte a estudiar el contenido normativo cuestionado a la luz del Estatuto fundamental.

b) El análisis de los cargos de la demanda

En el escrito de demanda, argumenta el actor que las formas de trabajo dependiente, independiente, o mixta o compuesta, debe gozar del mismo trato por parte del legislador; en este sentido, aduce el actor, los trabajadores deben gozar de los mismos derechos y oportunidades de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13, 25 y 53 de la Carta, los que, a su vez, garantizan a los trabajadores iguales expectativas de pensión y justicia retributiva en materia salarial.

En efecto, en criterio del demandante, en tanto sólo los artículos 15, 19 y 21 parcialmente, de la Ley 100 de 1993, permiten a los trabajadores de naturaleza compuesta, es decir, dependientes e independientes a la vez, cotizar sobre los ingresos como trabajadores dependientes, más no sobre sus ingresos como trabajadores independientes, el legislador les niega la posibilidad de que exista una proporcionalidad entre sus ingresos, cotizaciones y pensiones.

De otra parte, en opinión del actor, tales normas generan un trato discriminatorio para los trabajadores mixtos frente a los trabajadores dependientes e independientes, toda vez que a los primeros la ley 100 sí les permite la acumulación de salarios para efectos de las cotizaciones y por ende para la fijación del ingreso base de liquidación y el monto de las pensiones; así mismo, a los trabajadores independientes, es decir a los segundos, éstos pueden acumular sus diversos ingresos cotizando sobre lo que declaran, situación que no sucede con los trabajadores mixtos o compuestos.

Para la Corporación estos argumentos no son de recibo, en efecto, el artículo 15 de la ley 100 de 1993, dispone que la afiliación al sistema general de pensiones puede ser voluntaria u obligatoria, señalando que son afiliados a este sistema en forma obligatoria a) "Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos", salvo las excepciones establecidas en la misma ley y, b) "los grupos de población que por sus características o condiciones socio-económicas sean elegidas para ser beneficiarios de subsidios a través del fondo de solidaridad pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales".

Por su parte, son afiliados en forma voluntaria "los trabajadores independientes y en general todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos" por la misma ley y, b) "los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y que no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro".

Así pues, en criterio de esta Corte, el legislador definió un sistema de afiliación a la seguridad social, en función de un trato diferencial, en virtud de la naturaleza y condiciones de los trabajadores, según se trate de la existencia de una relación laboral dependiente -contrato de trabajo e independiente- ausencia del mismo, vale decir, la ley 100 de 1993, establece una afiliación simple y compuesta al sistema general de pensiones, por lo que el artículo 15 de la ley describe expresamente las formas de afiliación, que se repite, puede ser obligatoria o voluntaria.

Asimismo, el legislador estableció las formas de afiliación que, la doctrina sobre la materia califica de "compuesta", que es justamente la que resulta de la afiliación de un trabajador que es a su vez, dependiente e independiente; en esta hipótesis, a juicio de la Corte, el afiliado compuesto cotiza como dependiente de acuerdo con los artículos 18 y 20 de la ley 100 de 1993, y como independiente con fundamento en el artículo 19 del mismo estatuto, el cual fue declarado exequible mediante sentencia C-560 de 1996. (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell), conclusión a la que arriba la Corte luego de interpretar sistemáticamente las normas diseñadas por el legislador.

Ahora bien, a juicio de la Corte, en virtud de lo previsto por el artículo 4 del Decreto 692 de 1994, en el régimen solidario de prima media con prestación definida, los aportes de los afiliados y los empleadores, así como sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública. El monto de la pensión es preestablecido así como la edad de jubilación y las semanas mínimas de cotización. En estos regímenes no se hacen cotizaciones voluntarias ni se puede optar por pensiones anticipadas, salvo que los trabajadores del sector privado y los afiliados voluntarios que seleccionen este régimen de prima media con prestación definida se vinculen al ISS o continúen vinculados a éste si ya lo están (art. 44 Dto. 692/94); contrario sensu, según el artículo 5 del decreto reglamentario 692/94, en el régimen de ahorro individual con solidaridad, los afiliados tienen una cuenta individual en la cual se abona el valor de sus cotizaciones y las de su empleador, las cotizaciones voluntarias, los bonos pensionales y los subsidios del Estado, si hubiere lugar a ellos, más todos los rendimientos financieros que genere la cuenta individual. El monto de la pensión es variable y depende de varios factores, del monto acumulado en la cuenta, de la edad a la cual decida retirarse el afiliado, de la modalidad de la pensión, así como de las semanas cotizadas y los aportes de los ahorros acumulados; por lo tanto, podrán seleccionar este régimen todos los trabajadores actuales del sector privado y los servidores públicos, que tengan vinculación contractual, legal o reglamentaria, los trabajadores independientes, las personas que se vinculen con posterioridad a la vigencia del sistema general de pensiones previsto en la ley 100 de 1993.

De lo anterior se desprende que la ley 100 de 1993, no excluye, como lo afirma el actor en su libelo, a los denominados "afiliados mixtos", por el contrario, el artículo 15 de la referida ley, en concordancia con el artículo 9 del decreto 692 de 1994, fijó los sistemas de afiliación, así como que los trabajadores deberán seleccionar cualquiera de los dos regímenes que componen el sistema integral de seguridad social en materia pensional, los cuales son excluyentes pero complementarios, el tradicional del ISS o régimen solidario de prima media con prestación

definida y el de los fondos privados de pensiones o régimen de ahorro individual con solidaridad, el primero de los cuales conservó el sistema de reparto simple financiado con aportes de los trabajadores dependientes o independientes y de sus empleados, el segundo o de capitalización individual que dependen fundamentalmente de las tasas de rentabilidad de las inversiones y los aportes del afiliado.

Como puede observarse los dos subsistemas responden a características disímiles, hecho que ha sido reconocido por esta Corporación en recientes sentencias de constitucionalidad como son las C-538 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell, y C-378 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En esta última providencia señala la Corte a propósito de la naturaleza de los fondos de pensiones en la ley 100 de 1993, lo siguiente:

"La ley 100 de 1993, estableció dos regímenes de administración a los que pueden estar sometidos los recursos originados en los aportes que están obligados a pagar trabajadores y empleadores, para efectos de cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Estos son: el régimen solidario de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro con solidaridad.

"La finalidad de estos regímenes es igual: el cubrimiento de los riesgos enunciados. Sin embargo, las características de uno y otro son disímiles.

"En el régimen de prima media con prestación definida, según la definición que de él hace la propia ley 100 de 1993, es aquel 'mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definidas' (artículo 31 de la ley 100 de 1993). En éste, los aportes de los trabajadores y empleadores, constituyen un **fondo común**, del cual se extraen los recursos necesarios para cubrir la pensión, si el afiliado cumple los requisitos para acceder a ella.

"Por su parte, el régimen de ahorro individual con solidaridad, se basa 'en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros...' (artículo 59 de la ley 100 de 1993), en donde la cuantía de la pensión dependerá 'de los aportes de los afiliados y empleadores, sus rendimientos financieros, y de los subsidios del Estado, cuando a ellos hubiere lugar' (artículo 60, literal a) de la ley 100 de 1993).

"A diferencia del sistema de prima media con prestación definida, en el que los aportes de cada afiliado ingresan a un **fondo común**, en el régimen de ahorro individual con solidaridad, éstos se destinan a una **cuenta individual de ahorro** para cada afiliado. Como puede observarse, la diferencia en este punto es básica para efectos de contestar los cargos de la demanda, pues la administración de los recursos en uno y otro régimen responden a conceptos diferentes.

"Así, el conjunto de cuentas individuales de ahorro, según el literal d) del artículo 60 de la ley 100 de 1993, constituyen un **patrimonio autónomo de propiedad de los afiliados**, administrado por las entidades que se autoricen para tal efecto. A diferencia del régimen de solidaridad de prima media con prestación definida, donde se constituye un **fondo común de naturaleza pública**, administrado por el Instituto de Seguros Sociales, y las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes al momento de entrar en vigencia la ley 100 de 1993 (diciembre 23 de 1993).

"Administración que en uno y otro caso, se encuentra bajo el control del Estado, tal como lo ordena el artículo 48 de la Constitución, a través de la Superintendencia Bancaria. "

De lo anterior se colige que, en opinión de la Corte, en materia de seguridad social, el Congreso

de la República a través de la ley 100, estableció para los trabajadores dependientes la obligación compartida a cargo de estos y los empleadores, de contribuir mediante el pago de cotizaciones al sistema de seguridad social, esto es a uno cualquiera de los dos regímenes, sea el solidario con prima media o prestación definida o el de ahorro individual con solidaridad, los cuales garantizan a los afiliados las prestaciones o pensiones como las de vejez, invalidez o sobrevivientes o los auxilios funerarios pertinentes.

De otra parte, la Corte debe resaltar, que es diferente la situación de los trabajadores independientes, los cuales en materia de seguridad social les corresponde asumir en su integridad el costo total de su afiliación al sistema, por ser un acto voluntario, a contrario sensu del trabajador dependiente, quien en virtud del artículo 18 de la ley 100, debe afiliarse obligatoriamente.

Para la Corte resulta importante reiterar lo expuesto sobre este particular en la sentencia C-560 de 1996, en la cual se dijo:

"2.1. Para responder los cargos de la demanda debe la Corte determinar si el trato diferenciado contenido en las normas acusadas, con respecto a la forma como deben ser pagadas las cotizaciones de los afiliados al sistema de seguridad social, según se trate de trabajadores vinculados a un empleador mediante un contrato de trabajo o como servidores públicos, o de trabajadores independientes, tiene una justificación, objetiva, racional y razonable y proporcionada a la finalidad buscada por el legislador.

"2.2. Es indudable, que los trabajadores dependientes, vinculados a un empleador mediante una relación laboral, regida por un contrato de trabajo, se encuentran dentro de una situación jurídica y material que es sustancialmente diferente a aquélla que corresponde a los trabajadores independientes. En efecto: el contrato de trabajo supone la existencia de una relación jurídica en la cual concurren tres elementos esenciales: la actividad personal del trabajador en favor del empleador, es decir, realizada por sí mismo y sin el concurso o la ayuda de otros, la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, durante todo el tiempo de su duración y un salario como retribución del servicio.

"El contrato de trabajo impone, tanto a los trabajadores como a los empleadores, unas obligaciones positivas, generales y especiales, y negativas, es decir, prohibiciones, derivadas de la necesidad de asegurar el adecuado desarrollo de las actividades laborales, la existencia de relaciones justas, respetuosas y armónicas entre aquéllos, y de evitar los riesgos laborales. Pero, además, el referido contrato comporta el establecimiento de obligaciones compartidas, a cargo de los empleadores y de los trabajadores, de contribuir mediante el pago de cotizaciones al sistema de seguridad social.

"En tales circunstancias, las obligaciones de empleadores y trabajadores de vincularse obligatoriamente al sistema de seguridad social, constituyen un derivado necesario del vínculo contractual, en cuanto persiguen la protección y la seguridad de estos últimos durante la existencia de la relación laboral y, eventualmente, cuando ésta ha cesado. Con ello se busca, que el sistema de seguridad social opere y no sólo atienda lo que concierne a la salud y a los riesgos laborales, durante la vigencia de la relación de trabajo, sino que asegure el otorgamiento de la pensión de vejez, para garantizar una subsistencia digna, cuando el trabajador deba cesar en sus actividades laborales en razón de la edad y el tiempo de servicio, pues es evidente que tanto el patrono que aprovecha la fuerza de trabajo para los fines que interesan a la empresa, como los trabajadores que la proporcionan, tienen un interés común directo en contribuir a dicho sistema.

"2.3. Los trabajadores independientes no se encuentran vinculados mediante un contrato de trabajo, porque desarrollan, en favor de una o varias personas, en virtud de una relación o relaciones jurídicas regidas por normas civiles, comerciales u otras, una labor o actividad laboral, en forma personal o con el concurso de otras personas, con completa independencia y autonomía, sin encontrarse sujetos a poder jurídico de subordinación o dependencia alguno. En el desarrollo de la actividad laboral del trabajador independiente, no interesa propiamente la disponibilidad de su fuerza de trabajo con respecto a la persona que lo contrata sino que lo relevante es el resultado específico concreto logrado con dicha actividad.

"Las obligaciones que surgen entre los trabajadores independientes y quienes contratan la prestación de sus servicios o la ejecución de una obra o labor determinados, no rebasan el campo propio del contrato que han acordado y, por consiguiente, no trascienden en el campo de la seguridad social, en el sentido de que a sus contratantes puedan exigírseles obligaciones que conciernan a su seguridad o protección, como si sucede con los trabajadores vinculados por contrato de trabajo, aún cuando ello no es obstáculo para que puedan utilizarse mecanismos, como los seguros para garantizar dicha protección. De ahí que el legislador no haya previsto, por el momento, que la cobertura de la seguridad social, que es progresiva por tratarse de un derecho programático, se aplique en las mismas condiciones de los trabajadores dependientes o subordinados, y que su vinculación al sistema de seguridad social sea voluntaria y no obligatoria.

"2.4. La distinta situación jurídica y material en que se encuentra una y otra clase de trabajadores, justifica, en principio, desde el punto de vista objetivo, de su razonabilidad y racionalidad, y de la finalidad perseguida por el legislador, que a los trabajadores independientes se les exija el pago íntegro de la totalidad de las cotizaciones con que deben contribuir al sistema de seguridad social.

"2.5. Obviamente, como es deber del Estado, con la participación de los particulares, ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social, no se descarta que en un futuro el legislador pueda, consultando las variables propias de las relaciones que surgen entre los trabajadores independientes y sus contratantes y las posibilidades económicas de aquél, crear mecanismos que garanticen la seguridad social para dichos trabajadores en condiciones similares a las que corresponden a los trabajadores vinculados a través de contratos de trabajo.

"2.6. Además de la diferente situación material en que se encuentran los trabajadores dependientes e independientes, lo que fundamentalmente justifica que los trabajadores independientes deban pagar la totalidad de la cotización al sistema de seguridad social, es la libertad que la Constitución le otorga (arts. 46 y 48) al legislador para diseñar el sistema o los sistemas de seguridad social que mejor se adecuan a las finalidades que ésta debe cumplir dentro del Estado Social de Derecho, y para disponer que ella se extienda de manera progresiva, cuantitativa y cualitativamente.

"El legislador al amparo de su libertad política de creación del derecho, ha establecido un régimen distinto entre trabajadores dependientes e independientes, en cuanto a la base de sus cotizaciones y el monto y distribución de éstas, apoyado en el hecho de que la naturaleza, modalidades y condiciones de las relaciones laborales con los trabajadores dependientes son diferentes a la de los trabajadores independientes que, como se dijo, se considera razonable, sin descartar que de acuerdo con la futura política macro económica y social del Estado, sea posible el establecimiento de una regulación normativa diferente que disponga una forma de cotización más favorable a dichos trabajadores.

"2.7. Finalmente, considera la Corte que la declaración de inexecutable de las normas demandadas, no conduciría a lograr la finalidad pretendida por el demandante -la igualdad en cuanto a la forma de pago de las cotizaciones- sino que traería como consecuencia la eliminación de la afiliación de los trabajadores independientes al régimen de la seguridad social, pues esta Corporación no podría suplir el vacío normativo que crearía dicha declaración.

"En consecuencia, estima la Corte que el trato diferenciado que contienen las normas acusadas no viola el artículo 13 ni ningún otro precepto de la Constitución." (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

De lo anterior se desprende que es potestativo del legislador fijar el tratamiento diferencial entre trabajadores dependientes e independientes, en cuanto a la base de cotizaciones y el monto y distribución de éstas, en virtud de que la naturaleza, modalidades y condiciones de las relaciones laborales son diferentes entre una y otra categoría de trabajadores.

Además, es claro para la Corte Constitucional, que una cosa es la discriminación que prohíbe el artículo 13 de la Carta y otra la diferenciación racional y razonable que establece el legislador entre distintos sujetos para atender situaciones materiales o de hecho diferentes, por lo tanto, resulta claro que, en opinión de la Corte los trabajadores independientes, les corresponda asumir en su integridad el costo total de su afiliación al sistema, el cual se produce en forma voluntaria o espontánea.

De otra parte, para la Corte resulta relevante destacar que la selección del régimen sea éste el de prima media con prestación definida o el de ahorro individual con solidaridad, por parte de los afiliados, implica la aceptación tácita de todas las características y condiciones propias de cada uno de ellos, por lo que se prohíbe, naturalmente, la múltiple vinculación (art. 16 de la ley 100 de 1993), es decir que una vez seleccionado por el afiliado uno cualquiera de los regímenes legales de orden pensional, no podrá éste trasladarse del mismo, excepto si reúne los requisitos previstos en el decreto 692 de 1994 para este efecto.

En este orden de ideas, en cuanto a la afiliación de un trabajador mixto o compuesto, es decir, aquellos que se encuentran, para unos eventos en situación jurídica de dependientes o bajo la órbita de una relación laboral, y en otros momentos como independientes, la ley 100 de 1993 no los excluye como, al parecer lo plantea el actor en su demanda, por el contrario, lo que sucede es que ante tales circunstancias de hecho y de derecho, el legislador permite que ellos puedan vincularse, según el caso, al régimen de ahorro individual con solidaridad, dentro del cual puede realizar las cotizaciones obligatorias y voluntarias sobre los ingresos mensuales que declaren y aportar las cotizaciones voluntarias, periódicas u ocasionales, con el propósito de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado. En efecto, estima la Corte que en cuanto al ingreso base de cotización el artículo 21 de la ley 100/93, debe armonizarse con las disposiciones jurídicas que define los factores salariales de los trabajadores dependientes del sector privado, los cuales deben calcularse con base en el salario mínimo mensual devengado, y que en cuanto a los servidores públicos, estos deberán cotizar sobre los factores salariales, que para tal efecto determine el gobierno nacional, conforme lo disponen los artículos 18 de la ley 100 de 1993 y la ley 4ª. de 1992, respectivamente.

Ahora bien, bajo esta perspectiva, estima la Corte, que el legislador estableció en los artículos 18 y 19 los criterios, los factores y las pautas técnicas para establecer la base de cotización de los trabajadores dependientes e independientes, los cuales, a su vez, fueron posteriormente

desarrollados en el Decreto reglamentario 692 de 1994 artículo 20; todos los cuales, a juicio de la Corte, obedecen al legítimo ejercicio de configuración del derecho por parte del legislador dentro de su libertad de conformación y estructuración del sistema integral de seguridad social, de acuerdo con el ámbito que prevé el artículo 48 superior.

En efecto, la base de cotización establecida en el artículo 18 de la Ley 100, es del siguiente tenor:

"ARTICULO 18.- Base de Cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público.

La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

El salario mensual 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 se señale, de conformidad con lo dispuesto en la ley 4a. de 1992.

En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente, salvo lo dispuesto para los trabajadores del servicio doméstico conforme a la ley 11 de 1988.

Cuando se devengue mensualmente más de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la base de cotización podrá ser limitada a dicho monto por el Gobierno Nacional.

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

PARAGRAFO 1.- En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario devengado de cada uno de ellos, y dichos salarios se acumularán para todos los efectos de esta ley.

PARAGRAFO 2.- A partir de la vigencia de la presente ley se eliminan las tablas de categorías y aportes del Instituto de Seguros Sociales y de las demás entidades de previsión y seguridad social. En consecuencia, las cotizaciones se liquidarán con base en el salario devengado por el afiliado.

PARAGRAFO 3.- Cuando el Gobierno Nacional limite la base de cotización a veinte (20) salarios mínimos, el monto de las pensiones en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida no podrá ser superior a dicho valor".

Igualmente, el artículo 19 de la misma ley dispuso, en relación con la base de cotización de los trabajadores independientes, lo siguiente:

"ARTICULO 19.- Base de Cotización de los trabajadores independientes.

"Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, y serán responsables por la totalidad de la cotización.

"Cuando se trate de personas que el Gobierno Nacional haya determinado que deban ser

subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.

"Los afiliados a que se refiere este artículo, podrán autorizar a quien realice a su favor pagos o abonos en cuenta, para que efectúe la retención de la cotización y haga los traslados correspondientes.

"En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente".

En cuanto a este último artículo, esta Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse en la sentencia C-560 de 1996 M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell, en el sentido de declarar exequible tal disposición jurídica.

Ahora bien, en cuanto se refiere a los trabajadores independientes y demás afiliados voluntarios, estos deben, en criterio de la Corporación, efectuar las cotizaciones obligatorias sobre los ingresos mensuales que declaren a la entidad a la cual se afilien; en efecto, todas las cotizaciones efectuadas por estos afiliados, se entienden realizadas para cada período de manera anticipada y no por mes vencido, tal como lo estipula el artículo 6 del Decreto 692 de 1994. En ningún caso la base de la cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente, según lo contempla la Ley 11 de 1988.

De otra parte, estima la Corte, que los afiliados mixtos o compuestos, cuando perciban salario de dos o más empleadores, sus respectivas cotizaciones serán efectuadas como lo disponen el Parágrafo 1o. del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 y decreto 692 de 1994 artículo 20 o las normas que lo deroguen o modifiquen, y dichos pagos se acumularán para efectos del monto de la pensión, tal como lo definió el legislador.

De otro lado, en el evento de los trabajadores mixtos o compuestos, estos pueden vincularse al régimen de prima media con prestación definida, a través del ISS o de los fondos de pensiones a los que se refiere la ley. En virtud de la naturaleza de este subsistema de la seguridad social en pensiones, los cálculos que componen este fondo público buscan amparar el equilibrio financiero de este mecanismo, el cual descansa en la proyección de un crecimiento salarial progresivo, que permite la consistencia y la coherencia financiera del mismo, tal como lo define el artículo 31 de la Ley 100 de 1993. En igual sentido, en criterio de la Corte, los ingresos adicionales realizados en virtud de la afiliación voluntaria durante los últimos diez (10) años o parte de éstos de la vida laboral del trabajador compuesto (dependiente e independiente), deberán acrecentar su monto pensional, teniendo en cuenta que la base de liquidación de la pensión es el promedio de ingreso base de cotización o su equivalente en el número de semanas sobre las que efectivamente se cotizó, la cual deberá ser actualizada según la variación del índice de precios al consumidor, total nacional, en virtud de la certificación del DANE, el cual tiene efectos para determinar el monto de la pensión a que se tendría derecho, según lo estipulado por el artículo 21 inciso 1 de la Ley 100 de 1993.

En este orden de ideas, considera esta Corporación que en el evento de los trabajadores mixtos, o sea aquellos que gozan a su vez de la condición de trabajadores dependientes e independientes, ellos pueden también vincularse al régimen de ahorro individual con solidaridad, dentro del cual pueden efectuar las cotizaciones obligatorias (art. 19 y 21 de la ley 100 de 1993), sobre los ingresos mensuales que declaren así como realizar las cotizaciones voluntarias o periódicas u ocasionales, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro

pensional, y por esta vía, optar por una mayor pensión.

A juicio de la Corte las disposiciones jurídicas acusadas descansan en la libertad que la Constitución le otorga al legislador para diseñar el sistema o los subsistemas de seguridad social que mejor se adecuen a los propósitos que éste debe cumplir dentro de un estado social de derecho y para disponer que ella se extienda de manera progresiva, cuantitativa y cualitativa a la totalidad de la población colombiana, según los artículos 46 y 48 superiores.

Finalmente, en criterio de la Corte, el legislador, al amparo de la atribución constitucional atrás señalada, ha establecido en los artículos 15, 18, 19, 20 y 21 del Estatuto de la Seguridad Social, los distintos sujetos que en forma obligatoria o voluntaria pueden acceder al sistema con sus peculiaridades y características, e igualmente, el monto y la base de la cotización de los trabajadores dependientes e independientes, apoyado en el hecho de que la naturaleza de tales relaciones laborales, son diferentes entre unos y otros trabajadores, que como se dijo, se consideran razonables y proporcionales a la finalidad perseguida por el legislador.

Para la Corte, con las normas demandadas no se están vulnerando normas constitucionales, por el contrario, el legislador señaló los criterios, las pautas y mecanismos de acceso al sistema de seguridad social, así como los ingresos base de liquidación y el monto de las cotizaciones para efectos pensionales, los cuales no desconocen el ordenamiento jurídico superior.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLES en lo acusado, las expresiones "que no tengan la calidad de afiliados obligatorios", contenida en el artículo 15 de la ley 100 de 1993.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 21 de la ley 100 de 1993.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] T-056/97 M.P. Dr. Alejandro Barrera Carbonell

C-111/96 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz



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

