

IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA

Tribunal de origen:	Corte Constitucional	Identificación de la sentencia:	C-1054/04	Ponente:	MARCO GERARDO MONROY CABRA
Tipo de acción o recurso:	Control de Constitucionalidad	Tipo de decisión:	Inhibición,Exequible		
Norma demanda:	Ley 797 de 2003, artículo 5 : El inciso 4 y párrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así:(...) 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.(...) 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 <u>de esta ley sin exceder el tope legal</u> . Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base.				
Hechos relevantes:	No aplica.				
Clase de interpretación:	Interpretación del acto jurídico demandado a la luz de la Constitución	Sustentación normativa:	Constitución Política, artículos 1 , 48 , 54 , 95 , 334 ; Ley 100 de 1993, artículos 2 y 62 ; Ley 797 de 2003, Artículo 8 ; Decreto Reglamentario 510 de 2003, artículo 3 .		
Precedentes a Considerar:	C- 155 -97, T- 1016 -00, C-655-03.	Decisiones posteriores a considerar:	No aplica		
Tema:	Sistema de Seguridad Social en pensiones				
Subtema 1:	Tope máximo al ingreso base de cotización				
Subtema 2:	Principio de solidaridad				
Subtema 3:	Principio de igualdad				

ANÁLISIS DEL CASO.

PROBLEMA JURÍDICO.

¿Es constitucional la limitación a los principios de solidaridad e igualdad al establecerse que los trabajadores con salarios o ingresos laborales por encima del tope legal máximo (veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes) no cotizan al sistema de pensiones con fundamento en lo que realmente devengan, sino que lo hacen como si sólo obtuvieran aquel tope, a pesar de que reciben más; y por tal razón, una parte de sus ingresos no es tenida en cuenta para alimentar los mecanismos de solidaridad pensional y acaban contribuyendo a estos en igualdad de condiciones que aquellos trabajadores que obtienen sólo el tope legalmente fijado?

REGLA.

Sí es constitucional la limitación a los principios de solidaridad e igualdad, puesto que:

1. En un muy alto porcentaje las cotizaciones son contribuciones a cargo de los empleadores, y significan para ellos un costo de producción. De allí que cotizaciones muy altas para el régimen de pensiones influyen negativamente en el producto interno bruto de la nación, al afectar la generación de empleo y el trabajo calificado, por lo cual debe mantenerse un equilibrio en la cuantía de dichos aportes, a fin de no perjudicar la productividad, asociada también a importantes metas generales de desarrollo económico y de generación de empleo.
2. El tope fijado a la base sobre la cual se calcula la cotización es el mismo del tope máximo del monto de la mesada pensional (veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes SLMM). Así, en principio la cotización es directamente proporcional al monto de la pensión y de esta forma el tope impuesto a las pensiones introduce un factor de equidad de cara al tope fijado al salario base de cotización.
3. Hay elementos de progresividad en las tasas de cotización, ya que los afiliados con ingresos iguales o superiores a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tienen un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización de 1 % destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia, del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la Ley [797](#) de 2003.

RATIO DECIDENDI [TEXTUAL].

EL SALARIO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LA COTIZACIÓN Y LA TARIFA DE LA MISMA FRENTE AL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD.

“(…) La anterior reglamentación de la base de cotización obligatoria para pensiones y del correlativo monto futuro de las mesadas comporta elementos de solidaridad: en efecto, dado que no toda la cotización mensual se utiliza para conformar el ahorro con el que se pagará la propia pensión, sino que parte de ese aporte se destina a alimentar los distintos mecanismos de solidaridad del sistema que antes fueron comentados, es claro que quienes más ingresos laborales perciben, contribuyen en mayor cuantía a dichos mecanismos. Además, la ley prevé la posibilidad de que quienes reciban salarios o ingresos entre los veinticinco y los cuarenta y cinco SLMM legales coticen con base en salarios superiores a veinticinco SLMM que, sin embargo, no darán lugar a pensiones superiores a este mismo monto. En este evento, rompiendo el principio de proporcionalidad entre la cotización y la pensión, la ley permite un claro mecanismo de solidaridad entre personas. Por otro lado, las tasas adicionales que se aplican a la base de cotización obligatoria también dan lugar a la vigencia del principio. En efecto, aunque si bien la regla general es que la tasa sea uniforme para todos los cotizantes (hoy en día es del 14.05%), también es cierto que se prevén aportes complementarios para los afiliados de mayores ingresos; así, los afiliados que tengan ingresos mensuales iguales o superior a cuatro 4 SLMM, contribuyen con uno por ciento (1%) adicional, calculado sobre la base de cotización. Además, como se dijo, los afiliados con ingresos iguales o superiores a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes hacen aportes adicionales sobre su ingreso base de cotización, que se destinan exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. (…)”

EL FIN PERSEGUIDO POR EL LEGISLADOR AL RESTRINGIR LA PROYECCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD E IGUALDAD AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO AL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN PARA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES.

“(…) En primer lugar, detecta la Corte que la cotización para pensiones no es enteramente pagada por el trabajador en todos los casos. De conformidad con lo prescrito por el artículo 70 de la ley 797 de 2003, que modifica el 20 de la Ley 100 de 1993, los empleadores cubren el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante. Solamente los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos pagan enteramente la cotización. De esta manera, en un muy alto porcentaje las cotizaciones son contribuciones a cargo de los empleadores, y significan para ellos un costo de producción. (...) De esta manera, resulta obvio que para el legislador las cotizaciones muy altas para el régimen de pensiones influyen negativamente en el producto interno bruto de la nación, por lo cual debe mantenerse un equilibrio en la cuantía de dichos aportes, a fin de no perjudicar la productividad, asociada también a importantes metas generales de desarrollo económico y de generación de empleo. Ahora bien, como la cuantía de las cotizaciones depende de la base salarial sobre la que se liquida, y de la tasa legal de cotización, es claro que los topes salariales a la base de cotización fijados por la norma acusada tienen algún grado de incidencia en la productividad general, en el crecimiento económico y en la generación de empleo. (...) Y, además, encuentra que tales consideraciones tienen relevancia constitucional: en efecto, conforme lo prescribe el artículo 334 superior, el Estado debe intervenir las relaciones económicas “a fin de dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos...” Así mismo, el artículo 54 superior afirma que “el Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar. (...) En cuanto al objetivo de no afectar la generación de empleo, podría decirse también que se trata de una meta imperiosa en las actuales circunstancias que atraviesa la nación, pues como es de público conocimiento, el desempleo, el subempleo y la informalidad se han agudizado en el país en los últimos años, (...)”

RELACIÓN ENTRE EL MEDIO ESCOGIDO POR EL LEGISLADOR Y LOS FINES CONSTITUCIONALES BUSCADOS AL RESTRINGIR LA PROYECCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD E IGUALDAD AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO AL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN PARA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES.

“(…) la medida consistente en fijar topes salariales a la base de cotización para pensiones se revela necesaria para la obtención del fin perseguido por el legislador de no afectar las variables tantas veces mencionadas. Es decir, la solución contraria, que sería establecer un sistema en el cual el principio de solidaridad y de igualdad no encontraran limitaciones, y que implicaría que no existieran tales topes salariales a la base de cotización, llevaría indefectiblemente a afectar la generación de empleo y la protección del trabajo calificado. (...) Si bien es cierto que el legislador introduce estos últimos afectando el alcance de los principios de solidaridad y de igualdad, también lo es que de otro lado establece que no habrá pensiones que sobrepasen ciertos límites. Como se vio, actualmente existe un tope de veinticinco (25) SLMM fijado a la base sobre la cual se calcula la cotización; pero, correlativamente, el tope máximo del monto de la mesada pensional está fijado en los mismos veinticinco (25) SLMM. Así, en principio la cotización es directamente proporcional al monto de la pensión, dato que obra a favor de la proporcionalidad de la restricción que introduce la disposición acusada. Para la Corte este dato es importante, pues el tope impuesto a las pensiones introduce un factor de equidad de cara al tope fijado al salario base de cotización. Este factor de equidad aminora la restricción del principio de solidaridad y el sacrificio del derecho a la igualdad. Es decir, la previsión legal relativa a la existencia de los dos topes máximos el tope a la base de cotización y el tope a la pensión permite que se haga efectiva la relación directa y proporcional entre el monto de la cotización y el monto

de la pensión, que de otro modo no cabría. (...) Así pues, si bien, como arriba se dijo, en los sistemas de seguridad social no se presenta una relación contractual sinalagmática o estrictamente conmutativa entre lo que aporta el contribuyente al sistema y lo que posteriormente recibe, realidad que permite que no se dé una relación estrictamente proporcional entre la cotización obligatoria y el monto de la pensión, criterios de ponderación judicial hacen que la Corte no pueda dejar de tener en cuenta un factor de mínimo de equidad que impone mantener cierto balance entre la cotización y la pensión; de manera que, si por disposición del legislador, adoptada por razones relacionadas con el equilibrio financiero del sistema general de seguridad social en pensiones, e inclusive con la misma vigencia del principio de solidaridad, existen topes máximos a la mesada pensional, correlativamente debe permitirse la fijación de topes de cotización obligatoria, mediante la limitación de la base de liquidación de la misma, a fin de permitir que tal cotización obligatoria mantenga una cierta proporcionalidad frente al monto de la pensión. (...) Por último, la existencia de elementos de progresividad en las tasas de cotización, aminora las limitaciones a los principios de solidaridad y de igualdad que introduce la norma acusada. Recuérdese que los afiliados con ingresos iguales o superiores a 20 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tienen un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización de 1 % destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia, del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la Ley [797](#) de 2003. (...)”

PARTE RESOLUTIVA.

Primero: INHIBIRSE de llevar a cabo un pronunciamiento de fondo respecto del inciso 5o y el parágrafo 3o de la Ley [100](#) de 1993, por carencia actual de objeto. Segundo. Declarar EXEQUIBLE el inciso 5o del artículo [5o](#) de la Ley 797 de 2003, únicamente por los cargos analizados en la presente decisión.

SALVAMENTO O ACLARACIÓN DE VOTO.

Ninguno.

ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS.

OBITER DICTA [TEXTUAL].

CARÁCTER NO ABSOLUTO DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD.

“(...) De lo anterior se deduce que el principio de solidaridad, si bien es uno de aquellos considerados fundamentales por el primer artículo de la Constitución, no tiene por ello un carácter absoluto, ilimitado, ni superior frente a los demás que definen el perfil del Estado Social de Derecho, sino que la eficacia jurídica de otros valores, principios y objetivos constitucionales puede acarrear su restricción, mas no su eliminación. (...) La Corte también destaca que si bien, conforme a lo prescrito por el artículo [95](#) superior, el principio de solidaridad genera deberes concretos en cabeza de las personas, no puede en cambio hablarse de correlativos derechos subjetivos concretamente exigibles en materia de seguridad social, emanados directamente de tal principio constitucional. En este terreno, corresponde al legislador definir la manera concreta en la que el principio de solidaridad se desarrolla, como expresamente lo afirma el artículo [48](#) de la Carta. (...)”

JUICIO DE RAZONABILIDAD.

“(...) el juicio de razonabilidad como método de examen de las normas que introducen

limitaciones a los principios y derechos fundamentales, se desarrolla en tres pasos o etapas así: (i) en primer lugar el juez constitucional debe examinar el fin perseguido por el legislador, para determinar si es constitucionalmente valioso e imperioso; (ii) posteriormente debe analizar el medio utilizado para llegar a tal fin, con el objeto de determinar que no esté constitucionalmente prohibido; (iii) finalmente, en una tercera fase la Corte debe estudiar la relación entre el medio y el fin, examinando si este último era necesario y adecuado para obtener el resultado buscado, y si no resultaba desproporcionado, es decir si el sacrificio de derechos no resulta exagerado frente al beneficio social obtenido. (...)”



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 31 de diciembre de 2020

