COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/1054/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/1054/04
Expediente	D-4603
Fecha	2002-11-15
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr MARCO GERARDO MONROY CABRA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Solidaridad En El Sistema De Seguridad Social
- Principio De Solidaridad En El Sistema De Seguridad Social En Pensiones
- Derecho A La Igualdad En El Sistema De Seguridad Social En Pensiones
- Limite De La Base De Cotizacion Para Pension
- Tope Maximo De Pension

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Sin embargo, esta regla general sólo opera hasta el tope de los veinticinco SLMM. De este límite para arriba, la cotización se mantiene estática, es decir, es igual sin

Texto completo

C-1054-04 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-1054/04 INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Disposición derogada que no produce efectos jurídicos PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL -Desarrollo legal PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Definición PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES- Mecanismos legales a través de los cuales opera PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES- Salario base de cotización PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES- Monto de la cotización La cotización obligatoria es directamente proporcional al salario. Es decir, a mayor salario, mayor cotización. Sin embargo, esta regla general sólo opera hasta el tope de los veinticinco SLMM. De este límite para arriba, la cotización se mantiene estática, es decir, es igual sin importar que el trabajador devengue mayores salarios o perciba mayores ingresos.

La cotización obligatoria también es directamente proporcional al monto de la pensión. Sin embargo, como excepción a esta regla general, en el rango que va entre los veinticinco y los cuarenta y cinco SLMM, y previa reglamentación del Gobierno Nacional, cabrían cotizaciones sobre bases salariales superiores a veinticinco salarios mínimos, para garantizar pensiones que en todo caso no podrían exceder de veinticinco SLMM. 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.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES- No tiene carácter absoluto El principio de solidaridad en materia seguridad social en pensiones, no alcanza en la reglamentación legal examinada un carácter absoluto, es decir no se prevé una cooperación sin límites entre los anteriores sujetos. La existencia de límites se evidencia en tasas que no son estrictamente progresivas, en la exigencia de requisitos para acceder a ciertos subsidios que por lo tanto no son absolutamente generales, y de manera particular en la fijación de un tope máximo a la base de cotización. 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.

DERECHO A LA IGUALDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES- No tiene carácter absoluto DERECHO A LA IGUALDAD- Limitaciones deben alcanzar un objetivo constitucional relevante, razonable y proporcionado LIMITE DE LA BASE DE COTIZACION PARA PENSION- Objetivo constitucional La Corte entiende que ciertas consideraciones relativas a la necesidad de proteger la generación de empleo son relevantes a la hora de definir el régimen legal de cotizaciones obligatorias para seguridad social en pensiones. 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. Adicionalmente la Corte detecta que, dado que la cotización no es cubierta enteramente por el trabajador, sino que en un 75% es pagada por el empleador, si no existieran topes a la base salarial de cálculo de tal cotización, los costos de la contratación laboral de trabadores altamente capacitados se incrementarían de manera importante, desestimulando este tipo de vinculación contractual, y de paso la investigación, la ciencia, la tecnología, la especialización técnica y profesional y la alta capacitación en sí misma, que son objetivos constitucionales relevantes al tenor de lo dispuesto por los artículos 70 y 71 superiores. Así pues, la Corte ha encontrado que, en la determinación legal del salario base de cotización para pensiones, los límites impuestos a la proyección práctica de los principio de solidaridad y de igualdad devienen de la necesidad de alcanzar objetivos constitucionalmente válidos, como lo son la generación de empleo en general, y la protección del empleo altamente calificado en particular.

JUICIO DE RAZONABILIDAD ESTRICTO- Normas cuestionadas por desconocer el principio de solidaridad y derecho a la igualdad JUICIO DE RAZONABILIDAD ESTRICTO- Pasos LIMITE DE LA BASE DE COTIZACION PARA PENSION- Medida legislativa constitucionalmente válida El legislador tiene la obligación de ponderar los efectos del régimen de cotizaciones sobre la generación de empleo, y de adoptar medidas legislativas que tengan en cuenta tales efectos. En este sentido, la medida que ahora se examina no sólo no está constitucionalmente prohibida, sino que antes bien parece exigida por la obligación del legislador de medir los efectos de las obligaciones que impone en materia de seguridad social. Por todo lo anterior, la fijación de topes salariales a la base de cotización para pensiones es una medida constitucionalmente válida.

LIMITE DE LA BASE DE COTIZACION PARA PENSION- Medida adecuada y útil para los fines propuestos 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. De otro lado la fijación de topes salariales resulta adecuada y útil para los fines propuestos, pues evidentemente reduce los costos económicos de contratación laboral que provienen de la obligación de cubrir el 75% de la cotización para pensiones correspondiente a cada trabajador. En el caso de los trabajadores independientes, igualmente reduce los costos de producción que se derivan de la obligación en que se encuentran esta categoría de empresarios de cotizar para seguridad social en pensiones. Esta relación entre los montos de la cotizaciones y la capacidad de la economía para generar empleo es expresamente mencionada por los instrumentos internacionales en materia de seguridad social. Existe pues una coherencia o racionalidad interna entre el medio utilizado por el legislador y el fin perseguido por él.

TOPE MAXIMO DE PENSION -Protección pensionados en escala inferior LIMITE DE LA BASE DE COTIZACION PARA PENSION- Análisis de proporcionalidad a la limitación de los principios de igualdad y solidaridad 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, 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. 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. De todo lo anterior puede concluirse que las limitaciones al derecho a la igualdad y al principio de solidaridad introducidas por la norma acusada son proporcionales y entran en el ámbito de la libre configuración legislativa del Congreso de la República, por lo cual no desconocen la Constitución.

Referencia: expediente D-5187 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5° de la Ley 797 de 2003, modificatorio del inciso 4° de la Ley 100 de 1993, contra el inciso 5° y el parágrafo 3° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 y contra el parágrafo 3° del artículo 204 de la misma Ley 100 de 1993.

Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA Bogotá, D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil cuatro 2004.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes, I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en los artículos 40-6, y 95-7 de la Constitución Política, demandó en acción pública de inconstitucionalidad el artículo 5° de la Ley 797 de 2003, modificatorio del inciso 4° de la Ley 100 de 1993, inciso 5° y el parágrafo 3° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo 3° del artículo 204 de la misma Ley 100 de 1993.

Mediante auto del cinco de mayo de 2004, el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda incoada en contra de los artículos 18, parcial, de la Ley 100 de 1993 y 5°, parcial, de la Ley 797 de 2003 y rechazarla respecto del artículo 204, parcial, de la Ley 100 de 1993, por haber operado los efectos de la cosa juzgada constitucional absoluta.

II. NORMAS DEMANDADAS A continuación se transcriben las normas acusadas y se subrayan los apartes considerados inconstitucionales. “Ley 797 de 2003 29/01/2003 “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 5°. El inciso 4 y parágrafo 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 particular es, 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 1°. 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.” LEY 100 DE 1993 (diciembre 23) por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA DECRETA ...

“ARTICULO 18. Base de Cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y publico. 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 20 salarios mínimos, el monto de las pensiones en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida no podrá ser superior a dicho valor.” III. LA DEMANDA En cuanto a lo prescrito por el aparte demandado del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, el demandante aduce que dicha prescripción legal, al establecer topes máximos a la base de cotización al sistema general de pensiones, viola el principio de solidaridad que es fundamental en el Estado Social de Derecho, especialmente en materia de seguridad social. En tal virtud, desconoce los artículos 1°, 48, 49, 53, 95 numeral 2 y 366 de la Constitución Política.

Entrando a explicar el primer cargo por el cual se produciría la violación de estas disposiciones superiores, la demanda indica que el artículo 5° de la Ley que acusa modificó el inciso 5° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 (explica que la Ley 797 señala que modifica el inciso 4°, pero a su parecer el inciso modificado es el 5°), pues estableció como límite de la base de cotización para el sistema general de pensiones el tope de veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (en adelante SLMM), cuando el limite previsto anteriormente por la norma modificada era de veinte SLMM. Tope este, el de los veinte SLMM, que se mantiene como límite máximo de la base de cotización para el sistema de seguridad social en salud, conforme a lo dispuesto por el artículo 204 del parágrafo 3° de la Ley 100 de 1993.

En opinión del actor, con la anterior reglamentación legal vigente “se congeló la base de cotización, tanto en pensiones como en salud, en un tope máximo, no apartándose a dichos sistemas sobre los ingresos que superen dicho tope.” Dado que la seguridad social, conforme lo indican los artículos 48 y 49 superiores, está presidida por los principios de solidaridad y universalidad, que implican, el primero, que debe darse la ayuda mutua entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades, bajo el principio del más fuerte hacia el más débil, y el segundo, que el sistema de seguridad debe cobijar a todas las personas sin distinciones de ninguna especie (Ley 100 de 10993 Art. 2°), cuando las normas demandadas establecen topes máximos a la base de cotización a pensiones incumplen dichos principios, pues permiten que el más débil contribuya proporcionalmente más que el más fuerte. Es decir, explica el demandante, “el sacrificio del mayor aporte sólo llega hasta el tope máximo de cotización; de allí en adelante, las cotizaciones ordinarias y las adicionales [1] quedan congeladas en el tope máximos.” (nota de pie de página fuera de la cita original) Al parecer del actor, cuando el artículo 48 superior indica que la seguridad social es un servicio público que debe prestarse “en los términos que establezca la ley”, no confiere al legislador la posibilidad de diseñar un régimen que no desarrolle plenamente el principio de solidaridad. En tal virtud, la ley no podría limitar la vigencia de tal principio, como lo hace la disposición acusada, pues antes bien debe propender hacia la optimización de este mandato.

Por lo anterior, la demanda aduce que las normas acusadas violan los principios constitucionales de solidaridad, universalidad y la garantía de la seguridad social. Por esa razón solicita que sean declaradas inexequible.

Explicando un segundo cargo, la demanda sostiene que las disposiciones que acusa desconocen el derecho a la igualdad, pues al establecer topes máximos a la base de cotización al sistema de seguridad social en pensiones, otorgan privilegios injustificados a quienes obtienen salarios elevados. Con lo anterior se desconocen de manera específica los artículos 13,

48, 49 y 53 de la Constitución, pues quienes menos ingresos salariales reciben acaban cotizando más, en términos proporcionales, que quienes reciben más y superan el tope salarial fijado en la Ley. Además, los trabajadores con ingresos que superan el mencionado tope, "ya habían sido beneficiados por las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003 al determinar tarifas proporcionales en lugar de tarifas progresivas", que dan lugar a la regresividad del sistema. Por todo lo anterior, el actor estima que la limitación introducida por la norma acusada al derecho a la igualdad no supera el test que suele utilizar esta Corporación, en particular por cuanto dicha limitación no era necesaria y tampoco resulta idónea para la obtención de ningún objetivo constitucional, pues "al recibirse menos aportes, el Estado no puede garantizar la seguridad social de la población. El fin de la seguridad social no es proteger a quienes reciben ingresos altos: es proteger a todas las personas sin discriminación y sin privilegios, de acuerdo con el principio de universalidad." Aliviar las cargas de quienes reciben mayores ingresos no es un objetivo constitucional legítimo, y el sacrificio del derecho a la igualdad no es compensado en forma alguna con ningún beneficio general.

IV. INTERVENCIONES 1. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. En representación de la Academia de la referencia intervino oportunamente dentro del proceso el ciudadano Guillermo López Guerra, quien solicitó a esta Corporación desatender la demanda del accionante.

Al parecer de la entidad intervinente "no logra deducirse la alegada violación de los principios de solidaridad y de universalidad que propone el libelista porque las disposiciones legales acusadas establezcan topes máximos a la base de cotización de los trabajadores a la seguridad social, pues la congelación de la base en un tope máximo es una consecuencia normal y lógica del régimen salarial y tributario imperante en el país." Agrega el ciudadano que interviene en nombre de dicha agremiación, que "el demandante está confundiendo las obligaciones de los ciudadanos de un país que deben contribuir a prorrata de sus ingresos con lo que el quisiera que la ley hubiera dicho, pero que no podía decirlo, y es que todos contribuyen en escala ascendente, hacia el infinito a subsidiar a los de menores o ningunos ingresos." Estima que para que los cargos aducidos pudieran ser tenidos en cuenta por esta Corporación, deberían estar sustentados en cálculos actuariales que demostraran que "los montos de las contribuciones están equivocados y deben ser revisados".

2. Intervención del Ministerio de la Protección Social . En representación del Ministerio de la Protección Social intervino oportunamente el ciudadano Jorge Ernesto Angarita Rodríguez, quien defendió la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

En fundamento de tal posición indicó que se oponía a la declaración de inconstitucionalidad, pues los cargos aducidos se fundamentan en "el desconocimiento del actor en cuanto a los mecanismos técnicos y actuariales que rigen al Sistema y que le otorgan sostenibilidad, pues ignora que el artículo 10 de la Ley 797 de 2003, que a su turno modificó el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 ya corrigió la inequidad que se alega, al limitar el tope máximo de las pensiones a un máximo que oscila entre el 80 % y el 70.5% del ingreso base de liquidación (IBL) en función inversa al ingreso de la persona." Sostiene también el intervinente que la demanda es inepta, por cuanto se fundamenta no en el contenido de la disposiciones, sino en la interpretación que de las mismas hace el demandante. En efecto, el principio de solidaridad, estima el interviniente, no carece de limitaciones como lo considera la demanda. Agrega que el legislador cuenta como una amplia libertad de configuración que le permite establecer los parámetros de las cotizaciones, de índole técnica y financiera.

De otro lado, sostienen que la norma no vulnera ningún derecho fundamental, pues la seguridad social no es de esta categoría, sino que más bien se erige como un derecho prestacional. Tampoco desconoce otras norma constitucionales, puesto que se limita a establecer "unos topes mínimos y máximos de cotización, que responden a criterios técnicos y actuariales y que determinan la necesidad de fijar tales parámetros." La solidaridad de los subsistemas de pensiones se ver reflejada, dice la intervención, en diferentes aspectos diversos del monto de las cotizaciones, como la creación de un fondo común en el sistema de prima media, y en las mutualidades constituidas al interior de las compañías de seguros

que asumen los riesgos de invalidez y sobre vivencia en el sistema de ahorro individual y solidaridad, también la solidaridad se expresa en los regímenes subsidiados del régimen de pensiones.

De otra parte, el tope máximo a las pensiones no debe ser visto como un mecanismo para privilegiar a quienes reciben mayores ingresos, sino que obedece a la necesidad de que las cotizaciones mantengan una relación directa y proporcional al monto de la pensión, como lo establece el inciso final del artículo 5° de la Ley 797 de 2003. En cambio, la interpretación del actor, llevaría a la necesidad de incrementar el monto de las pensiones, "efecto ineludible que se encuentra en el extremo opuesto de las pretensiones de la demanda." V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO En la oportunidad legal intervino en el proceso de la referencia el Procurador General de la Nación (e), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, para solicitar a la Corte que se inhiba de pronunciarse respecto de la constitucionalidad del inciso 5° y el parágrafo 3° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, por carencia actual de objeto, y que declare la exequibilidad del inciso 5° y del parágrafo del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, solamente por los cargos analizados.

Antes de abordar el análisis de los cargos, la vista fiscal aclara que el artículo 5° de la Ley 797 de 2003 modificó el inciso quinto del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, aunque en su encabezado el legislador haya mencionado impropiamente el inciso cuarto. Por tal razón la vista fiscal estima que la Corte solamente debe pronunciarse sobre el contenido normativo del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, e inhibirse en relación con el inciso 5° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993. Igual solicitud formula respecto del parágrafo 3° del artículo 18 ibidem , pues su texto también fue tácitamente derogado.

Aclarado lo anterior, el concepto del Ministerio Público se refiere a la libertad legislativa en materia de seguridad social y al principio de solidaridad en el mismo tema. Al respecto opina que en estas materias al legislador le compete un amplio margen de configuración política, sujeta a los principios de universalidad, eficacia y solidaridad que menciona el artículo 48 superior.

En ejercicio de tal libertad, el legislador en el artículo 5° de la Ley 797 de 2003 fijó los topes máximos del salario base de cotización al sistema de seguridad social en pensiones, en 25 y 45 salarios mínimos legales mensuales (en este último supuesto con la intervención del Gobierno). Esta potestad legislativa de fijar topes en materia pensional, dice, había sido reconocida por esta Corporación en las Sentencia C-155 de 1997 y T-1016 de 2000.

No comparte el señor Procurador la opinión del demandante, según la cual los topes señalados en la Ley desconocen el principio de solidaridad, por cuanto, en su sentir, "no puede afirmarse que los trabajadores que reciban ingresos hasta de 25 salarios mínimos legales mensuales, cuando realizan aportes proporcionales a sus ingresos salariales están subsidiando la pensión de quienes reciben salarios superiores al mencionado monto porque no cotizan en forma proporcional a su salario, por cuanto es una realidad legal que el monto de la cotización tiene una relación directa y proporcional con la pensión", es decir no es el salario devengado el que determina la cuantía de la pensión, sino que ésta se fija en consideración a los valores cotizados".

Agrega que la fijación de unos límites a la base de la cotización obedece justamente al principio de solidaridad, de manera tal que si se excluyeran tales límites, el sistema se vería obligado a pagar pensiones muy superiores al tope señalado. Agrega que la necesidad de limitar la base de cotización es mayor en el sistema de primera media con prestación definida, en donde trabajador y patrón aportan a un fondo común del que saldrán los recursos para pagar la mesada pensional.

En cuanto al supuesto carácter regresivo que la norma acusada imprime a las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones, la vista fiscal aduce que la cotización no se puede asimilar a una contribución de naturaleza tributaria, sino que es una forma de ahorro obligatorio que le permitirá en un futuro gozar de una mesada pensional. Por ello, "si la limitación en los aportes es correlativa a la limitación en el monto de las pensiones, la exclusión de una parte del salario

de la base de cotización no constituye ningún privilegio para los afiliados, por el contrario podría considerarse como una carga adicional en procura de la estabilidad del sistema". Por lo tanto, el Ministerio Público rechaza el cargo aducido por violación del derecho a la igualdad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE A. Competencia 1. La Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad del artículo demandado, ya que éste hace parte de una ley de la República.

2. Cuestión previa. La derogatoria del inciso quinto y el parágrafo tercero del artículo 18 de la Ley 100 de 1993. El actor demanda parcialmente dos disposiciones: una es el artículo 5° de la Ley 797 de 2003, en su numeral 5°;

la otra es el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, en su inciso 5° y su parágrafo 3°. El primero de estos dos artículos, es decir el 5° de la Ley 797 de 2003, en su primer inciso señala que mediante esa norma se modifican el " inciso 4 y el parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993" .

No obstante, como bien lo pone de presente el señor Procurador y además es constatable con la sola lectura de las disposiciones, es notorio que el inciso del artículo 18 de la Ley 100 que resulta modificado es el 5° y no el 4°. Se evidencia así un error legislativo en el señalamiento del inciso que cambia de redacción, error intrascendente pues el sentido de la norma conduce con facilidad a concluir que lo reformado es el contenido normativo del referido inciso 5° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993.

Adicionalmente, el artículo 5° de la Ley 797 de 2003 indica que modifica "el parágrafo" del artículo 18 de la Ley 100 de 1993; esta última norma tiene tres parágrafos, sin que se precise por la nueva disposición cuál de los tres es el que resulta modificado. Sin embargo, de la lectura del artículo 5° de la Ley 797 de 2003 se deduce claramente que el contenido normativo del parágrafo tercero del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 fue substituido por lo prescrito en la nueva Ley.

Para mayor facilidad en la comprensión de lo anteriormente expuesto, se transcriben a continuación en columnas paralelas la norma antigua y la nueva, dentro de las cuales se subraya lo acusado:

Ley 797 de 2003 "ARTÍCULO 5°. El inciso 4 y parágrafo 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 particular es, 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 1°. 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.” LEY 100 DE 1993 “ARTICULO 18.

Base de Cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y publico. 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 20 salarios mínimos, el monto de las pensiones en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida no podrá ser superior a dicho valor.” De lo anterior se concluye que el inciso 5° y el parágrafo 3° de la Ley 100 de 1993, demandados en este proceso, han perdido vigencia por efectos de la modificación llevada acabo mediante el artículo 5° de la Ley 797 de 2003, también demandado. Así las cosas, en principio la Corte debe inhibirse de llevar a cabo el examen de constitucionalidad de las normas de la Ley 100 de 1993 que fueron acusadas. En efecto, reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha definido que en ejercicio de su función de guardar la supremacía e integridad de la Constitución, debe conocer solamente de disposiciones que estén vigentes en el ordenamiento, salvo que, si no lo están, continúen produciendo efectos. En cambio, respecto de las normas demandas que han perdido vigencia y no continúan surtiendo efectos, o nunca los surtieron, el pronunciamiento de la Corte debe ser inhibitorio por carencia de objeto.

[2] En esta ocasión, las normas acusadas de la Ley 100 de 1993 que fueron modificadas no se encuentran produciendo efectos, pues la Ley 797 de 2003 entró a regir al momento de su publicación, y con ella las nuevas previsiones normativas sobre base de cotización para pensiones.

[3] Por todo lo anterior, la Corte sólo llevará a cabo el examen de constitucionalidad del inciso 5° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003. 3. El problema jurídico que debe estudiar la Corte.

Como se dijo en el acápite de Antecedentes, el demandante estima que cuando el inciso 5° del artículo 5° de la Ley 797 dispuso que el límite máximo de la base sobre la cual se debe calcular el monto de la cotización para pensiones será el equivalente a veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (en adelante SLMM), pudiendo llegar a ser hasta de cuarenta y cinco SLMM, para garantizar pensiones que en cualquier caso no podrán ser superiores a veinticinco (25) SLMM [4] , desconoció los principios de solidaridad y universalidad que presiden el sistema de seguridad social, a los que se refieren los artículos 48 [5] y 49 [6] de la Constitución Política.

En efecto, a su parecer, cualquier fijación de topes máximos a la base de cálculo de la cotización para el régimen de pensiones conlleva el desconocimiento de los mencionados principios, pues implica que personas más débiles -económicamente hablando- contribuyan en mayor proporción que las más fuertes. Es decir, quienes perciben salarios o remuneraciones por encima de dichos topes máximos, a pesar de ser más fuertes económicamente, contribuyen en igualdad de condiciones que quienes no superan esos topes. Lo anterior implica una limitación de la vigencia del principio de solidaridad que la ley no podía introducir, pues aunque la seguridad social es un servicio público que debe prestarse en los términos que establezca la ley, ello no confiere al legislador la posibilidad de diseñar un régimen que no desarrolle plenamente tal principio.

Adicionalmente la demanda arguye que la introducción de topes máximos a la base de cotización para pensiones desconoce el derecho a la igualdad, pues esos límites constituyen un privilegio injustificado para quienes obtienen salarios elevados. Por lo mismo, este privilegio injustificado violaría los artículos 48, 49 y 53 superiores.

Las intervenciones postulan que el principio de solidaridad no es ilimitado, y que el tope máximo de la base de cotización encuentra su justificación en la existencia de topes máximos en el monto de las pensiones. El Ministerio de la Protección Social, además, aduce que el principio de solidaridad no sólo se ve reflejado en el monto de las cotizaciones, sino también en otros aspectos del sistema, como la existencia de regímenes subsidiados, de un fondo común en el sistema de prima media, y de mutualidades constituidas al interior de las compañías de seguros que asumen los riesgos de invalidez y sobrevivencia en el sistema de ahorro individual y solidaridad.

La vista fiscal menciona que la libertad legislativa para fijar topes máximos del salario base de cotización al sistema de seguridad social en pensiones había sido reconocida por esta Corporación en fallos anteriores, y coincide con las intervenciones en cuanto a que tales límites se justifican porque el monto de la cotización tiene una relación directa y proporcional con la pensión. Además, a su parecer estos topes cobran más importancia en el sistema de prima media con prestación definida, en donde trabajador y patrón aportan a un fondo común del que saldrán los recursos para pagar la mesada pensional.

Conforme con lo anterior, debe la Corte resolver si, como lo dice el demandante, el principio constitucional de solidaridad tiene un carácter ilimitado, que impide fijar topes máximos a la base de cotización para seguridad social en pensiones, o si, como lo dicen los intervinientes y apoya la vista fiscal, tal principio no tiene un carácter absoluto, y además los referidos topes se justifican por los límites legales máximos de las pensiones, y por la proporción que debe darse entre la cotización y la pensión. Además, debe estudiar si otras normas definitorias de la manera como opera el principio de solidaridad en el sistema de seguridad social en pensiones son relevantes a la hora de examinar el cargo que plantea la demanda. Procede la Corte a hacer el estudio respectivo, no sin antes aclarar que lo limitará al examen de los cargos de la demanda.

4. El desarrollo legal principio de solidaridad en el sistema de seguridad social 4.1.Conceptos generales 4.1.1 El principio de solidaridad aparece ya enunciado en el artículo 1° de la Constitución Política como uno de aquellos que son fundamentales a la organización social. Su consagración como tal fija un derrotero a la acción estatal e implica “ un

deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo".

[7] En este sentido, el artículo 95 superior consagra el deber personal que se deriva del principio de solidaridad, prescribiendo que cada persona tiene que " obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas." Ahora bien, el Estado Social de Derecho, a diferencia del Estado Liberal Clásico, parte del supuesto según el cual la realización del interés colectivo presupone la existencia de mecanismos de redistribución de los ingresos, a fin de que los menos favorecidos tengan acceso a la satisfacción de las necesidades básicas, asociadas con la efectividad de los derechos fundamentales. Uno de estos mecanismos es la organización de los sistemas de seguridad social, que pretenden conseguir la satisfacción universal de las necesidades básicas de la población en materia de salud y de previsión de los riesgos de merma de la capacidad laboral por invalidez, vejez o muerte.

El funcionamiento de tales sistemas sólo se hace posible gracias al esfuerzo mancomunado del Estado y los particulares, y mediante la implementación de medidas que hagan viable la redistribución de los ingresos disponibles para estos propósitos. Por esta razón, el artículo 48 superior define la Seguridad Social como "un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley".

Ahora bien, el significado concreto del principio de solidaridad en materia de seguridad social fue definido por el legislador indicando que en este terreno comporta "la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil" [8] , y que es deber del Estado garantizar la efectividad de la solidaridad en el Régimen de Seguridad Social "mediante su participación, control y dirección del mismo." [9] Agregó el legislador que "los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables".

[10] También la jurisprudencia ha explicado las consecuencias del principio de solidaridad en el campo de la seguridad social, señalando que en esta materia tal principio "implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto [11] " y que "la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad." [12] Por lo anterior, es decir debido a la vigencia del principio constitucional de solidaridad, en los sistemas de seguridad social tanto en salud como en pensiones no se presenta una relación contractual sinalagmática o estrictamente conmutativa entre lo que aporta el contribuyente al sistema y lo que posteriormente recibe [13] , y tales aportes deben ser fijados de conformidad con criterios de progresividad, que permitan que quienes más capacidad contributiva tengan, aporten en proporciones mayores.

4.2 La operatividad del principio de solidaridad en el sistema de seguridad social en pensiones 4.2.1. El legislador se ha ocupado de desarrollar los mecanismos legales a través de los cuales opera el principio de solidaridad específicamente en materia de seguridad social en pensiones, y de manera particular en cada uno de los subsistemas diseñados por él, bien el régimen de prima media con prestación definida que administra el ISS, o el de ahorro individual con solidaridad que administran los fondos privados de pensiones [14] . A este respecto la ley establece que, en aplicación del principio de universalidad, la afiliación al sistema de seguridad social en pensiones hoy en día es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes [15] . Tal afiliación, en los dos subsistemas, impone la obligación de hacer los aportes que en la misma ley se establecen, destinados al financiamiento de las pensiones y prestaciones futuras, de manera que el reconocimiento de tales pensiones y prestaciones se logra previo el cumplimiento de la referida obligación de cotizar durante el tiempo y en las condiciones fijadas por el legislador.

En relación con los trabajadores dependientes e independientes, la ley dispone que durante toda la vigencia de la relación laboral o del contrato de prestación de servicios deberán efectuarse cotizaciones con base en el salario o ingresos que devenguen.

[16] De conformidad con lo prescrito por el artículo 7 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. La tasa de cotización en ambos subsistemas es del 13.5% del ingreso base de cotización. (No obstante, a partir del 1° de enero del año 2004 la cotización, por previsión contenida en la Ley 797 de 2003, se incrementó en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización y, adicionalmente, a partir del 1º de enero del año 2005 se incrementará en medio por ciento (0.5%) y otro medio punto (0.5%) en el año 2006. Además, a partir del 1º de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementarla en un (1%) punto adicional por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos (2) años anteriores.) 4.2.2. De manera especifica, el principio de solidaridad en materia pensional se concreta así: en el régimen de prima media con prestación definida, el 10.5% del ingreso base de cotización se destina a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El 3% restante sobre el ingreso base de cotización se destina a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes. En el régimen de ahorro individual con solidaridad, el 10% del ingreso base de cotización se destina a las cuentas individuales de ahorro pensional. Un 0.5% del ingreso base de cotización se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, y el 3% restante se dirige a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafín, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes.

[17] La Ley 797 de 2003, modificatoria de la Ley 100 de 1993, prevé la existencia del Fondo de Solidaridad Pensional y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima. El primero “está destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados.” [18] Dentro de él existe la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinada “a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico”, cuyo origen, monto y regulación se establecen en la misma Ley.

Para alimentar el Fondo de Solidaridad Pensional, en la Ley 797 de 2003 se prevé que los afiliados que tengan un ingreso mensual igual o superior a cuatro 4 SLMM, tendrán a su cargo un aporte adicional de un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización, y los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de 16 a 17 SLMM, de un 0.2%; de 17 a 18 SLMM, de un 0.4%; de 18 a 19 SLMM,, de un 0.6%, de 19 a 20 SLMM, de un 0.8% y superiores a 20 SLMM, de 1%; aportes adicionales destinados exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del mencionado Fondo de Solidaridad Pensional.

[19] También para dotar de recursos al Fondo de Solidaridad, los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuyen para la subcuenta de subsistencia en un 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos en un 2%.

Con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional, la Ley 797 de 2003 contempla también el subsidio a los aportes para aquellas personas que, siendo mayores de 55 años, si se trata de afiliados al ISS, o de 58, si son vinculados a los fondos privados de pensiones, carecen de capital suficiente para financiar una pensión mínima [20] .

4.2.3. El Fondo de Garantía de Pensión Mínima [21] pertenece al Régimen de Ahorro individual con Solidaridad y es un patrimonio autónomo con cargo al cual se completan los recursos que hacen falta para reconocer la pensión mínima que a aquellos afiliados que al llegar a la edad de jubilación no han alcanzado a generarla.

[22] Como se dijo, este Fondo se alimenta con los recursos provenientes de los aportes de los afiliados que en un 0.5% del ingreso base de cotizaciones dedican a este propósito.

4.2.4. Los anteriores mecanismos de efectivización del principio de solidaridad permiten varios propósitos de socialización de los riesgos de invalidez, vejez o muerte de las personas menos favorecidas. Así por ejemplo, las pensiones futuras de quienes hoy en día cotizan con base en el salario mínimo en su momento se verán subsidiadas en aproximadamente un 49.1%.

[23] También en aplicación del principio de solidaridad, con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional, se podrá ampliar la cobertura del sistema mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tendrían acceso a los sistemas de seguridad social. Además, la subcuenta de subsistencia de dicho fondo, permitirá extender la protección a las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico [24] .

[25] 4.3. El salario base de liquidación de la cotización y la tarifa de la misma frente al principio de solidaridad. 4.3.1 El artículo 18 de la Ley 100 de 1993, en la nueva redacción introducida por el artículo 5° de la Ley 797 de 2003, parcialmente acusado, dispone cuál es el salario base de cotización para el sistema de seguridad social en pensiones, indicando lo siguiente:

a. El salario base de cotización, tanto para los trabajadores particulares como para los servidores públicos, es el salario mensual. b. Sin embargo, conforme al inciso aquí acusado, existe un límite a la anterior base de cotización. La regla general en el sector público y en el privado es que el límite a la base de cotización es de veinticinco SLMM. No obstante, para quienes devengan más de veinticinco SLMM, el Gobierno debe reglamentar la base de cotización, que podrá ser hasta de 45 SLMM. Es decir, en el rango entre los veinticinco y los cuarenta y cinco SLMM, la base de cotización puede ser mayor, según la reglamentación que el Gobierno debe expedir para tales efectos.

En desarrollo de esta disposición el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario N° 510 de 2003, el cual, en su artículo 3° prescribe lo siguiente.

“Artículo 3°. La base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite este que le es aplicable al Sistema de Seguridad Social en Salud. Este límite se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo.” c. Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

d. Si se trata de trabajadores que perciben salario de dos o más empleadores, o de trabajadores independientes o contratistas, la base mensual de cotización son los varios salarios acumulados o la totalidad de los ingresos, sin exceder del tope legal de veinticinco SLMM (pudiendo llegar hasta los cuarenta y cinco, según la reglamentación del Gobierno Nacional).

e. En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo [26] . f. En todo caso, el monto de la cotización mantiene siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

g. El tope máximo del monto de la mesada pensional es de veinticinco salarios mínimos. Ahora bien, el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, en la nueva redacción introducida por el artículo 5° de la Ley 797 de 2003, que ahora se examina, se ubica en el Título I de “Disposiciones Generales” del Sistema de Seguridad Social en Pensiones que regula dicha Ley 100, por lo cual el tope fijado a la base salarial de cotización se aplica en los dos subsistemas previstos: el de prima media con prestación definida que administra el Instituto de Seguros sociales, y el de ahorro individual con solidaridad que administran los fondos privados de pensiones. Sin embargo, es necesario tener presente que este tope salarial al que

se refiere la norma acusada se aplica para efectos de liquidar la cotización obligatoria a pensiones en ambos subsistemas, pero que en el régimen el ahorro individual con solidaridad los afiliados pueden cotizar, periódica u ocasionalmente, valores superiores a los límites mínimos establecidos como cotización obligatoria, con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional, para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado.

[27] 4.3.2 De lo anterior se deduce que, en principio, la cotización obligatoria es directamente proporcional al salario. Es decir, a mayor salario, mayor cotización. Sin embargo, esta regla general sólo opera hasta el tope de los veinticinco SLMM. De este límite para arriba, la cotización se mantiene estática, es decir, es igual sin importar que el trabajador devengue mayores salarios o perciba mayores ingresos.

[28] La cotización obligatoria también es directamente proporcional al monto de la pensión. Sin embargo, como excepción a esta regla general, en el rango que va entre los veinticinco y los cuarenta y cinco SLMM, y previa reglamentación del Gobierno Nacional, cabrían cotizaciones sobre bases salariales superiores a veinticinco salarios mínimos, para garantizar pensiones que en todo caso no podrían exceder de veinticinco SLMM [29] .

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.

[30] 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 [31] .

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 [32] , que se destinan exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

De esta manera, aunque la tasa es prevalentemente proporcional, contempla algunos elementos de progresividad, en cuanto prevé la existencia de aportes cada vez mayores a medida que se asciende en la escala salarial, hasta el tope de los veinte salarios mínimos.

4.3.3. El anterior análisis del contexto legal dentro del cual se inserta la disposición acusada muestra los mecanismos de operatividad del principio de solidaridad dentro del sistema de seguridad social en pensiones. En particular este análisis se refiere al salario base y la tarifa aplicables para la determinación de la cotización obligatoria y a los elementos de solidaridad que conllevan.

Ahora bien, como lo plantea el demandante, ciertamente el principio de solidaridad en materia seguridad social en pensiones, entendido como la "práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil” [33] , no alcanza en la reglamentación legal examinada un carácter absoluto, es decir no se prevé una cooperación sin límites entre los anteriores sujetos. La

existencia de límites se evidencia en tasas que no son estrictamente progresivas, en la exigencia de requisitos para acceder a ciertos subsidios que por lo tanto no son absolutamente generales, y de manera particular en la fijación de un tope máximo a la base de cotización.

En efecto, en virtud de lo dispuesto por la disposición acusada, es decir el inciso 5° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, actualmente reglamentado por el artículo 3° del Decreto 510 de 2003, aquellos trabajadores con salarios o ingresos laborales por encima del tope legal máximo no cotizan con fundamento en lo que realmente devengan, sino que lo hacen como si sólo obtuvieran aquel tope, a pesar de que reciben más. Por lo anterior, una parte de sus ingresos no es tenida en cuenta para efectos del alimentar los mecanismos de solidaridad pensional previstos en la Ley, tales como el Fondo de Solidaridad Pensional o el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, y además, como lo denuncia el actor, acaban contribuyendo a estos mecanismos en igualdad de condiciones que aquellos trabajadores que obtienen sólo el tope legalmente fijado, de manera que, porcentualmente, apoyan de menor manera que aquellos los aludidos mecanismos de colaboración solidaria previstos en el sistema. Por ejemplo, un trabajador que perciba 25 SLMM (hoy en día equivalentes a ocho millones novecientos cincuenta mil pesos m/cte ($8´950.000) actualmente cotizará con base en una tasa básica del 14.5%, lo cual arroja una contribución mensual de un millón doscientos noventa y siete mil setecientos cincuenta pesos M/te ($1´297.757); mientras que un trabajador que reciba 50 SLMM (diecisiete millones novecientos mil pesos ($17´900.000) cotizará mensualmente el mismo millón doscientos noventa y siete mil setecientos cincuenta pesos M/te ($1´297.757), de manera que la cotización efectiva acaba siendo de un 7.25% del salario devengado, y no del 14.5% como es la norma general para los trabajadores que no superan el tope legal.

La anterior realidad matemática plantea el interrogante al que se refiere la demanda, relativo a si realmente puede calificarse de solidario e igualitario un sistema en el cual trabajadores económicamente más fuertes contribuyen, porcentualmente hablando, menos que los más débiles.

Para responder el anterior interrogante la Corte estima que, de manera general, es necesario estudiar si el principio de solidaridad y el derecho fundamental a la igualdad tienen en la Constitución Política un carácter limitado o ilimitado. Y de manera particular, es menester estudiar si en materia de seguridad social en pensiones la igualdad y la solidaridad adquiere un carácter absoluto como valor superior, o si, por alguna razón, el deber de responder con conductas de ayuda mutua a favor de los grupos sociales menos favorecidos o en situaciones de debilidad manifiesta puede, en referencia concreta a las cotizaciones que alimentan el sistema, limitarse en cierto grado. Pasa la Corte a detenerse en ello.

5. El carácter limitado de los principios de solidaridad y de igualdad en la Constitución 5.1. De manera general, la doctrina jurídica contemporánea acepta que cada uno de los valores o principios que conforman la parte dogmática de la Constitución es axial como determinante del concepto de Estado que ella postula. Desde este punto de vista, no sería posible prescindir de la eficacia jurídica de ninguno de ellos, sin correr el riesgo de desdibujar el modelo de Estado acogido por la Constitución. Por esa razón, el pensamiento constitucional rechaza la posible existencia de una jerarquía de valores y de principios, que permitiera aplicar unos de manera preferente respecto de otros, de forma tal que la eficacia de los de menor rango se viera, por así decirlo, “suspendida” en ciertos casos, para dar paso a aquella aplicación prevalente de los de presunto mayor rango.

En cambio, la doctrina contemporánea sostiene que, dado que todos los valores y principios constitucionales son consubstanciales al modelo de Estado, ninguno puede estimarse superior o absoluto, por lo cual su proyección normativa, es decir su aplicación práctica, depende de la existencia de los otros valores y principios que igualmente informan el ordenamiento superior, y que merecen igual posibilidad de aplicabilidad concreta o eficacia. Por ello, en determinadas circunstancias puede aparecer cierta tensión entre valores o principios que entran en aparente contradicción, se exige una labor de ponderación por parte del operador jurídico, a fin de dar la mayor proyección posible a cada uno de ellos.

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. Esta realidad ya había sido expuesta por la jurisprudencia de esta Corporación en oportunidades anteriores. Así por ejemplo, en la Sentencia C-1064 de 2001 [34] , se vertieron sobre este tópico los siguientes conceptos:

“La apelación a la solidaridad reforzada en un Estado Social de derecho no puede, sin embargo, llegar al extremo de eliminar la libertad individual y social a través de la materialización de un Estado que, so pretexto de ejercer sus funciones de dirección de la economía, se transforma en uno totalitario . El Estado Social de Derecho tiene el significado, “de crear los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social” [35] .” [36] Así mismo, en la Sentencia T-234 de 2002 se destacó así el carácter limitado del principio de solidaridad:

“El Constituyente de 1991 instituyó la solidaridad como principio fundante del Estado Social de Derecho, al lado del respeto a la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general.

“La Corte ha señalado que la consagración del citado principio constituye una forma de cumplir con los fines estatales y asegurar el reconocimiento de los derechos de todos los miembros del conglomerado social [37] .

“En cuanto a su contenido, esta Corporación lo define como: “ un deber, impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”.

[38] “De esta manera, cada miembro de la comunidad, tiene el deber de cooperar con sus congéneres ya sea para facilitar el ejercicio de los derechos de éstos, o para favorecer el interés colectivo.

“Este postulado se halla en perfecta concordancia con el deber consagrado en el artículo 95.2 de la Carta Política, el cual establece como deber de la persona y el ciudadano “ obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.” “Este deber, que vincula y condiciona el actuar tanto del Estado, como de la sociedad y la familia, no es ilimitado, y por esta razón el intérprete en cada caso particular debe establecer los límites precisos de su exigibilidad .” [39] (Negrillas fuera del original) 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.

5.2. Otro tanto sucede con el principio de igualdad, que, además, desde la perspectiva de los individuos tiene la connotación de ser un derecho fundamental. Respecto de él, reiterada jurisprudencia ha señalado su carácter no absoluto, indicando que admite restricciones en aras de la obtención de objetivos constitucionales relevantes, siempre y cuando tales restricciones sean razonables y no resulten desproporcionadas.

Así por ejemplo, en el pronunciamiento recogido en la sentencia C- 530 de 1993 [40] , la Corte sostuvo que el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permitía conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que ellas se encontraran en distinta situación de hecho, que el trato distinto que se les otorgara tuviera una finalidad admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales, que el supuesto de hecho, la finalidad perseguida y el trato desigual fueran coherentes entre sí, es decir, que guardaran una racionalidad interna; y que, además, se observaran parámetros de proporcionalidad.

En similar sentido, es decir admitiendo el carácter no absoluto del derecho a la igualdad, se ha pronunciado en muchas otras oportunidades esta Corporación. No obstante, reiteradamente ha hecho ver que las limitaciones al mencionado derecho deben estar justificadas por la necesidad de alcanzar un objetivo constitucional relevante y ser razonables y proporcionadas; por eso, aquellas normas que son acusadas de introducir tratos desiguales imponen al juez constitucional estudiar varias cosas: el primer presupuesto lógico que se debe verificar es que la disposición realmente otorgue un trato diferente a personas colocadas en la misma situación de hecho.

Si ello efectivamente ocurre, entonces debe examinar si ese tratamiento desigual persigue alguna finalidad constitucionalmente importante que lo justifique, comprobado lo cual debe establecerse si la limitación al derecho a la igualdad es adecuada para alcanzar tal finalidad. Además, para que dicha restricción de derechos fundamentales sea conforme con la Constitución, se requiere que sea ponderada o proporcional stricto sensu .

“Este paso del juicio de proporcionalidad se endereza a evaluar si, desde una perspectiva constitucional, la restricción de los derechos afectados es equivalente a los beneficios que la disposición genera. Si el daño que se produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr, entonces es desproporcionada y, en consecuencia, debe ser declarada inconstitucional.” [41] 5.3. Específicamente en materia de seguridad social en pensiones, la jurisprudencia también ha admitido el carácter no absoluto del derecho a la igualdad. Así por ejemplo, en referencia concreta a la posibilidad de establecer beneficios pensionales diferentes para una personas respecto de otras, la Corte sostuvo que el carácter progresivo de los derechos sociales implicaba la posibilidad de reconocer distinta categoría de prestaciones a personas de regímenes posteriores, respecto de otras inscritas en regímenes anteriores:

“En consecuencia, el único entendimiento razonable del principio constitucional consagrado en el primer inciso del artículo 13 de la Carta , ofrece una permisión al legislador para que , en ejercicio de sus funciones naturales y en desarrollo de principios esenciales de todo Estado democrático, produzca dentro del ordenamiento jurídico, las mutaciones necesarias para afrontar nuevas necesidades sociales con arreglo a sus propias valoraciones. Y ello, incluso, cuando tal mutación implique otorgar un tratamiento diferenciado a personas o grupos de personas cuya única circunstancia diferenciadora consiste en vincularse al momento en el cual se adoptan o derogan las sucesivas regulaciones .” [42] Y en el mismo sentido:

“En principio, podría afirmarse que el hecho de haberse pensionado en uno u otro momento no constituye un tertium comparationis o criterio de diferenciación válido, que permita aplicar regímenes pensionales distintos entre personas que, por lo demás, desempeñaron exactamente las mismas labores durante su vida. Dicha situación puede resultar en que algunas personas, por el solo hecho de haberse pensionado unos pocos días antes que otras, ceteris paribus resulten recibiendo una mesada más alta o más baja que quienes lo hicieron después.

Sin embargo, toda situación de desigualdad debe analizarse dentro del campo genérico en el cual opera el derecho, que, para el caso, es el de los derechos prestacionales de seguridad social. El alcance de estos está supeditado por restricciones económicas, lo cual significa que, sin perder su naturaleza de derechos, su desarrollo, es decir, el conjunto de prestaciones específicas de las cuales está compuesto el derecho, se incrementa en la medida en que las posibilidades económicas lo permitan. Por lo tanto, es necesario concluir, como lo ha hecho en reiteradas oportunidades esta Corporación, que su alcance depende de la disponibilidad de recursos del sistema en un momento histórico determinado.

“En efecto, si se impusiera al legislador el deber de retrotraer los efectos de la legislación que expida en materia de derechos económicos y sociales, para incluir a quienes estaban sujetos a los regímenes anteriores, se le estaría imponiendo una carga al Estado que, en ocasiones, podría llegar a ser extremadamente onerosa. Tanto, que resultaría impidiendo realizar la finalidad constitucional de ampliar progresivamente el alcance de tales derechos prestacionales.

De lo anterior se deduce que la libertad de determinación en la cobertura de una disposición que amplíe el conjunto de prestaciones en materia de seguridad social debe ser lo suficientemente amplia para permitir el desarrollo progresivo del derecho a la seguridad social. Es por ello que la posibilidad de establecer restricciones razonables al derecho a la igualdad en materia pensional para ampliar progresivamente –cuantitativa y cualitativamente- la cobertura del servicio público de seguridad social, hace parte de la libertad de configuración del legislador.

“Aun así, el carácter progresivo de los derechos de seguridad social en pensiones no puede significar la implementación de un nuevo régimen desproporcionadamente más favorable. Este proceso de tránsito normativo también está sujeto a la Constitución. Entre los principios constitucionales que rigen todo proceso de transformación del derecho legislado algunos son específicos de este momento de cambio, como el que impide que una ley posterior desconozca derechos adquiridos, el principio de favorabilidad en la creación de regímenes especiales, etc. Entre tanto, otros, como el de la proporcionalidad, y el de interdicción de la arbitrariedad, son principios constitucionales generales que cobijan todo el sistema jurídico, y que, en tal medida, se aplican también al proceso de transformación del ordenamiento. En cuanto a estos principios de proporcionalidad y de interdicción de la arbitrariedad, como límites del proceso de transformación legislativa en materia de igualdad –restricciones a la posibilidad de restringir-, la Sentencia C-613 de 1995 antes citada, estableció:

“En síntesis, el principio de igualdad en la ley no impone al legislador una barrera que le impida, como es de su esencia, promover la natural transformación del derecho legislado, ni obliga a aplicar retroactivamente la nueva regulación.

Sin embargo, lo anterior no implica que en el proceso de cambio normativo el legislador carezca de limitaciones constitucionales en materia de igualdad. En efecto, si bien nada obsta para que tal transformación produzca un trato disímil entre situaciones que sólo se diferencian en razón del momento en el cual se consolidaron, también es cierto que para que dicho tratamiento resulte legítimo se requiere que no afecte el principio de proporcionalidad, de no discriminación y, en suma, de interdicción de la arbitrariedad.

Lo anterior, desde luego, además de exigir el respeto a otros principios y derechos constitucionales aplicables a procesos de cambio normativo como, por ejemplo, el respeto a los derechos adquiridos por leyes preexistentes (C.P. art. 58).” [43] Así pues, de todo lo anterior puede concluirse que en cuanto los principios de solidaridad y de igualdad no son absolutos en la Carta Política, ellos pueden ser limitados para dar efectividad jurídica a otros principios, derechos u objetivos constitucionalmente válidos, siempre y cuando la limitación sea razonable y no resulte desproporcionada.

6. Escrutinio de proporcionalidad de la norma acusada en cuanto introduce una limitación a los principios de solidaridad y de igualdad en materia de seguridad social en pensiones.

6.1. El objetivo constitucional que pudo llevar al legislador a limitar el principio de solidaridad en el presente caso. 6.1.1. Como arriba se examinó, en virtud de lo dispuesto por la disposición acusada aquellos trabajadores con salarios o ingresos laborales por encima del tope legal máximo no cotizan con fundamento en lo que realmente devengan, sino que lo hacen como si sólo obtuvieran aquel tope, a pesar de que reciben más. Por eso, una parte de sus ingresos no es tenida en cuenta para alimentar los mecanismos de solidaridad pensional y, además, acaban contribuyendo a estos en igualdad de condiciones que aquellos trabajadores que obtienen sólo el tope legalmente fijado; de manera que, porcentualmente hablando, apoyan de menor manera los aludidos mecanismos de colaboración solidaria previstos en el sistema, lo cual parece desconocer los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Ciertamente, no se exige a todos los trabajadores contribuir en la misma proporción, y justamente a los que más capacidad económica tienen, menos se les pide.

Como también se vio, a pesar de que la solidaridad y la igualdad no son principios absolutos, y por lo tanto pueden verse restringidos en aras de la obtención de objetivos constituciones valiosos, el examen de constitucionalidad de las normas

que introducen tales limitaciones debe verificar que las restricciones sean constitucionalmente aceptables. Para ello, un primer paso del escrutinio que debe llevarse a efecto consiste en indagar a cerca del posible objetivo que persiga la limitación.

Se pregunta entonces la Corte, qué objetivos constitucionales podrían tener importancia a la hora de limitar los principios de solidaridad e igualdad en materia de seguridad social en pensiones; por qué razón en esta materia el legislador no diseñó un régimen en el cual tales principios se vieran desarrollados sin restricciones. A este respecto encuentra que una de las prescripciones contenidas en la propia ley, otros datos obtenidos de sus antecedentes históricos, y también algunos de los principios y declaraciones que recogen los instrumentos internacionales en materia de seguridad social, arrojan elementos que muestran qué otros principios constitucionales entraron en juego para restringir el alcance de los de solidaridad e igualdad en el diseño de la fórmula de liquidación de las cotizaciones a seguridad social.

6.1.2. 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 7° 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.

[44] 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. Esta prescripción legal hace que, por ejemplo, para un trabajador remunerado con 25 SLMM ($8´950.000), la parte de la cotización a cargo del empleador equivalga a la suma de novecientos setenta y tres mil trescientos dieciocho pesos mensuales ($973.318).

6.1.3. De otro lado, no pasa desapercibido a la Corporación que el legislador encontró que existía una relación entre la tasa legal de cotización, que obviamente influye en el monto del aporte, y el producto interno bruto nacional. En efecto, cuando en el artículo 7° de la Ley 797 de 2003 se fija la tasa de cotización y se prevén incrementos progresivos de la misma, el último incremento decretado a partir de 2008 se supedita a que el crecimiento del producto interno bruto colombiano haya alcanzado cierta meta. Dice así el inciso correspondiente:

“A partir del 1° de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un (1%) punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos (2) años anteriores .”(Resalta la Corte) 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.

6.1.4. Adicionalmente, la Corte observa que este tipo de consideraciones fueron explícitamente formuladas dentro del debate del proyecto que vino a ser la Ley 797 de 2003. Así por ejemplo, en la ponencia para primer debate en la Cámara se leen las siguientes reflexiones relativas a la influencia en la generación de empleo que pueden tener el monto de las cotizaciones para pensiones:

“3.2 Monto de la cotización “Teniendo en cuenta el impacto que en la generación de empleo produce el incremento de la cotización , los ponentes consideramos que solo hasta el 2004 se puede aumentar 1% de la cotización que equivale a $3.090. Este incremento representa para los empleadores $225 mil millones. Para los trabajadores se incrementa su

cotización en un 25%. Así, para un trabajador de salario mínimo el aumento será de $772,50. Para dos salarios mínimos será de $1.545. Para tres salarios mínimos $2.317,50. Para cuatro salarios $3.090.

En el 2005 se aumentará el monto de la cotización en 0.5% y en el 2006 otro 0.5%. Quedaría la cotización en 12.5% más 3% para administración y primas de los seguros previsionales, para un total de 15.5% para quienes tienen ingresos iguales o inferiores a cuatro (4) salarios mínimos." [45] Aunque la reflexión anterior analiza específicamente la incidencia de la tasa en el monto de la cotización y su impacto en la capacidad de generación de empleo, es natural que la base de cotización también influye en dicho monto de cotización y, por ende, en la referida capacidad de generación de empleo.

De similar forma, en la ponencia para primer debate en el Senado, criticando la propuesta gubernamental el ponente expresó: "Si de programas contra el desempleo se trata, no son precisamente los incrementos de las cotizaciones las vías para lograr reactivar la economía, por cuanto los aportes parafiscales a cargo de los empleadores, aducen estos, deben reducirse, para hacer más competitivas las empresas." [46] Igual preocupación se percibe en la exposición de motivos al Proyecto de ley correspondiente:

"Para esto, debemos aprender a identificar y ofrecer a los empresarios y trabajadores, mejores oportunidades para la generación de empleo. Esto, lógicamente, debe estar sustentado con programas que permitan una mejor empleabilidad que, son el resultado, entre otras, de una capacitación para el oficio productivo.

Todo lo anterior debe ir acompañado de unos mecanismos que den confianza a los empleadores y trabajadores para que puedan encontrar diferentes mecanismos de participación, y el Estado, a su vez, pueda definir un sistema integral de protección social que, por su viabilidad financiera, genere tranquilidad a todos los involucrados en el desarrollo integral de nuestro país.

Dentro de este marco, se busca generar un sistema integral de protección y promoción del empleo, el Gobierno Nacional busca introducir cambios importantes al sistema de pensiones que, acompañados de otros instrumentos que estamos trabajando, permitan recuperar la dinámica económica existente años atrás, la cual debe, indudablemente, estar precedida por sistemas que, como el pensional, sean viables y generen una gran rentabilidad social." [47] 6.1.5. Como corolario de las anteriores reflexiones, la Corte entiende que ciertas consideraciones relativas a la necesidad de proteger la generación de empleo son relevantes a la hora de definir el régimen legal de cotizaciones obligatorias para seguridad social en pensiones. 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.

[48] 6.1.6 Adicionalmente la Corte detecta que, dado que la cotización no es cubierta enteramente por el trabajador, sino que en un 75% es pagada por el empleador, si no existieran topes a la base salarial de cálculo de tal cotización, los costos de la contratación laboral de trabadores altamente capacitados se incrementarían de manera importante, desestimulando este tipo de vinculación contractual, y de paso la investigación, la ciencia, la tecnología, la especialización técnica y profesional y la alta capacitación en sí misma, que son objetivos constitucionales relevantes al tenor de lo dispuesto por los artículos 70 y 71 superiores.

[49] 6.1.8. Así pues, la Corte ha encontrado que, en la determinación legal del salario base de cotización para pensiones, los límites impuestos a la proyección práctica de los principio de solidaridad y de igualdad devienen de la necesidad de alcanzar objetivos constitucionalmente válidos, como lo son la generación de empleo en general, y la protección del empleo altamente calificado en particular. No obstante, lo anterior no es suficiente para establecer la constitucionalidad

del tope máximo señalado en el inciso 5° del artículo 5° de la Ley 797 de 2004, pues conforme a la jurisprudencia, el juez constitucional debe además analizar si el medio empleado por el legislador resulta razonable y proporcionado. Para entonces a hacer el escrutinio respectivo.

6.2 Examen de la razonabilidad de la limitación introducida por el legislador a los principios de solidaridad e igualdad, en la definición del tope del salario base de liquidación de la cotización para seguridad social en pensiones. Procedencia de un escrutinio estricto de proporcionalidad.

6.2.1 La Corte estima que, en cuanto la norma ha sido cuestionada por desconocer un principio y un derecho fundamentales -solidaridad e igualdad- procede un juicio estricto de razonabilidad. En efecto, en ocasiones similares en las cuales mediaban objetivos constitucionales de tipo económico para justificar la restricción de derechos fundamentales, la Corte procedió de esa manera. Así lo hizo, por ejemplo, al estudiar las limitaciones impuestas al derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo del salario en el caso de los servidores públicos, cuando sostuvo que la intensidad del juicio de razonabilidad dependía de la relevancia constitucional de los valores que podrían ponerse en riesgo con la medida que era objeto de análisis. La intensidad del juicio de constitucionalidad debía ser estricta, dijo entonces la Corte, pues a pesar de que la norma demandada era de contenido económico, lo que estaba en juego no era solamente eso, sino su incidencia directa en el goce efectivo de derechos constitucionales.

[50] 6.2.2. Ahora bien, 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.

6.2.3. El fin perseguido por el legislador al restringir la proyección de los principios de solidaridad e igualdad en la norma acusada. En cuanto al primer paso del juicio, la Corte en las líneas anteriores ya ha examinado las razones que llevaron al legislador a fijar topes salariales a la base de cotización para pensiones, por lo cual estima que no es necesario volver ahora sobre el tema. Además, también se vio que tales razones constituyen objetivos constitucionalmente valiosos. 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, en especial a partir de 1997, provocando un grave deterioro de las condiciones de vida de millones de colombianos. Según datos oficiales, el desempleo para el año 2003, cuando la ley bajo examen fue expedida, era de 16% en todo el país y 18% en las principales ciudades, mientras que la informalidad alcanzaba el 61% del empleo urbano y la casi totalidad del empleo rural [51] .

6.2.4. El medio utilizado por el legislador para obtener los fines constitucionales mencionados. Al parecer de la Corte, la restricción del alcance de los principios de solidaridad y de igualdad en la presente oportunidad, más que dirigirse a generar empleo o a proteger el trabajo altamente capacitado, se encamina a no obstaculizar estas metas; es decir, el legislador procura no aumentar exageradamente los costos prestacionales de la contratación laboral, para no desestimular de manera general la vinculación de trabajadores, y particularmente de personal especialmente preparado.

Ahora bien, la manera concreta escogida en este caso por el legislador para no obstaculizar tales metas no se encuentra expresamente prohibida en la Constitución. Antes bien, en la Carta se prevé que al Congreso de la República, mediante la ley, le compete definir los términos en los cuáles se prestará el servicio público de seguridad social en pensiones (C.P art. 48), para lo cual debe tener en cuenta, entre otros factores, la obligación estatal de intervenir la economía para dar

pleno empleo a los recursos humanos (C.P arts. 54 y 334). Incluso, a la luz de las recomendaciones y conclusiones recogidas en los instrumentos internacionales arriba mencionados relativos al tema de seguridad social, el legislador tiene la obligación de "prever la evolución futura de los mecanismos de protección social y sus efectos sobre el conjunto de la economía" [52] .

Estos instrumentos reconocen también "la estrecha relación y mutua influencia existente entre la financiación de las modalidades profesionales de protección, obtenida a través de cotizaciones, y las políticas de empleo [53] ", y advierten sobre la conveniencia de compatibilizar ambas. Por su parte, la Recomendación Número 67 de la O.I.T. indica que el costo de las prestaciones deberá distribuirse de manera que no ocasione trastornos a la producción. Así pues, el legislador tiene la obligación de ponderar los efectos del régimen de cotizaciones sobre la generación de empleo, y de adoptar medidas legislativas que tengan en cuenta tales efectos. En este sentido, la medida que ahora se examina no sólo no está constitucionalmente prohibida, sino que antes bien parece exigida por la obligación del legislador de medir los efectos de las obligaciones que impone en materia de seguridad social.

Por todo lo anterior, la fijación de topes salariales a la base de cotización para pensiones es una medida constitucionalmente válida. 6.2.5.

La relación entre el medio escogido por el legislador y los fines constitucionales buscados. A juicio de la Corte, 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.

De otro lado la fijación de topes salariales resulta adecuada y útil para los fines propuestos, pues evidentemente reduce los costos económicos de contratación laboral que provienen de la obligación de cubrir el 75% de la cotización para pensiones correspondiente a cada trabajador. En el caso de los trabajadores independientes, igualmente reduce los costos de producción que se derivan de la obligación en que se encuentran esta categoría de empresarios de cotizar para seguridad social en pensiones. Como se vio, esta relación entre los montos de la cotizaciones y la capacidad de la economía para generar empleo es expresamente mencionada por los instrumentos internacionales en materia de seguridad social. Existe pues una coherencia o racionalidad interna entre el medio utilizado por el legislador y el fin perseguido por él.

6.2.5. Finalmente debe la Corte estudiar la proporcionalidad concreta de la limitación introducida a los principios de igualdad y solidaridad en el presente caso, para lo cual debe establecer si el sacrificio de derechos resulta excesivo frente a los beneficios sociales obtenidos. En este punto la Corte aprecia que existen algunos ingrediente normativos importantes que contribuyen a definir el asunto.

El primero de estos ingredientes tiene que ver con la existencia de topes a los montos de pensión, correlativos a los topes salariales de cotización. 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 [54] 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.

No sobra recordar que la Corte se ha referido en otras oportunidades a la constitucionalidad de fijación legal de topes a la pensión; sobre el tópico, en la Sentencia C-155 de 1997 [55] , afirmó lo siguiente:

“Al establecer unos topes máximos a la mesada pensional, el legislador protege los recursos existentes para el pago de las pensiones, a fin de asignarlos preferencialmente a aquellos que se encuentran en una escala económica inferior. Al limitar el monto máximo de la mesada pensional a quince o a veintidós salarios mínimos, según el caso, el legislador emplea una justificación objetiva, clara y razonable: dar especial protección a aquellos pensionados que devengan una pensión inferior a 15 salarios mínimos;

ello en virtud a que el derecho a la seguridad social se ve desarrollado a través del principio de solidaridad, para proteger la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones y mantener el uso racional de los recursos económicos esencialmente limitados.” En el mismo sentido, en la Sentencia T-1752 de 2000 [56] respecto de las razones por las cuales se establecen límites al monto de las pensiones se dijo esto:

“Aun así, a pesar de que existe una correlación innegable entre el reconocimiento del trabajo realizado y el monto de la pensión de jubilación, consideraciones de interés general, en concordancia con el deber de solidaridad, hacen que sea necesario matizar esta equivalencia. Por un lado, debido a cuestiones de tipo financiero [57] que le dan estabilidad al sistema, y que están encaminadas a realizar los principios constitucionales de eficacia y eficiencia y, en particular, a asegurar la continuidad en la prestación del servicio. Por otro lado, este principio de equivalencia entre trabajo y pensión se ve restringido por razones de justicia distributiva que propenden por darle universalidad y mejorar la prestación del servicio o, lo que es igual, por desarrollar progresivamente los alcances del derecho a la seguridad social.

De este modo se puede concluir que las medidas dirigidas a garantizar estos principios deben ser razonables, resultado de la ponderación entre los bienes constitucionales protegidos –reconocimiento del trabajo por una parte, y eficiencia y solidaridad por la otra-. ” También en la Sentencia T-1016 de 2000 [58] la Corte justificó nuevamente la existencia de topes a las pensiones, siempre y cuando se parta de la base de que es el salario el factor que primordialmente debe ser tenido en cuenta para fijar la mesada pensional:

“Las normas anteriores a la ley 100, en lo referente a las pensiones, tuvieron en cuenta el salario o sueldo que devengaba el aspirante a jubilado y no el que devengara otra persona que ocupara cargo diferente. La ley 100 también tiene en cuenta el salario mensual del trabajador o extrabajador (artículo 18).

El legislador podía y puede señalar el porcentaje sobre dicho salario o topes, pero nunca excluir el salario del trabajador como elemento calificador del monto pensional.

Uno de los topes es el del límite de 20 salarios mínimos. Y hay trato discriminatorio si quien teniendo derecho a la pensión con un tope de 20 salarios mínimos no se le reconoce ello mientras a todos los demás pensionados que recibieron salarios superiores a ese tope sí se les reconoce la pensión hasta tal límite.” Igualmente la Corte ha estimado que la fijación de topes al monto de la mesada pensional tiene que ver con la existencia de topes a la base de cotización; en este sentido ha dicho:

“El Congreso entonces puede , como en efecto lo hizo, en los artículos 2 de la Ley 71 de 1988 y 2 de la ley 4 de 1976, reformar las leyes existentes, adecuándolas a las necesidades sobrevinientes, a los cambios a nivel político, social y económico, y en el caso particular, fijar y establecer topes máximos y mínimos en el valor de las mesadas pensionales de vejez y jubilación, los cuales, se repite, fueron modificados en virtud de la entrada en vigencia de los artículos 18 y 35,

parágrafo único de la Ley 100 de 1993...” [59] Nótese cómo en el pronunciamiento en cita la Corte alude expresamente a que la posibilidad de fijar topes a las mesadas pensionales tiene que ver con la entrada en vigencia de la norma sobre límites a la base salarial de cotización (Artículo 18 de la Ley 100de 1993).

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 [60] , 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.

De otro lado, si bien actualmente, en virtud de lo reglamentado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 510 de 2003, en todos los casos la base de cotización será como máximo de veinticinco SLMM, lo cierto es que el legislador prevé la posibilidad de que dicho límite superior llegue a los cuarenta y cinco SLMM, equivalentes hoy en día a dieciséis millones ciento diez mil pesos M/cte. ($16´110.000). Esta posibilidad, que se aplica sin alterar el límite máximo del monto de la pensión, significa una proyección amplia del principio de solidaridad y atenúa en gran medida la restricción del de igualdad.

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.

6.2.4. De todo lo anterior puede concluirse que las limitaciones al derecho a la igualdad y al principio de solidaridad introducidas por la norma acusada son proporcionales y entran en el ámbito de la libre configuración legislativa del Congreso de la República, por lo cual no desconocen la Constitución.

VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, R E S U E L V E :

Primero: INHIBIRSE de llevar a cabo un pronunciamiento de fondo respecto del inciso 5° y el parágrafo 3° de la Ley 100 de 1993, por carencia actual de objeto.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el inciso 5° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, únicamente por los cargos analizados en la presente decisión.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. JAIME ARAUJO RENTERÍA Presidente ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GÁLVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Se refiere a las cotizaciones adicionales a la básica, que regula el artículo 7° de la Ley 797 de 2003 en los siguientes términos:

“Los afiliados que tengan un ingreso mensual igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán a su cargo un aporte adicional de un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización, destinado al fondo de solidaridad pensional, de conformidad con lo previsto en la presente ley en los artículos 25 y siguientes de la Ley 100 de 1993.

Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así:

de 16 a 17 smlmv de un 0.2%, de 17 a 18 smlmv de un 0.4%, de 18 a 19 smlmv, de un 0.6%, de 19 a 20 smlmv, de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia, del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente ley.” [2] Al respecto pueden verse, entre otras, las sentencias C-454 de 1993, C-457 de 1993, C-467 de 1993, C-541 de 1993, C-103 de 1993, C-377 de 1993, C –047 de 1994, C-104 de 1994, C-505 de 1995, C-471 de 1997, C-480 de 1998, C-520 de 1999, y C-521 de 1999.

[3] El tenor del artículo 24 de la Ley 797 de 2003 es el siguiente: Artículo 24. La presente ley rige al momento de su publicación y deroga los artículos 30y 31 de l a Ley 397 de 1997 y demás normas que le sean contrarias.

(La Ley fue publicada el 29 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial N° 45.079 [4] Actualmente, para el año 2004, el salario mínimo legal mensual de los trabajadores de los sectores urbano y rural está fijado en la suma de trescientos cincuenta y ocho mil pesos m/cte.

($ 358.000 m/cte.). Por lo tanto, veinticinco salarios mínimos equivalen hoy en día a la suma de ocho millones novecientos cincuenta mil pesos m/cte ($8´950.000).

[5] “ CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

...” [6] “ CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

...” [7] Sentencia T-550/94. [8] Ley 100 de 1993, artículo 2°. [9] Ibidem [10] Ibidem [11] Sentencia C-126 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero [12] Ibidem [13] Cf. Sentencia C-655 de 2003, M.P Rodrigo Escobar Gil.

[14] Cf. Sentencia C-967 de 2003. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. [15] Cf. Ley 797 de 2003, artículo 2° [16] Ley 797 de 2003, art. 17. [17] Cf. Ley 797 de 2003, artículo 20.

[18] Ley 797 de 2003, artículo 2° [19] Cf. Ley 100 de 1993, arts. 25 y siguientes y Ley 797 de 2003, art. 20. [20] Ley 797 de 2003, artículo 8, parágrafo 1°.

[21] Cf. Ley 100 de 1993, artículo 65 modificado por el artículo 14 de la Ley 797 de 2003. [22] La pensión mínima es la definida en el artículo 35 de la Ley 100 de 1993, y corresponde al valor del salario mínimo legal mensual vigente.

[23] Este dato es tomado de la intervención del Ministerio de Hacienda dentro expediente D-4603, correspondiente al proceso que culminó con la Sentencia C- 967 de 2003, que declaró al constitucionalidad de la expresión “En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente”, contenida en el artículo 5º de la Ley 797 de 2003.

[24] La edad para acceder a esta protección es de tres (3) años inferior a la que rige en el sistema general de pensiones para los afiliados.

[25] (Ley 797 de 2003, art. 2°). [26] Esta regla fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-967 de 2003, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

[27] Ley 100 de 1993, artículo 62. [28] Dado que mediante el Decreto 510 de 2003 el Gobierno Nacional reglamentó el inciso 5° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003 precisando que en todos los casos la base de cotización será como máximo veinticinco salarios mínimos, actualmente no opera la posibilidad de liquidar la cotización sobre bases salariales superiores a dicho monto. No obstante, el Gobierno podría variar esta reglamentación para autorizar topes máximos de la base de cotización que podrían llegar hasta los cuarenta y cinco SLMM.

[29] Hoy en día, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3° del Decreto 510 de 2003 no existe esa posibilidad, pero el Gobierno podría modificar el tope del salario base de cotización, sin sobrepasar el límite de los 45 SLMM.

[30] No obstante, actualmente tal mecanismo de solidaridad no opera, pues, como se dijo, la Reglamentación del Gobierno Nacional prevé, en todos los casos, un tope máximo de 25 SLMM al salario base de cotización, para garantizar pensiones futuras de este mismo monto.

[31] El 50% de este 1% adicional se destina a alimentar la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional. El otro 50% a alimentar la subcuenta de subsistencia de dicho Fondo. Cf. Ley 797de 2003, Art. 8° [32] De 16 a 17 SLMM, de un 0.2%; de 17 a 18 SLMM, de un 0.4%; de 18 a 19 SLMM, de un 0.6%; de 19 a 20 SLMM, de un 0.8% y superiores a 20 SLMM, de 1%.

[33] Ley 100 de 1993, artículo 2°. [34] M.P Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. [35] Ernst Wolfgang Böckenförde, Estudios sobre Estado de Derecho y democracia, Ed.

Trotta, Madrid 2000, p. 37. [36] En esta sentencia se examinó la constitucionalidad del artículo 2°, parcial, de la Ley 628 de 2000. “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31° de diciembre de 2001”, acusada de no haber incluido un rubro para reajustar los salarios de los servidores públicos.

[37] Sentencia T-209/99. [38] Sentencia T-550/94. [39] Sentencia T-434 de 2002. M.P Rodrigo Escobar Gil. En esa oportunidad el actor había interpuesto la acción de tutela contra la empresa Protection Techonology S.A., solicitando que se le protegiera su derecho a la vida, el cual consideraba vulnerado por la actitud asumida por la accionada al haberle cancelado de manera unilateral su contrato de trabajo sin justa causa, pues aducía que el despido se debía a su condición de enfermo de SIDA. Sin embargo, se pudo comprobar que la empresa, en desarrollo del principio de solidaridad, mantuvo a su trabajador en licencia remunerada por un lapso de un año y medio, actuación acorde con el principio de solidaridad, que desvirtuaba la inmediatez entre la comunicación de la enfermedad al empleador y el despido. La sentencia se abstuvo de dar la orden de reintegrar al trabajador pero en cambio ordenó que el tutelante fuera encuestado por el SISBEN para determinar si tenía derecho a afiliase al Régimen Subsidiado de Seguridad social en Salud. .

[40] M.P. Alejandro Martínez Caballero [41] Sentencia C-448 de 1997, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre este tema también pueden consultarse entre otras, las sentencias C-371 de 2000, C-110 de 2000, C-093 de 2001, C-068 de 1999, C-309 de 1997 y C-741 de 1999.

[42] Sentencia C-613 de 1995 [43] T-1752 de 2000 [44] Se trata de los trabadores independientes, quienes cotizan sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

[45] Ponencia para primer debate en la Cámara De representantes al proyecto de Ley 056 de 2002, Senado, 055 de 2002, Cámara Gaceta del Congreso N° 508 del 15 de noviembre de 2002.

[46] Ponencia para primer debate en el Senado al Proyecto de Ley 056 de 2002 Senado, 055 de 2002, Cámara. Gaceta del Congreso 533 de 22 de noviembre de 2002.

[47] Juan Luis Londoño de la Cuesta. Exposición de motivos al proyecto de Ley 056 de 2002 Senado, 055 de 2002, Cámara. Gaceta del Congreso 350 de 2002.

[48] La importancia de estas consideraciones relativas a la promoción de las condiciones adecuadas para la generación de empleo, y del peso que cobran a la hora de regular del régimen de cotizaciones a seguridad social, es puesta también en evidencia por algunos instrumentos internacionales en esta materia, en especial por el Acuerdo sobre seguridad social en Iberoamérica, adoptado por la "Reunión de Ministros Máximos Responsables de la Seguridad Social en Iberoamérica" llevada a cabo en Madrid (España) en 1992, por la Recomendación Número 67 de la O.I.T. sobre la Seguridad de los medios de Vida, adoptada en Filadelfia el 20 de abril de 1994 y por la Declaración de 1992 de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Declaración de Acapulco) [49] C.P Artículo 70 .

" El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional...." "Artículo 71:

La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades." [50] Cf. Sentencia C-1017 de 2003.M.P Rodrigo Escobar Gil. Manuel José Cepeda Espinosa.

[51] Información tomada de la exposición de motivos al proyecto que devino en la Ley 878 de 2003, por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

Gaceta del Congreso , No 350, pag 23. [52] "Acuerdo sobre seguridad social en Iberoamérica", adoptado por la "Reunión de Ministros Máximos Responsables de la Seguridad social en Iberoamérica" llevada a cabo en Madrid (España) en 1992.

[53] Ibidem [54] En "principio" , pues la norma acusada permite fijar topes hasta de cuarenta y cinco SLMM para garantizar pensiones de sólo 25 SLMM.

[55] M.P Fabio Morón Díaz. [56] M.P. Cristina Pardo Schlesinger [57] Ver en este sentido las consideraciones de la Corte respecto al establecimiento de un tope máximo para las pensiones, Sentencia C-155 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz).

[58] M.P Alejandro Martínez Caballero [59] Sentencia C-155 de 1997, M.P Fabio Morón Díaz. [60] Cf. Sentencia C-655 de 2003, M.P Rodrigo Escobar Gil.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.