COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/259/09

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/259/09
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala es
Magistrado ponente	Mauricio González Cuervo
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Dc) Demanda De Inconstitucionalidad Por Omision Legislativa Relativa
- Demanda De Inconstitucionalidad Por Omision Legislativa Relativa
- Omision Legislativa Absoluta
- Omision Legislativa Relativa
- Demanda De Inconstitucionalidad Por Omision Legislativa Absoluta
- Sistema General De Pensiones

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar EXEQUIBLES el literal a) del artículo 2º y la expresión “los trabajadores independientes” del numeral 1º del artículo 3º de la Ley 797 de 2003. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. NILSON PINILLA PINILLA Presidente MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrado GRABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado CRISTINA PARDO SCHLESINGER…

Texto completo

C-259-09 SENTENCIA C-259/09 SENTENCIA C-259/09 (Abril 2, Bogotá DC) DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA- Inexistencia La Corte encuentra que la supuesta omisión legislativa relativa aducida por el demandante no tiene lugar en el presente caso, toda vez que recientemente, el parágrafo del artículo 2º de la Ley 1250 de 2008, que dispone que las personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones –durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de tal ley- resuelve la queja del actor respecto de la obligación de cotizar para el sistema pensional por quien dispone tan sólo de los ingresos correspondientes a menos de un salario mínimo legal. Esto implica que el vacío legislativo que el demandante alegaba dejó de existir.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA- Presupuestos La Corte ha establecido los presupuestos para que se entienda configurada una omisión legislativa relativa: (i) la existencia de una disposición frente a la cual se predique la omisión; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado con el fin de dar un trato

idéntico o similar a situaciones expresamente contempladas en él, o, que el precepto excluya un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que resulte esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta Fundamental; (iii) que la exclusión de los casos, ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica carezca de un principio de razón suficiente;

(iv) que la falta de justificación genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente al Legislador.

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA -Concepto OMISION LEGISLATIVA RELATIVA -Concepto DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA -Incompetencia de la Corte Constitucional DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA -Competencia de la Corte Constitucional SISTEMA GENERAL DE PENSIONES -Características /SISTEMA GENERAL DE PENSIONES - Afiliación obligatoria SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Afiliación obligatoria de trabajadores independientes SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Condiciones para no afiliación obligatoria de trabajadores independientes/ SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Carácter temporal de afiliación voluntaria de trabajadores independientes SISTEMA GENERAL DE PENSIONES -Base de cotización para trabajadores independientes SISTEMA GENERAL DE PENSIONES -Cotización mínima para trabajadores independientes Referencia:

expediente D-7397 Actor: Diego Javier Bonilla Durán. Demanda de inconstitucionalidad: contra el literal a) del artículo 2º y el numeral 1º del artículo 3º (parciales) de la Ley 797 de 2003.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo I. ANTECEDENTES. 1. Norma demandada. El ciudadano Diego Javier Bonilla Durán, demanda la inconstitucionalidad de las expresiones “la afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes” y “los trabajadores independientes” contenidas en su orden en el literal a) del artículo 2º y en el numeral 1º del artículo 3º de la Ley 797 de 2003 (lo demandado, subrayado):

“LEY 797 DE 2003 [1] (enero 29) 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 2°. Se modifican los literales a), e), i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho artículo con los literales l), m), n), o) y p), todos los cuales quedarán así:

Artículo 13. Características del Sistema General de Pensiones. a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes ;

(…) Artículo 3°. El artículo 15 de la Ley 100 de 1993, quedará así: Artículo 15. Afiliados. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones: 1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. (..)” (Negrilla adicionada) 2. Fundamentos de la demanda.

2.1. El ciudadano Bonilla Durán sostiene que la inconstitucionalidad de los artículos 2º, literal a) y 3º, numeral 1º (parciales) de la Ley 797 de 2003, se genera por una omisión legislativa relativa, que se presenta en la normatividad acusada, la cual conlleva la vulneración de los artículos 11, 13, 48, 49, 53 y 93 de la Carta Política en concordancia con los artículos 2, 4, 9, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vinculados al ordenamiento jurídico a través del bloque de constitucionalidad.

2.2. Como cargo único de inconstitucionalidad contra los artículos 2º literal a) y 3º numeral 1º (parciales) de la Ley 797 de 2003, señala: - Respecto del literal a) del artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que reza:

“a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes , se presenta una omisión legislativa relativa, toda vez que el legislador no fijó en el supuesto de hecho de la norma el tipo o clase de trabajadores independientes obligados a cotizar a pensión, pues existen trabajadores independientes que solo pueden cotizar para salud por falta de recursos para cotizar a pensión.

- Así mismo, al estipular el numeral 1º (parcial) del artículo 3º de la Ley 797 de 2003 que serán afiliados al Sistema General de Pensiones: “1. En forma obligatoria :

(..), los trabajadores independientes (..)”, se genera la misma omisión legislativa relativa. 2.3. Sostiene que los diferentes trabajadores independientes no poseen iguales condiciones económicas para realizar la cotización obligatoria al sistema de pensiones, pues no es lo mismo un trabajador independiente que posee la calidad de comerciante y percibe ingresos superiores a diez o veinte salarios mínimos mensuales vigentes a otros que no ostentan esa condición y perciben un ingreso mensual variable, inclusive por debajo del salario mínimo mensual vigente.

Precisa que se configura una omisión legislativa relativa con las normas acusadas, en tanto: (a) existen las normas sobre las que se predica la omisión legislativa relativa - artículos 2º literal a) y 3º numeral 1º (parciales) de la Ley 797 de 2003; (b) el legislador omitió regular la situación de cotización obligatoria a pensiones de aquellos trabajadores independientes sin capacidad de pago, esto es, aquellos que devengan menos de un salario mínimo y un salario mínimo legal mensual vigente; c) dicha exclusión, o en este caso inclusión de modo genérico y no específico, no obedece a una razón objetiva y suficiente, toda vez que es imposible imponer cargas económicas que redundan en la disminución y posible vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital y la igualdad; (d) la omisión carece de razón objetiva y suficiente, produce una ostensible desigualdad, frente a las personas que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y (e) es deber del legislador emitir leyes que erradiquen las circunstancias de debilidad manifiesta de los trabajadores independientes sin capacidad de pago.

3. Intervenciones. Ministerio de la Protección Social. 3.1. Las normas acusadas no violan el ordenamiento superior y tampoco se está frente a una omisión legislativa relativa.

3.2. De la lectura de las normas demandadas, se infiere que éstas, al contrario de excluir a los trabajadores independientes de las consecuencias de la norma, los incluye de forma general. Por tanto, no sería posible hacer un análisis de constitucionalidad de la norma demandada, ya que no se estaría frente a un caso de omisión legislativa relativa sino absoluta, toda vez que el legislador no reguló el tema de los trabajadores independientes cuyos ingresos no sean suficientes para realizar cotizaciones tanto al Sistema General de Pensiones como al de Salud.

3.3. Frente a dicha norma, la Corte en la Sentencia C-714 de 1998 señaló, que estas disposiciones "descansan en la libertad que la Constitución le otorga al legislador para diseñar el sistema o los subsistemas de seguridad social que mejor se adecuen a los propósitos que éste debe cumplir dentro de un estado social de derecho y para disponer que ella se extienda de manera, progresiva, cuantitativa y cualitativa a la totalidad de la población colombiana según los artículos 46 y 48 superiores"

3.4. Las normas demandadas parcialmente parten de la base que el trabajador independiente tenga una fuente de ingresos que le permitan efectuar las cotizaciones al sistema, al respecto la Corte en Sentencia C-1089 de 2003, dijo:

"Para el caso de los trabajadores independientes necesariamente ha de entenderse que la obligatoriedad de los aportes a que aluden las expresiones acusadas por el actor surge de la percepción de un ingreso que permita efectuarlo, y que la exigencia de cotizar a partir de un ingreso base "que no podrá ser inferior al salario mínimo" y que "deberá guardar

correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado a que alude el literal a) del parágrafo 1º del numeral 1 del artículo 15 de 1a Ley 100, tal como quedó modificada por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003, parte del mismo supuesto.

Resultaría en efecto contrario al principio de igualdad que se pudieran entender dichas normas en el sentido de poder exigir a los trabajadores independientes la cotización al sistema independientemente de que perciban o no ingresos, mientras que para quienes tienen una vinculación laboral o un contrato de prestación de servicios dicha cotización resulta obligatoria solamente en tanto dure la vigencia de la relación laboral y de contrato de prestación de servicios. Una interpretación en este sentido daría razón al actor en cuanto a la inequidad que se generaría para los trabajadores independientes que se verían obligados a contribuir al sistema sin que su participación en el mismo guardara relación alguna con la realidad de sus ingresos, mientras que dicha exigencia no se plantearía para quienes tienen una vinculación laboral o un contrato de prestación de servicios.

(...) Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de los apartes acusados, por los cargos planteados por el actor, en el entendido que la expresiones "El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado" contenidas en el literal a) del referido parágrafo presuponen la existencia de un ingreso efectivo por parte del trabajador independiente para hacer obligatoria su cotización ." (subraya fuera de texto) Sin perjuicio de lo anterior, dada la problemática generada frente a situaciones particulares y concretas de los trabajadores independientes, que no tiene capacidad de pago para cotizar al sistema de salud y al de pensión, ha tratado de establecer mecanismos para evitar tales inconvenientes. Es así como el legislador en el texto del artículo 2° del proyecto de Ley 21 de 2007, dispone lo siguiente:

"Artículo 2°. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, adicionase un parágrafo del siguiente tenor:

"Parágrafo: las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligados a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley.

"Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente parágrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección económica para la vejez de esta franja poblacional.

" Dicha disposición cuando entre en vigencia permitirá a su vez dar aplicación al Decreto 3085 de 2007 [2] . 3.5. Por lo expuesto, el Ministerio considera que las normas demandadas se ajustan a la Constitución y si bien desde cierto punto de vista puede aducirse un vacío normativo, éste actualmente fue objeto de regulación por parte del legislador mediante el proyecto de ley antes mencionado [3] , sin el cual, tampoco sería posible afirmar que las normas demandadas resulten inconstitucionales, ya que por el contrario, son desarrollo de lo establecido en el artículo 48 de la C.P.

4. Concepto del Procurador General de la Nación. 4.1. La obligación de cotizar para pensión debe hacerse según la vinculación laboral o la capacidad de pago del trabajador independiente. Esto está regulado en los artículos 15, numeral 1, parágrafo 1, literal a), y 19 de la Ley 100 de 1993, modificados, respectivamente, por los artículos 3º y 6º de la Ley 797 de 2003 [4] .

4.2. El problema que plantea el demandante en la presente acción ya fue resuelto por la Corte en la Sentencia C-1089 de 2003, en la que declaró exequible la expresión "El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado"

contenida en el literal a) del parágrafo 1º del numeral 1º del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, bajo el entendido que se presupone la existencia de un ingreso efectivo por parte del trabajador independiente para hacer obligatoria su cotización.

4.3. La Corte debe declararse inhibida para conocer de la demanda debido a que los cargos formulados no corresponden al contenido de las normas cuestionadas, y no procede conocer de fondo la demanda contra las expresiones "

La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores (...) independientes ” contenidas en el literal a) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 1993, y "En forma obligatoria” y “los trabajadores independientes” contenidas en el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003.

II . CONSIDERACIONES. 1. Competencia. La Corte Constitucional es competente para decidir la presente acción, según lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 270 de 1996 y el Decreto 2067 de 1991.

2. Problema jurídico planteado Le correspondió a la Corte definir si al establecerse la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes al Sistema General de Pensiones, se incurrió en una omisión legislativa relativa por violación de los artículos 11, 13, 48, 49, 53 y 93 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 2, 4, 9, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por cuanto el legislador no precisó el tipo de trabajadores independientes que están obligados a cotizar a pensión, con lo que omitió exceptuar a los trabajadores independientes que sólo pueden aportar a la salud por falta de recursos para cotizar en pensión.

3. Demanda de inconstitucionalidad. Cargos relacionados con omisiones legislativas. 3.1. El legislador puede vulnerar garantías constitucionales por vía de omisión legislativa. No obstante, no toda omisión puede ser sometida a control constitucional. Para el efecto, es menester diferenciar entre las omisiones absolutas y relativas del legislador.

3.2. Las omisiones legislativas absolutas consisten en la falta total de regulación normativa, referida a un aspecto cualquiera de la realidad regulable [5] .

Frente a éstas y por sustracción de materia, la ausencia de normatividad no permite cotejo alguno con el texto Constitucional. Frente a este tipo de omisiones el juez constitucional se encuentra impedido para ejercer el correspondiente juicio. Lo anterior por cuanto “ La acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales (...). Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta” [6] .

3.3. La omisión relativa del legislador, por el contrario, parte de una normatividad determinada que excluye un tópico regulable que, por razones constitucionales, debería estar incluido en el sistema normativo y, en consecuencia, es susceptible de control constitucional.

3.4. Al respecto, la Corte ha establecido los presupuestos para que se entienda configurada una omisión legislativa relativa: (i) la existencia de una disposición frente a la cual se predique la omisión; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado con el fin de dar un trato idéntico o similar a situaciones expresamente contempladas en él, o, que el precepto excluya un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que resulte esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta Fundamental; (iii) que la exclusión de los casos, ingrediente,

condición normativa o consecuencia jurídica carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el Constituyente al Legislador.

4. Análisis de la demanda de la referencia 4.1. El impugnante hace residir la inconstitucionalidad del literal a) del artículo 2º y del numeral 1º del artículo 3º (parciales) de la Ley 797 de 2003 [7] , en que el legislador omitió regular la situación de cotización obligatoria a pensiones, de aquellos trabajadores independientes sin capacidad de pago - aquellos que devengan menos de un salario mínimo legal mensual vigente -.

4.2. La modificación establecida recientemente en el parágrafo del artículo 2º de la Ley 1250 de 2008, que dispone que las personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones - durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de tal ley -, resuelve la queja del actor respecto de la obligación de cotizar para el sistema pensional por quien dispone tan solo de ingresos correspondientes a menos de un salario mínimo legal. Reza la norma en mención:

“LEY 1250 DE 2008 [8] (noviembre 27) Por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un parágrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

El Congreso de Colombia DECRETA: (…) Artículo 2°. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, adiciónese un parágrafo del siguiente tenor:

“Parágrafo. Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley. No obstante de lo dispuesto en este parágrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al sistema general de pensiones podrán hacerlo.

Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente parágrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección 'Económica' para la vejez de esta franja poblacional”.

(negrilla y subrayado adicionado) 4.3. Para que la discusión constitucional planteada por el demandante tuviese lugar, sería indispensable que la aludida omisión legislativa relativa fuera efectivamente predicable de las normas acusadas. Para la Sala es claro que la incorporación al sistema normativo de la disposición citada, hace desaparecer el vacío legislativo que el demandante erigió en omisión relativa del legislador. Esto se sustenta, además, en los propios argumentos del demandante, quien asevera que no es la afiliación obligatoria en pensiones lo que genera la inconstitucionalidad sino el que el legislador haya omitido exceptuar de tal carga a los trabajadores independientes sin capacidad de pago.

4.4. La anterior conclusión es válida, no obstante estar dirigida el artículo 2º de la Ley 1250 de 2008 a adicionar el artículo 6o de la ley 797 de 2003 y no los artículos demandados - los artículos 2º.a y 3º.1 de la misma ley, reformatorios de los artículos 13 y 15 de la Ley 100 de 1993 -, ya que la omisión legislativa relativa se ha de predicar del sistema normativo en su conjunto y no de un texto legal específico.

4.5. Aparte de lo expuesto, cabe recordar que la Corte en la sentencia C-1089 de 2003 declaró la constitucionalidad condicionada del mencionado artículo 3º de la Ley 797 de 2003, partiendo de la base de que el trabajador independiente tenga fuente de ingresos que le permitan la cotización al sistema. Sobre el particular señaló la providencia en cita:

“Para el caso de los trabajadores independientes necesariamente ha de entenderse que la obligatoriedad de los aportes a que aluden las expresiones acusadas por el actor surge de la percepción de un ingreso que permita efectuarlo , y que la exigencia de cotizar a partir de un ingreso base (…) Resultaría en efecto contrario al principio de igualdad que se pudieran entender dichas normas en el sentido de poder exigir a los trabajadores independientes la cotización al sistema independientemente de que perciban o no ingresos, mientras que para quienes tienen una vinculación laboral o un contrato de prestación de servicios dicha cotización resulta obligatoria solamente en tanto dure la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios. Una interpretación en este sentido daría razón al actor en cuanto a la inequidad que se generaría para los trabajadores independientes que se verían obligados a contribuir al sistema sin que su participación en el mismo guardara relación alguna con la realidad de sus ingresos, mientras que dicha exigencia no se plantearía para quienes tienen una vinculación laboral o un contrato de prestación de servicios” (subrayado fuera del texto original) [9] .

Se desprende de lo anterior, que si el trabajador independiente deja de percibir recursos no se le puede obligar a realizar las cotizaciones pensionales, pues no se cumple la condición de tener “ un ingreso efectivo que le permita realizar las cotizaciones a pensiones” . Como tampoco se cumple la anterior regla, cuando teniendo el trabajador independiente determinado ingreso, no pueda cotizar al sistema pensional sin vulnerar el límite de su mínimo vital. En la misma sentencia se estableció, además, que la existencia o no de ingresos en cabeza de los trabajadores independientes debe examinarse tanto desde la perspectiva del principio de buena fe, como desde la obligación que tiene el Estado de asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales de los particulares y la sostenibilidad del sistema de seguridad social en pensiones. Así, no existe ninguna desigualdad de trato derivada de una conducta omisiva del legislador frente a los trabajadores independientes que carezcan de ingresos efectivos para efectuar la cotización al régimen pensional.

En consecuencia, la Corte encuentra, que la supuesta omisión legislativa relativa aducida por el demandante no tiene lugar en el presente caso, toda vez que recientemente, el parágrafo del artículo 2º de la Ley 1250 de 2008, que dispone que las personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones –durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de tal ley- resuelve la queja del actor respecto de la obligación de cotizar para el sistema pensional por quien dispone tan sólo de los ingresos correspondientes a menos de un salario mínimo legal. Esto implica que el vacío legislativo que el demandante alegaba dejó de existir.

A lo anterior se agrega que el propio demandante asevera que no es la afiliación obligatoria lo que genera la inconstitucionalidad, sino el que el legislador haya omitido exceptuar de tal carga a los trabajadores independientes sin capacidad de pago.

Así mismo, la sentencia C-1089 de 2003 refiere que si el trabajador independiente deja de percibir recursos no se le puede obligar a realizar las cotizaciones pensionales, pues no se cumple la condición de tener “un ingreso efectivo que le permita realizar las cotizaciones a pensiones”.

Además, la existencia o no de ingresos en cabeza de los trabajadores independientes debe examinarse tanto desde la perspectiva del principio de buena fe, como desde la obligación que tiene el Estado de asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales de los particulares y la sostenibilidad del sistema de seguridad social en pensiones. De esta forma, no existe ninguna desigualdad de trato derivada de una conducta omisiva del legislador frente a los trabajadores independientes que carezcan de ingresos efectivos para efectuar la cotización al régimen pensional. Por tanto, el cargo por omisión legislativa relativa no prospera.

Con fundamento en lo manifestado, la Corte procederá a declarar EXEQUIBLES el literal a) del artículo 2º y la expresión “los trabajadores independientes” del numeral 1º del artículo 3º de la Ley 797 de 2003.

III. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES el literal a) del artículo 2º y la expresión “los trabajadores independientes” del numeral 1º del artículo 3º de la Ley 797 de 2003.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. NILSON PINILLA PINILLA Presidente MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrado GRABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada (E) CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ Magistrada (E) HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Diario Oficial No. 45.079 del 29 de enero de 2003.

[2] Dicho decreto en su artículo 3º, establece: “Artículo 3°,- Otras Condiciones para los trabajadores independientes con ingresos de un (1) salario mínimo legal mensual, Los trabajadores independientes, que no estén vinculados a contratante alguno mediante contratos de trabajo, como servidores públicos o mediante contratos de prestación de servicios u otros de similar naturaleza, que carezcan del ingreso exigido para afiliarse a los Regímenes Contributivos del Sistema de Seguridad Social Integral y, a pesar de ello, se afilien al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para los efectos del presente Decreto, deberán presentar su declaración anual de IBC ante la Entidad Promotora de Salud, EPS, en la que se encuentran afiliados, precisando por lo menos los siguientes aspectos: nombre y apellidos completos, sexo, fecha de nacimiento, identificación, tipo de cotizante, actividad económica de la cual deriva sus ingresos, datos de su residencia, nivel educativo. Esta declaración deberá estar suscrita por el trabajador independiente.” [3] Hoy convertido en la Ley 1250 del 27 de noviembre de 2008.

[4] ARTÍCULO 15. AFILIADOS. (..) PARÁGRAFO 1º. En el caso de los trabajadores independientes se aplicarán los siguientes principios: a} El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado.

De tal manera que aquellos que posean capacidad económica suficiente, efectúen los aportes de solidaridad previstos en esta ley; (..) ARTÍCULO 19. BASE DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES.

<Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003.> Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

Cuando se trate de personas que el Gobierno Nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.

En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.” [5] Sentencia C-635 de 2000. [6] Sentencias C-543 y C-073 de 1996 y C-540 de 1997.

[7] Reformatorios de los artículos 13 y 15 de la Ley 100 de 1993. [8] Diario Oficial .No. 47186 del 27 noviembre de 2008. [9] Sentencia C-1089 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis)

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.