COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/578/09

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/578/09
Expediente	—
Fecha	2009-08-26
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Inhibicion De La Corte Constitucional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : PRIMERO: INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la solicitud de inconstitucionalidad de la expresión “trabajadores”, contenida en la letra A, numeral 1 del artículo 157 y parágrafo 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, por ineptitud sustantiva de la demanda. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase. NILSON PINILLA PINILLA Presidente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ…

Texto completo

C-578-09 Sentencia C-518/09 Sentencia C-578/09 INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA- No cumplimiento de los requisitos de procedibilidad/ INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Ineptitud sustantiva de la demanda Referencia:

expediente D-7666 Demandante : Arelix Fernanda Palacios Valderrama. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 157, literal A, numeral 1º (parcial); y 204, parágrafo 2º (parcial) de la Ley 100 de 1993 “ por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” Magistrado Ponente :

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Bogotá, D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil nueve (2009). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la presente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 superior, la ciudadana Arelix Fernanda Palacios Valderrama, instauró demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 157, literal A, numeral 1º (parcial); y el inciso primero (parcial) y parágrafo 2º (parcial) del artículo 204 de la Ley 100 de 1993 “ por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” .

La demanda fue inadmitida parcialmente mediante auto de 30 de marzo de 2009, en razón a que el inciso primero del artículo 204 de la Ley 100 de 1993 fue modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007. En consideración a que la demanda no fue subsanada dentro de la oportunidad legal, la Sala se abstendrá de emitir pronunciamiento alguno frente al cargo de inconstitucionalidad propuesto contra dicha disposición.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de los cargos de la demanda que fueron admitidos.

II. NORMAS DEMANDADAS. Los apartes de las disposiciones demandadas son los siguientes: "LEY 100 DE 1993 (Diciembre 23) Diario Oficial No. 41.148, de 23 de diciembre de 1993 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA:

'(…) ARTÍCULO 157. TIPOS DE PARTICIPANTES EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social. Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud: 1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley. (…)' "(…) ARTÍCULO 204.

MONTO Y DISTRIBUCIÓN DE LAS COTIZACIONES. '(…) PAR. 2º - Para efectos de cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos." III.

LA DEMANDA. La parte actora manifiesta que los apartes demandados del numeral 1 de la letra A del artículo 157 y del parágrafo 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, vulneran los artículos 1, 2, 13, 48, 49, 95 y 366 de la Constitución Política.

En términos de la demanda, la expresión "trabajadores" resulta inexequible al configurarse una omisión legislativa relativa, toda vez que dicha expresión excluye de sus efectos a los rentistas de capital (personas que no perciben ingreso por su actividad personal, sino por la explotación de sus bienes) con lo cual se establece un trato discriminatorio frente a personas vinculadas a través de contrato de trabajo, servidores públicos, pensionados, jubilados y trabajadores independientes con capacidad de pago, sobre quienes radica la obligación de afiliarse al régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud.

El concepto de la vulneración propuesta por la demandante frente a la letra A, numeral 1º del artículo 157 y parágrafo 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, se concreta de la siguiente manera:

3.1 Primer cargo: Vulneración del artículo 1o de la Constitución Política - Principio de Solidaridad. Afirma la demandante que la expresión "trabajadores" vulnera el artículo 1º de la Carta que consagra el principio de solidaridad propio de un estado social de derecho, en la medida que excluye del deber de afiliarse al Sistema de Seguridad Social en Salud a aquellas personas que derivan sus ingresos de la renta de sus bienes y no de una actividad personal. En concepto de la demandante, estas personas con capacidad de pago no contribuyen de manera obligatoria a financiar el Sistema en la medida que la norma sólo hace referencia a trabajadores dependientes e independientes, con lo cual se rompe el principio de solidaridad, según el cual todos los participantes del Sistema deben aportar a su sostenibilidad, equidad y eficiencia.

3.2 Segundo cargo: Vulneración del artículo 2º de la Constitución Política. Se desconocen los fines esenciales del Estado. Se afirma en la demanda que al excluir el concepto de "rentistas" de la afiliación obligatoria al Sistema General de

Seguridad Social en Salud se desconocen los fines esenciales del Estado, por cuanto se disminuyen los recursos que deben entrar al Sistema y, en esa medida, se limita el desarrollo de políticas públicas en materia de salud.

3.3 Tercer cargo: Vulneración del artículo 13 de la Constitución Política. Principio de Igualdad. A juicio de la demandante, la disposición acusada de inconstitucionalidad establece un tratamiento discriminatorio al excluir del deber de cotizar a un segmento de la población con capacidad de pago que no ostenta la calidad de "trabajador" con lo cual se configura una omisión legislativa relativa por cuanto el legislador "dejó supuestos análogos por fuera del ámbito de aplicación de la norma, con clara violación del principio de igualdad." Para soportar tal afirmación, la actora cita la sentencia C-543 de 1996, según la cual existe omisión legislativa cuando "(…) en desarrollo de ese mismo deber, el legislador en forma expresa o tácita, excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto" .

Precisa la actora, que el trato desigual es desproporcionado por cuanto no consulta criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. No se cumple con el criterio de idoneidad porque no se encuentra una finalidad legítima para excluir a los rentistas como cotizantes obligatorios; tampoco se verifica el criterio de necesidad, en razón a que la exclusión de los rentistas no asegura la protección en mejor grado de los derechos en salud de toda la población; y por último, no se observa que la limitación al principio de igualdad sea proporcional.

3.4 Cuarto cargo: Vulneración de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política. Principio de Universalidad. En concepto de la demandante se vulneran los artículos 48 y 49 de la Constitución Política en la medida que al excluir de la afiliación obligatoria a los rentistas se disminuyen los recursos que entran al Sistema y, en consecuencia, las posibilidades del Estado para cumplir con la metas de cobertura, con lo cual se afecta el principio de Universalidad.

3.5 Quinto cargo: Vulneración del artículo 95 de la Constitución Política. Incumplimiento de los deberes de las personas y ciudadanos. Se señala en la demanda que no se desarrollan los deberes de las personas y ciudadanos consagrados en el artículo 95 de la Constitución Política, en tanto se autoriza a los rentistas a sustraerse del financiamiento de los gastos del Estado, al no contemplar su obligación de contribuir al Sistema General de la Seguridad Social en Salud.

3.6 Sexto cargo: Vulneración del artículo 366 Superior. Finalidad social del Estado. Se advierte que la norma acusada desconoce los propósitos de bienestar social y mejoramiento de la calidad de vida de las personas, pues al no contar con los recursos de un segmento de la población con capacidad de pago se dificulta al Estado hacer efectiva la garantía contemplada en el artículo 366 Superior.

IV. INTERVENCIONES. 4.1 Ministerio de la Protección Social. La representante del Ministerio de la Protección Social, manifiesta en defensa de la letra A, numeral 1º del artículo 157 de la Ley 100 de 1993 parcialmente demandado, que la expresión "trabajadores independientes" no excluye el concepto de rentistas y, aún, sí en gracia de discusión se aceptara que los rentistas no entran en el ámbito de aplicación de la norma, el Decreto 806 de 1998 incluye este segmento de aportantes de manera expresa como afiliados al régimen contributivo de salud en su artículo 26, literal d, así:

"Artículo 26. Afiliados al régimen contributivo. Las personas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo mediante el pago de una cotización o aporte económico previo, el cual será financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre éste y su empleador.

Serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud: 1. Como cotizantes: '(…)d) Los trabajadores independientes, los rentistas , los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador." Por las razones expuestas, el Ministerio de la Protección Social solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

4.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que la expresión acusada del artículo 157 y parágrafo 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, no constituye una omisión legislativa relativa, puesto que la categoría de "trabajador independiente" está desligada legalmente de los elementos que erróneamente le atribuye la demandante, tales como subordinación y salario.

En concepto del representante del Ministerio la categoría de trabajador independiente no excluye a los rentistas de capital dedicados a actividades económicas como las inversiones. Desde ese punto de vista, el mismo numeral 1º de la letra A del artículo 157 de la Ley 100 diferencia las " personas vinculadas a través de contrato de trabajo " de los " trabajadores independientes con capacidad de pago "; a su turno el numeral 2 de la misma letra A del artículo 157 diferencia entre " trabajadores independientes sin capacidad de pago " de los " trabajadores independientes con capacidad de pago" .

De allí que tales diferencias deben interpretarse de manera sistemática, en tanto el artículo 156 de la Ley 100 de 1993, señala en su letra b) que " Todos los habitantes de Colombia deberán estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, previo pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales, de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales ", lo que evidencia que ningún sector de la población se encuentra excluido del deber de cotizar al Sistema.

La noción de "trabajo" en los términos del artículo 5º del Código Sustantivo del Trabajo corresponde a " toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo ", en esos términos y de acuerdo con el artículo 22 del mismo Código "trabajador" en el contexto de una relación laboral es " quien presta el servicio " es decir " trabajador dependiente " para diferenciar tal concepto del " trabajador independiente " .

El trabajador independiente, según el Decreto 3063 de 1989, es " la persona natural que ejerce personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica , con o sin trabajadores a su servicio, sin sujeción a un contrato de trabajo ", definición que permite advertir que no existe ninguna limitación en cuanto a la actividad económica, oficio o profesión. Precisa el apoderado del Ministerio que tal definición legal se encontraba vigente al momento de proferir la Constitución Política de 1991, así como la Ley 100 de 1993.

En el mismo sentido, el representante del Ministerio señala que los rentistas de capital fueron incluidos de manera expresa en el Sistema General de la Seguridad Social en Salud según se señaló el artículo 1º del Decreto 1406 de 1999, por el cual se implementó el Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral, así:

"ARTÍCULO 1o. ALCANCE DE LAS EXPRESIONES "SISTEMA", "ENTIDAD ADMINISTRADORA", "ADMINISTRADORA", "APORTANTE" Y "AFILIADO". (…) "Aportante" es la persona o entidad que tiene la obligación directa frente a la entidad administradora de cumplir con el pago de los aportes correspondientes a uno o más de los servicios o riesgos que conforman el Sistema y para uno o más afiliados al mismo. Cuando en este decreto se utilice la expresión "aportantes", se entenderá que se hace referencia a las personas naturales o jurídicas con trabajadores dependientes, a las entidades promotoras de salud, administradoras de pensiones o riesgos profesionales obligadas a realizar aportes correspondientes al Sistema, a los rentistas de capital y demás personas que tengan capacidad de contribuir al financiamiento del SGSSS, y a los trabajadores independientes que se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral.

Concluye el Ministerio en relación con la inconstitucionalidad del aparte demandado del artículo 157 de la Ley 100 de 1993, que la obligación de cotizar al Sistema está en cabeza no solo de los trabajadores dependientes o independientes, pensionados, servidores públicos u otros, sino de todas aquellas personas que tienen capacidad de pago a partir de una interpretación sistemática de la Ley 100 de 1993, por lo que la inexequibilidad pretendida se fundamenta en "(…) una

lectura sesgada y restrictiva de la expresión trabajadores independientes (…)', que no consulta su significado legal y la tradición jurídica sobre la manera como viene siendo utilizada (…)." Por lo expuesto, el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita rechazar los cargos de inconstitucionalidad impetrados.

4.3 Instituto Colombiano de Derecho Tributario. A petición de la Corte Constitucional, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario emitió concepto acerca de la demanda de inconstitucionalidad parcial por omisión legislativa de los artículos 157 y 204 de la Ley 100 de 1993, en los siguientes términos:

En concepto del representante del Instituto, en efecto se excluye del Sistema General de la Seguridad Social en Salud a las personas que obtienen ingresos diferentes a los laborales. Sin embargo, reconoce el Instituto que el Estado no tiene que agotar toda su facultad de reglamentación en una sola ley y, en todo caso tiene la facultad de utilizar diferentes mecanismos para lograr la contribución de sus administrados.

Concluye que las normas acusadas se ajustan a la Constitución sí se entienden las expresiones en un sentido abierto, como lo han entendido los laboralistas. Sin embargo, considera que existe una falta de regulación en el Sistema General de Seguridad Social en Salud para aquellas personas que no son asalariados.

4.4 Academia Colombiana de Jurisprudencia. En concepto de los representantes de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el gran paradigma de la seguridad social lo constituye la búsqueda, desde lo legal, del mayor número de participantes al Sistema. Así, desde su punto de vista la normatividad vigente no impide que los rentistas ni otras personas económicamente activas participen como cotizantes y, por ende, como beneficiarios del Sistema en calidad de trabajadores independientes. Por esta razón, considera que cercenar de la disposición demandada la expresión "trabajadores" para dejar sólo "independientes con capacidad de pago" no mejora o modifica el espíritu y razón de ser de la norma acusada.

En virtud de lo anterior, la Academia Colombiana de Jurisprudencia propone la exequibilidad y permanencia de las normas acusadas dentro del ordenamiento jurídico.

4.5 Universidad del Rosario. El representante de la Universidad del Rosario descarta de plano las acusaciones parciales que se formulan al artículo 157 de la Ley 100 de 1993 en razón a que el Decreto 806 de 1998 en su artículo 26, literal D incluyó expresamente a los rentistas como cotizantes al Régimen Contributivo.

En concepto de la Universidad, el artículo 48 de la Constitución Política en consonancia con el artículo 1º de la Ley 100 de 1993, creó el Sistema de Seguridad Social en Salud de manera tal que toda la población participe en él.

De allí que el Decreto 806 de 1998, haya reglamentado de manera expresa la afiliación al régimen contributivo de los rentistas, los cuales según definición contenida en la Resolución 01477 de 2005, son personas naturales cuyos ingresos provienen de intereses, descuentos, beneficios, ganancias, utilidades y en general, todo cuanto represente rendimiento de capital o diferencia entre el valor invertido o aportado, y el valor futuro y/o pagado o abonado al inversionista.

En consecuencia, el representante de la Universidad del Rosario solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

4.6 Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT). El representante de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia –CUT-, estima que las normas cuya inexequibilidad se demanda no vulneran la Constitución Política en la medida que el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 consagra en su inciso 1º el deber de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud a todas las personas en atención al vínculo de producción o relación que se tenga con la creación de bienes y servicios, así como con sus ingresos.

Para la Central Unitaria de Trabajadores si bien en la norma no se hace una referencia expresa a los rentistas, tampoco puede afirmarse que la disposición los excluye, es decir, más que una inconstitucionalidad la norma refleja una

deficiencia, ya que el legislador utilizó para los independientes la expresión “trabajadores”, la cual si bien no es apropiada técnicamente no constituye una omisión del legislador por la cual la norma deba ser declarada inconstitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN. Mediante concepto de 10 de junio de 2009, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la expresión “trabajadores” contenida en los artículos 157, literal A, numeral 1º y 204 parágrafo 2º de la Ley 100 de 1993 “ por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones , por ineptitud sustantiva de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La ciudadana funda su demanda en un concepto genérico de la expresión “trabajadores independientes” derivado de su sentido gramatical, el cual no atiende los elementos definitorios contenidos en el régimen legal. En concepto de la Procuraduría, la ciudadana Arelix Fernanda Palacios Valderrama no logra articular un verdadero cargo de inconstitucionalidad por cuanto sus acusaciones giran en torno de una presunta omisión legislativa que sustenta a partir de un entendimiento caprichoso y subjetivo de las disposiciones parcialmente impugnadas, a las cuales asigna un trato discriminatorio que en modo alguno se desprende de una interpretación sistemática de la Ley 100 de 1993.

De acuerdo con el Decreto 3063 de 1989, trabajador independiente es toda “persona natural que ejerce personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica, con o sin trabajadores a su servicio, sin sujeción a contrato de trabajo” . Por su parte, el Decreto 806 de 1998 en su artículo 26, numeral 1º, letra d, incluye expresamente a los rentistas de capital como cotizantes del Sistema y el Decreto 1406 de 1999, por el cual se pone en operación el Registro Único de Aportantes al Sistema General de Seguridad Social en Salud incluye de manera expresa a los rentistas, de manera que tales disposiciones no tendrían validez si le asistiera razón a la demandante.

En últimas, para la Vista Fiscal no se cumple con los requisitos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad por cuanto: 1. Los cargos se fundamentan en hipótesis de interpretación del texto normativo; 2. Las disposiciones no excluyen de sus consecuencias jurídicas los casos asimilables;

3. Es innecesaria la búsqueda de la inexequibilidad, pues la interpretación sistemática de la norma lleva a un significado unívoco del término trabajadores independientes. Por lo expuesto el Ministerio Público solicita que se emita un pronunciamiento inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE. 1. Competencia. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en los términos previstos por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, al dirigirse contra disposiciones que integran una ley.

2. Asunto previo. La existencia de cargo de inconstitucionalidad. El Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para adoptar una decisión de fondo, en razón a la ineptitud sustantiva de la demanda por considerar que las acusaciones se sustentan en el entendimiento subjetivo y caprichoso que la demandante tiene respecto de las normas enjuiciadas. En consecuencia, corresponde a la Sala pronunciarse sobre la existencia del cargo de inconstitucionalidad.

Plantea la actora que l a expresión “trabajador” (sin atender su complemento directo “ independiente ”) contenida tanto en el numeral 1, letra A del artículo 157 de la ley 100 de 1993 como en el parágrafo 2º del artículo 204 de la misma ley, excluye a los “rentistas de capital”, aspecto que en su concepto se traduce en una omisión legislativa relativa.

Sin embargo, la mayoría de intervinientes -incluido el Ministerio Público- coinciden en afirmar que contrario a lo expresado por la demandante, de una interpretación sistemática e integral de la Ley 100 de 1993, no es posible concluir que los “rentistas” se encuentran excluidos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues en los términos del

inciso 1º del artículo 157 de la Ley 100 y de los artículos 1º y 156 de esta Ley “ Todos lo habitantes en Colombia deberán estar afiliados al sistema general de seguridad social en salud, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través de el subsidio […]”, de manera tal que ningún colombiano puede eludir esta obligación, a punto que el artículo 154 de la Ley 100, señala que el Estado intervendrá en el servicio público de la seguridad social para asegurar su carácter obligatorio.

Precisamente, el Gobierno al reglamentar los artículos 154 y 157 de la Ley 100 de 1993, expidió el Decreto 806 de 1998, el cual en su artículo 26, letra d, incluye expresamente a los rentistas de capital como afiliados al régimen contributivo de salud, así:

“Artículo 26. Afiliados al régimen contributivo. Las personas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo mediante el pago de una cotización o aporte económico previo, el cual será financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre éste y su empleador.

Serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud: 1. Como cotizantes: (…) d) Los trabajadores independientes, los rentistas , los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador.” En el mismo sentido, se incluyó de manera expresa en calidad de “aportantes” a los rentistas de capital en el artículo 1º del Decreto 1406 de 1999, por el cual se implementó el Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral con el fin de establecer un efectivo control a las cotizaciones:

“ARTÍCULO 1o. ALCANCE DE LAS EXPRESIONES "SISTEMA", "ENTIDAD ADMINISTRADORA", "ADMINISTRADORA", "APORTANTE" Y "AFILIADO". (…) "Aportante" es la persona o entidad que tiene la obligación directa frente a la entidad administradora de cumplir con el pago de los aportes correspondientes a uno o más de los servicios o riesgos que conforman el Sistema y para uno o más afiliados al mismo. Cuando en este decreto se utilice la expresión "aportantes", se entenderá que se hace referencia a las personas naturales o jurídicas con trabajadores dependientes, a las entidades promotoras de salud, administradoras de pensiones o riesgos profesionales obligadas a realizar aportes correspondientes al Sistema, a los rentistas de capital y demás personas que tengan capacidad de contribuir al financiamiento del SGSSS, y a los trabajadores independientes que se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral.

Ahora bien, para intervinientes como la CUT, si bien con la expresión “ trabajadores independientes ” se incurre en un defecto técnico al otorgar a los “ independientes con capacidad de pago ” la calidad de “ trabajadores ”, no por ello la norma deviene inconstitucional, en la medida que una compresión amplia de la expresión permite incluir dentro de tal concepto el de “rentistas” tal como en su momento lo señaló el Decreto 3063 de 1989, en su artículo 15, según el cual es trabajador independiente toda “persona natural que ejerce personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica , con o sin trabajadores a su servicio, sin sujeción a contrato de trabajo” , con lo cual se concluye que la expresión trabajadores independientes incluye a todas las personas económicamente activas.

Lo expuesto permite demostrar que para ninguno de los intervinientes la interpretación de las normas acusadas puede ser diferente a aquella que asegure los principio de universalidad y solidaridad, es decir, la obligatoriedad de que los “rentistas” coticen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, en últimas, es este entendimiento de la norma el que debe preferirse a aquel que no se ajuste al precepto constitucional que obliga a que todo colombiano se encuentre afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud sin excepción alguna, aspecto que en definitiva permite concluir que los cargos de la demanda recaen sobre una apreciación limitada del tenor literal del numeral 1 de la Letra A del artículo 157 y el parágrafo segundo del artículo 204 de la Ley 100, lo cual ni siquiera atiende el mandato contenido

en el inciso primero de la disposición acusada, según el cual " A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio público esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud […]" .

Desde esa perspectiva, conviene recordar que en reiteradas oportunidades esta Corte ha manifestado la imposibilidad de efectuar juicios de constitucionalidad respecto de interpretaciones. De allí la importancia de que el concepto de la violación sea cierto , según lo ha puntualizado la Corte, entre otras, en la sentencia C-1052 de 2001:

"Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden" En suma, la certeza implica que la norma impugnada exista y no sea producto de lucubraciones o deducciones del actor, de manera que la Corte Constitucional debe abstenerse de efectuar pronunciamientos sobre contenidos normativos eventuales e hipotéticos, con el fin de evitar declarar inexequibles disposiciones cuyo significado viviente es compatible con la Carta, lo cual representaría un ejercicio arbitrario e inadecuado de sus funciones [1] .

En el presente caso, la demandante parte de una interpretación personal de las disposiciones acusadas, sin atender todos los elementos normativos y fácticos que rodean la obligatoriedad de que el Sistema de Seguridad Social en Salud sea universal. En otras palabras, la ciudadana interpreta de manera aislada el segmento normativo acusado, intentando así demostrar la existencia de una supuesta omisión legislativa, con lo cual se constata que no se cumple con el requisito de certeza, que permita entrar a un estudio de fondo, toda vez que el supuesto cargo de inconstitucionalidad no recae sobre una verdadera omisión legislativa.

Conviene recordar que la omisión legislativa se produce cuando el legislador ha expedido una normatividad de manera incompleta o defectuosa, con lo cual deja por fuera de sus consecuencias jurídicas situaciones de hecho análogas, de forma tal que se quebranta el principio de igualdad o la Constitución en general. En lo referente a este tema la Corte ha manifestado:

"En el caso de una omisión relativa por el contrario ha dicho la Corte, se cumple a cabalidad el fundamento básico del control constitucional - la confrontación objetiva entre la Ley y la Constitución -, ya que el debate se suscita en torno a un texto legal que se reputa imperfecto en su concepción [2] , y que a partir de la ausencia parcial de regulación, al cotejarlo con la Carta, aquél puede resultar arbitrario, inequitativo o discriminatorio en perjuicio de ciertas garantías constitucionales como la igualdad y el debido proceso [3] ." [4] En relación con la omisión legislativa esta Corporación ha señalado de manera profusa los requisitos que permiten identificar en qué casos le asiste competencia a la Corte para conocer de esta modalidad de omisión y cuáles son los requisitos que deben verificarse para proceder a declarar la inconstitucionalidad por tal concepto.

Al respecto, la Corte se ha declarado incompetente para conocer acerca de demandas dirigidas en contra de omisiones legislativas, aduciendo que u no de los presupuestos mínimos para la procedencia de la acción pública de constitucionalidad es la existencia de una disposición jurídica con contenido normativo verificable, de forma que " no es metodológicamente posible el examen de constitucionalidad '(…) por la carencia de norma susceptible de control" [5] lo que se define como omisión legislativa absoluta, como tampoco se hace posible conocer de estas demandas cuando se dirigen contra contenidos implícitos o que parten exclusivamente del entendimiento subjetivo que el actor hace de las normas acusadas [6] como ocurre en el presente caso.

Al respecto ha señalado la Corte: “ (ii) es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito , (iii) la declaración de inexequibilidad total o parcial de una disposición legislativa requiere previamente definir si existe una oposición definitiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución [7] . Finalmente, la ausencia de regulación de una determinada materia no necesariamente puede ser objeto de reproche constitucional, ya que los silencios del Legislador en determinados casos son expresiones de su voluntad.” [8] (Subrayado fuera de texto).

Es así como se hace evidente que la supuesta omisión señalada por la demandante en realidad se deriva de una interpretación restringida del numeral 1º, literal A del artículo 157, así como del parágrafo segundo del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, con lo cual queda demostrada la ineptitud sustantiva de la demanda alegada por la Vista Fiscal, circunstancia que lleva a esta Sala a declararse inhibida.

VII. DECISIÓN. Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO: INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la solicitud de inconstitucionalidad de la expresión “trabajadores”, contenida en la letra A, numeral 1 del artículo 157 y parágrafo 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase. NILSON PINILLA PINILLA Presidente MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Sentencia C-038 de 2006 [2] Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2002 [3] Corte Constitucional, Sentencia C-185 de 2002 [4] Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2004.

[5] Sentencia C-543 de 1996 “Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad es evaluar si el legislador al actuar ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. 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 que 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] Sentencia C-1052/01. [7] Sentencia C-504 de 1995 y S entencia C-146 de 1998: “(…) son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexequibilidad, puesto que este consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la carencia de objeto en uno de uno de los extremos de comparación.” [8] Sentencia C-038 de 2006, fundamento jurídico 6.

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.