COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/760/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/760/04
Expediente	—
Fecha	2004-08-10
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Seguridad Social
- Sistema De S Eguridad Social Y Principios
- Principio De Eficiencia En El Sistema De Seguridad Social
- Principio De Universalidad Del Sistema De Seguridad Social
- /Principio De Solidaridad En Sistema De Seguridad Social
- Principio De Integralidad Del Sistema De Seguridad Social

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: declarar EXEQUIBLES las expresiones “y del contrato de prestación de servicios” y “o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen” contenidas en el artículo 4 de la ley 797 de 2003; y las expresiones “o por prestación de servicios como contratista” y “o ingreso devengado de cada uno de ellos” contenidas en el artículo 5 de la ley 797 de 2003, únicamente por los cargos estudiados en esta oportunidad. Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la…

Texto completo

C-760-04 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-760/04 DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-E structuración de cargos SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Configuración por el legislador/ SEGURIDAD SOCIAL- Sujeción a principios SISTEMA DE S EGURIDAD SOCIAL Y PRINCIPIOS- Concepto amplio SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Principios rectores/ PRINCIPIO DE EFICIENCIA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Alcance/ PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Alcance /PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL -Alcance/ PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Alcance/ PRINCIPIO DE UNIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Alcance/ PRINCIPIO DE PARTICIPACION EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Alcance La eficiencia es la mejor utilización social y económica de los recursos disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. La universalidad es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna distinción, en todas las etapas de la vida. La solidaridad es la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio de protección del más fuerte hacia el más débil; es deber del Estado garantizar la

solidaridad en el régimen de seguridad social mediante su participación, control y dirección del mismo. La integralidad es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de la población.

Para este efecto cada persona contribuye según su capacidad y recibe lo necesario para atender sus contingencias. La unidad es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social. La participación es la intervención de la comunidad a través de los beneficios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL- Objeto SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Libertad de configuración por el legislador dentro de límites REGIMEN DE PENSIONES- Objetivo/ SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Contenido/ SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Principios SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Finalidad /PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Importancia La Corte determinó que el sistema de seguridad social en pensiones no tiene por finalidad preservar el equilibrio cuota-prestación. El fin perseguido es garantizar la debida atención de las contingencias a las que están expuestos los afiliados y beneficiarios. Todo ello es consecuencia de considerar que el régimen de prestaciones de la seguridad social en pensiones no es un régimen contractual como el de los seguros privados sino que se trata de un régimen legal que de alguna manera se asienta en el principio contributivo. Así, pretende desarrollar el principio de solidaridad, porque en este subsistema se da la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos y las comunidades, bajo la protección del más fuerte hacia el más débil. El objetivo entonces es que se pueda obtener una pensión adecuada que ampare al afiliado en su vejez o invalidez y que los beneficiarios de una pensión de sobrevivientes en caso de muerte puedan alcanzar esa prestación. Pero además el sistema pretende obtener los recursos de financiamiento para aquellos afiliados cuyos recursos son insuficientes, quienes también tienen derecho a las prestaciones propias del sistema.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Importancia La Corte Constitucional al referirse al principio de la solidaridad ha señalado que en el actual sistema jurídico este postulado, contemplado en la Constitución, no sólo vincula a todos los particulares sino también al mismo Estado, que en su condición de garante de los derechos de los coasociados está comprometido a prestar el apoyo que requieran las personas para alcanzar la efectividad de sus derechos y para colmar las aspiraciones propias de la dignidad humana. La sentencia C-126 de 2000 determinó que el principio de solidaridad 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. Este pronunciamiento deriva no sólo de los artículos 1 y 95 de la Carta; la solidaridad también aparece consagrada en el artículo 48 de la Constitución como uno de los principios medulares del servicio público obligatorio de la seguridad social. Adicionalmente, de conformidad con la Constitución y la ley, es deber del Estado garantizar la solidaridad en el sistema de seguridad social mediante la participación, dirección y control del sistema, asegurando que los recursos públicos en dicho sistema se destinen de manera preferente a los sectores más vulnerables de la población. La ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad .

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Incumbe al Estado y los particulares/ SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL- Finalidad de los aportes La solidaridad no se encuentra sólo en cabeza del Estado sino que también los particulares tienen una carga al respecto. Además, según la filosofía del sistema, los aportes no tienen que verse necesariamente reflejados en las prestaciones, pues estos aportes tienen finalidades que sobrepasan el interés individual del afiliado y apuntan a la protección del sistema considerado como un conjunto dirigido a proteger a toda la población.

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN MATERIA DE CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS- Obligatoriedad de cotizaciones y definición de base de cotización PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD Y SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Obligación de cotizar El sistema general de seguridad social en pensiones funciona con base en los principios de universalidad y la idea de proteger a todos los afiliados frente a eventuales riesgos: vejez, invalidez o muerte. Si el legislador no hubiese impuesto la obligación de cotizar al sistema para quienes tienen capacidad de pago, no sólo éstos quedarían desprotegidos sino que podría no asegurarse debidamente el principio de solidaridad, pues es sabido que la pretensión del sistema es proteger incluso a quienes no cuentan con capacidad de aportar, o aportan pero sus cotizaciones, por ser proporcionales al ingreso, son muy bajas.

CONTRATO DE TRABAJO Y CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS RESPECTO DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Diferencias no excluyen deber de cotización La Corte considera que la comparación hecha por los actores entre el contrato de trabajo y el contrato por prestación de servicios no es relevante para edificar un argumento por violación del derecho a la igualdad por cuanto esas diferencias no excluyen que todos tengan el deber de cotizar para asegurar la universalidad y solidaridad del sistema de seguridad social. Así, la norma exige cotizar al sistema y para ello se basa en que el cotizante percibe ingresos por su labor personal, no importa la modalidad de vinculación. Además, los actores olvidan que el legislador, en ejercicio del amplio margen de configuración que ostenta en la materia, puede imponer esta obligación a todo tipo de persona que reciba ingresos por su desempeño laboral a fin no sólo de protegerlos frente a diversas contingencias, sino de garantizar la viabilidad del sistema.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD- Carácter rogado DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Proposición no contenida en los apartes acusados DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Interpretación de la norma insuficiente y aislada SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN MATERIA DE CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS- Obligación de cotizar y base de cotización no desconoce la igualdad La Corte concluye que no viola la igualdad el deber que tiene el contratista de cotizar pues la Constitución no restringe la posibilidad de afiliación al sistema de seguridad social en pensiones al trabajador asalariado dependiente. Por el contrario, señala que uno de los fundamentos del sistema es la universalidad y por eso es razonable que la ley imponga a los trabajadores independientes el deber de aportar al sistema.

Encuentra esta Corporación que tampoco viola el derecho a la igualdad que la cotización tenga como base el ingreso devengado por el trabajador independiente pues este criterio está relacionado con su capacidad de pago, elemento absolutamente relevante para determinar el monto del aporte. Por último y en relación con el punto anterior, la acusación sobre el monto de la cotización y la forma de calcular el ingreso devengado que sería tomado como base no pueden prosperar en este caso, porque los apartes acusados no definen este aspecto.

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Aportes según lo devengado y cubrimiento según la necesidad SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN MATERIA DE CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS- Monto del aporte no desconoce solidaridad ni constituye un enriquecimiento sin causa a favor del sistema NORMA ACUSADA- Necesidad de regulación adicional de supuestos no acredita inconstitucionalidad Esta Corporación estima que el hecho de que algunos supuestos previstos por la ley requieran regulaciones adicionales no acredita que la norma sea inconstitucional. La consecuencia es la necesaria intervención de la autoridad encargada de la reglamentación.

SISTEMA GENERAL DE PENSIONES- Trabajadores independientes como sujetos de protección SISTEMA GENERAL DE PENSIONES RESPECTO DEL TRABAJADOR DEPENDIENTE O INDEPENDIENTE- Base de cotización, monto y distribución Referencia: expediente D-5034 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4 y 5 (parciales) de la Ley 797 de 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”.

Demandantes: Gustavo Adolfo Arbeláez Naranjo y otros Magistrado Ponente (E): Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Gustavo Adolfo Arbeláez Naranjo y otros solicitaron ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 4 y 5 (parciales) de la Ley 797 de 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”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA A continuación se transcribe el texto de las disposiciones parcialmente demandadas, de conformidad con su publicación en el diario oficial No. 45.079, del 29 de enero de 2003 y se subrayan los apartes acusados “ LEY 797 DE 2003 (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 4o. El artículo 17 de la Ley 100 de 1993 quedará así: Artículo 17. Obligatoriedad de las Cotizaciones. Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios , deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen .

La obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.

Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes. ARTÍCULO 5o. 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 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 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 1o. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista , en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos , y estas se acumularán para todos los efectos 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. ” III. LA DEMANDA Los ciudadanos consideran que los apartes acusados violan los derechos a la igualdad y el principio de solidaridad enunciados en la Constitución. Consideran que las diferencias notables entre el contrato laboral y el de prestación de servicios, especialmente aquellas que imponen a esta última modalidad el pago de impuestos, hacen absurda la asimilación que hace la ley entre estas categorías para efectos de la cotización al sistema general de seguridad social en salud y al sistema pensional. Tal equiparación, según su parecer, desconoce el derecho a la igualdad, tal y como ha sido entendido en nuestro ordenamiento, pues se trata de situaciones jurídicas y fácticas desiguales, pues los contratistas de prestación de servicios no deben ser tratados de manera similar a los trabajadores dependientes. La norma obliga entonces a cotizar sobre los ingresos devengados, desconociendo que lo realmente percibido es una cifra menor, pues debe hacerse la deducción del 10% por retención en la fuente, además de los costos operacionales. Teniendo en cuenta lo anterior y en virtud del derecho a la igualdad, para los actores, la ley debería darle un trato menos gravoso al contratista de prestación de servicios teniendo en cuenta las cargas que soporta. Además, agregan, el legislador iguala el concepto de salarios con el de honorarios para efectos de gravarlos con el aporte obligatorio al sistema general de seguridad social, desconociendo que el aporte del trabajador representa la cuarta parte de lo devengado, mientras que el aporte del contratista es sobre la totalidad de los ingresos percibidos, asumiendo el 100% de la cotización.

De otro lado, los actores consideran que es claro que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo independiente, lo cual tiene consecuencias importantes, pues los trabajadores independientes pueden hacer una declaración de sus ingresos dependiendo de su capacidad, y sus aportes los pueden realizar terceros sin que tal hecho implique una relación laboral. De manera injustificada, este beneficio no se otorga a los contratistas de prestación de servicios. Según su parecer, la situación descrita afecta el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas y atenta contra el mínimo vital pues el contratista de prestación de servicios debe destinar el 40% de sus ingresos a los aportes al sistema y a las cargas tributarias. Esto genera una carga desproporcionada para estos trabajadores.

Los demandantes aplican el test de igualdad para verificar que las calidades de los sujetos entre los cuales se distribuyen las cargas son desiguales, que la carga distribuida es igual a pesar de que se encuentran en supuestos de hecho distintos y ello se hizo sin que existiera una justificación objetiva y razonable.

En cuanto al principio de solidaridad, los ciudadanos estiman que los deberes impuestos a los contratistas de prestación de servicios son irrazonables, pues a pesar de que este postulado imponga la necesidad de aportar, la ley ha determinado criterios desproporcionados, yendo en contra del mismo principio al sobrecargar a ciertos actores del sistema.

Finalmente, los demandantes anotan que se presenta un enriquecimiento sin causa a favor del sistema, pues el contratista debe pagar a pesar de no haber recibido ingreso alguno. Además, debe estar afiliado desde que inicia el contrato hasta que éste termina, y en algunas ocasiones recibe el pago sólo hasta la culminación del contrato. Esto implica que debe pagar todo el tiempo a pesar de no haber recibido honorarios.

IV. IntervenciOnES OFICIALES 1.- Intervención del Ministerio de la Protección Social El ciudadano Jorge Ernesto Angarita Rodríguez, apoderado del Ministerio de la Protección Social, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de los fragmentos acusados. Para el interviniente, la demanda ataca contenidos que no existen en los apartes acusados, pues el cargo gira en torno a la desigualdad derivada de las cargas tributarias y de su participación en los aportes al sistema. Con todo, los fragmentos demandados sólo señalan la obligación de afiliarse al sistema y de realizar las cotizaciones con base en los ingresos por prestación de servicios devengados. Por lo tanto, agrega el interviniente, de la norma no se deriva lo alegado por los demandantes, esto es, que la ley obligue a cotizar con base en todos los recursos

recibidos, pues claramente sólo se aporta con base en lo realmente devengado. Así, las normas no dicen que su aplicación deba hacerse sobre el 100% de los pagos o ingresos, ni indican si se trata de los ingresos brutos o los netos, o si sobre los ingresos totales cabrían o no deducciones o descuentos ya que señalan con claridad que será sobre los ingresos que devenguen estos contratistas. Para el interviniente, la pregunta que surge es cuáles son los ingresos devengados por los trabajadores independientes y los contratistas. Obviamente ese es el ingreso base de cotización, que de acuerdo con la filosofía del sistema se debe efectuar sobre los recursos que ingresen al patrimonio del afiliado y no sobre aquellos que no le han sido entregados, porque, por ejemplo, le son retenidos por efecto de las disposiciones de carácter tributario. Tampoco entrarían allí los recursos que le son entregados al contratista pero que son destinados a la ejecución de la labor o actividad contratada. Según su parecer, las normas no señalan lo que los ciudadanos refutan. Concluye entonces que se ataca una interpretación de la norma cuya aclaración correspondería a una norma reglamentaria, por lo cual el problema planteado por los ciudadanos escapa a la competencia de la Corte Constitucional.

En cuanto a la supuesta violación del principio de solidaridad y teniendo en cuenta que no existe una carga excesiva hacia los contratistas de prestación de servicios según lo visto anteriormente, tampoco existiría una violación a este principio, pues no hay un trato desproporcionado. Concluye que no existe un enriquecimiento sin causa a favor del sistema ya que los aportes a pensión pueden ser devueltos, ya sea como una mesada pensional, devolución de saldos o indemnización sustitutiva.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público El ciudadano Juan Pablo Cárdenas Mejía, representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opone a los planteamientos de la demanda. En primer lugar anota el interviniente que estas normas sólo se refieren al sistema general de pensiones, no al de salud.

Además, el legislador goza de una amplia facultad de configuración en estos asuntos siempre que no contradiga los principios constitucionales al respecto.

En virtud del principio de universalidad estas normas determinan la obligatoriedad de afiliación. Lo único que esta norma modificó en comparación con la ley 100 es el mandato de afiliación a los trabajadores independientes, pues antes la afiliación era voluntaria. Por tanto estas normas derivan del principio de universalidad.

De otro lado, ya que el cargo se refiere principalmente a las cotizaciones, base y monto, es claro que este último debe ser proporcional al ingreso. De conformidad con la normatividad existente, los contratistas de prestación de servicios así como cualquier afiliado, deben aportar con base en la totalidad de los ingresos recibidos. Además cuando los demandantes consideran que se trata de supuestos de hecho distintos y por ello debe darse un trato diferente se equivocan, pues la definición de igualdad en materia de seguridad social no implica que toda situación diversa deba ser tratada de manera desigual, ya que es necesario además establecer si es relevante la diferencia entre las categorías. En este caso, el plantear todas las diferencias entre contratos laborales y de prestación de servicios no sustenta el cargo de los demandantes. Además la situación no puede verse sólo desde la óptica del cotizante, sino también desde el sistema. Así, éste fue diseñado para que los aportes reflejen los ingresos reales del cotizante para asegurar una pensión proporcional a lo devengado durante la etapa laboral y las prestaciones que ofrece el sistema son iguales para cualquier tipo de aportante, por tanto no debe haber un trato diferenciado. Respecto al punto de asumir la totalidad de la cotización, la Corte estudió un caso similar en el tema de las cotizaciones a salud de los pensionados (sentencia C-126 de 2000).

Admitir que es imposible que algún empleado asuma la totalidad de las cotizaciones sería eliminar la posibilidad de que los trabajadores independientes sean parte del sistema, pues inevitablemente ellos deberán costear el monto total.

De otro lado, se puede considerar que un contratista de prestación de servicios actúa en el fondo como una entidad económica y por ello debe asumir los costos que se derivan de la prestación del servicio, entre ellos los aportes a la seguridad social. Por otra parte, la ley tributaria permite al afiliado deducir todos sus aportes hasta el tope del 30% de sus

ingresos. La única diferencia es que las personas naturales tienen este tope para hacer la deducción, mientras que las jurídicas pueden deducir todo aporte.

En cuanto a la retención en la fuente, el interviniente señala que no se trata de un menor valor del contrato sino de una forma de pagar el impuesto sobre la renta. Sobre el IVA anota el ciudadano que tampoco se trata de un menor valor, pues grava a quien presta el servicio y le impone un pago adicional al mismo. En el punto de la solidaridad el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que no existe vulneración alguna pues la norma indica que todas las personas deben aportar al sistema en forma proporcional a sus ingresos. En cuanto al enriquecimiento sin causa, el interviniente anota que la norma acusada sólo aplica en pensiones y no en salud. Además, mientras el afiliado haga los aportes tiene derecho a los servicios correspondientes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3527, recibido el 30 de marzo de 2004, solicita que la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre el cargo por violación al principio de solidaridad y declare exequibles los apartes acusados de los artículos 4 y 5 de la ley 797 de 2003 únicamente por los cargos analizados. Para el Ministerio Público, la norma acusada no viola el principio de igualdad. Así, los contratistas por prestación de servicios, si bien se encuentran en una situación jurídica distinta de los empleados públicos o privados, no están relevados de la obligación de contribuir al Sistema General de Pensiones en proporción a los ingresos que efectivamente devenguen. Según su parecer, la norma no establece que el valor de los ingresos de los contratistas deba corresponder al valor del contrato. Con todo, agrega la Vista Fiscal, ante la falta de claridad podría pensarse que efectivamente los administradores hacen exigencias sobre los ingresos brutos, pero el decreto reglamentario 510 de 2003 especificó la posibilidad de deducciones. El Procurador explica que la retención en la fuente es un pago anticipado del impuesto de renta y no puede excluirse el valor de la base de cotización, porque el impuesto también depende del monto del ingreso. Finalmente considera que en el punto de la solidaridad no se encuentra argumentación clara y por eso la Corte debe inhibirse.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia 1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una Ley de la república.

Problema jurídico y aptitud de la demanda 2.- Los demandantes plantean que los apartes acusados violan el principio de solidaridad, y el derecho a la igualdad al establecer que los contratistas por prestación de servicios están obligados a cotizar al sistema general de pensiones y lo harán tomando como base de cotización el ingreso devengado. Consideran los actores que las normas desconocen las particularidades del contrato de prestación de servicios y establecen una carga desproporcionada para estas personas, además de generar un enriquecimiento sin causa a favor del sistema que se lucra con una cotización que nunca se convertirá en pensión. Por su parte, los intervinientes consideran que los demandantes extraen consecuencias que no se siguen de los fragmentos acusados y por eso la Corte debe declarar los apartes exequibles. El Procurador estima que la Corte debe inhibirse frente al cargo por violación de la solidaridad y declarar exequible la norma en relación con la acusación por igualdad pues, al igual que los intervinientes, considera que esta regulación parte de la idea de universalidad del sistema y proporcionalidad en los aportes. Además, según su parecer, frente al supuesto enriquecimiento sin causa, no puede determinarse si el afiliado alcanzará o no su derecho a la pensión, caso en el cual puede obtener una mesada pensional, pero de cualquier manera los aportes serán devueltos como indemnización sustitutiva o devolución de saldos.

3.- En primer lugar la Corte verificará si en realidad la demanda es inepta tal como lo plantean algunas intervenciones. De conformidad con lo descrito anteriormente la estructuración de los cargos responde a los requisitos exigidos por la Corte para iniciar un análisis de constitucionalidad pues intentan mostrar la inexequibilidad de los apartes acusados por una violación del derecho a la igualdad, a la solidaridad y por un supuesto enriquecimiento sin causa a favor del sistema

general de pensiones. Los tres cargos guardan una estrecha relación a lo largo de la argumentación de los demandantes. Los ciudadanos se ocupan de establecer las diferencias entre el contrato laboral y el de prestación de servicios para adelantar un test de igualdad basado en la jurisprudencia de la Corte y concluir que los apartes son inexequibles. De otro lado, y también por considerar como punto de partida una diferencia que consideran relevante entre asalariados y contratistas por prestación de servicios, construyen un argumento sobre la solidaridad y el enriquecimiento sin causa a favor de un sistema que no beneficia a estos contratistas. Esta Corporación considera que la argumentación desarrollada por los ciudadanos ofrece razones para cuestionar la exequibilidad de los fragmentos acusados, genera duda sobre la constitucionalidad de los mismos y por tanto es apta para generar una controversia constitucional. Siendo así, no es de recibo la solicitud hecha por algunos intervinientes en torno a la inhibición de la Corte por demanda inepta.

4.- De acuerdo con lo anterior, debe ahora esta Corte verificar si los fragmentos acusados desconocen el principio de solidaridad al imponer una carga gravosa sobre los contratistas por prestación de servicios, generan enriquecimiento sin causa y, si los apartes demandados violan el derecho a la igualdad.

Para abordar los problemas planteados, relacionados con la obligación y el monto de la cotización al sistema general de pensiones, la Corte recordará los principios generales del sistema de seguridad social, y en particular, del sistema general de pensiones.

Posteriormente este Tribunal entrará al estudio de los cargos por violación a la igualdad y a la solidaridad así como el supuesto enriquecimiento sin causa a favor del sistema. Para tal efecto, la Corte retomará el contenido de las normas pues, al parecer, tal como lo plantean los intervinientes, los actores atribuyen un sentido que no se encuentra en ellas y muestran consecuencias que en realidad se seguirían, eventualmente, de las normas reglamentarias.

El sistema general de pensiones en el marco del sistema de seguridad social en Colombia, principios rectores 5.- La Constitución colombiana ha establecido en su artículo 48 que la seguridad social es “un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley” . De conformidad con lo anterior, el legislador quedó habilitado constitucionalmente [1] para configurar el sistema de seguridad social sometido a dichos principios y a los parámetros fundamentales establecidos en la citada disposición superior [2] . Y efectivamente, en su condición de servicio público, el legislador dispuso que su prestación se haga con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación [3] .

Sobre el sistema y sus principios este Tribunal ha considerado que la Carta adoptó un concepto amplio de la seguridad social que incluye el mayor número de servicios, auxilios, asistencias y prestaciones en general. Este conjunto de derechos y su eficacia comprometen al Estado, la sociedad, la familia y la persona. También muestra la norma superior el derecho de los particulares a la realización de la seguridad social. Todo ello sin perjuicio de la dirección, coordinación, reglamentación y vigilancia que corresponde al Estado. No obstante, los particulares tienen el derecho y el deber concomitante de participar en la ampliación de la cobertura y en la ejecución de las prestaciones que les son propias.

6.- El entendimiento de estos principios también ha sido objeto de análisis. La eficiencia es la mejor utilización social y económica de los recursos disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. La universalidad es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna distinción, en todas las etapas de la vida. La solidaridad es la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio de protección del más fuerte hacia el más débil; es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de seguridad social mediante su participación, control y dirección del mismo. La integralidad es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de la población. Para este efecto cada persona contribuye según su

capacidad y recibe lo necesario para atender sus contingencias. La unidad es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social.

La participación es la intervención de la comunidad a través de los beneficios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto. Estos conceptos, sumados a la progresividad, aportan una mejor comprensión de los alcances que de ellos fija la Carta.

[4] 7.- El legislador desarrolló estos principios a través de la Ley 100 de 1993 que definió el sistema de seguridad social integral como "el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios" [5] .

Con esta normatividad, reformada parcialmente por la ley 797, el legislador organizó el sistema de seguridad social integral cuyo objeto es garantizar derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que puedan afectarla. El sistema comprende obligaciones en cabeza del Estado y de la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones económicas, de salud y servicios complementarios u otras que se incorporen en el futuro [6] .

8.- Puede entonces concluir la Corte que el entendimiento de los principios rectores mencionados ha sido un tema que desde su previsión constitucional, ha sido desarrollado por el legislador y estudiado por la jurisprudencia. Según la norma constitucional, esta materia es una de aquellas en las que el Constituyente decidió dar al legislador una amplia libertad de regulación dentro de los límites propios de los principios constitucionales que fundan el sistema.

9.- En lo que concierne al régimen de pensiones, la ley 100 también desarrolló la norma constitucional al establecer que su objetivo es garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que determine la Ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los sectores de la población no amparados con un sistema de pensiones [7] .

Las sentencias C-126 de 1995 y C-386 de 1997 anotaron que el sistema general de pensiones que consagra la ley 100 de 1993 contiene una serie de previsiones que obedecen a los principios que la inspiran como son los de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación [8] destinadas a garantizar a la población, el amparo contra las contingencias citadas, y tienen como sustrato básico los aportes que hagan los afiliados a dicho sistema. No interesa entonces la modalidad de los servicios que se presten y que generen la capacidad de aporte al sistema, pues lo que cuenta son las contribuciones que el afiliado hace al fondo pensional respectivo. Esta consecuencia surge del principio de unidad que obedece a la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social.

10.- Este Tribunal también se ha referido a las finalidades del sistema general de pensiones para aclarar algunos puntos. En la sentencia C-086 de 2002 la Corte determinó que el sistema de seguridad social en pensiones no tiene por finalidad preservar el equilibrio cuota-prestación. El fin perseguido es garantizar la debida atención de las contingencias a las que están expuestos los afiliados y beneficiarios. Todo ello es consecuencia de considerar que el régimen de prestaciones de la seguridad social en pensiones no es un régimen contractual como el de los seguros privados sino que se trata de un régimen legal que de alguna manera se asienta en el principio contributivo. Así, pretende desarrollar el principio de solidaridad, porque en este subsistema se da la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos y las comunidades, bajo la protección del más fuerte hacia el más débil. El objetivo entonces es que se pueda obtener una pensión adecuada que ampare al afiliado en su vejez o invalidez y que los beneficiarios de una pensión de sobrevivientes en caso de muerte puedan alcanzar esa prestación. Pero además el sistema pretende obtener los recursos de financiamiento para aquellos afiliados cuyos recursos son insuficientes, quienes también tienen derecho a las

prestaciones propias del sistema. Para esta Corte, de lo dicho anteriormente se deriva la relevancia indiscutible del principio de solidaridad, que es uno de los puntos cruciales en la argumentación de la demanda bajo examen.

11.- La Corte Constitucional al referirse al principio de la solidaridad ha señalado que en el actual sistema jurídico este postulado, contemplado en los artículos 1 y 95 de la Constitución, no sólo vincula a todos los particulares sino también al mismo Estado, que en su condición de garante de los derechos de los coasociados está comprometido a prestar el apoyo que requieran las personas para alcanzar la efectividad de sus derechos y para colmar las aspiraciones propias de la dignidad humana. La sentencia C-126 de 2000 determinó que el principio de solidaridad 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. Este pronunciamiento deriva no sólo de los artículos 1 y 95 de la Carta; la solidaridad también aparece consagrada en el artículo 48 de la Constitución como uno de los principios medulares del servicio público obligatorio de la seguridad social.

Adicionalmente, de conformidad con la Constitución y la ley, es deber del Estado garantizar la solidaridad en el sistema de seguridad social mediante la participación, dirección y control del sistema, asegurando que los recursos públicos en dicho sistema se destinen de manera preferente a los sectores más vulnerables de la población. La ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad.

12.- De lo visto hasta ahora, puede la Corte concluir que la solidaridad no se encuentra sólo en cabeza del Estado sino que también los particulares tienen una carga al respecto. Además, según la filosofía del sistema, los aportes no tienen que verse necesariamente reflejados en las prestaciones, pues estos aportes tienen finalidades que sobrepasan el interés individual del afiliado y apuntan a la protección del sistema considerado como un conjunto dirigido a proteger a toda la población.

Prosigue entonces la Corte al estudio del caso planteado por esta demanda. Los cargos presentados y los textos acusados 13.- Observa la Corte que los apartes demandados establecen la obligatoriedad de cotizar al sistema general de pensiones y una definición de la base de cotización para quienes laboren bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios. En cuanto a la base de cotización determina la norma que las cotizaciones serán efectuadas en forma proporcional al ingreso devengado.

14.- Los actores afirman que lo prescrito viola el derecho a la igualdad pues un contrato de prestación de servicios es diferente a un contrato laboral y los apartes acusados los equiparan. Así, según su parecer, la norma obliga a cotizar sobre los ingresos devengados cuando lo percibido es una cifra inferior debido a los impuestos y a los gastos de operación. Para los ciudadanos, el fin perseguido por la norma acusada es capitalizar al sistema con base en los aportes de los contratistas sobre el valor nominal de su contrato, sin tener en cuenta las cuestiones tributarias y los descuentos sobre los gastos operacionales.

[9] Los cargos cuestionan entonces la obligatoriedad de la cotización al sistema y, además, controvierten la base de cotización y el monto de la misma. Comienza la Corte con el análisis del cargo por violación del derecho a la igualdad tanto en la obligación de cotizar como en el monto de la cotización.

La obligación de cotizar al sistema y el monto de la cotización no violan el derecho a la igualdad 15.- En cuanto a la inexequibilidad del artículo 4, los actores afirman que las normas parcialmente acusadas olvidan un criterio de distinción y por tanto igualan categorías distintas de personas, lo que ellos consideran inconstitucional. Analizan puntualmente las diferencias entre los contratos laborales y los de prestación de servicios para demostrar las cargas y beneficios que soportan los empleados y los contratistas. Además adelantan un juicio de igualdad para mostrar que se trata de categorías de personas que no pueden ser equiparables para efectos de establecer la obligación de cotizar ni el monto de la

cotización. Para la Corte, esta distinción no parece relevante una vez se han explicado los principios que guían el sistema. Así, al retomar lo visto anteriormente, el sistema general de seguridad social en pensiones funciona con base en los principios de universalidad y la idea de proteger a todos los afiliados frente a eventuales riesgos: vejez, invalidez o muerte. Si el legislador no hubiese impuesto la obligación de cotizar al sistema para quienes tienen capacidad de pago, no sólo éstos quedarían desprotegidos sino que podría no asegurarse debidamente el principio de solidaridad, pues es sabido que la pretensión del sistema es proteger incluso a quienes no cuentan con capacidad de aportar, o aportan pero sus cotizaciones, por ser proporcionales al ingreso, son muy bajas.

16.- La Corte considera que la juiciosa comparación hecha por los actores entre el contrato de trabajo y el contrato por prestación de servicios no es relevante para edificar un argumento por violación del derecho a la igualdad en el presente caso por cuanto esas diferencias no excluyen que todos tengan el deber de cotizar para asegurar la universalidad y solidaridad del sistema de seguridad social. Consideran los demandantes que el legislador estableció una carga idéntica –la obligación de cotizar al sistema general de pensiones- a grupos distintos. Las diferencias entre estos dos tipos de contratos son claras y la Corte no entrará en detalles al respecto, pero esas diferencias no repercuten en lo exigido por la norma ni en los principios que animan al sistema. Así, la norma exige cotizar al sistema y para ello se basa en que el cotizante percibe ingresos por su labor personal, no importa la modalidad de vinculación. Además, los actores olvidan que el legislador, en ejercicio del amplio margen de configuración que ostenta en la materia, puede imponer esta obligación a todo tipo de persona que reciba ingresos por su desempeño laboral a fin no sólo de protegerlos frente a diversas contingencias, sino de garantizar la viabilidad del sistema. Visto así, el cargo no prospera.

17.- En cuanto al reparo por el monto de la cotización, una lectura atenta de la norma muestra que ésta no dice que la base de cotización se calcula sobre la totalidad del valor del contrato, sólo que será proporcional a los ingresos devengados. Siendo así, parece ser que es la definición de qué es lo devengado lo que al parecer motiva la demanda. Sin embargo, tal definición no se encuentra en la norma acusada y, tal como lo manifiestan los intervinientes, es objeto de reglamentación en otras disposiciones. Los actores afirman que a estos afiliados se les obliga a reportar el valor del contrato y de allí concluyen que ésa es la forma para calcular la base de la cotización.

Observa la Corte que ninguna de las normas parcialmente acusadas hace referencia a tal situación. En ese orden de ideas, no es comprensible el cargo por supuesta violación del derecho a la igualdad en este aspecto, pues si las normas no determinan nada de lo que se refiere a la supuesta violación de la Constitución que los mismos actores construyen, mal podría la Corte buscar en todas las demás normas del ordenamiento el elemento que los demandantes consideran inexequible. En este punto recuerda la Corte que el control constitucional no es oficioso sino rogado.

[10] No es posible entonces determinar si el legislador distribuyó cargas iguales entre categorías de personas que no se encuentran en la misma situación. Así, el elemento concreto que los demandantes consideran inconstitucional y con base en el cual edifican su análisis de igualdad no hace parte de la norma pues, reitera esta Corporación, los apartes acusados no definen con tal exactitud la manera para calcular el ingreso base de cotización. Como lo anotó uno de los intervinientes, las normas no dicen que su aplicación debe hacerse sobre el 100% de los pagos o ingresos, ni indican si se trata de los ingresos brutos o los netos, o si sobre los ingresos totales cabrían o no deducciones o descuentos.

Los actores también consideran que los apartes acusados disminuyen desproporcionadamente los ingresos de quienes sean contratistas por prestación de servicios. Para sustentar tal afirmación parten de la idea de que la base de cotización se calcula teniendo en cuenta el monto total de cada contrato, lo cual, como fue visto anteriormente, no está contemplado en la norma. Teniendo en cuenta que el punto de partida de todo el argumento es una proposición no contenida en los apartes acusados, es claro que la argumentación de este cargo está viciada por partir de una interpretación errada de la norma.

18.- La interpretación de la norma no sólo es insuficiente, además es aislada. El parágrafo 1º del artículo 15 de la ley 100 de 1993 establece una serie de principios que son aplicables a los trabajadores independientes. Entre esos principios señala que "el ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos realmente percibidos por el afiliado." Siendo así, es claro que una lectura completa de las normas que regulan la materia muestra que el legislador, lejos de implantar una norma discriminatoria o gravosa para los afiliados, lo que hizo fue buscar la proporcionalidad entre lo devengado y la cotización a fin de asegurar que quienes coticen lo hagan de conformidad con su capacidad de pago. Esta refutación desarrolla el principio de igualdad, pues mal podría considerarse que todo cotizante puede aportar al sistema en la misma magnitud. Además, ese mismo criterio de proporcionalidad aplica para los asalariados, quienes deben cotizar de conformidad con su salario. En síntesis, la Corte concluye que no viola la igualdad el deber que tiene el contratista de cotizar pues la Constitución no restringe la posibilidad de afiliación al sistema de seguridad social en pensiones al trabajador asalariado dependiente. Por el contrario, señala que uno de los fundamentos del sistema es la universalidad y por eso es razonable que la ley imponga a los trabajadores independientes el deber de aportar al sistema.

Encuentra esta Corporación que tampoco viola el derecho a la igualdad que la cotización tenga como base el ingreso devengado por el trabajador independiente pues este criterio está relacionado con su capacidad de pago, elemento absolutamente relevante para determinar el monto del aporte. Por último y en relación con el punto anterior, la acusación sobre el monto de la cotización y la forma de calcular el ingreso devengado que sería tomado como base no pueden prosperar en este caso, porque los apartes acusados no definen este aspecto. No existe entonces ningún problema de igualdad en ese punto y, por tanto, el reproche de los actores no está llamado a prosperar.

No existe violación a la solidaridad ni enriquecimiento sin causa a favor del sistema derivados de los apartes acusados 19.- Sobre este cargo, observa esta Corporación que los actores parten del supuesto discutible de que los contratistas por prestación de servicios no se van a pensionar debido a la inestabilidad de su vinculación. Como puede verse, los demandantes exponen sus opiniones acerca de la posibilidad de jubilación de este tipo de afiliados.

Estas ideas son respetables pero no muestran un cargo de constitucionalidad, pues pretenden demostrar que estos contratistas renuncian a los beneficios del sistema por su calidad de contratistas de prestación de servicios. Esta consecuencia no se sigue de lo acusado y no es mas que una valoración de los supuestos efectos de la norma, valoración que incluso es cuestionable, pues la posibilidad de acceder a una pensión depende de múltiples factores, no sólo de la calidad de empleado dependiente. Al respecto debe anotar este Tribunal que idéntica situación, el no acceder a la pensión luego de haber cotizado, puede acontecer con un empleado sujeto a un contrato de trabajo, sin que por ello se considere que por tal razón no tiene el deber de cotizar.

20.- El argumento de los demandantes sería entonces que la obligación de cotizar sólo se justifica si hay certeza de obtener un beneficio equivalente a lo aportado al sistema. La visión de los demandantes es errada por dos razones. En primer lugar, el sistema general de seguridad social cubre a los cotizantes y beneficiarios frente a riesgos eventuales que pueden no concretarse. Por ejemplo, en salud protege frente al riesgo de enfermedad y puede ocurrir que la persona nunca se enferme. La pregunta es si obtuvo o no un beneficio. Podría decirse, como lo hacen los demandantes, que no obtuvo nada, pues no fue tratado médicamente, pero en realidad sí obtuvo algo muy importante porque estuvo protegido frente a la contingencia y ése ya es un beneficio. Del mismo modo, puede elaborarse un ejemplo para quien aporta al sistema pensional. Puede haber un cotizante en pensiones que aporta entre los 20 y 30 años de edad, fallece y no deja beneficiarios.

Bajo esta hipótesis, el aportante no llega a la vejez pero estuvo protegido ante la eventualidad de vejez e invalidez. En segundo lugar, los demandantes piensan que la retribución del sistema debe ser equivalente o estrictamente proporcional

a lo aportado, pero tal como fue anotado previamente, esa no es la filosofía del sistema: el principio general del mismo es que se aporta según lo devengado y se cubre según la necesidad, lo cual es un desarrollo del principio de solidaridad.

21.- En cuanto al monto del aporte, los demandantes consideran que la norma viola el principio de solidaridad porque los contratistas por prestación de servicios abandonan sus derechos y además constituye enriquecimiento sin causa para el sistema. Para la Corte no hay abandono de ningún derecho pues el aporte, según las previsiones de la ley 100 de 1993, si no se alcanza el derecho pensional, será devuelto como indemnización sustitutiva de la pensión de vejez [11] , como indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez [12] , como indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes [13] , o como devolución de saldos [14] .

Lo que los actores consideran un enriquecimiento sin causa a favor del sistema no enriquece a un sistema que, en general, devolverá los aportes. Puede alegarse entonces, al retomar el ejemplo precitado, que existen hipótesis en las cuales los aportes no son regresados al cotizante o a los beneficiarios.

Pero ello no hace que la norma sea inexequible ya que el sistema se edifica en la idea de solidaridad y universalidad. Los aportes no sólo tienen la función de ser ahorrados y devueltos. También permiten garantizar la estabilidad y viabilidad del sistema y la posibilidad de subsidiar a quienes poseen menos recursos.

22.- La Corte puede concluir entonces que los actores partieron de varias ideas equivocadas tal como la falta de una definición estricta de lo que es lo devengado. Al respecto esta Corporación estima que el hecho de que algunos supuestos previstos por la ley requieran regulaciones adicionales no acredita que la norma sea inconstitucional. La consecuencia es la necesaria intervención de la autoridad encargada de la reglamentación. Además, parten de una idea equívoca de solidaridad según la cual el individuo debe interesarse por aportar a un sistema que le otorgue un beneficio equivalente, sin importar lo que le ocurra al sistema ni las consecuencias de ello para los demás. Como fue visto, esta idea de solidaridad no sólo es en sí misma contradictoria, sino que además es contraria a lo establecido por la Constitución.

23.- Pero queda aún un cargo por analizar, y es la asunción de la totalidad de la cotización por parte del contratista por prestación de servicios, mientras que el empleado asume sólo una parte. Al respecto, la Corte considera que los cargos cuestionan situaciones no reguladas en las normas acusadas y por tanto no pueden ser objeto de control, ya que los demandantes no acusaron las proposiciones normativas pertinentes. En todo caso, si en gracia de discusión quisiera estudiarse el punto, para esta Corporación, la aceptación del reproche formulado implicaría que el trabajador independiente no puede ser parte del sistema. Esta situación es a todas luces contraria a la Constitución pues desconoce la universalidad del sistema, teniendo en cuenta que los trabajadores independientes están expuestos a los riesgos que el sistema general de pensiones intenta amparar y merecen ser sujetos de protección en los términos en los que funciona el sistema general de pensiones.

Además, tal como lo estableció la sentencia C-714 de 1998, es potestativo del legislador fijar el tratamiento diferencial entre trabajadores dependientes e independientes, en cuanto a la base de cotizaciones, el monto y distribución de éstas. Ello ocurre en virtud de que la naturaleza, modalidades y condiciones de las relaciones laborales son diferentes entre una y otra categoría de trabajadores. Ante las diferencias relevantes, es necesario asumir regulaciones distintas. Es claro para la Corte, que una cosa es la discriminación que prohíbe el artículo 13 de la Carta y otra la diferenciación racional y razonable que establece el legislador entre distintos sujetos para atender situaciones materiales o de hecho diferentes.

24.- Concluye la Corte que las razones presentadas por los ciudadanos no son de recibo. A juicio de la Corte, estos apartes lejos de vulnerar el ordenamiento constitucional constituyen un instrumento que lo desarrolla, en particular en lo que hace referencia al derecho a la seguridad social, consagrado en el artículo 48 superior 25.- La Corte precisa que la presente declaración de exequibilidad es de cosa juzgada relativa y se restringe a los cargos efectivamente estudiados en esta providencia, sin que esta Corporación haya analizado integralmente otros aspectos de la regulación del sistema

pensional de los contratistas por prestación de servicios, como podrían ser, entre otros, los problemas asociados a la compatibilidad de los beneficios de los distintos regímenes pensionales, pues la presente sentencia se limitó a analizar las acusaciones de los actores.

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Declarar EXEQUIBLES las expresiones “y del contrato de prestación de servicios” y “o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen” contenidas en el artículo 4 de la ley 797 de 2003; y las expresiones “o por prestación de servicios como contratista” y “o ingreso devengado de cada uno de ellos” contenidas en el artículo 5 de la ley 797 de 2003, únicamente por los cargos estudiados en esta oportunidad.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente JAIME ARAUJO RENTERIA Presidente ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado ÁLVARO TAFUR GALVIS Magistrado RODRIGO UPRIMNY YEPES Magistrado (E) CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO Secretario General (E) [1] Ver la sentencia C-107 de 2002 [2] El artículo 48 de la carta Política dispone:

“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. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante” .

[3] Ley 100 de 1993, art. 2º [4] Sentencia C-408 de 1994 [5] Ley 100 de 1993, art. 8º [6] Ley 100 de 1993, art. 1º [7] Ley 100 de 1993, art. 10º [8] Ley 100 de 1993, art. 2º [9] Ver folio 12 del expediente [10] Ver la sentencia C-652 de 2001 [11] ARTÍCULO 37. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ.

Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.

[12] ARTÍCULO 45. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. El afiliado que al momento de invalidarse no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de invalidez, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente ley;

[13] ARTÍCULO 49. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente Ley.

[14] ARTÍCULO 66. DEVOLUCIÓN DE SALDOS. Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión

por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.

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.