REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-055 DE 2025

Referencia: Expediente D-15690

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 218 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, “[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”

Demandante:

Wadys Tejada Flórez

Magistrado ponente:

Vladimir Fernández Andrade

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia.

Síntesis: La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad promovida contra el enunciado "A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos" contenido en el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015, "[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'". Según se alegó en la demanda, el aparte acusado desconoce, por un lado, el mandato constitucional de protección a la familia –consagrado en los artículos 42 de la Constitución y 16.3 de la DUDH, 23.1 del PIDCP, 10.1 del PIDESC y 17.1 de la CADH– y, por otro, el derecho a la seguridad social –previsto en los artículos 48 superior y 9 del PIDESC–, debido a que no permite que los progenitores del afiliado cotizante al régimen contributivo del sistema de salud que carezcan de pensión y dependan económicamente de este sean incluidos dentro de su núcleo familiar como beneficiarios, si esta calidad la ostentan el/la cónyuge o compañero/a permanente y los hijos.

Al emprender un nuevo análisis en torno a la aptitud sustantiva de la demanda como cuestión preliminar, tomando en cuenta para el efecto las diferentes posturas expuestas en las intervenciones allegadas durante el término de fijación en lista, la Sala Plena concluyó que las acusaciones no satisficieron la carga argumentativa mínima que deben reunir los cargos de inconstitucionalidad para poder llevar a cabo un estudio de mérito.

En ese sentido, la Corte consideró que el primer cargo de la demanda, relativo al desconocimiento del mandato constitucional de protección a la familia (artículos 42 C.P. y 16.3 de la DUDH, 23.1 del PIDCP, 10.1 del PIDESC y 17.1 de la CADH), no cumplió el requisito de claridad, por cuanto los planteamientos del actor resultan ambiguos en tanto aluden simultáneamente a una posible afectación del principio de igualdad (artículo 13 C.P.), no

obstante lo cual desatiende el deber de estructurar sus reparos conforme a la carga argumentativa cualificada que exigen las censuras orientadas a demostrar un trato diferenciado injustificado.

De igual modo, la Sala evidenció que el segundo cargo formulado por el demandante, fundado en la presunta violación del derecho a la seguridad social (artículos 48 superior y 9 del PIDESC), tampoco acreditó los presupuestos mínimos para ser examinado, toda vez que, por una parte, adolece de falta de certeza, en tanto la censura parte de una interpretación subjetiva y asistemática que no toma en cuenta el contexto normativo en que se inserta la disposición acusada y el alcance que consecuentemente se extrae de su texto, y por otra parte, incurre en ausencia de especificidad, por cuanto reitera de manera general los mismos reproches sin justificar en qué consiste en concreto la oposición entre el enunciado legal impugnado y el mandato superior invocado como parámetro.

Debido a lo anterior, y en atención a la naturaleza de este mecanismo de control, la Corte decidió inhibirse de proferir una decisión de fondo en relación con los dos cargos de inconstitucionalidad propuestos en la demanda.

Tabla de contenido:

I. ANTECEDENTES

A. Hechos

B. Norma demandada

C. Pretensión y cargos

D. Intervenciones

E. Concepto de la Procuradora General de la Nación

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

B. Cuestión previa: examen de aptitud de la demanda

III. DECISIÓN

I. ANTECEDENTES

A. Hechos

1. El 11 de enero de 2024, el ciudadano Wadys Tejada Flórez, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 218 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, "[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'".

2. Mediante auto del 1° de marzo de 2024 se admitió la demanda en relación con la presunta violación del mandato de protección integral a la familia, de acuerdo con los artículos 42 de la Constitución, 16.3 de la DUDH, 23.1 del PIDCP, 10.1 del PIDESC y 17.1 de la CADH, así

como por la presunta violación del derecho a la seguridad social, al tenor de los artículos 48 de la Constitución y 9 del PIDESC.

3. En la misma providencia admisoria, se dispuso (i) correr traslado del expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo (artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991); (ii) fijar en lista el proceso, en aras de permitir la intervención ciudadana (ibidem); (iii) comunicar el inicio de esta actuación al Presidente del Congreso, a los Ministerios de Salud y Protección Social, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– (artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991), así como a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado (esta última en virtud del Decreto 1069 de 2015), para que, si lo estimaban conveniente, señalaran las razones para justificar una eventual declaratoria de exequibilidad o inexequibilidad del precepto legal acusado; e (iv) invitar a participar a varias entidades, asociaciones, autoridades y universidades[1], con el fin de que presentaran su opinión sobre la materia objeto de controversia (artículo 13 del Decreto Ley 2067 de 1991).

4. Adicionalmente, se ordenó oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que remitieran a esta Corporación los antecedentes relacionados con el trámite de aprobación de la Ley 1753 de 2015, "[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'".

5. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

B. Norma demandada

6. Se transcribe a continuación la disposición acusada, resaltando en subrayas y negrillas el aparte objeto de censura:

«LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

“Todos por un nuevo país”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

ARTÍCULO 218. COMPOSICIÓN DEL NÚCLEO FAMILIAR PARA EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL. Modifíquese el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 163. Beneficiarios del régimen contributivo de salud. El núcleo familiar del afiliado

cotizante, estará constituido por:

a) El cónyuge.

b) A falta de cónyuge la compañera o compañero permanente.

c) Los hijos hasta que cumplan los veinticinco (25) años de edad que dependen económicamente del afiliado.

d) Los hijos de cualquier edad si tienen incapacidad permanente y dependen económicamente del afiliado.

e) Los hijos del cónyuge o compañero permanente del afiliado que se encuentren en las situaciones definidas en los numerales e) <sic c)> y d) del presente artículo.

f) Los hijos de beneficiarios y hasta que dichos beneficiarios conserven su condición.

g) Las personas identificadas en los literales e) <sic c)>, d) y e) del presente artículo que están a cargo del afiliado familiar hasta el tercer grado de consanguinidad como consecuencia del fallecimiento o la ausencia de sus padres o la pérdida de la patria potestad por parte de los mismos.

h) A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos, los padres del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente de este.

i) Los menores entregados en custodia legal por la autoridad competente.

PARÁGRAFO 1o. Se entiende que existe dependencia económica cuando una persona recibe de otra los medios necesarios para su subsistencia. En el caso de los hijos entre los 18 y 25 años se presumirá su incapacidad económica sino se encuentran cotizando directamente como dependientes o independientes.

PARÁGRAFO 2o. Con el fin de garantizar la debida identificación de los recién nacidos, la Superintendencia de Notariado y Registro y las notarías implementarán medidas que permitan la expedición del registro civil de nacimiento en la institución prestadora de servicios de salud, (IPS) que atienda el parto.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, la Superintendencia de Notariado y Registro y las notarías suministrarán la información y las bases de datos que administren, con la oportunidad que las requieran el Ministerio de Salud y Protección Social para su procesamiento e integración con el Sistema de información del Sistema General de Seguridad Social en Salud".»

C. Pretensión y cargos

7. El demandante solicita que se declare la inexequibilidad del enunciado "A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos" contenido en el literal h) del artículo 218

de la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, porque, en su opinión, infringe los artículos 42 y 48 de la Constitución, 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 9 y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y 17.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

8. El concepto de la violación lo hace consistir en dos cargos de inconstitucionalidad que, a continuación, se sintetizan.

9. Primer cargo: Desconocimiento del mandato constitucional de protección a la familia. El promotor de la acción sostiene que, de acuerdo con el artículo 42 de la Constitución, el Estado y la sociedad deben garantizar la protección integral de la familia, obligación que está también consagrada en los artículos 16.3 de la DUDH, 23.1 del PIDCP, 10.1 del PIDESC y 17.1 de la CADH, las cuales –indica– son normas internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y, por tanto, tienen fuerza vinculante en el derecho interno.

10. Expone que, en desarrollo de los citados preceptos, la Corte Constitucional ha señalado que la familia es la institución fundamental de la organización social y, en cuanto tal, merece la protección tanto del Estado como de la sociedad conforme al principio de solidaridad, al tiempo que ha reconocido que se trata de un concepto que no es estático. En ese sentido, resalta que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se debe entender como familia "aquella comunidad de personas emparentadas entre sí por vínculos naturales o jurídicos, que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, y que se caracteriza por la unidad de vida o de destino que liga íntimamente a sus integrantes más próximos"[2], así como también se ha indicado que "el concepto de familia es dinámico y, por tanto, debe guardar correspondencia con la constante evolución e interacción de las relaciones humanas, razón por la cual no es posible fijar su alcance a partir de una concepción meramente formal, sino atendiendo a criterios objetivos y sustanciales surgidos de las diversas maneras que tienen las personas de relacionarse y de la solidez y fortaleza de los vínculos que puedan

surgir entre ellos”[3].

11. A partir de lo anterior, el actor afirma que el enunciado legal acusado es contrario a la obligación del Estado y la sociedad de proteger a la familia, por cuanto al establecer cómo está constituido el núcleo familiar del afiliado cotizante al régimen contributivo de salud, impide que los padres que no estén pensionados y dependan económicamente del mismo puedan ser tenidos como beneficiarios suyos, en el caso de que el/la cónyuge o compañera o compañero permanente y los hijos ostenten tal calidad de beneficiarios.

12. En ese sentido, manifiesta que la norma crea una tensión entre el cónyuge o compañera o compañero permanente y los hijos del afiliado cotizante versus sus padres que no estén pensionados y dependan de él económicamente, con lo cual, en lugar de conceder una protección integral a todos los miembros de la familia, la legislación es excluyente, permite una protección parcial y provoca un déficit de amparo constitucional, puesto que “ubica en un segundo plano la protección de los padres del afiliado cotizante que no estén pensionados y dependan económicamente de este privilegiando la protección al cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos”[4]. Por esa vía, censura que la disposición parcialmente acusada “nunca permite la protección completa a todo [el] núcleo familiar [del afiliado cotizante] compuesto por su cónyuge o compañera o compañero permanente, hijos y sus padres que no estén pensionados y dependan económicamente de este”[5].

13. Segundo cargo: Vulneración del derecho a la seguridad social. El demandante señala que el artículo 48 de la Carta Política, así como el artículo 9 del PIDESC, contemplan el derecho irrenunciable de toda persona a la seguridad social, en el marco del cual “el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso integral mediante el ofrecimiento de amplias coberturas con el propósito que se adapten a las diferentes situaciones de las personas y para que no se conviertan en obstáculos que impida el acceso a la seguridad social”[6].

14. Agrega que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el concepto de seguridad social "se refiere a aquellas medidas destinadas a garantizar el bienestar de la población mediante la protección de necesidades socialmente reconocidas"[7]. Asimismo, explica que la Corte lo ha reconocido como un derecho fundamental autónomo, pero ligado a la dignidad, la vida, la igualdad y el mínimo vital, y ha precisado que el Estado, la familia y la sociedad deben "ayudar solidariamente en la búsqueda de un cubrimiento universal, no sólo como una ampliación de los beneficiarios del servicio, sino como el entendimiento de que forma parte de los deberes constitucionales de las personas contribuir en esa búsqueda (solidaridad) y, finalmente, (ii) que se propenda porque (sic) todos los habitantes del país disfruten de dicha seguridad social. Lo anterior, en el entendido de que el objetivo es ampliar la cobertura y no restringirla"[8]. De igual forma, resalta que, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "[e]l derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo"[9].

15. Con base en ello, argumenta que la disposición impugnada contraría el derecho a la seguridad en la medida en que "restringe las coberturas de acceso a la seguridad social al condicionar la constitución del núcleo familiar del afiliado cotizante a su cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos y solo a falta de estos, podrá el afiliado cotizante conformar el núcleo familiar con sus padres que no estén pensionados y dependan económicamente de este"[10].

16. Al respecto, aduce que "la norma demanda divide el núcleo familiar del afiliado cotizante entre cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos, por un lado, y los padres que no estén pensionados y dependan económicamente de este, por el otro lado, en vez de permitir la disposición legal que todo el núcleo familiar goce de protección al derecho fundamental a la seguridad social"[11]. En consecuencia, cuestiona que el acceso a la

seguridad social solo esté garantizada a los padres que no estén pensionados y dependan económicamente del afiliado a condición de que no existan cónyuge, compañera/o e hijos, por lo que alega que “la disposición legal al permitir la protección parcial causa la desintegración del núcleo familiar del afiliado cotizante dejando por fuera de la protección del derecho fundamental a la seguridad social a sus padres que no estén pensionados y dependan económicamente de este, cuando el afiliado cotizante tiene a cargo la protección de su cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos”[12].

D. Intervenciones

17. Durante el trámite se recibieron oportunamente diez escritos de intervención[13]. Los argumentos que sustentan el sentido de las diferentes solicitudes se resumen a continuación.

18. Solicitudes de inhibición[14]. Se esgrimió que la Corte debe declararse inhibida porque los cargos no atienden los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Se resaltó que en la Sentencia C-188 de 2019 esta Corporación decidió inhibirse por ineptitud sustantiva frente a otra demanda de inconstitucionalidad dirigida contra la misma disposición ahora acusada en la que se alegó la vulneración de los artículos 13 y 47 de la Carta y que, aunque los reproches en aquella ocasión se basaron en normas constitucionales diferentes, “la sustentación de los mismos coincide en parte con los argumentos formulados en la presente demanda”[15].

19. En cuanto a la falta de claridad, se adujo que los planteamientos de la demanda “no permiten entender en qué sentido la expresión demandada infringe los artículos 42 y 48 de la Constitución y los instrumentos internacionales presuntamente trasgredidos”[16], toda vez que “no sigue un hilo conductor comprensible entre los reproches formulados y la sustentación de los mismos”[17].

20. Lo anterior, porque “el actor asemeja el concepto de familia propuesto por la Constitución y la jurisprudencia, con el concepto núcleo familiar del afiliado cotizante al que hace referencia la norma acusada, el cual fue diseñado como una clasificación administrativa para determinar los beneficiarios de una persona en el régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud”[18] (resaltado original del texto). Además, aunque el demandante señala la existencia de un trato diferencial injustificado que apuntaría a la presunta violación el artículo 13 superior, esta norma no fue invocada como parámetro de validez. A su vez, se indicó que la exposición del actor respecto al cargo sobre vulneración del derecho a la seguridad social se limita a cuestionar que la norma acusada divide el núcleo familiar del afiliado cotizante, por lo cual, en lugar de fundar una censura concreta en el artículo 48 constitucional, termina replicando sus reparos con base en el artículo 42 ejusdem.

21. Respecto de la falta de certeza, se señaló que el demandante “extrae de la expresión acusada consecuencias que no se desprenden de ésta desde un punto de vista objetivo. En particular, no es cierto que la norma demandada desconozca la protección integral de la familia excluyendo a los padres del afiliado cotizante que dependan económicamente de él (primer cargo) y, en consecuencia, restrinja el acceso a la seguridad social, lo que en su criterio, deriva en la renuncia de dichos padres al acceso a la salud (segundo cargo)”[19].

22. En ese sentido, se afirmó que las premisas de las que parte el actor para alegar el desconocimiento del mandato de protección integral a la familia son falsas y parten de una lectura descontextualizada, pues hace caso omiso de que el sistema de seguridad social en salud cuenta con un régimen contributivo y un régimen subsidiado, siendo este último el medio por el cual el Estado garantiza el acceso al derecho a la salud en el evento en el que los padres del afiliado cotizante no estén incluidos como beneficiarios del aquel.

23. En referencia a la falta de especificidad, se anotó que las censuras “no explican concretamente de qué manera la expresión impugnada es incompatible con los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 42 y 48, así como con los instrumentos internacionales”[20].

24. Así, se sostuvo que el primer cargo parece estar relacionado con la violación del artículo 13 de la Carta, pero no satisface la carga argumentativa que exige la jurisprudencia constitucional respecto de este tipo de reproches. En la misma dirección, se adujo que en este cargo el promotor de la acción “sólo mencionó y no desarrolló la tesis conforme a la cual existe una tensión [entre, por un lado, el cónyuge o compañera o compañera permanente e hijos y, por el otro, los padres que no están pensionados y dependen económicamente del afiliado], que conduce a considerar a los padres –en las condiciones mencionadas– como sujetos de segundo plano”[21], de modo que no sólo se presenta una afirmación genérica y abstracta, sino que se alude a un posible trato diferencial que debió analizarse a partir del artículo 13 superior y con la observancia de la respectiva carga argumentativa cualificada. Por otra parte, frente al segundo cargo se señaló que el actor no explica de manera concreta la incompatibilidad del enunciado acusado con el artículo 48 C.P., habida cuenta de que –como se indicó en precedencia– el Estado garantiza el derecho a la seguridad social a toda la población.

25. En relación con la falta de pertinencia, se subrayó que la sustentación presentada por el actor en cuanto a la supuesta violación de los artículos 42 y 48 constitucionales e instrumentos internacionales se basa en argumentos de inconveniencia que parte de su particular interpretación.

26. Ello, debido a que “[e]n primer lugar, el actor señala que la norma acusada excluye a los padres del afiliado cotizante lo que crearía una tensión que atenta contra el núcleo familiar. Y, en segundo lugar, porque en su criterio la expresión demandada contempla una renuncia al derecho fundamental a la salud por parte de los padres del afiliado cotizante que

dependan económicamente de éste. En esa medida, resulta claro concluir que la sustentación de los cargos parte de cuestionamientos de inconveniencia, y no de argumentos de constitucionalidad”[22].

27. Finalmente, se concluyó que el incumplimiento de los requisitos anotados “inevitablemente conlleva al incumplimiento del requisito de suficiencia. Esto, porque la sustentación de los cargos es insuficiente para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma demandada”[23].

28. Solicitudes de estarse a lo resuelto[24]. En concreto, se solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1032 de 2006 en lo relacionado con el cargo de vulneración del derecho a la seguridad social. Al respecto, se argumentó que en la mencionada providencia ya se concluyó que el enunciado legal acusado no viola el artículo 48 superior, por lo cual se configura el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

29. Lo anterior –se resaltó–, toda vez que en aquella oportunidad, si bien se planteó que la norma acusada vulneraba el preámbulo y los artículos 11, 13, 46, 48 y 49 de la Constitución, ello se presentó bajo la misma acusación acerca de la afectación del acceso a la seguridad social de los padres del afiliado al hacer depender su cobertura de si sus hijos no tenían cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos, y frente a ello la Corte determinó que, si bien la norma establece una limitación en cuanto a quiénes pueden ser considerados integrantes del grupo familiar del afiliado cotizante, dicho condicionamiento no vulneraba ninguno de los artículos constitucionales invocados. En ese sentido, puntualmente frente al artículo 48 C.P. la Corte señaló que (i) la norma responde al margen de configuración del Legislador, en tanto dicho precepto superior prevé que la seguridad social es un servicio público que se presta en los términos que establezca la ley; (ii) la seguridad social es un servicio que implica importantes costos financieros que obligan a considerar la eficiencia del sistema y su continuidad, por lo que consagrar determinados derechos, beneficios y/o servicios a favor de ciertos a grupos humanos, con la consiguiente exclusión o

condicionamiento de estos mismos derechos frente a otras personas, no resulta en modo alguno cuestionable; (iii) la norma acusada no tiene un contenido prohibitivo que prive absolutamente del acceso a salud, pues las normas reglamentarias de la Ley 100 de 1993 ofrecen otras opciones de protección en salud a los padres que, por efecto de la condición aquí discutida, queden sin derecho a ser automáticamente incluidos dentro del grupo familiar de sus hijos afiliados, como sucede con el aporte adicional que permite la inclusión voluntaria en el grupo familiar del afiliado de ciertos parientes del afiliado hasta el tercer grado de consanguinidad que dependan económicamente de él.

30. En vista de lo anterior, se afirmó que se presenta una cosa juzgada material, pues la Corte ya se pronunció de fondo sobre el mismo contenido normativo y a partir del mismo cuestionamiento que hoy se formula en relación con la vulneración de la seguridad social, aunado a que el demandante no cumplió con la carga de desarrollar argumentos relativos a acreditar las excepciones establecidas para la reapertura de un debate constitucional, a saber: (i) modificación del parámetro de control, (ii) cambio en la significación material de la Constitución y (iii) variación del contexto normativo del objeto de control.

31. Por otra parte, también se alegó que "[e]l cargo por vulneración a la protección integral de la familia, a primera vista, parece nuevo, pero analizado en detalle descansa en la supuesta desigualdad entre los miembros de la familia"[25]. En ese sentido, se señaló que, puesto que el cargo por infracción a la igualdad sí fue objeto de examen en la Sentencia C-1032 de 2006, podría estarse en presencia del fenómeno de cosa juzgada material.

32. Solicitudes de exequibilidad[26]. En defensa de la validez constitucional del enunciado legal demandado se precisó, inicialmente, que "las normas vinculadas al estudio de constitucionalidad deben ser la Ley 1753 de 2015 artículo 218, Decreto 2353 de 2015 artículo 21 y el Decreto 780 de 2016 artículo 2.1.3.6 sobre la composición del núcleo familiar en calidad de beneficiarios de los sistemas de salud"[27].

33. De manera reiterada, se enfatizó que el Legislador goza de amplia libertad para regular lo relativo a la seguridad social, de conformidad con el artículo 48 superior. Lo anterior comprende la definición de beneficiarios, alcance y coberturas, entre otros aspectos estructurales. No obstante –se subrayó–, esta facultad se encuentra sujeta a los principios constitucionales y a los derechos fundamentales.

34. En cuanto a los cargos, se advirtió que la norma cuestionada no desconoce la protección que le asiste a la familia, en tanto la regulación de beneficiarios "obedece a las posibilidades fácticas y jurídicas con que cuenta el país, sin que pueda evidenciarse que la distinción obedece a criterios sospechosos, discriminatorios o contraríe directamente el texto superior"[28].

35. Además, se anotó que esta disposición reconoce a los padres no pensionados y con dependencia económica como posibles beneficiarios, seguidos de otros miembros de la familia como abuelos, hermanos, tíos, primos y sobrinos. Así, no solo ampara la "nuclear sino también la familia ensamblada y otros tipos"[29]. Esta cobertura demuestra un compromiso por parte del Congreso y del Gobierno por actualizar la normatividad en la materia y armonizarla con la noción vigente de familia[30].

36. Se resaltó también que la noción de familia no se altera con la norma acusada, en tanto no afecta su conformación o unidad[31], y que las prelaciones no suponen una desprotección para la familia, sino una forma ordenada de distribuir la asignación de derechos y beneficios[32].

37. A su vez, se indicó que la demanda se equivoca al asimilar los conceptos de familia y núcleo familiar, habida cuenta de que "la clasificación contenida en el artículo 163 de la Ley

100 de 1993, modificada por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015, no busca enlistar, de manera exhaustiva, quienes integran la familia en Colombia. En su lugar, la norma demandada busca establecer aquellas personas que podrán ser consideradas beneficiarias de aquel que realiza una cotización en salud, y, para esto, el Legislador empleó la expresión 'núcleo familiar'"[33].

38. Asimismo, los intervinientes que abogan por la declaratoria de exequibilidad argumentaron que la norma acusada es razonable. De ahí que no pueda predicarse una inconstitucionalidad manifiesta, o un desconocimiento de los artículos 42 y 48 de la Carta o de obligaciones internacionales. En este punto, se resaltó que "persigue un fin legítimo dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a saber: la sostenibilidad y estabilidad financiera del mismo, a la vez que es proporcionada, en la medida que el Estado ofrece garantías de acceso al servicio de seguridad social para toda la población y, por tanto, los sujetos presuntamente excluidos no están en situación de desprotección, toda vez que el Sistema cuenta con varias formas de proteger a dicha población (…)"[34].

39. Sobre el particular, varios intervinientes explicaron que los padres del cotizante pueden acudir a otras alternativas de vinculación, las cuales protegen a la familia de manera integral y se ajustan a los principios de sostenibilidad y universalidad. Por ejemplo: (i) inscribirse en el núcleo familiar cuando ambos cónyuges, compañeros o compañeras permanentes tengan la calidad de cotizantes[35]; (ii) acudir a la figura de afiliado adicional[36]; (ii) si carecen de ingresos, acceder al régimen subsidiado luego de su caracterización como personas pobres o vulnerables mediante la encuesta Sisbén[37], y (iv) en ausencia de esta caracterización, afiliarse al régimen subsidiado mediante el pago de la contribución solidaria[38].

40. Sumado a lo anterior, se propusieron las siguientes alternativas: (i) traslado de beneficiarios: "ambos cónyuges son cotizantes, uno de ellos afilia a los hijos como beneficiarios, liberando así el cupo para que el otro cónyuge pueda afiliar a sus padres en forma directa (Decreto 2353/15 Art. 37)"[39], y (ii) afiliación concurrente: "el cotizante

efectúa aportes iguales o superiores al 150% del valor total de las UPC de todo en núcleo familiar, podrá afiliar en forma concurrente a los hijos, cónyuge y sus padres dependientes (Decreto 047/00 art. 1)”[40]. Aunado a ello, se señaló que “a través del Decreto 064 de 2020 modificado por el Decreto 616 de 2022 (…), [se creó] la modalidad de afiliación de oficio a cargo de la Entidad Territorial (Municipio o Distrito) o el prestador de servicio, para que dichas entidades puedan efectuar el proceso de afiliación, ya sea en el régimen contributivo o subsidiado”[41].

41. Por otro lado, se argumentó que la expresión “a falta de” tiene por objeto racionalizar el funcionamiento del sistema. En efecto, tal condicionante se encuentra en otras disposiciones “como los artículos 47 y 74 (pensión de sobrevivientes) y 244 (SOAT) de la Ley 100 de 1993, entre otras. Igual ocurre, por ejemplo, respecto de los órdenes sucesorales establecidos en los artículos 1047 y siguientes del Código Civil, sin que ello haya sido interpretado, hasta la fecha, como un desconocimiento del derecho a la familia”[42].

42. Paralelamente, se destacó que la Sentencia C-1032 de 2006 declaró exequible el artículo 163 de la Ley 100 de 1993, cuya redacción es similar a la del precepto acusado, en razón de que “para la Corte Constitucional el solo hecho de que la ley consagre determinados derechos, beneficios y/o servicios a favor de ciertos grupos humanos, con el consiguiente condicionamiento de estos mismos derechos frente a otras personas, no resulta en modo alguno cuestionable a la luz del artículo 48 de la Constitución Política”[43].

43. Cabe añadir que el Ministerio de Salud y Protección Social se refirió a las objeciones gubernamentales formuladas respecto del Proyecto de Ley No. 076 de 2022 Cámara, 312 de 2023 Senado. Esta iniciativa tiene por objeto incluir como potenciales beneficiarios a los padres y a los abuelos que no estén pensionados y dependan económicamente del afiliado cotizante, mediante una modificación del artículo 163 de la Ley 100 de 1993. Para ilustrar este punto, la entidad aludió al concepto técnico elaborado por el Viceministerio de Protección Social, en el cual se indica que el proyecto normativo “es inconveniente, pues su,

aprobación podría ocasionar dificultades e incertidumbres en la inversión de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”[44], toda vez que no incluye un análisis de impacto fiscal. Esto, pese a que “es indispensable que el proyecto de ley considere la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para garantizar una implementación adecuada”[45]. De igual forma, se expuso que la iniciativa es inconstitucional debido a que desconoce el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334 superior.

44. Solicitudes de exequibilidad condicionada[46]. Por un lado, se solicitó “declarar la exequibilidad condicionada de la disposición demandada en el entendido de que la disposición es constitucional siempre y cuando garantice la posibilidad de que los padres/madres en imposibilidad de cotizar puedan ser beneficiarios del régimen contributivo en salud independientemente de si el cotizante tiene cónyuge, compañero permanente o hijos como beneficiarios sin que esto implique disminución de derechos para ninguno de los miembros del núcleo familiar del cotizante”[47].

45. En sustento de la pertinencia de que se introduzca el citado condicionamiento, se señaló que el Legislador creó una tensión excluyente entre los individuos del núcleo familiar sin justificar, al menos formalmente en el marco del trámite legislativo, la prelación que tienen unos respecto de otros para el acceso a la seguridad social en salud, generando un déficit en la protección y relegando a los padres del afiliado a un segundo plano. Esto –se adujo– constituye per se “una falencia que tiene un impacto constitucional relevante desde la óptica de la protección de la familia y el acceso universal a la seguridad social [a lo que se suma] el vínculo que tiene un individuo con sus padres, aunque este tenga hijos y cónyuge o compañera/o permanente”[48], toda vez que, de acuerdo con el artículo 251 del Código Civil, “aunque el hijo se encuentre emancipado tiene la obligación de cuidado y auxilio frente a los padres”[49], tal como lo relievó la Corte en las sentencias C-451 de 2016 y T-127 de 2015. En tal sentido, “la exclusión acusada vulnera la constitución en lo relacionado con la solidaridad, la vida digna y la seguridad social y también los derechos fundamentales de una población que necesita la solidaridad de sus hijos”[50].

46. En adición a lo anterior, se afirmó que el régimen contributivo de salud facilita mejores condiciones de acceso a los servicios de salud que el régimen subsidiado (v.gr. una red más amplia de prestadores de servicios de salud, incluyendo hospitales y especialistas, y una mayor rapidez en el acceso a tratamientos y procedimientos médicos), y que permitir que un mayor número de miembros familiares se afilien al régimen contributivo trasciende a los individuos y sus familias, generando repercusiones significativas a nivel macroeconómico y social, pues con ello se disminuye la presión sobre el régimen subsidiado, "se facilita una gestión más eficaz de los recursos públicos, permitiendo que estos se destinen a quienes realmente los necesitan, lo que contribuye a una mayor justicia social y a un sistema de salud más equilibrado y eficiente"[51].

47. También se resaltó que los adultos mayores son reconocidos como sujetos de especial protección constitucional y que, en contraste con la limitación que prevé la norma acusada, la ampliación de la afiliación a los padres del afiliado no sólo garantiza que en su estado de vulnerabilidad "reciban la atención médica adecuada, sino que también asegura que dicha atención no dependa exclusivamente de los recursos limitados del régimen subsidiado"[52], al tiempo que hace efectivo el deber estatal derivado del artículo 49 C.P. en la medida en que "se orienta hacia la universalización del acceso a un sistema de salud que ofrezca las mejores condiciones posibles para todos los ciudadanos"[53].

48. Igualmente, se indicó que "la extensión de la cobertura del régimen contributivo puede también actuar como un incentivo para la formalización del empleo, promoviendo que los trabajadores formales contribuyan al sistema de salud. Esto no solo mejora el acceso individual a los servicios de salud, sino que también beneficia a los dependientes, fortaleciendo así la red de seguridad social en su conjunto"[54].

49. Se agregó que la solidaridad, la equidad y la universalidad, en tanto pilares del sistema

de seguridad social en el marco del Estado social de Derecho instaurado con la Constitución de 1991, resultan desconocidos con la regulación objeto de reproche debido a que (i) se atenta contra el principio de universalidad al relegar a los padres del cotizante a una protección secundaria e inferior a la que permite el régimen contributivo, creando una estigmatización para quienes están imposibilitados para cotizar directamente al sistema de salud por razones como el desempleo o la ausencia de una pensión y/o subsidio en el caso de los adultos mayores; (ii) se restringe el deber de solidaridad de los hijos hacia sus padres, el cual no se extingue cuando los hijos contraen obligaciones maritales y/o de padres, al tiempo que "evita la redistribución de recursos desde aquellos que tienen capacidad de contribuir (los hijos con empleo formal o, por lo menos con capacidad de contribuir) hacia quienes se encuentran en un estado de necesidad que no pueden atender con los recursos propios (por pérdida o interrupción de la capacidad de generarlos, o por insuficiencia de los mismos)"[55], y (iii) restringe la proyección de la igualdad en los estándares más altos "nivelando por lo bajo", en contra del deber estatal de adoptar políticas encaminadas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de los sujetos de especial protección, habida cuenta de que en los padres del cotizante pueden converger varias circunstancias de vulnerabilidad (v.gr. su situación de adultos mayores, madres, personas migrantes, personas con discapacidad, entre otras).

50. Además, se anotó que la medida de exclusión prevista en la norma también puede contravenir "la estabilidad financiera del sistema, por dos razones: en primer lugar, tal declaratoria daría lugar a que cualquier padre o madre, así tenga recursos para contribuir, pueda ser beneficiaria. En segundo lugar, permitir que los padres se vinculen no debe implicar la mengua o exclusión de los derechos de los demás beneficiarios"[56].

51. Por otra parte, se solicitó que se declare la exequibilidad condicionada "bajo los supuestos de: (i) Libertad de afiliación por parte del cotizante y, (ii) Protección universal bajo dependencia económica del cotizante a sus beneficiarios sin necesidad de acudir a reglas preferenciales, jerárquicas o prelaciones en la ley"[57].

52. En esa dirección, se recalcó la naturaleza fundamental del derecho fundamental a la salud y el deber del Estado de garantizarlo en concordancia con los principios del sistema de seguridad social de universalidad, progresividad, igualdad –en sus dimensiones formal y material–, equidad y eficiencia.

53. Teniendo en cuenta las diferencias entre las diferentes modalidades de afiliación –afiliado, afiliado adicional, afiliado cabeza familia–[58] de cara al manejo adecuado y equitativo de los beneficios y obligaciones dentro del esquema creado para ambos regímenes contributivo y subsidiado, se señaló que "el inconveniente central del sistema general de salud en Colombia es el acceso. Aunque existen diferentes modalidades según la capacidad de pago, el acceso se vuelve restrictivo para quienes podrían ingresar al régimen contributivo a través de un familiar. Lamentablemente, se enfrentan a limitaciones, como la exclusión de padres no pensionados o dependientes económicos, quienes solo pueden acceder si la categoría de cónyuge, compañero o compañera, e hijos no está ocupada"[59].

54. Asimismo, se precisó que "el núcleo familiar es aquella unión de personas que tienen motivaciones comunes, que dependen de un/una proveedor/a y gracias a él/ella, generan dependencia económica para amparar la garantía de sus derechos, entre ellos, la salud. Diferente al concepto de familia como la institución constitucional germen de la sociedad, de allí que existe una diferencia palmaria que toda familia constituye núcleo familiar pero no todo núcleo familiar puede constituirse como familia. Lo anterior, en el sentido que existen múltiples concepciones de familia (vrg. familia nuclear, familia ensamblada, familia extensa, familia de crianza, familia monoparental y familia unipersonal) que lograr constituir un sólo núcleo familiar. En sentido contrario, no existen tipologías del concepto de núcleo familiar, lo que permite afirmar que familia, como institución, es la especie y núcleo familiar, como factor de dependencia, es el género, pero unidos todos por el concepto de solidaridad familiar"[60].

55. En tal sentido, se señaló que, atendiendo a la teleología del sistema de seguridad social,

“[s]i la ley permite que la protección sea universal y en cualquier etapa de la vida, el afiliado puede acoger en su núcleo familiar a cualquier persona con la que mantenga vínculos sin importar líneas o grados propios del derecho de familia”[61]. Por ello –se agregó– “se puede concluir que existe un abanico de argumentos plausibles para que la Corte incline su debate a una constitucionalización modulada de la norma acusada. Con los párrafos esbozados se llega a una conclusión clara, el afiliado podrá afiliar a cualquier persona dependiente de su núcleo familiar, sin atención a preferencias o prelaciones, en sus beneficiarios, bien sea padres, madres, tíos, hijos, conyugue (sic), etcétera. La disposición acusada sufre de la imposición de una regla privada que no es de acogida por la norma social, como lo es la prelación, ante ella, se antepone el principio irrefutable del derecho social como lo es la universalidad en todas sus modalidades, en cualquier etapa de la vida y atendiendo a la cobertura de las contingencias y elementos como la dependencia económica”[62].

56. A partir de lo anterior, se concluyó que la modulación que debería introducir la Corte ha de considerar los siguientes aspectos: (i) la libertad del cotizante de afiliar a las personas con quienes tenga un vínculo de proximidad familiar y, en un segundo momento, suplida esa afiliación, a otras personas a consideración del cotizante, sin mediar prelaciones ni preferencias, puesto que “la jerarquización de la norma jurídica está excluyendo en protección a los miembros de la familia nuclear, al solo permitir a la pareja e hijos, dejando por fuera a los padres que en muchas ocasiones dependen”[63]; (ii) la protección universal bajo dependencia económica del cotizante a sus beneficiarios sin necesidad de acudir a reglas preferenciales o prelaciones en la ley, teniendo en cuenta que el derecho social no se apega a los ritualismos sino acude a la progresividad, de modo que “el cotizante podrá vincular como beneficiarios con quien considere tener afecto, comunicación, autoridad y roles asignados”[64], esto sin necesidad del pago de una UPC adicional, y (iii) “el principio de solidaridad familiar no puede, en salud, ser exclusivo de la pareja (esposa o compañera) y de los hijos del afiliado cotizante, por el contrario, las relaciones familiares deben reconocer y extenderse a todos los miembros dependientes. La norma actual, excluye a los padres sin justificaciones más que financieras, y de allí, que se dé desigualdad, desprotección, y falta de resguardo a personas que, por la edad, pueden requerir servicio de salud”[65].

57. Solicitud de inexequibilidad[66]. En orden a impugnar la constitucionalidad de la norma acusada, se argumentó que, en vista de las modificaciones introducidas por la Ley 1753 de 2015 a la Ley 100 de 1993 en cuanto a la integración del grupo familiar en materia de afiliación al sistema de salud[67], "[r]esulta entonces válido preguntarse, en el marco de los elementos presentados por el demandante, por qué el legislador ha excluido a los padres en la definición del grupo familiar de la seguridad social, con la excepción de quienes tengan dependencia económica sobre un hijo que no tenga como beneficiarios a su cónyuge, compañero o compañera permanente, ni hijos, pero en cambio sí ha ampliado la inclusión de los hijos, nietos, sobrinos y hermanos, así como los hijos del cónyuge, compañero o compañero permanente, y los hijos adoptivos y menores en custodia legal. Sobre el particular, en gracia a discusión y evocando el espíritu de la Ley 100, se ha presumido que la cobertura de la seguridad social para los padres de los cotizantes se alcanzaría por una de las siguientes vías, distintas a su inclusión en el grupo familiar del cotizante de quien tengan dependencia económica: i) como beneficiarios del régimen subsidiado, y ii) como beneficiarios del régimen contributivo, siempre y cuando se pague una unidad de pago por capitación (UPC) adicional"[68].

58. No obstante lo anterior, se resaltó que un supuesto que no fue considerado por el demandante es el de la posibilidad que existe[69] de inscribir en el núcleo familiar a los padres que dependan económicamente de uno de los cónyuges, compañeros o compañeras permanentes y no tengan la calidad de cotizantes, a condición de que ambos cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, incluidas las parejas del mismo sexo, tengan la calidad de cotizantes; sin embargo, si uno de los cónyuges, compañera o compañero permanente cotizantes deja de cotizar, para que los padres continúen inscritos en la misma EPS como afiliados es preciso pagar los valores de UPC adicional. Sobre el particular, se indicó que "esta medida resulta contradictoria si se tiene en cuenta que la pérdida de condición de cotizante está asociada a una merma de los ingresos familiares, así que al mismo tiempo que esto sucede se condiciona la continuidad de afiliación de los padres al pago de la UPC adicional"[70].

59. Se anotó que los padres de los cotizantes en el régimen contributivo que tienen 60 o más años deben gozar de especial protección. Frente a ello, la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031, adoptada mediante el Decreto 681 de 2022, concibe acciones encaminadas a garantizar el acceso y garantizar condiciones para un envejecimiento saludable, pero no considera la afiliación al sistema de seguridad social en salud como parte de la implementación de la política. Esto puede obedecer –según ha registrado el Ministerio de Salud[71]– a que la cobertura universal, en cuanto afiliación al sistema de salud y acceso al plan de beneficios en salud (PBS), cobija prácticamente a toda la población del país, y de manera particular a las personas mayores, como sucede con los padres de los cotizantes que pueden acceder ya sea por la vía del régimen contributivo o bien por la del subsidiado.

60. Pese a lo anterior, se afirmó que "resulta apropiado eliminar de la norma la expresión 'A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos', contemplada en las leyes 100 de 1993 y 1753 de 2015, como condición para afiliar en calidad de beneficiarios a los padres de cotizantes que dependen económicamente de estos y que no sean pensionados. La inclusión de estas personas en el grupo familiar, sin que implique alguna erogación adicional para los cotizantes, y solo en los casos expresos y verificables de ser dependientes económicos y no ser pensionados, trae el reconocimiento sobre la composición de la familia y las garantías de acceso a los servicios de salud en las mismas condiciones de todo el grupo familiar, incluyendo su afiliación a la misma EPS y la adscripción al mismo prestador (IPS)"[72].

E. Concepto de la Procuradora General de la Nación

61. La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte que, "en reiteración de la Sentencia C-1032 de 2006, declare la EXEQUIBILIDAD del literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país".

62. La jefa del Ministerio Público manifestó que el derecho a la seguridad social consiste en la posibilidad de recibir prestaciones para llevar una vida digna en medio de las contingencias de la vida –como la enfermedad, la invalidez, la maternidad, los accidentes laborales, el desempleo y la vejez– y que su regulación corresponde al Congreso de la República conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Al respecto, indicó, el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa en lo relativo a los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el derecho, tal como las condiciones de las prestaciones y beneficios para los usuarios, ejercicio que, no obstante, debe ajustarse a un juicio de razonabilidad en el que se verifique la finalidad, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad.

63. En criterio de la Procuradora, la disposición acusada supera un juicio de razonabilidad por cuanto (i) persigue una finalidad legítima, como es asegurar la sostenibilidad financiera del régimen contributivo del sistema de salud, de acuerdo con los artículos 48, 49 y 334 de la Constitución; (ii) es adecuada, en tanto la limitación de los beneficiarios del cotizante es una medida de racionalización financiera orientada a optimizar la relación entre el monto de los aportes que efectúa el afiliado y las prestaciones que, eventualmente, debe asumir el régimen contributivo de salud en favor de su núcleo familiar; es necesaria, puesto que los recursos del sistema de salud no son ilimitados y deben ser focalizados para atender con eficiencia las necesidades de los afiliados y sus familiares más cercanos, y (iv) es proporcional, toda vez que los parientes dependientes que no pueden ser beneficiarios del cotizante pueden afiliarse al régimen subsidiado de salud si carecen de recursos, o realizar un pago complementario para ser incluidos en el núcleo familiar mediante la figura de UPC adicional[73], de suerte que no quedan desprotegidos.

64. Agregó que en la Sentencia C-1032 de 2006 la Corte determinó que la disposición cuestionada no se opone a la Carta en tanto no establece un contenido prohibitivo “que prive absolutamente de protección en salud a los padres cuyos hijos tienen cónyuge e hijos”, debido a que las normas reglamentarias de la Ley 100 de 1993 contemplan alternativas

como el pago del aporte adicional con el fin de incluirlos como miembros del grupo familiar sin aumentar las cargas financieras del sistema de seguridad social, conforme a los principios eficiencia y sostenibilidad que lo inspiran.

65. Así pues, concluyó que el artículo censurado debe ser declarado exequible en razón a que "contiene una medida razonable orientada a salvaguardar la sostenibilidad financiera del régimen contributivo del sistema de salud, sin desproteger a los miembros de la familia, tal como fue determinado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1032 de 2006"[74].

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

66. Según lo dispuesto por el artículo 241.4 del texto superior, esta Corporación es competente para resolver la demanda planteada, en cuanto se trata de una acción promovida por un ciudadano en contra de una norma de rango legal, que se ajusta en su expedición a la atribución consagrada en el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución[75].

B. Cuestión previa: examen de aptitud de la demanda

67. Antes de proceder a formular cualquier problema jurídico a partir de los planteamientos del demandante, la Sala encuentra que es necesario verificar si se encuentran debidamente acreditados los presupuestos desarrollados por la jurisprudencia para la adecuada estructuración del concepto de la violación, habida cuenta de que diferentes intervinientes pusieron en cuestión que la acusación reuniera las condiciones mínimas de aptitud

sustantiva.

68. No obstante que el examen a que se alude se efectúa por parte del magistrado sustanciador en la etapa procesal que corresponde al estudio de admisibilidad de la demanda, es pertinente recordar que, como lo ha reiterado esta Corporación[76], dicha valoración preliminar y sumaria no excluye la competencia de la Sala Plena de la Corte de adoptar una decisión definitiva sobre el particular, dado que es en cabeza de esta última que la Carta Política radicó tal atribución, al tenor del citado numeral 4 del artículo 241 superior.

69. Por ello, aunque inicialmente se hayan admitido los cargos de inconstitucionalidad formulados –v.gr. en virtud del principio pro actione–, de ello no se sigue necesariamente que se vaya a proferir un fallo de mérito, pues, en atención a los elementos de juicio puestos de presente por los intervinientes y/o por el Procurador General de la Nación, en algunas ocasiones se hace preciso volver a evaluar si la demanda se ajusta a las exigencias mínimas de carga argumentativa establecidas en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y que han sido desarrolladas por la jurisprudencia a partir de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia[77].

70. Precisado lo anterior, corresponde ahora determinar si la demanda D-15690 es susceptible de dar paso a un pronunciamiento de mérito, teniendo en cuenta que durante el término de fijación en lista se alegó que no es apta y que, por lo tanto, la Corte debería inhibirse, al igual que lo hizo en la Sentencia C-188 de 2019 respecto de la misma disposición.

71. Como medida inicial, la Sala no pasa por alto que un sector de los intervinientes[78] solicitó que se profiera un fallo inhibitorio argumentando que también en la sentencia C-188 de 2019 este Tribunal resolvió inhibirse frente a otra demanda de inconstitucionalidad contra la misma disposición ahora acusada. En esa oportunidad –adujeron–, aunque la acusación estuvo ligada a la violación de los artículos 13 y 47 de la Constitución, los argumentos

empleados para respaldarla “coincide[n] en parte con los argumentos formulados en la presente demanda”[79].

72. En la referida Sentencia C-188 de 2019, proferida dentro del expediente D-12446, esta Corte analizó una demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “los padres del afiliado”, contenida en el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, tal como fue modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015. El allí accionante esgrimió que la norma incurría en una omisión legislativa relativa y vulneraba los artículos 13 y 47 de la Constitución, con el argumento fundamental de que en ella se excluía injustificadamente a los padres de crianza de la posibilidad de ser beneficiarios directos de un cotizante en salud en el régimen contributivo[80]. En aquella oportunidad, la Corte decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo tras advertir que los reproches del demandante adolecían de falta de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, aunado a que tampoco reveló la inobservancia de un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador.

73. Frente a este aspecto, la Sala reitera que las decisiones inhibitorias no hacen tránsito a cosa juzgada y que, por lo tanto, no obsta un pronunciamiento en ese sentido respecto de una determinada disposición legal para que, de reunirse los requisitos mínimos necesarios, sea procedente el estudio de censuras ulteriores contra la misma norma que ha sido previamente demandada. Como desde muy temprano lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, “[d]e la misma esencia de toda inhibición es su sentido de ‘abstención del juez’ en lo relativo al fondo del asunto objeto de proceso. Siempre consiste, por definición, en que la administración de justicia no se pronuncia, esto es, no falla, no decide, no juzga. Y, si no juzga, carece de toda lógica atribuir al acto judicial en que se consagra tal determinación –de no juzgar– el carácter, la fuerza y el valor de la cosa juzgada, que de suyo comporta la firmeza y la intangibilidad de ‘lo resuelto’”[81]. Bajo esa óptica, este Tribunal ha sostenido que “un fallo inhibitorio anterior no obliga a la Corte a repetir esa misma decisión[,] si la nueva demanda cumple [con] los requisitos que exige el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991”[82].

74. Cabe señalar que, sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación ha recurrido al principio de igualdad procesal para verificar si está obligada a adherirse a un pronunciamiento inhibitorio proferido con anterioridad en relación con una norma que ha sido cuestionada. Al respecto, ha dicho la Corte que "una nueva demanda que se presente en los mismos términos de otra que ya condujo a una inhibición, se entendería que adolecería de las mismas inconsistencias formales o argumentativas de la anterior y que, por ello, en la práctica, lo correcto sería abstenerse de adoptar un fallo de fondo. | No obstante, si bien la anterior conclusión puede considerarse como la regla general, también puede ocurrir que, excepcionalmente, frente a una nueva acusación de inconstitucionalidad idéntica o similar a otra que ya fue planteada, este tribunal encuentre que el examen realizado con anterioridad admite nuevas perspectivas que no fueron valoradas previamente, frente a lo cual no queda alternativa distinta que adentrarse en el estudio de fondo de la norma censurada"[83].

75. Pues bien: a partir de las anteriores consideraciones, considera la Sala que en el caso bajo estudio no hay lugar a adherir a lo resuelto en la Sentencia C-188 de 2019, como lo sugiere un sector de los intervinientes, toda vez que, aunque la norma impugnada es la misma, en la mencionada providencia la Corte examinó y encontró inadmisibles cargos de inconstitucionalidad que no guardan correspondencia con lo que en esta oportunidad se plantea por el promotor de la acción. No sólo se invocan parámetros de inconstitucionalidad distintos, sino que los argumentos sobre los que se sustenta la acusación no se aprecian homologables: entonces se alegó la violación de los artículos 13 y 47 de la Carta, ahora la confrontación normativa es frente al artículo 42 superior en concordancia con los artículos 16.3 de la DUDH, 23.1 del PIDCP, 10.1 del PIDESC y 17.1 de la CADH; entonces se planteó una omisión legislativa relacionada con la supuesta discriminación a los padres de crianza en comparación con los progenitores biológicos o adoptivos, ahora se señala que el precepto acusado infringe el mandato de protección integral a la familia por excluir a los padres del afiliado cotizante en los eventos en que este tenga como sus beneficiarios a su pareja y/o hijos.

76. No obstante, revisados los argumentos sobre los que se sustenta la acusación en esta oportunidad, se observa que, en efecto, el promotor de la acción incurre en falencias impiden proseguir con el estudio sustancial de la demanda, como enseguida pasa a explicarse.

77. El cargo relativo al presunto desconocimiento de la obligación estatal de protección a la familia (artículos 42 C.P. y 16.3 de la DUDH, 23.1 del PIDCP, 10.1 del PIDESC y 17.1 de la CADH) no cumple el requisito de claridad. En cuanto al requisito de claridad de esta censura, se adujo en el término de fijación en lista que la demanda reprocha que la norma genera un trato diferencial injustificado, lo cual sugiere una posible infracción del artículo 13 C.P., pero sin cumplir para tal efecto las exigencias argumentativas propias de este tipo de cargos[84]. En otra de las intervenciones[85] se indicó que la demanda no sigue un hilo conductor comprensible entre los cuestionamientos y su respectiva sustentación, porque confunde el concepto de familia y el de núcleo familiar dentro el contexto específico de la afiliación al régimen contributivo de salud.

78. En lo que a este punto atañe, se advierte que el actor parte de una caracterización acerca del concepto de familia y del mandato de protección que respecto de ella se predica tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos que emplea como parámetro, y sin embargo, seguidamente, en lugar de explicar el alcance y contenido de su reproche a partir de las premisas que configuran dicha exposición, pasa a describir lo que, según estima, constituye un trato disímil carente de justificación entre los miembros de la familia.

79. Así, el ciudadano Tejada Flórez sostiene que “la disposición legal concede únicamente la protección integral a una parte de la familia del afiliado cotizante al permitir que el núcleo familiar este conformado, primero, por el cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos, o segundo, por los padres que no estén pensionados y dependan económicamente de este. Esa distinción contenida en la disposición legal dificultad (sic) el cumplimiento del deber constitucional a cargo del Estado y la sociedad de brindar protección integral de la familia, al

crear una tensión entre el cónyuge o compañera o compañero permanente y los hijos del afiliado cotizante versus sus padres que no estén pensionados y dependan económicamente de este, ya que la ley al tratar a los integrantes del núcleo familiar como personas excluyentes causa un déficit de amparo constitucional al garantizar la protección al cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos del afiliado cotizante y a falta de estos, puede el afiliado cotizante garantizar la protección de sus padres que no estén pensionados y dependan económicamente de este"[86] (se subraya).

80. Agrega, asimismo, que "el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 al expresar que 'A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos', ubica en un segundo plano la protección de los padres del afiliado cotizante que no estén pensionados y dependan económicamente de este privilegiando la protección al cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos, trato que no le está autorizado al legislador expresarlo en la ley porque la protección integral de la familia consagrada en el artículo 42 Superior de la Constitución y en los artículos 16.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 23.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 10.1 de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 17.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en virtud del bloque de constitucionalidad obliga al Estado a garantizar el amparo a toda la familia y no lo contrario"[87] (se subraya).

81. Basta la anterior constatación para concluir que el cargo, tal como fue propuesto por el demandante, ciertamente adolece de falta de claridad y, por lo tanto, no es posible para esta Corte emprender un juicio de fondo, comoquiera que se advierte una ambigüedad insalvable en el tratamiento de los preceptos superiores cuya vulneración se alega, lo cual compromete la correcta delimitación de la censura.

82. Esto, en la medida en que, aunque se hace mención genérica de un supuesto escenario que atenta contra el mandato constitucional de protección a la familia, en el libelo no se

logra discernir realmente en qué consiste esa alegada infracción, en razón a que el demandante edifica su ataque en torno a una posible situación de discriminación a propósito de ciertos sujetos; situación que, con todo, nunca llega a enmarcar en el artículo 13 de la Carta, y fruto de ello tampoco da cuenta en debida forma de cómo se estructuraría una eventual violación del derecho a la igualdad, teniendo en cuenta la carga argumentativa cualificada que exigen las censuras orientadas a demostrar un trato diferenciado injustificado[88].

83. En consecuencia, es forzoso para la Sala Plena inhibirse de pronunciarse de fondo respecto del anotado cargo, pues si la Corte procediera a suplir al demandante en la tarea de delinear los contornos del concepto de violación, estaría entonces contraviniendo la naturaleza rogada y de iniciativa ciudadana de la acción pública de inconstitucionalidad.

84. El cargo fundado en la vulneración del derecho a la seguridad social (artículos 48 C.P. y 9 del PIDESC) no satisface los presupuestos de certeza y especificidad. En lo que concierne a este cargo, en cuanto al presupuesto de claridad en las intervenciones se cuestionó que el actor no explicó en qué consiste el supuesto desconocimiento del derecho a la seguridad social, en tanto no sustentó sus reparos en el artículo 48 de la Carta, sino que se limitó a reproducir los argumentos sobre los que soporta el primer cargo de inconstitucionalidad propuesto.

85. Al respecto considera la Corte que la claridad de este segundo cargo no resulta erosionada, porque el contenido y alcance del reparo y los argumentos en que se basa el actor siguen un hilo conductor que permite que esta arista de la censura sea inteligible.

86. En efecto, en el aparte pertinente de la demanda, el ciudadano Tejada Flórez argumenta que “[e]l artículo 218 de la Ley 1753 de 2015 que modificó el artículo 163 de la Ley 100 de 1993 restringe las coberturas de acceso a la seguridad social al condicionar la constitución

del núcleo familiar del afiliado cotizante a su cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos y solo a falta de estos, podrá el afiliado cotizante conformar el núcleo familiar con sus padres que no estén pensionados y dependan económicamente de este. (…) Esto va en contra de la obligación constitucional del artículo 48 Superior a cargo del Estado que pregona la irrenunciabilidad del derecho a la seguridad social, ya que la disposición legal demandada contiene una renuncia expresa al derecho fundamental a la seguridad social del núcleo familiar del afiliado cotizante, dado que el acceso a la seguridad social solo está garantizado a los padres que no estén pensionados y dependan económicamente del afiliado cotizante siempre y cuando, el afiliado cotizante no cuente con cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos porque de lo contrario, la ley demandada solamente ampara el derecho fundamental a la seguridad social del cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos del afiliado cotizante renunciando a la protección de los padres que no estén pensionados y dependan económicamente del afiliado cotizante"[89].

87. Para la Sala, a partir de los términos en que se plantea la acusación es posible comprender que, en criterio del actor, la disposición impugnada establece una restricción ilegítima en materia de acceso a la seguridad social al impedir que los padres del afiliado cotizante que no estén pensionados y dependan económicamente de este sean tenidos como integrantes de su respectivo núcleo familiar en concurrencia con su cónyuge o compañera o compañero permanente e hijos, pues con ello se genera –según estima– una interferencia en cuanto a la protección del referido derecho a la seguridad social; derecho que, como resalta el propio actor, reviste un carácter irrenunciable a voces del inciso segundo del artículo 48 superior. Por lo tanto, puede concluirse que el cargo es claro.

88. Ahora bien, en relación con el requisito de certeza, se señaló que la demanda no lo acredita porque extrae de la norma consecuencias que no se derivan objetivamente de su texto, y que el actor parte de una lectura descontextualizada del enunciado cuestionado. No es cierto –sostuvo el interviniente– que la disposición conlleve una restricción al acceso a la seguridad social que derive en una renuncia de los progenitores del afiliado cotizante al derecho a la salud, toda vez que el régimen subsidiado es el conducto por el cual el Estado

garantiza el acceso al derecho a la salud de aquellos padres de los afiliados cotizantes que no puedan ser incluidos como sus beneficiarios en el régimen contributivo[90].

89. En concordancia con tal postura, la Sala advierte que la interpretación que realiza el demandante de la norma es subjetiva y asistemática. Ciertamente, la previsión cuestionada establece un criterio según el cual los padres del afiliado cotizante al régimen contributivo de salud que carezcan de pensión y dependan económicamente de él no pueden ser considerados para la conformación de su núcleo familiar en concurrencia con el/la cónyuge, compañero/a permanente y/o hijos de este último. Sin embargo, este precepto no puede apreciarse de manera aislada, pues es preciso tomar en consideración el diseño del sistema de salud y los esquemas de afiliación al mismo para determinar el verdadero sentido de la norma.

90. En este orden de ideas, se observa que, tal como lo manifestaron algunos intervinientes[91], mal puede afirmarse la existencia de un déficit de protección en materia de seguridad social en salud que afecte a los progenitores sin pensión y que dependen económicamente de sus hijos afiliados cotizantes. En efecto, el ordenamiento jurídico vigente contempla diferentes mecanismos alternativos para asegurar la afiliación al sistema de salud de esa población, de forma que no queden desprovistos de cobertura y puedan tener así acceso a los servicios asistenciales que requieran, tanto en el marco del régimen subsidiado[92] como en el del propio régimen contributivo[93].

91. Vistas así las cosas, se evidencia que el demandante se aproxima a la proposición jurídica acusada otorgándole un alcance desde su visión particular y pasando por alto que, a partir de una lectura integradora y sistemática, es posible superar aquella crítica asociada a la supuesta ausencia de protección en relación con el acceso a la seguridad social en salud.

92. En estrecha conexión con la advertida ausencia de certeza, derivada del hecho constatado de que la censura parte de una interpretación subjetiva y asistemática que no

toma en cuenta el contexto normativo en que se inserta la disposición acusada y el alcance que consecuentemente se extrae de su texto, el demandante incurre también en falta de especificidad.

93. Como es sabido, para la formulación de un cargo específico es necesario desarrollar los argumentos puntuales con fundamento en los cuales la norma demandada desconoce la Constitución, de tal modo que se ponga de relieve un contraste entre lo preceptuado por aquella y el ordenamiento superior. En el presente caso es claro que ello no se cumple, comoquiera que, al partir de un supuesto equivocado –según el cual la norma acusada genera un escenario de desprotección en materia de seguridad social en salud para los padres del afiliado cotizante cuando el núcleo familiar de éste se halle integrado por su pareja y/o hijos–, el actor no logra dar cuenta de qué manera concreta y directa se materializa y en qué razones se sustenta la vulneración de los contenidos prescriptivos recogidos en los artículos 48 C.P. y 9 del PIDESC.

94. Significa lo anterior que el ciudadano demandante erige su censura sin exponer de qué manera objetiva se infringe el derecho a la seguridad social, por cuanto y en tanto para efectos de la confrontación normativa toma como punto de partida una interpretación distorsionada de la disposición a enjuiciar. En ese sentido, y en vista de que el actor reitera de manera general los mismos reproches sin justificar en qué consiste en concreto la oposición entre el enunciado legal impugnado y el mandato superior invocado como parámetro, la acusación, además de incierta, se torna también inespecífica.

95. Insiste la Sala en que el carácter rogado y público de este mecanismo de control impide a la Corte entrar a rectificar oficiosamente las deficiencias argumentativas en que incurre un ciudadano a la hora de plantear un cargo de inconstitucionalidad contra la ley. Bajo ese prisma, y en vista de que esta segunda acusación tampoco reúne las exigencias mínimas de aptitud sustantiva, se impone concluir que no están dadas las condiciones básicas para llevar a cabo un estudio de fondo de la demanda.

96. Consecuencia de lo anterior, la Sala considera que en esta oportunidad resulta imperativo inhibirse de proferir una decisión de fondo en relación con los dos cargos de inconstitucionalidad propuestos en la demanda D-15690 en contra del enunciado “A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos” contenido en el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero-. DECLARARSE INHIBIDA de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo fundado en la vulneración del derecho a la seguridad social (artículos 48 C.P. y 9 del PIDESC), respecto del enunciado “A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos” contenido en el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015.

Segundo-. DECLARARSE INHIBIDA de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo relativo al desconocimiento del mandato constitucional de protección a la familia (artículos 42 C.P. y 16.3 de la DUDH, 23.1 del PIDCP, 10.1 del PIDESC y 17.1 de la CADH), respecto del enunciado “A falta de cónyuge o compañera o compañero permanente y de hijos” contenido en el literal h) del artículo 163 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 218 de la Ley 1753 de 2015.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Ausente con comisión

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] En tal sentido, se invitó a participar en este proceso a la Asociación Colombiana de

Empresas de Medicina Integral –Acemi–; a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI–; a la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud de Colombia –Gestarsalud–; a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar –Asocajas–; a la Federación de Aseguradores Colombianos –Fasecolda–; a la Fundación para la Investigación y el Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social –Fedesalud–; al Observatorio de la Seguridad Social del Grupo de Economía de la Salud –GES– de la Universidad de Antioquia; al Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Libre; al Observatorio Laboral del Departamento de Derecho Laboral y de la Seguridad Social de la Pontificia Universidad Javeriana; al Centro de Estudios en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social –CESDET– del Departamento de Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad Externado; al Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– de la Universidad Nacional de Colombia; a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia; a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; a la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana; a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana; a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

[2] Corte Constitucional, Sentencia T-316 de 2017.

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-026 de 2016.

[4] Cfr. demanda D-15690, p. 10.

[5] Ibidem.

[6] Cfr. demanda D-15690, p. 11.

[7] Corte Constitucional, Sentencia T-116 de 2020.

[8] Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2021.

[9] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 19. (23, noviembre, 2007). Introducción, Numeral 2.

[10] Cfr. demanda D-15690, p. 13.

[11] Ibidem.

[12] Cfr. demanda D-15690, p. 14.

[13] Correspondientes a la Defensoría del Pueblo, al Observatorio de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, al Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado, al Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Libre, al Observatorio Constitucional de la Universidad Libre, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI–, del Ministerio de Salud y de la Presidencia de la República conjuntamente con la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, así como las intervenciones ciudadanas de Lina María Mogollón Aristizábal y de Cristina Morales Hernández junto con Juan Antonio Ospina Vargas y Néstor Javier Ortiz Díaz. Cabe anotar que, luego de vencido el término de fijación en lista, se allegaron extemporáneamente intervenciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la Superintendencia Nacional de Salud.

[14] Intervención conjunta de la Presidencia de la República y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–. Cabe anotar que la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI– solicitó a la Corte "que se declare inhibida debido a la existencia de cosa juzgada constitucional" con fundamento en la Sentencia C-1032 de 2006. A su turno, aunque su solicitud expresa no consistió en la inhibición, la ciudadana Lina María Mogollón Aristizábal presentó argumentos relativos a la ausencia de requisitos de aptitud sustantiva de la demanda.

[15] Intervención conjunta de la Presidencia de la República y la ADRES, p. 3.

[16] Ibidem.

[17] Ibid. p. 4.

[18] Ibid. p. 3.

[19] Ibid. p. 4.

[20] Ibid. p. 5.

[21] Intervención de la ciudadana Lina María Mogollón Aristizábal, p. 4.

[22] Intervención conjunta de la Presidencia de la República y la ADRES, p.5.

[23] Ibidem.

[24] Ciudadana Lina María Mogollón Aristizábal. Aunque no hizo una solicitud expresa en el sentido de estarse a lo resuelto, también la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI– adujo razones relativas a la configuración de cosa juzgada en lo que respecta al cargo por vulneración al derecho a la seguridad social.

[25] Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI–, p. 2.

[26] Defensoría del Pueblo, Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado, Observatorio Constitucional de la Universidad Libre, Ministerio de Salud, ciudadana Lina Mogollón y, a título subsidiario de sus solicitudes principales, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI– e intervención conjunta de la Presidencia de la República y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–.

[27] Intervención del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, p. 6.

[28] Intervención de la Universidad Externado, p. 5.

[29] Intervención del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, p. 6.

[30] Intervención del Ministerio de Salud y Protección Social.

[31] Intervenciones de la ciudadana Lina María Mogollón Aristizábal y del Ministerio de Salud y Protección Social.

[32] Intervención del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre.

[33] Intervención conjunta de la Presidencia de la República y la ADRES, p. 9.

[34] Ibidem.

[35] Artículo 2.1.4.4. del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016.

[36] Artículo 2.1.4.5. del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016.

[37] Artículo 2.1.5.1.1. del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016.

[38] Decreto 616 de 2022 y artículos 2.1.5.2.1. y 2.1.5.2.2. y del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016.

[39] Intervención del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, p. 8.

[40] Intervención del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, p. 8.

[41] Intervención del Ministerio de Salud y Protección Social, p. 16.

[42] Intervención de la ANDI, p. 4.

[43] Intervención de la Defensoría del Pueblo, p. 9.

[44] Intervención del Ministerio de Salud y Protección Social, p. 20.

[45] Ibid., p. 20.

[46] Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Libre y ciudadanos Cristina Morales Hernández, Juan Antonio Ospina Vargas y Néstor Javier Ortiz Díaz.

[47] Intervención ciudadanos Cristina Morales Hernández, Juan Antonio Ospina Vargas y Néstor Javier Ortiz Díaz, p. 12.

[48] Ibid., p. 3.

[49] Ibidem.

[50] Ibid., p. 4.

[51] Ibid., p. 5.

[52] Ibidem.

[53] Ibidem.

[54] Ibidem.

[55] Ibid., p. 11.

[56] Ibidem.

[57] Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Libre, p. 21.

[58] Según el Decreto 2353 de 2015.

[59] Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Libre, p. 12-13.

[60] Ibid., p. 14-15.

[61] Ibid., p. 15.

[62] Ibid., p. 16.

[63] Ibid., p. 17.

[64] Ibidem.

[65] Ibid., p. 20.

[66] Observatorio de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

[67] Al respecto se menciona que la Ley 1753 de 2015, en comparación con lo establecido en la Ley 100 de 1993, amplió y precisó el alcance del grupo familiar en los siguientes términos: “i) se presume que los hijos menores de 25 años, y no de 18 años como decía la Ley 100, dependen económicamente del cotizante, excepto que también sean cotizantes; ii) los hijos del cónyuge, compañera o compañero permanente menores de 25 años o con incapacidades

permanentes; iii) los hijos de los beneficiarios, y hasta que los beneficiarios conserven esa condición; iv) las personas, menores de 25 años o con incapacidad permanente, que estén a cargo del cotizante hasta el tercer grado de consanguinidad como consecuencia del fallecimiento o la ausencia de sus padres o la pérdida de la patria potestad por parte de los mismos, y v)) Los menores entregados en custodia legal". Intervención del Observatorio de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, p. 1-2.

[68] Ibidem.

[69] En virtud de los artículos 2.1.4.4 del Decreto 780 de 2016 y 37 del Decreto 2353 de 2015.

[70] Intervención del Observatorio de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, p. 2.

[71] En este aspecto, la intervención refiere que, según las cifras empleadas en la misma política y en publicaciones oficiales del Ministerio de Salud, "[d]e acuerdo a los registros de BDUA a corte de junio de 2020, el 47,8% de las personas mayores de 60 años pertenecen al régimen subsidiado, el 46,3% al contributivo y el 5,9% indican estar en el régimen especial. En términos generales, las personas adultas mayores se encuentran en los mismos niveles de aseguramiento de la población total colombiana (Ministerio de Salud y Protección Social: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/280920- boletines-poblacionales-adulto-mayorI-2020.pdf)". Intervención del Observatorio de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, p.3.

[72] Intervención del Observatorio de Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia, p. 3.

[73] De conformidad con el artículo 2.1.4.5. del Decreto 780 de 2016.

[74] Concepto de la Procuradora General de la Nación, p. 4.

[75] "Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…) 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes."

[76] Cons. sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-841 de 2010, C-055 de 2013, C-281 de 2013, C-307 de 2019, C-059 de 2023, C-015 de 2023 y C-490 de 2023, entre otras.

[77] Al respecto, desde la Sentencia C-1052 de 2001 este Tribunal dejó sentado que "[l]a efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra 'la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional'.

La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque 'el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental', no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

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'.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través 'de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de

argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que ‘el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico’; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola ‘de inocua, innecesaria, o reiterativa’ a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

[78] Intervención conjunta de la Presidencia de la República y la ADRES.

[79] Ibid., p. 3.

[80] En la Sentencia C-188 de 2019 se sintetizaron los planteamientos del demandante en los siguientes términos: «3.1.1. Sostiene que “en este caso la norma demandada ocasiona una violación al derecho a la igualdad por defecto o interpretación restrictiva, es evidente el desconocimiento de la constitución por parte del legislador, ya que al concederle beneficios a los padres bilógicos o adoptivos en el sistema de seguridad social en salud, genera una desigualdad para las familias diversas”.

3.1.2. Considera que “hay una clara vulneración a los derechos que tienen las personas en situación de discapacidad que por diferentes situaciones no alcanzaron una pensión, siendo este un aspecto negativo de la norma demandada, ya que no permite acceder a los servicios médicos que provee el sistema de seguridad social en salud en el régimen contributivo como beneficiario directo de un cotizante, solamente por no cumplir con la condición de ser padre biológico o adoptivo del cotizante”.

3.1.3. Y finalmente advierte que “la norma demandada presenta una omisión legislativa relativa, dado que la acusación de inconstitucionalidad de la norma se desprende de la no incorporación en el texto demandado de un grupo de personas que no son padres (biológicos o adoptivos) del cotizante y que deben tener el mismo beneficio o tratamiento en materia de seguridad social en salud del régimen contributivo, es decir la norma acusada determinó quienes [sic] tienen derecho a ser beneficiarios de un cotizante en el régimen contributivo de salud y expresamente mencionó a los padres (biológicos y adoptivos) del cotizante, pero no tuvo en cuenta o no incluyó a los padres de crianza ni a los padrastros quienes tienen calidades similares dentro del núcleo familiar”.

En este orden de ideas, concluye que la norma acusada incurre en una omisión legislativa relativa en tanto establece que, ante la ausencia de cónyuge, compañera o compañero permanente e hijos, los padres del afiliado que no estén pensionados y dependan económicamente de este, serán beneficiarios del régimen contributivo de salud en calidad de miembros de su núcleo familiar, lo que a su juicio resulta vulneratorio de los artículos 13 y 47 Superiores por no incluir a los padres de crianza».

[81] Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 1996.

[82] Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2021, en reiteración de las sentencias C-258 de 2008 y C-1045 de 2000.

[83] Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2021.

[84] Intervención conjunta de la Presidencia de la República y la ADRES, e intervención de la ciudadana Lina María Mogollón Aristizábal.

[85] Intervención conjunta de la Presidencia de la República y la ADRES.

[86] Cfr. demanda D-15690, p. 9.

[87] Ibid. p. 10.

[88] Valga recordar que, de acuerdo con la reiterada y uniforme jurisprudencia constitucional, para dar cuenta de una infracción al principio de igualdad se exige de que quien demanda que proponga los reparos teniendo en cuenta las pautas y componentes del test de igualdad, de modo tal que (i) identifique cuáles son los sujetos comparables y a partir de qué criterio relevante; (ii) explique en qué consiste el trato discriminatorio que la norma establece; y (iii) presente las razones por las cuales dicho trato resulta desproporcionado o irrazonable (cfr. sentencia C-395 de 2023, entre otras).

[89] Cfr. demanda D-15690, p. 13-14.

[90] Intervención conjunta de la Presidencia de la República y la ADRES.

[91] Cons. Intervenciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre y de la Presidencia de la República junto con la ADRES

[92] Al respecto, el Decreto 780 de 2016, “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, establece en sus artículos 2.1.5.1.1. y 2.1.5.2.1:

“ARTÍCULO 2.1.5.1.1. Afiliados al Régimen Subsidiado. Son afiliados al Régimen Subsidiado las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Régimen

Contributivo y que no tienen las calidades para estar en el Régimen Especial o de Excepción; así como aquellos que cumplan una o varias de las siguientes condiciones:

1. Personas pobres o vulnerables, así clasificadas según la última metodología disponible del Sisbén, o el que haga sus veces, y conforme a los criterios de focalización que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Personas no pobres o no vulnerables, clasificadas a partir de la última metodología disponible del Sisbén, o el que haga sus veces, que contribuyan solidariamente al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

3. Personas focalizadas e identificadas a través de listados censales.

PARÁGRAFO 1. Las condiciones de pertenencia al Régimen Contributivo o a un Régimen Especial o de Excepción prevalecen sobre las de pertenencia al Régimen Subsidiado, salvo lo dispuesto para la afiliación del recién nacido y las poblaciones especiales de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en proceso administrativo para el restablecimiento de sus derechos, adolescentes a cargo del ICBF en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes-SRPA, menores de edad desvinculados del conflicto armado bajo la protección del ICBF y población infantil vulnerable bajo protección en instituciones diferentes al ICBF. En consecuencia, cuando una persona reúna simultáneamente las condiciones para pertenecer al Régimen Contributivo, al Régimen Especial o al de Excepción o al Régimen Subsidiado, deberá registrarse e inscribirse a una EPS del Régimen Contributivo o afiliarse al Régimen Especial o de Excepción, según el caso.

PARÁGRAFO 2. Cuando cualquier autoridad nacional o territorial advierta que un afiliado del Régimen Subsidiado cumple con las condiciones para pertenecer al Régimen Contributivo, informará dicha situación al municipio o distrito para que adelante las medidas tendientes a la terminación de la inscripción en la entidad promotora de salud. La omisión de esta obligación por parte de las autoridades territoriales dará lugar a las acciones disciplinarias, administrativas, fiscales y penales a que hubiere lugar.”

“ARTÍCULO 2.1.5.2.1 Contribución solidaria en el Régimen Subsidiado. La contribución solidaria es un mecanismo de afiliación al Régimen Subsidiado en salud para la población clasificada de acuerdo con la última metodología del Sisbén, o el que haga sus veces, como

no pobre o no vulnerable y que no cumpla los requisitos para ser cotizante o beneficiaria en el Régimen Contributivo, quienes para los efectos pagarán la tarifa establecida por el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con su capacidad de pago parcial.

Las afiliadas cabeza de familia podrán acceder al reconocimiento de una compensación de maternidad proporcional a la tarifa de la contribución realizada, en los términos del Artículo 5 de la Ley 2114 de 2021.

PARÁGRAFO 1. Los afiliados al Régimen Subsidiado a través del mecanismo de contribución solidaria estarán sujetos a pagos compartidos, cuotas moderadoras y deducibles.

PARÁGRAFO 2. La contribución solidaria corresponderá a la suma de las tarifas por cada uno de los miembros mayores de edad del núcleo familiar, de acuerdo con la clasificación en el Sisbén en su última metodología, o el que haga sus veces, cuyo pago estará a cargo del cabeza de familia."

[93] Por ejemplo, en los artículos 37 y 38 del Decreto 2353 de 2015, compilados en los artículos 2.1.4.4. y 2.1.4.5. del Decreto 780 de 2016 se prevé:

"ARTÍCULO 2.1.4.4. Inscripción de los padres en el núcleo familiar. Cuando ambos cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, incluidas las parejas del mismo sexo, tengan la calidad de cotizantes, se podrá inscribir en el núcleo familiar a los padres que dependan económicamente de uno de los cónyuges, compañeros o compañeras permanentes y no tengan la calidad de cotizantes, en concurrencia con los beneficiarios, los cuales quedarán inscritos con el otro cotizante.

Si uno de los cónyuges, compañera o compañero permanente cotizantes dejare de ostentar tal calidad, los padres podrán continuar inscritos en la misma EPS como afiliados adicionales, cancelando los valores correspondientes.

(Art. 37 del Decreto 2353 de 2015)".

"ARTÍCULO 2.1.4.5. Afiliado adicional. Cuando un afiliado cotizante tenga a su cargo otras personas que dependan económicamente de él y se encuentren hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad y no cumplan los requisitos para ser cotizantes o beneficiarios en el régimen contributivo, podrá incluirlos en el núcleo familiar, pagando la

UPC correspondiente a su grupo de edad, el per cápita para promoción y prevención, y un valor destinado a la Subcuenta de Solidaridad equivalente al 10% de la sumatoria del valor de los dos conceptos.

Este afiliado se denominará afiliado adicional y tiene derecho a la prestación de los servicios de salud del plan de beneficios. En ningún caso tendrá derecho a prestaciones económicas. El período mínimo de inscripción y pago por estos afiliados será mínimo de un (1) año salvo cuando el afiliado cotizante deja de reunir las condiciones para continuar como cotizante o cuando el afiliado adicional reúne las condiciones para inscribirse como cotizante.

(Art. 38 del Decreto 2353 de 2015)”.