Sentencia C-315-09

Referencia: expediente D-7350

Actores: Ciro Antonio Rojas Agudelo y Orlando Neusa Forero.

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1° (parcial) del artículo 5°, Ley 797 de 2003.

Magistrada Ponente:

Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., cinco (5) de mayo de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6 y 241 No. 5 de la Constitución Política, los ciudadanos Ciro Antonio Rojas Agudelo y Orlando Neusa Forero demandaron el parágrafo 1° (parcial) del artículo 5°, Ley 797 de 2003, por considerar que la norma acusada viola los artículos 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 13, 29, 48, 58, 83, 158, 189 y 338 de la Constitución Política de 1991.

Mediante Auto del dieciséis (16) de julio de dos mil ocho (2008), el Magistrado sustanciador rechazó parcialmente la demanda, al encontrar que una de las acusaciones ya había sido enjuiciada y declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-064 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández y que, por lo tanto, estaba amparada por los efectos de la cosa juzgada constitucional. Los demás cargos fueron inadmitidos por el Magistrado sustanciador, por cuanto no satisfacían los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia, indispensables para suscitar una controversia en sede judicial.

El veintitrés (23) de julio de dos mil ocho (2008), los ciudadanos presentaron memorial ante la Corporación, para, de una parte, recurrir en súplica el auto del dieciséis (16) de julio de dos mil ocho (2008) en lo que se refiere al rechazo; y, de otra, presentan correcciones a su demanda inicial.

En lo que atañe al recurso de súplica, la Sala Plena de la Corporación, mediante providencia del veinte (20) de agosto de dos mil ocho (2008)1, decidió "CONFIRMAR el Auto del 16 de julio de 2008, proferido por el Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, que rechazó parcialmente la demanda presentada por Ciro

Antonio Rojas Agudelo y Orlando Neusa Forero contra el parágrafo 1° (parcial) del artículo 5° de la Ley 797/03".

Por lo que respecta a la parte del memorial que pretende corregir aquellas deficiencias de aptitud de su demanda inicial, el Magistrado sustanciador, en auto del tres (03) de octubre de dos mil ocho (2008), decidió "ADMITIR la demanda de la referencia contra el parágrafo 1° (parcial) del artículo 5°, Ley 797 de 2003, por los cargos no rechazados en el auto del dieciséis (16) de julio de 2008". Como motivación, el Magistrado estimó "[q]ue la demanda cumple con los requisitos mínimos para ser admitida y en razón al principio pro actione será admitida". Pero aclaró que la admisión se efectuaba "sin perjuicio de los que decida la Sala Plena de la Corporación".

En el mismo auto, el Magistrado sustanciador ordenó comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente del Congreso de la República y al Ministerio de Protección Social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 2001. Asimismo, ordenó correr traslado al señor Procurador General de la Nación, dando cumplimiento a lo prescrito por el artículo 7° del referido Decreto. Finalmente, ordenó fijar en lista las normas acusadas para efectos de la intervención ciudadana, cumpliendo lo establecido en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMAS DEMANDADAS

Se trascribe el texto de la norma y se subraya y resalta los apartes demandados:2

"LEY 797 DE 2003

(junio 8)

Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

" ARTÍCULO 5°. El inciso 4 y parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así:

Artículo 18. Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones a que hace

referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4ª de 1992.

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

PARÁGRAFO 1°. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base.

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley."

I. LA DEMANDA

De acuerdo con la opinión de los libelistas, las expresiones subrayadas violan los artículos 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 13, 29, 48, 58, 83, 158, 189 y 338 de la Carta. Así formulan las acusaciones.

En primer lugar, los demandantes señalan que los apartes demandados desconocen el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, porque "sin perjuicio de que ambos formen parte del Sistema de Seguridad Social Integral, es inconstitucional que se tomen los recursos de pensiones como si fueran los de salud, pues son fondos distintos, conformados con recursos distintos, destinados a fines distintos".3

En segundo lugar, los accionantes consideran que los apartes demandados contravienen los artículos 58 y 338 del Estatuto Superior, porque establecen una

desviación de recursos parafiscales destinados a pensiones. Estiman que la norma demandada es inconstitucional, porque "al negarle al cotizante el pago de la pensión y devolverle sus 'ahorros', estos dineros parafiscales ya no se destinan a la atención periódica del mínimo vital del jubilado sino que se convierten en plata de bolsillo que se gasta en uno o dos años. Entonces los dineros parafiscales afectos al pago de pensiones, mutan su esencia, y de estar destinados a atender el mínimo vital del pensionado y se truecan en ahorros de cooperativa".

En tercer lugar, argumentan los demandantes que los fragmentos cuestionados infringen los mandatos constitucionales expresados por los artículos 29 y 83 de la Carta Política, al establecer una presunción de fraude por parte de los trabajadores independientes que viola sus derechos a la presunción de buena fe y al debido proceso. Aseveran que el artículo 5° de la Ley 797 de 2003 "condicionó el pago de la pensión de los trabajadores asalariados, independientes y contratistas, que cotizan al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, al pago de los aportes de salud con el objeto de evitar 'conductas indebidas'".

En cuarto lugar, aducen los libelistas que las expresiones subrayadas vulneran el artículo 13 constitucional porque establecen un tratamiento discriminatorio entre quienes se encuentran afiliados al régimen de prima media, frente a los que están afiliados al de ahorro individual con solidaridad. En su concepto "[l]a norma demandada viola el derecho a la igualdad, más aún es una violación prima facie. A) Discrimina a quienes se encuentran afiliados al régimen de Prima Media con Prestación Definida frente a quienes están afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, porque mientras a los últimos no se les exige, para obtener la pensión, cotizar para salud sobre los aportes adicionales al salario en el caso del trabajador dependiente, o sobre los ingresos que declare como trabajador independiente o contratista, a los afiliados al Seguro Social i) no se les permite hacer aportes adicionales a pensión para mejorar su pensión; ii) sí se les exige cotizar para salud sobre la misma base o una superior que para pensiones, iii) se les quita la pensión si no cotizaron para salud.|| B) Discrimina a los trabajadores independientes y contratistas frente a los trabajadores asalariados. Mientras en los últimos el patrono contribuye en dos terceras partes a la cotización en salud, y en tres cuartas partes a la cotización de pensiones, los trabajadores independientes y contratistas deben sufragar de su bolsillo el 100% de ambas".

En quinto lugar, estiman que los fragmentos acusados violan el artículo 48 de la Carta, porque establecen una condición regresiva contraria a la Carta. Esto es así -dicen- porque, según su interpretación, la Corte Constitucional ha dicho que "la amplia libertad configurativa que el constituyente otorga al legislativo para desarrollar el sistema de seguridad social, tiene un límite, porque la seguridad social es un derecho de desarrollo progresivo".

En esa misma línea, según los ciudadanos demandantes, los apartes demandados implican la "violación de fundamentos, fines y objetivos [del] estado social de derecho" consagrados en el preámbulo y los artículos 1°, 2°, 5° y 6° de la Constitución. Afirman que [n]o puede ser más contraria al espíritu de la Carta una norma que ocasiona la injusticia y la desigualdad. Quitar la pensión de jubilación al

trabajador independiente y al contratista, calumniándolo además de haber defraudado al sistema de seguridad social en salud, acarrea la total desprotección de amplios sectores de la población". Se preguntan, consecuencialmente: "¿Un país de ancianos menesterosos es un país digno? ¿es un país gobernado con justicia, legislado conforme a la Constitución o en contra de ella?". Responden así a esos interrogantes: "[p]arece que la crisis económica y moral del país originó una solidaridad a la inversa, donde existen Robin Hood que operan al revés, roban a los pobres para darle a los ricos, con un agravante, que le quitan a los pobres el sustento, la vida, la dignidad, tildándolos de ser defraudadores del sistema de seguridad social en salud".

En sexto lugar, sostienen que las expresiones demandadas están en contravía de los tratados de derechos humanos incorporados a nuestro ordenamiento interno. Concretamente, que infringen el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el 16 de la Declaración Americana de Derechos de la Persona. Así exponen las razones de la acusación: "[q]uitar la pensión es un atentado contra el Estado Social de Derecho. Quitar la pensión para solucionar problemas presupuestales del Estado es una 'conducta indebida' que viola claros derechos de rango constitucional, como el derecho a la vida, a la igualdad, a la dignidad. || Colombia deja de ser un Estado Social para convertirse en un estado rapaz que convierte a sus jubilados en mendicantes, despojándolos de sus legítimos derechos. || Es un atentado contra la vida de las personas, que encuentra dudosa justificación en la necesidad de mejorar los indicadores financieros del Sistema de Seguridad Social Integral. Paradójicamente el Estado se desentiende de su obligación de pagar pensiones, para mejorar los indicadores del Seguros Social para atender el pago del pasivo pensional a su cargo". Y agregan: "[l]a violación establecida por el parágrafo del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, reglamentada por el párrafo segundo del parágrafo del artículo 3° del Decreto 510 de 2003, contradice prima facie la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Civiles y Culturales y la Declaración Americana de Derechos del Hombre puesto que quitan, en vez de proteger, los medios de subsistencia para que una persona de la tercera edad pueda tener un ingreso que permita el mínimo de subsistencia digna".

Finalmente solicitan "1°. Declarar la INEXEQUIBILIDAD parcial del párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003. 2° Ordenar la inmediata suspensión provisional, mientras el Consejo de Estado define su inconstitucionalidad, del párrafo segundo del Artículo 3° del Decreto 510 de 2003, que reglamentó semejante exabrupto".

I. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL

Mediante apoderada, el Ministerio de Protección Social interviene en el presente proceso para solicitarle a la Corte que declare EXEQUIBLE los apartes demandados.

Para comenzar, el Ministerio afirma que en la Sentencia C-064 de 2005, la Corte Constitucional realizó un control integral sobre el parágrafo en el cual están las expresiones demandadas. En su sentir, "si bien el cargo por el cual se resolvió la acción de

inconstitucionalidad fue la unidad de materia, de las consideraciones que integran la ratio decidendi, resulta claro que se hizo igualmente un análisis y estudio de los argumentos que fundamentan los cargos que son objeto del presente concepto". Para fundamentarlo, cita y subraya los siguientes párrafos de la Sentencia C-064 de 2005:

En efecto, la exigencia de cotizar al sistema de seguridad social en salud sobre la misma base que se cotiza para el sistema general de pensiones, a fin de que los afiliados que durante un mismo período ostentan la doble condición de asalariados y trabajadores independientes, puedan acumular las cotizaciones de los dos ingresos de distinta fuente, constituye además un mecanismo de control a la evasión de los aportes debidos al sistema de seguridad social en salud, puesto que impide que dichos afiliados coticen sobre una base superior para el sistema de pensiones y sobre una base inferior o mínima a la seguridad social en salud, con lo cual se preserva la integridad y sostenibilidad de todo el sistema de seguridad social integral.

Sobre el particular conviene recordar, que la viabilidad financiera del Sistema Integral de Seguridad Social, encuentra fundamento en las cotizaciones de los afiliados y empleadores, con las cuales se constituye un fondo o reserva que está destinado a atender tanto el pago de las mesadas pensionales como los servicios de salud. De ahí que las cotizaciones se fijen de manera proporcional al ingreso recibido, para lo cual es menester que el salario base de cotización coincida en los dos subsistemas, en el de salud y en el de pensiones. De esta forma, se hace realidad el mandato del artículo 48 Superior que concibe la seguridad social en su doble dimensión de servicio público y derecho irrenunciable" (Subrayas y énfasis del original).

Con todo, el Ministerio expone otros argumentos, para que sean considerados en el evento de que no se acepte que la norma demandada está amparada por los efectos de una cosa juzgada constitucional absoluta.

En lo que atañe a la acusación por supuesta infracción del artículo 13 constitucional, el Ministerio expresa que "la disposición a diferencia de lo de que señalan los actores, es de obligatoria aplicación tanto a los afiliados al Régimen de Ahorro Individual como a los del Régimen de Prima media, pues del ordenamiento jurídico vigente resulta claro, que sin distinción alguna, todo afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema General de Pensiones, tiene la obligación de aportar en forma proporcional a sus ingresos, utilizando la misma base de cotización, e igualmente esta obligación aplica no solamente para aquellas personas que tienen una relación laboral, sino también para aquellos trabajadores independientes, cuyos ingresos provienen de servicios como contratistas y todas aquellas personas que reciben ingresos adicionales a los de su actividad".

En cuanto se refiere al argumento, de acuerdo con el cual el parágrafo viola supuestamente los artículos 48 y 158 de la Carta Política, dice que "al hablar de pensiones y de salud nos referimos a subsistemas que integran un gran género que es el Sistema de Seguridad Social Integral , el cual es reconocido y protegido expresamente por la Constitución Política en su artículo 48, respecto del cual dio gran libertad de regulación al legislador, como claramente lo estableció la Honorable Corte Constitucional

en sentencia C-1089 de 2003, en consecuencia, la finalidad de normas como la demandada es buscar garantizar la viabilidad y sostenimiento de todo el sistema así como los demás establecidos por el artículo 48 de la Constitución".

Frente a la acusación formulada por los actores, de que las expresiones demandadas vulneran los artículos 58 y 338, el Ministerio de Protección Social considera que "los aportes a pensiones realizados por los afiliados al sistema bajo la hipótesis antes señalada, no se ve afectada ya que al poder ser tenidos en cuenta se permite su devolución, y no son destinados como lo afirman los actores a fines diferentes". Agrega que "el argumento según el cual los subsidios dados por el Estado a las pensiones reconocidas por el Régimen de Prima Media, como efecto de la norma demandada, tienen como finalidad pagar deudas del Estado con 'recursos quitados al trabajador', no encuentra fundamento alguno, toda vez que de lo expuesto por los actores, no se evidencia una relación entre los aportes o cotizaciones que son devueltas a los afiliados por exceder las realizadas al sistema de salud, con los subsidios implícitos de las pensiones reconocidas en el Régimen de Prima Media, que afecte la naturaleza parafiscal de las cotizaciones, más aún, cuando las cotizaciones y los subsidios responden a conceptos diferentes, donde estos últimos se dan respecto de las pensiones reconocidas más no respecto de las cotizaciones".

Por último, en lo referente a la supuesta violación de los artículos 29 y 83 del Ordenamiento Superior, el Ministerio de Protección Social expresa "que la norma demandada en momento alguno establece una presunción, según la cual en caso de no cotizar sobre la misma base para salud y pensión se entienda como una conducta indebida que debe ser sancionada, por entenderse configurado un fraude al sistema".

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto Nº 4665 de 2008, solicita a la Corte declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo sobre las acusaciones formuladas en la demanda, por ineptitud sustancial de la misma.

Según la Vista Fiscal, la norma acusada "no puede ser interpretada en la forma en que lo hacen los demandantes porque ella se halla referida al monto de las cotizaciones para la obtención del derecho a la pensión, pero, de la exigencia impuesta respecto de la relación de cotizaciones para pensión y cotizaciones para salud, no puede deducirse que ella entraña el desconocimiento de los derechos invocados o como lo afirman en la conclusión de cada uno de los cargos, que la norma 'quita la pensión a los trabajadores' de cuya interpretación errada infieren la existencia de una serie de violaciones que afectan los derechos de los trabajadores".

En suma, el concepto del Ministerio Público es que "los cargos están edificados sobre una falsa premisa que surge de la errónea interpretación del parágrafo del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, modificatorio del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, es decir, que los cargos no surgen del contenido normativo que se demanda y, en consecuencia, son inexistentes por lo que en armonía con la jurisprudencia constitucional se impone un

pronunciamiento inhibitorio de la Corte Constitucional en el presente caso".

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 Superior, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

1. Los problemas jurídicos a resolver

Los demandantes señalan que los apartes demandados desconocen el principio de unidad de materia (Art. 158, CP), porque establecen un sistema de financiación para la salud, a pesar de que se trata de una ley que está relacionada exclusivamente con el sistema de pensiones. Así mismo, indican que tales apartes establecen una desviación de recursos parafiscales destinados a pensiones para asignarlos a salud, en contra de lo que ordenan los artículos 58 y 338 de la Carta. En tercer lugar, argumentan que tales expresiones desconocen el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia (Arts. 29 y 83 CP) porque establecen una presunción de fraude por parte de los trabajadores independientes. En cuarto lugar, aducen que dichas expresiones vulneran el artículo 13 constitucional porque establecen un tratamiento discriminatorio entre quienes se encuentran afiliados al régimen de prima media, frente a los que están afiliados al de ahorro individual con solidaridad. En quinto lugar, estiman que los fragmentos acusados desconocen la prohibición de regresividad que establece el artículo 48 de la Carta. Y en sexto lugar, sostienen que las expresiones demandadas están en contravía de los tratados de derechos humanos incorporados a nuestro ordenamiento interno, porque le quitan la pensión de jubilación al trabajador independiente.

Por su parte, la apoderada del Ministerio del Protección Social afirma que en el asunto de la referencia, existe cosa juzgada constitucional sobre todo el parágrafo del artículo 5 de la Ley 797 de 2003, porque en su criterio aunque en la sentencia C-064 de 2005 la Corte restringió los efectos de la sentencia, el análisis constitucional realizado en esa oportunidad versó sobre los mismos aspectos señalados por los demandantes. Agrega que en caso de que la Corte concluya que no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, la disposición demandada es exequible porque no viola el derecho a la igualdad (art. 13CP) de los afiliados a los distintos regímenes pensionales, como quiera que la disposición cuestionada se aplica tanto en el régimen de prima media, como en el de ahorro programado con solidaridad. En cuanto a la supuesta violación de los artículos 48 y 158 constitucionales, afirma que no se desconoce el principio de unidad de materia porque el sistema de seguridad social es integral. En relación con los cargos por violación de los artículos 58 y 338, afirma que no hay desviación de recursos parafiscales para

fines diferentes a los previstos en la norma, ni es cierto que los cotizaciones para pensiones y los subsidios de salud que puedan otorgarse a los pensionados por el régimen de prima media estén destinados a pagar el pasivo del Estado con recursos de los trabajadores. Finalmente señala que no es cierto que los apartes demandados establezcan una presunción de fraude contraria a los artículos 29 y 83 de la Carta.

A su turno, el Procurador General de la Nación solicita un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda, como quiera que los cargos están fundados en una interpretación errónea de la norma.

Con base en lo anterior, corresponde a la Corte Constitucional, en relación con las expresiones "o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo," y "o ingreso devengado" contenidas en el parágrafo del artículo 5 de la Ley 797 de 2003, resolver los siguientes problemas jurídicos:

* ¿Desconoció el legislador el principio de unidad de materia al referirse a las cotizaciones del sistema de salud en una ley relativa al sistema general de pensiones?

* ¿Establecen las expresiones demandadas un cambio de destinación de recursos parafiscales prohibido por los artículos 58 y 338 de la Carta?

* ¿Consagran las expresiones demandas una presunción de fraude de los trabajadores independientes que sea contraria a los artículos 29 y 83 Superiores?

* ¿Vulneran las expresiones demandadas el derecho a la igualdad al exigir a los trabajadores independientes del régimen de prima media con prestación definida la cotización simultánea a salud, y no imponer el mismo requisito a los trabajadores del régimen de ahorro individual con solidaridad?

* ¿Violan las frases cuestionadas la prohibición de regresividad que establece el artículo 48 Superior?

* ¿Desconocen las expresiones demandadas los tratados internacionales incorporados a nuestro ordenamiento (Art.93, CP), al permitir que por esta vía se prive a los trabajadores independientes que no coticen para salud de su derecho a pensionarse?

Antes de entrar a resolver los anteriores problemas jurídicos, la Corte debe definir dos cuestiones previas planteadas por el Ministerio de Protección Social y por el Procurador General de la Nación. La primera de ellas es la supuesta existencia de una cosa juzgada constitucional que afecta todo el parágrafo del artículo 5 de la Ley 797 de 2003, y que impediría a la Corte fallar de nuevo en la materia. Y la segunda, la ineptitud sustancial de la demanda, ya que según la Vista Fiscal ésta no cumple con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia exigidos. Si bien normalmente dentro de las cuestiones previas se resuelven primero las relativas a la aptitud de la demanda y, posteriormente, las que tienen que ver con la cosa juzgada constitucional, en este caso se procederá de manera diferente debido a que, a raíz del rechazo de uno de los cargos originalmente presentados, el sentido de los cuestionamientos restantes depende del alcance que tenga la cosa juzgada constitucional.

1. Cosa juzgada constitucional relativa explícita

3.1.1. La apoderada del Ministerio de Protección Social estima que frente a los cargos contra el parágrafo del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, existe cosa juzgada constitucional absoluta. Para la apoderada del Ministerio, aun cuando la Corte restringió en la parte resolutiva la declaratoria de exequibilidad al cargo de la demanda, varios de los considerandos de la Sentencia C-064 de 2005 se refieren a la constitucionalidad del parágrafo frente a los derechos a la seguridad social, a la igualdad, así como a los principios de equidad, solidaridad y viabilidad del sistema de seguridad social. Por lo anterior, considera que dado que los cargos de la demanda ya fueron objeto de juzgamiento por la Corte, no es posible un nuevo pronunciamiento en la materia.

3.1.2. El artículo 243 de la Carta dispone que los fallos de constitucionalidad que dicte la Corte Constitucional "en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional." Tal como lo recordó la Corte en la sentencia C-720 de 2007, "el efecto de cosa juzgada constitucional apareja, al menos, las siguientes consecuencias. En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales.4 Ahora bien, la Corte ha señalado que el efecto de la cosa juzgada no es siempre idéntico. En este sentido, la cosa juzgada puede ser absoluta o relativa; formal o material; aparente o real; y explícita o implícita5".6

3.1.3. En el asunto bajo revisión, dado el alcance de la sentencia C-064 de 2005, resulta pertinente recordar brevemente en qué consiste el fenómeno de la cosa juzgada relativa explícita.

La Corte ha explicado las condiciones en las que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional relativa explícita, así: "…la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro.",7 es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutiva de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada en la forma y con el alcance que ella misma determine. Ahora bien, "…mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta…".8

La regla general es que las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, salvo cuando en ellas se limitan los alcances de la misma. La limitación puede hacerse bajo diversas modalidades, según el contenido de la sentencia. La cosa juzgada puede ser relativa (i) a los cargos de la demanda,9 o (ii) a los cargos estudiados o analizados en la sentencia.10

Ahora bien, también ha señalado esta Corporación que cuando se demanda una norma que ya ha sido juzgada por la Corte, el parámetro para determinar el alcance de la cosa juzgada es la sentencia anterior respecto de la misma norma. "El ámbito de la cosa juzgada relativa será el que la propia Corte haya definido en la sentencia anterior. De esta manera se preserva la seguridad jurídica puesto que el referente es objetivo y previo. Además, se restringe el ámbito de un eventual segundo pronunciamiento de la Corte sobre la misma norma a lo no juzgado en el primer fallo – lo cual no obsta para tener la sentencia anterior como un precedente relevante – al mismo tiempo que se ejerce el control de constitucionalidad en lo que no había sido juzgado, lo cual es fundamental para asegurar la supremacía e integridad de la Constitución de manera plena y efectiva".11

3.1.4. En el asunto bajo revisión, la Corte resolvió en la sentencia C-064 de 2005, "[d]eclarar EXEQUIBLES las expresiones 'Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base', del parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, por el cargo analizado en esta providencia".

El cargo específico a que alude la Corte Constitucional en esta sentencia es el de una supuesta infracción del principio de unidad de materia (art. 158, CP.), y estaba referido exclusivamente a la frase final del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 797 de 2003.

En relación con este cargo, la Corte señaló en los considerandos de dicha sentencia que "la norma acusada no está regulando un tema extraño al de la Ley 797 de 2003, pues contrariamente a lo que piensan el actor y el Jefe del Ministerio Público, lejos de fijar reglas independientes, exclusivas y atinentes solo al sistema de seguridad social en salud, señala una condición para que los afiliados que ostenten las dos calidades, de asalariados y trabajadores independientes en un mismo período, puedan acumular las cotizaciones de estos dos ingresos para efectos de elevar la base pensional, y con ello el monto de la pensión. Condición consistente en que también se

cotice para el sistema general de seguridad social en salud sobre la misma base, temática afín por completo a la desarrollada en la Ley 797 de 2003".

Así las cosas, de modo explícito la Corte Constitucional limitó los alcances de la cosa juzgada al cargo por violación del principio de unidad de materia. La ratio de esa decisión fue señalada de manera expresa en la sentencia C-064 de 2005 en los siguientes términos: "[s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley" (Subrayas añadidas).12

Ahora bien, en la Sentencia C-064 de 2005 la Corte también hizo referencia a otros principios y normas constitucionales. Sin embargo, la referencia a otras disposiciones constitucionales no tenía como propósito realizar de oficio un control integral de la disposición demandada. La mención a otras normas constitucionales estaba orientada a definir el alcance de la Ley 797 de 2003 para así examinar si el aparte cuestionado guardaba una conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con ella. Esta situación fue la que dio origen al rechazo parcial de la demanda y al posterior rechazo del recurso de súplica impetrado por los demandantes.13

De lo anterior, surge con claridad que en relación con las expresiones o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo," y "o ingreso devengado", no ha habido un pronunciamiento de fondo.

1. Ineptitud sustancial de la demanda

Según la Vista Fiscal, los cargos de la demanda surgen de una interpretación inadecuada de la norma legal. En su concepto, la interpretación de los accionantes y, por ende, sus cuestionamientos, parten de una premisa que no es cierta.

Encuentra la Corte que le asiste la razón a la Vista Fiscal, como quiera que los cargos impetrados por los accionantes no son ciertos, claros, pertinentes, ni suficientes como lo exige el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, 'por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional'.

En su artículo 2º, el Decreto prescribe que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, trascribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, esto es, el por qué se estima que se violan los textos constitucionales; (iv) si se acusa quebrantamiento del debido trámite legislativo, entonces debe señalarse cuál es el trámite que debió haberse observado; y (v) la razón por la cual

la Corte es competente. El hecho de que el Decreto 2067 de 1991 exija la exposición de las razones de la inconstitucionalidad, implica que no es suficiente una afirmación del actor, en el sentido de que cierta norma legal viola otra, de rango constitucional, ya que se requiere, además, expresar adecuadamente el concepto de la violación.14

El concepto de la violación se formula en debida forma cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas -lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados-; (iii) y se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. Esas razones –según amplia y reiterada jurisprudencia de la Corte- deben ser razones claras,15 ciertas,16 específicas,17 pertinentes18 y suficientes.19

Al analizar en concreto la demanda presentada por los ciudadanos Ciro Antonio Rojas Agudelo y Orlando Neusa Forero, puede advertirse que en ella exponen diferentes acusaciones, sin embargo, ninguna de ellas cumple los requisitos anteriormente señalados.

En segundo lugar, los libelistas plantean que las expresiones demandadas violan los artículos 58 y 338 de la Carta, en tanto destinan los recursos parafiscales a fines distintos de los establecidos en la ley. A su juicio, los dineros de la cotización a pensiones "ya no se destinan a la atención periódica del mínimo vital del jubilado sino que se convierten en plata de bolsillo que se gasta en uno o dos años. Entonces los dineros parafiscales afectos al pago de pensiones, mutan su esencia, y de estar destinados a atender el mínimo vital del pensionado y se truecan en ahorros de cooperativa".

De ese modo, los actores formulan razones que no son ciertas ni claras porque parten de la idea de que los recursos parafiscales deben destinarse a los fines establecidos en la Ley 797 de 2003 que los crea. Sin embargo, no es la ley cuestionada sino la Ley 100 de 199320 la que creó los recursos parafiscales y dispuso el destino que los demandantes censuran. Tampoco explican los actores en qué consiste la desviación cuestionada. Por esa razón el cargo resulta ininteligible.

En tercer lugar, los ciudadanos demandantes argumentan que las expresiones acusadas infringen los artículos 29 y 83 de la Carta, habida cuenta de establecen una "presunción de fraude". Las razones no son ciertas, pertinentes ni suficientes. Los demandantes simplemente afirman que las expresiones demandadas violan el derecho al debido proceso y a que la buena fe sea presumida en toda clase de actuaciones. Pero, la presunción de la que hablan los demandantes no está presente en los textos cuestionados, ni expresa ni tácitamente, sino que surge de una interpretación de los motivos que según los demandantes tuvo el legislador al exigir la cotización simultánea para salud y pensiones.

En cuarto lugar, los libelistas acusan las expresiones referidas, de infringir el principio de igualdad. A su juicio, la norma legal introduce una doble discriminación: "A) Discrimina a quienes se encuentran afiliados al régimen de Prima Media con Prestación Definida frente a quienes están afiliados al Régimen de Ahorro Individual con

Solidaridad, porque mientras a los últimos no se les exige, para obtener la pensión, cotizar para salud sobre los aportes adicionales al salario en el caso del trabajador dependiente, o sobre los ingresos que declare como trabajador independiente o contratista, a los afiliados al Seguro Social i) no se les permite hacer aportes adicionales a pensión para mejorar su pensión; ii) sí se les exige cotizar para salud sobre la misma base o una superior que para pensiones, iii) se les quita la pensión si no cotizaron para salud. || B) Discrimina a los trabajadores independientes y contratistas frente a los trabajadores asalariados. Mientras en los últimos el patrono contribuye en dos terceras partes a la cotización en salud, y en tres cuartas partes a la cotización de pensiones, los trabajadores independientes y contratistas deben sufragar de su bolsillo el 100% de ambas".

Los argumentos así expuestos no son ciertos ni claros. No son ciertos porque, parten de una premisa equivocada: que al trabajador que incumpla con la condición enunciada en ella se le 'quita' la pensión, situación que no prevé el artículo 5° ni mucho menos los apartes demandados. La norma demandada lo que hace es privar a los cotizantes de los beneficios a que conduce la acumulación de cotizaciones al sistema pensional, si la base usada para cotizar al sistema de salud no es idéntica. Los argumentos no son claros porque en realidad están dirigidos a cuestionar el parágrafo 1°, artículo 18, de la Ley 100 de 1993. Esa regulación no aparece expresamente dispuesta en los fragmentos demandados por los ciudadanos.

En quinto lugar, los demandantes aducen que el artículo demandado viola el derecho a la realización progresiva del derecho a la seguridad social. Este cargo no es suficiente ni claro. Más allá de una afirmación de que la exigencia de cotización simultánea para salud y pensiones le quita al trabajador independiente su derecho a la pensión, los accionantes no expresan en qué consiste tal regresividad. Tampoco expresan por qué a pesar de que el inciso segundo del parágrafo 1º del artículo 5° de la Ley 797 de 2003 prevé un tratamiento especial para los trabajadores de bajos ingresos, esta medida es insuficiente para corregir la supuesta regresividad.

En sexto lugar, argumentan los actores que los fragmentos de la Ley demandados, contravienen el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 9° del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, y el 16 de la Declaración Americana de Derecho de la Persona. El fundamento de este cuestionamiento, es expresado por los demandantes de la siguiente manera: "[q]uitar la pensión es un atentado contra el Estado Social de Derecho. Quitar la pensión para solucionar problemas presupuestales del Estado es una 'conducta indebida' que viola claros derechos de rango constitucional como el derecho a la vida, a la igualdad, a la dignidad. || Colombia deja de ser un Estado Social para convertirse en un estado rapaz que convierte a sus jubilados en mendicantes, despojándolos de sus legítimos derechos. || Es un atentado contra la vida de las personas, que encuentra dudosa justificación en la necesidad de mejorar los indicadores financieros del Sistema de Seguridad Social Integral. Paradójicamente el Estado se desentiende de su obligación de pagar pensiones, para mejorar los indicadores del Seguro Social para atender el pago del pasivo pensional a su cargo".

Gran parte de esta argumentación nace, como lo señaló el Ministerio Público, de una

premisa falsa que no se deduce razonablemente de los fragmentos demandados. En la medida en que no se puede atribuir ese sentido a la disposición acusada, los argumentos analizados, que presentan los ciudadanos, son falsos.

En último lugar, los ciudadanos plantean una violación "de fundamentos, fines y objetivos [del] estado social de derecho", expresados en los artículos 1°, 2°, 5° y 6° de la Constitución. En su concepto, "[n]o puede ser más contraria al espíritu de la Carta una norma que ocasiona la injusticia y la desigualdad. Quitar la pensión de jubilación al trabajador independiente y al contratista, calumniándolo además de haber defraudado al sistema de seguridad social en salud, acarrea la total desprotección de amplios sectores de la población".

Estos argumentos, nuevamente, parten de la misma falsa premisa a que viene haciéndose alusión a lo largo de esta providencia. Como lo señala el Ministerio Público, la norma demandada "no puede ser interpretada en la forma en que lo hacen los demandantes porque ella se halla referida al monto de las cotizaciones para la obtención del derecho a la pensión, pero, de la exigencia impuesta respecto de la relación de cotizaciones para pensión y cotizaciones para salud, no puede deducirse que ella entraña el desconocimiento de los derechos invocados o como lo afirman en la conclusión de cada uno de los cargos, que la norma 'quita la pensión a los trabajadores' de cuya interpretación errada infieren la existencia de una serie de violaciones que afectan los derechos de los trabajadores". (Subrayas añadidas).

Por las razones expuestas, la Corte se inhibirá de pronunciarse de fondo, como quiera que los cargos formulados por los accionantes contra las expresiones "o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo" y "o ingreso devengado", del artículo 5°, parágrafo 1°, de la Ley 797 de 2003, no son claros, ciertos, pertinentes ni suficientes para provocar un pronunciamiento de fondo.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo por ineptitud sustancial de la demanda contra las expresiones "o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo" y "o ingreso devengado", del artículo 5°, parágrafo 1°, de la Ley 797 de 2003.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Auto 197 de 2008, MP. Jaime Córdoba Triviño.

2 Los apartes originalmente demandados son los que aparecen subrayados. Como la Corte rechazó parcialmente algunos de los cargos, las expresiones sobre las cuales realmente versa la presente demanda aparecen subrayados y resaltados en negrilla.

3 Aun cuando los demandantes incluyen en este cargo de violación del principio de unidad de materia la expresión "[p]ara estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base, la Corte rechazó parcialmente la demanda en este punto, por existir cosa juzgada constitucional ya que en la sentencia C-064 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte declaró la exequibilidad de esa expresión en relación con este cargo.

4 Sentencia C-153 de 2002. MP. Clara Inés Vargas. SV. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Dr. Álvaro Tafur Galvis.

5 Sobre la doctrina de la Cosa Juzgada constitucional se puede consultar la Sentencia C-774 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil. En todo caso no sobra recordar que para definir en cada caso concreto el alcance de la cosa juzgada es necesario (1) confirmar que no hubiere existido un cambio constitucional relevante; (2) verificar que el contenido normativo de la disposición demandada sea igual al contenido normativo de la disposición que fue objeto de juzgamiento; (3) y, finalmente, confrontar los alcances de la sentencia anterior frente a la nueva demanda presentada. Si se esta frente a una decisión de inexequibilidad o de exequibilidad pura y simple (que no establece restricción ni limitación alguna), existirá, en principio, cosa juzgada absoluta. En efecto, en principio si la propia Corte no ha limitado – expresa o implícitamente – su decisión, opera el fenómeno de la cosa juzgada absoluta (art. 243 de la Carta) por lo cual la disposición se entiende "exequible o inexequible en su totalidad y frente a todo el texto de la Carta". En este sentido si la Corte no establece "que los efectos de una providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera, hacen en general, tránsito a cosa juzgada absoluta". Sentencia C-774 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil. Sobre este tema pueden consultarse el artículo 46 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia y la sentencia C-037 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa). Sin embargo, al confrontar el alcance de la decisión anterior respecto de la demanda interpuesta, se pueden presentar alguna de las formas de cosa juzgada relativa. En estos casos, como se verá, con el único propósito de "asegurar la efectiva primacía de la Carta", podía proceder un nuevo juicio de constitucionalidad. (Sentencia C-415 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett Montealegre). Las dos circunstancias en las cuales la Corte podría adelantar un nuevo juicio de constitucionalidad sobre una disposición, pese a la existencia de una sentencia desestimatoria previa sobre la misma disposición y a que no exista variación en el referente constitucional o en el contenido de la disposición demandada, se presentan cuando existe "cosa juzgada relativa" y "cosa juzgada aparente". Existe cosa juzgada relativa cuando las razones de la primera sentencia son apenas parciales. Esto sucede cuando el juicio de constitucionalidad previo recae sólo respecto de ciertas normas constitucionales o se realiza sólo atendiendo a ciertos cargos y siempre que la nueva demanda incorpore nuevos cargos de constitucionalidad no estudiados en la decisión anterior. Adicionalmente, la Corte puede admitir la demanda y adelantar un nuevo juicio, cuando la decisión anterior que declaró la exequibilidad pura y simple de la disposición demandada, carece absolutamente de motivación, es decir, cuando la decisión no se encuentra soportada en ninguna razón de fondo que la motive (Al respecto pueden consultarse las sentencias C-397/95, C-700/99, SV. C-700/99, C-774/01, C-430/01, C-925/00 y el auto A. 016/98) En estos casos habrá solo cosa juzgada aparente, pues en realidad la disposición acusada no ha sido objeto de juicio de constitucionalidad dado que "falta toda referencia, aún la más mínima a las razones por las cuales se declaró la constitucionalidad de lo acusado". En todos los casos restantes, existirá cosa juzgada absoluta y la Corte no podrá volver a conocer de la disposición demandada. (Sentencia C-710 de 2005. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. La cita pertenece a la sentencia C-700 de 1999).

6 C-720 de 2007, MP (E): Catalina Botero Marino.

7 Sentencia C-492 de 2000.

8 Sentencia C-478 de 1998.

9 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-780 de 2001, MP: Alfredo Beltrán Sierra, C-1708 de 2000, MP: Álvaro Tafur Galvis.

10 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-551 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis; C-716 de 1998, MP: Carlos Gaviria Díaz; C-774 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil; C-269 de 1999, MP (E): Martha Victoria Sáchica Méndez.

11 Sentencia C-934 de 2006, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Sentencia C-025 de 2003, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Cfr., además, Sentencia C-064 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

13 Autos del 16 de julio y del 20 de agosto de 2008.

14 Sentencia C-1052 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 cfr, Sentencia C-1052 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

16 Sentencia C-1052 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa. También la Sentencia C-587 de 1995, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

17 Sentencias C-1052 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Cfr., además de otras, las Sentencias C-447 de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero, C-898 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

18 Sentencia C-1052 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Véanse también las Sentencias C-504 de 1995 y C-587 de 1995, MP. José Gregorio Hernández Galindo, C-447 de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero, C-100 de 2007, MP. Álvaro Tafur Galvis.

19 Sentencia C-1052 de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

20 El artículo 18 original de la Ley 100 de 1993 decía lo siguiente: "Artículo 18. Base de cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual. ‖ El salario mensual base de cotización para los trabajadores particulares será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo. ‖ El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público será el que se señale, de conformidad con lo dispuesto en la ley 4a. de 1992. ‖ En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente, salvo lo dispuesto para los trabajadores del servicio doméstico conforme a la ley 11 de 1988. ‖ Cuando se devengue mensualmente más de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la base de cotización podrá ser limitada a dicho monto por el Gobierno Nacional. ‖ Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte

bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario. ‖ PARÁGRAFO 1o. En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario devengado de cada uno de ellos, y dichos salarios se acumularán para todos los efectos de esta ley. ‖ PARÁGRAFO 2o. A partir de la vigencia de la presente ley se eliminan las tablas de categorías y aportes del Instituto de Seguros Sociales y de las demás entidades de previsión y seguridad social. En consecuencia, las cotizaciones se liquidarán con base en el salario devengado por el afiliado. ‖ PARÁGRAFO 3o. Cuando el Gobierno Nacional límite la base de cotización a veinte (20) salarios mínimos, el monto de las pensiones en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida no podrá ser superior a dicho valor."