

## SENTENCIA C-544/11

(Julio 6; Bogotá D.C.)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Reglas jurisprudenciales/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

EXCLUSION DE COTIZACION AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES-Inhibición para pronunciarse por ausencia de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

Referencia: expedientes D-8332, D-8348 acumulados.

Demanda de inconstitucionalidad: contra el artículo 2º (parcial) de la Ley 1250 de 2008.

Demandantes: Danny Manuel Moscote Aragón (8332), Nicolás Ardila Pazmiño (8348).

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZALEZ CUERVO.

### I. ANTECEDENTES.

Los ciudadanos Danny Manuel Moscote Aragón (D-8332) y Nicolás Ardila Pazmiño (8348) demandaron la inconstitucionalidad del artículo 2º (parcial) de la ley 1250 de 2008, las cuales se tramitan acumuladamente por decisión de la Sala Plena.

El Magistrado sustanciador mediante auto del 23 de noviembre de 2010, notificado por estado No. 167 del 25 de noviembre del mismo año, inadmitió las dos demandas presentadas. En escrito de la Secretaria General de la Corte Constitucional, del 1º de diciembre de 2010, se informó que durante el termino de ejecutoria (26, 29 y 30 de noviembre de 2010) el señor Danny Manuel Moscote Aragón presentó escrito de corrección de la demanda, recibido en la Secretaria de la Corte el 30 de noviembre del mismo año. El

Magistrado sustanciador en Auto del 9 de diciembre de 2010, rechazó la demanda de inconstitucionalidad D-8348, presentada por el ciudadano Nicolás Ardila Pazmiño, contra el artículo 2 (parcial) de la Ley 1250 de 2008 y admitió la demanda de inconstitucionalidad D-8332 presentada por el señor Danny Manuel Moscote Aragón, contra el artículo 2º. (parcial) de la Ley 1250 de 2008, cuyo examen procede a realizar esta Corporación.

#### 1. Textos normativos demandados.

El texto de las normas mencionadas es el siguiente, subrayando los apartes demandados:

LEY 1250 DE 2008

(noviembre 27)

Por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6o de la Ley 797 de 2003.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“(…)

ARTÍCULO 2o. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6o de la Ley 797 de 2003, adiciónese un párrafo del siguiente tenor:

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

Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente párrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección ‘Económica’ para la vejez de esta

franja poblacional. (aparte demandado subrayado)

(...)”

## 2. Demanda: pretensión y fundamentos.

El demandante solicita la inexecutable del aparte normativo demandado, por vulneración de los artículos 1, 2, 11, 13, 44, 46, 48, 49 y 365 de la Constitución. Específicamente, la demanda desarrolla los siguientes cargos:

2.1. Vulneración del principio constitucional de la vida en condiciones de dignidad. Según el párrafo del artículo 2º de la ley 1250 de 2008, los trabajadores independientes cuyos ingresos mensuales sean inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual, no estarán obligados a cotizar para el sistema general de pensiones por tres años -a partir de la expedición de esta ley-; lo anterior significa que, culminado dicho término, quienes carecen de capacidad económica para el pago de los aportes pensionales no van a poder realizar sus aportes al sistema de salud. Con ello, se les está imponiendo una barrera de acceso a la dignidad e integridad humanas, la vida y la salud que resulta inconstitucional.

2.2. Vulneración del principio de Estado Social de Derecho. Se concreta al contemplar la excepción del pago de los aportes pensionales por tan solo tres años, ya que al vencimiento del término los trabajadores independientes que no tengan capacidad de pago simultáneo de pensiones y salud no podrán mantener su afiliación al sistema contributivo de salud, desconociéndose con ello un principio esencial del estado social de derecho.

2.3. Vulneración del artículo 13 de la Constitución. La expiración del límite de tres años para ser eximidos del pago pensional -establecido en la norma acusada- desprotege el derecho a la salud de quienes por su precaria situación económica no pueden cotizar conjuntamente a los sistemas de salud y pensión, lo cual genera un estado de exclusión y discriminación del derecho a la salud, sin justificación razonable.

2.4. Vulnera el artículo 48 de la Constitución: ya que con el vencimiento de los tres años, los trabajadores independientes asumen la carga de aportar conjuntamente a pensión y salud, impidiendo con ello que una parte de la población cotice a salud y tenga acceso a tales servicios, afectando su derecho a la seguridad social.

### 3. Intervenciones.

#### 3.1. El Ministerio de la Protección Social<sup>2</sup>.

Debe declararse exequible, el aparte de la norma acusada, por considerar que de la interpretación sistemática de la totalidad del artículo 19 de la ley 100 de 1993, al cual le fue adicionado el párrafo mediante el artículo 2º de la ley 1250 de 2008, lejos de controvertir las normas superiores indicadas en la demanda como vulneradas, las desarrolla pues busca evitar que los trabajadores independientes que perciben ingresos inferiores o equivalentes a un salario mínimo mensual legal vigente, no cuenten con una opción económica en su vejez, lo que sucederá si de manera indefinida se permite cotizar únicamente al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

#### 3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>3</sup>

Procede la declaración de exequibilidad de la norma acusada, por los siguientes motivos:

El Sistema General de Seguridad Social Integral es un servicio público esencial cuyo fundamento constitucional es el derecho irrenunciable a la seguridad social (art. 48 CP), el cual está conformado por el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Sistema General de Pensiones tiene como finalidad la garantía a la población del amparo de las contingencias de invalidez, vejez y muerte, mediante el reconocimiento de pensiones, la afiliación al mismo es obligatoria y contempla dos regímenes, el de prima media con prestación definida y el de ahorro individual, en los cuales la cotización se traduce en el beneficio directo a los trabajadores que al cumplir con los requisitos de ley, pueden obtener el beneficio prestacional a que haya lugar. El Sistema General de Seguridad Social en Salud, está organizado bajo un modelo de aseguramiento obligatorio que cubre las contingencias de salud de la población colombiana bajo dos esquemas de operación: uno financiado con las cotizaciones obligatorias en salud de los afiliados y otro de subsidios a la demanda financiado con recursos públicos, fiscales y parafiscales de fuente nacional y territorial.

En desarrollo de la cláusula general de competencia, corresponde al Congreso de la República imponer tributos, fiscales como impuestos, tasas y contribuciones y parafiscales, como son las cotizaciones obligatorias a la seguridad social y al subsidio familiar, entre otros,

así como establecer restricciones o exenciones a los mismos. Encuentra entonces ajustado a la Constitución la exención de cotizar al sistema general de pensiones otorgada por la norma acusada y corresponderá al Congreso de la República su prorroga o no.

### 3.3. Instituto de Seguros Sociales<sup>4</sup>.

Solicita la declaratoria de exequibilidad del aparte acusado por no vulnerar norma alguna de carácter superior, manifestando que la obligatoriedad para los trabajadores independientes de surtir la afiliación al sistema pensional con el pago de los aportes correspondientes, constituye una expresión del principio de universalidad del Sistema de Seguridad Social, orientado a la protección de todas las personas en todos los ámbitos de vida y en una garantía de la sostenibilidad financiera del sistema, consagrado constitucionalmente. (A.L. 01/05, Art. 48 C.P.)

Sin dejar de lado la realidad económica de los trabajadores independientes, la prerrogativa acusada de inconstitucionalidad busca permitir que éstos puedan vincularse al régimen contributivo en salud sin exigirles la afiliación al sistema pensional, con el fin de permitirles su estabilización económica, el acceso a los servicios de salud y posterior aseguramiento a los riesgos de invalidez, vejez y muerte a través de la afiliación al Sistema Pensional, bajo el supuesto de la percepción efectiva de un ingreso para tal fin.

### 3.4. Asociación Nacional de Empresarios -ANDI-<sup>5</sup>.

La Corte debe declarar la exequibilidad del aparte acusado y estarse a lo resuelto en la sentencia C- 560 de 1996, en la que determinó que existen diferencias entre los trabajadores dependientes e independientes motivo por el cual la existencia de regímenes diferentes es razonable.

El cuestionamiento de la temporalidad del tratamiento diferenciado realizado en la demanda debe llevar a una evaluación de la realidad económica actual de la franja poblacional de los trabajadores independientes, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un salario mínimo mensual, a las actuaciones desplegadas por el Gobierno Nacional para lograr el cubrimiento en pensión de dicha franja de población y el impacto que sobre la sostenibilidad del sistema, la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficio tiene el mantener la excepción a la cotización de dichos trabajadores, cuando se requiere del

aporte de todos los colombianos.

### 3.5. Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de pensiones y de cesantía - ASOFONDOS<sup>6</sup>.

Debe declararse la exequibilidad de las normas acusadas, pues contrario a lo manifestado por el actor, la Constitución Política en desarrollo de los fines del Estado Social de Derecho, contempló las condiciones bajo las cuales debe enmarcarse la seguridad Social Integral, dentro de las cuales se encuentra la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social al que pertenece el Sistema Pensional y establece la obligación en cabeza del Estado de determinar los beneficios económicos periódicos a que tendrán derecho las personas de escasos recursos económicos que no reúnan las condiciones para acceder a la pensión, (art. 48 C.P.) premisa desarrollada por el ejecutivo. (Ley 1328/10, art. 87 y Documento Conpes 3605/10).

No se vulnera el derecho a la igualdad con la expiración del plazo de la exención a esta franja poblacional de cotizar en forma simultánea a pensión y salud, pues el Congreso ya aprobó la reforma financiera que contempla el marco personal y prestacional a la franja poblacional de bajos ingresos y prolongar la exclusión va en detrimento del trabajador al dejarlo desprotegido en la etapa menos productiva que le permita su congrua subsistencia. (Ley 1328/09)

### 3.6. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral - ACEMI<sup>7</sup>.

Apoya las pretensiones de la demanda de inexequibilidad del aparte demandado, al considerar que independientemente de las iniciativas que el Gobierno Nacional presente al Congreso de la República para hacer viable el acceso a esquemas de protección económica para la vejez de los trabajadores independientes que devenguen hasta un salario mínimo legal mensual vigente, obligarlos a cotizar a pensiones, una vez expire el término de la excepción establecida en la norma acusada, implica un retroceso en materia de progresividad de la seguridad social en salud y en el goce y acceso efectivo al derecho a la salud y se afectan la sostenibilidad financiera del sistema y la ampliación de la cobertura.

### 3.7. Pontificia Universidad Javeriana<sup>8</sup>.

El Sistema de seguridad Social es integral, no siendo posible mantener una disposición que permita continuar la excepción de aportes a pensión para una franja poblacional de manera indefinida, pues esta sí sería inconstitucional y regresiva. La excepción temporal contemplada por la norma acusada, tiene como finalidad otorgar un término a los destinatarios de la ley, para que el Gobierno Nacional estructure alternativas viables para facilitar el acceso a esquemas de protección económica para la vejez de esa franja poblacional y que en caso de no hacerlo o no ser aprobados por el Congreso al vencimiento del mismo, podrán sus beneficiarios continuar cotizado tan solo a salud. Concluye que la norma acusada debe ser declarada exequible, condicionada a que se hayan implementado opciones que hagan viable de cotización conjunta a esta franja de población.

### 3.8. Universidad del Norte<sup>9</sup>.

Solicita la declaratoria de exequibilidad del aparte demandado, al considerar que la norma no contraría la Constitución Política habida consideración de que fue creada como un régimen transitorio por el termino de tres años para que el independiente no pensara solamente en los riesgos de salud, sino también de vejez, invalidez y muerte, protegiéndose a sí mismo y a su grupo familiar. La norma demandada tampoco vulnera los artículos 1, 2, 11, 13, 44, 47, 48 y 365 CP, puesto que el Gobierno Nacional ha expedido diversos instrumentos jurídicos (resoluciones 2377/08, 990/09 y 1155/09) en procura de que los trabajadores independientes con bajos ingresos escojan libremente la modalidad de afiliación al sistema, acorde con sus intereses particulares, su condición económica o física.

### 4. Procurador General de la Nación<sup>10</sup>.

La Corte debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, por no reunir los presupuestos materiales que ha considerado deben observarse en una demanda de constitucionalidad, en especial lo referido a la manifestación cierta, clara, específica, pertinente y suficiente de las razones por las cuales se considera vulnerada la norma superior.

La Corte, en el Auto del 23 de noviembre de 2010, inadmitió la demanda al considerar que no hay camino hermenéutico válido que permita inferir que la norma acusada vulnera el derecho a la salud, pues el vínculo aducido por el actor entre el término previsto y el acceso a los servicios de salud no está contenido ni se desprende del fragmento demandado. En su

oportunidad el actor al corregir la demanda hace un extenso análisis del trámite legislativo de la ley 1250 de 2008, pero no estructura la contradicción entre el mismo y las normas constitucionales presuntamente vulneradas. Aún más, si se declara la inexecutable del aparte demandado contenido de la exención de tres años, en lugar de postergarse o eliminarse la barrera al acceso, entraría en vigencia de manera inmediata, en detrimento de los trabajadores independientes con menores recursos.

Por ello se solicita a la Corte inhibirse de proferir un fallo de fondo, pues la demanda no cumple con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia para iniciar el estudio de constitucionalidad de la norma acusada. Las razones en que se fundamenta la acusación no reúnen las condiciones de certeza, claridad, suficiencia, pertinencia y especificidad, siendo inadmisibles decidir sobre la constitucionalidad de una disposición legal con base en argumentos ambiguos, amplios, indirectos, gaseosos y globales que no guardan relación de conexidad concreta y directa con la norma legal acusada<sup>11</sup>.

En síntesis, la presunta relación que el actor aduce entre el término previsto en la expresión acusada y el acceso a los servicios de salud no está contenido ni se desprende razonablemente del fragmento demandado, y la corrección de la demanda no logra subsanar las deficiencias anotadas en el auto inadmisorio, en razón de que el actor se limita a reiterar y transcribir los argumentos iniciales sin hacer modificaciones de fondo.

## II. CONSIDERACIONES.

La Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º. De la Constitución.

### 2. Expresión normativa demandada.

Para el demandante el aparte de la disposición acusada es contrario al Estado Social de Derecho (art. 1, CP), a los fines del Estado (art. 2, CP), a la finalidad social del Estado y de los servicios públicos (art. 365, CP), en la medida que al expirar el término de los tres (3) años, los trabajadores independientes que tienen ingresos inferiores a un salario mínimo estarán obligados a cotizar de manera conjunta a los sistemas de salud y pensión y en razón de carecer de recursos económicos se verán obligados a dejar de cotizar al sistema de salud y

no tendrán acceso al servicio.

3. Cuestión previa: examen de la aptitud de la demanda.

3.1. Reglas jurisprudenciales sobre aptitud de la demanda de inconstitucionalidad.

3.1.1. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado<sup>12</sup> que una demanda de inconstitucionalidad debe contener cargos que permitan realizar una confrontación entre la norma demandada y el precepto constitucional presuntamente vulnerado, no siendo válido cualquier tipo de argumentación. Sólo constituyen verdaderos cargos aquellos que permiten hacer una evaluación real de constitucionalidad de una norma. “En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que puedan llevar a esta Corporación a desconfiar de la constitucionalidad de la norma acusada. Así las cosas, para que la acción pública de inconstitucionalidad sea efectiva como forma de control del poder político, los razonamientos en ella expuestos deben contener unos parámetros mínimos con el fin de que no se malogre la posibilidad constitucional de obtener de parte de esta Corporación un fallo de fondo respecto del asunto planteado”<sup>13</sup>.

3.1.2. Si bien la Corte ha establecido que la acción de inconstitucionalidad tiene un carácter público y esto implica que la demanda debe analizarse a la luz del principio *pro actione*, también ha indicado que en la demanda deben “concurrir unas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende instarse”<sup>14</sup>. En tal sentido, para poder pronunciarse de fondo en una demanda de inconstitucionalidad es necesario que esta contenga cargos que sean “claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes”<sup>15</sup>. Estos requisitos no pueden interpretarse como una decisión arbitraria de la Corte, sino como un requerimiento de idoneidad de los argumentos para poder pronunciarse. Así, el propósito específico de estas exigencias se concreta: primero, “en racionalizar el uso del derecho, impidiendo que la presunción de constitucionalidad que ampara el ordenamiento sea cuestionada sin fundamento válido y real”<sup>16</sup> y, segundo, “en delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, quien dentro del sistema previsto por la actual Carta Política, no tiene asignada la función de adelantar un control oficioso de constitucionalidad sobre la actividad legislativa”<sup>17</sup>.

3.1.3. Debe entenderse que los cargos son claros si permiten vislumbrar el motivo de la

presunta violación, esto es, que sea posible distinguir con facilidad las ideas expuestas y que los razonamientos sean comprensibles de forma sencilla. Por su parte, la certeza hace referencia a que los cargos deben versar “sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, que la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; así entonces, los cargos no pueden inferir consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni extraer de estas efectos que ellas no contemplan objetivamente”<sup>18</sup>. La especificidad se refiere a que “los cargos de inconstitucionalidad deben relacionarse directamente con la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad”<sup>19</sup>. Los cargos son pertinentes cuando son de orden constitucional, es decir, que los cargos contraponen normas de inferior categoría a las normas constitucionales. Finalmente, los cargos deben ser suficientes, es decir, que despierten una sospecha mínima sobre la constitucionalidad de la norma demandada, de tal suerte que de inicio “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”<sup>20</sup>.

3.1.4. De manera más específica, en lo referente a los requisitos de demanda de inconstitucionalidad bajo el cargo de violación al principio de igualdad, la Corte Constitucional ha indicado que en la demanda debe demostrarse suficiente y claramente las razones por las cuales presuntamente se vulnera el artículo 13° de la Constitución Política y, por tanto, no basta con mencionar que existe un trato diferenciado entre dos grupos. Debe establecerse, entonces, con suficiente claridad y precisión cuáles son los grupos a comparar, es decir, cuál es el grupo discriminado y con relación a qué grupo se confronta. En igual medida, en la demanda se deben precisar cuáles son las circunstancias en las que el grupo discriminado se ve afectado por una norma concreta y que el tratamiento diferenciado es injustificado. En tal sentido, la Corte ha señalado que “los cargos referentes a la vulneración del derecho a la igualdad, deben señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas”<sup>21</sup>.

3.2. Inhibición por el cargo por violación del Estado Social de Derecho.

3.2.1. Para la Corte el cargo carece de certeza, ya que se funda en una proposición

normativa que no está contenida en la expresión demandada de la Ley 1250 de 2008: que al ser obligatoria la cotización conjunta a salud y pensión, las personas que carezcan de recursos económicos para su pago, no tendrán acceso a los servicios de salud, tratamiento que es discriminatorio y desigual. La proposición que según el demandante se encuentra en la expresión demandada del artículo 2º de la Ley 1250 de 2008, que contraría la Carta Fundamental no se deduce de su contenido, sino de las posibles consecuencias inferidas por el demandante. No encuentra la Corte que exista certeza en la formulación de los cargos, pues estos parten de conjeturas y presunciones del accionante y no se hace una argumentación basada en el contenido objetivo de la norma. En efecto, en la demanda puede leerse “la norma acusada plantea un límite temporal al libre ejercicio, protección y goce de otros elementos fundamentales de rango superior, en tanto vencidos los tres (3) años que impone la citada norma, las personas que devenguen como trabajadores independientes, una suma igual y/o inferior a un salario mínimo no podrán afiliarse al sistema General de Seguridad Social, si no acreditan simultáneamente su afiliación y pago al sistema general de pensiones”<sup>22</sup>. Por lo tanto, las consecuencias que deriva el accionante del aparte acusado de la norma se refieren a los posibles efectos que de manera subjetiva el accionante considera tendrá la expiración del plazo dado en la expresión acusada, a la presunción o sospecha que hace el accionante sobre lo que considera sucederá con posterioridad a la expiración de dicho término y no en atención al sentido real de la disposición leída en conjunto, al texto normativo acusado.

En consecuencia, de las afirmaciones contenidas en la demanda no puede desprenderse con precisión cual es el ataque constitucional sobre el aparte de la norma demandada, por lo que la Corte determina que no existe aptitud en el cargo por violación del Estado Social de Derecho y se inhibirá de pronunciarse sobre el mismo.

### 3.3. Inhibición por el cargo de igualdad.

3.3.1. La Corte en su jurisprudencia ha precisado que con el fin de establecer si el trato diferente a dos grupos de situaciones o personas transgrede el derecho a la igualdad es necesario establecer un criterio de comparación, o *tertium comparationis*, a partir del cual se pueda determinar si aquéllas son iguales o no, en atención a la finalidad que persigue el trato normativo que se analiza. En el presente caso, el demandante afirma que:

(...) “del texto de la norma demandada, se extrae con claridad que el límite temporal de los tres años, para no cotizar a pensión en materia de trabajadores independientes, se circunscribe solo para aquellos trabajadores que se ubiquen en la categoría de ingresos iguales y/o inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, y si la problemática no se configura, expirado dicho término, inmediatamente se activa un problema de igualdad, pues, muy a pesar de poder contar con ingresos así estos resulten inferiores al salario mínimo, se les priva de la posibilidad a estos trabajadores independientes de poder afiliarse al sistema de salud sin que para ello sea necesaria la afiliación y pago de aportes al sistema de salud sin que a pesar de ello sea necesaria la afiliación y pago de aportes al sistema de pensiones, es decir, se les restringe la posibilidad de protección de varios fundamentos, sobre la base de su condición económica, lo cual per se, genera un estado de discriminación” 23.

3.3.2. Esta sola afirmación no puede ser objeto de pronunciamiento constitucional de fondo, pues no se ha determinado cuáles son los términos en que se discrimina a un grupo frente a otro. (i) En la demanda no se precisa si la comparación se establece entre los trabajadores independientes que tienen capacidad económica y los que no, o si esta se hace entre los trabajadores independientes y los dependientes; de manera general no resulta claro cuáles son los grupos que se comparan en el ataque de inconstitucionalidad. (ii) El cotejo hecho por el demandante, entre el lapso en que se encuentra vigente la excepción de 3 años y el momento en que pierda vigor normativo, no permite determinar los grupos de comparación ni las normas que presuntamente crean un tratamiento discriminatorio que viola la Constitución, debido a que no se señala en qué consiste la vulneración que menciona el accionante; (iii) Por último, la demanda no logra explicar las razones por las cuales el indeterminado trato diferente constituye un acto de discriminación, limitándose a la afirmación de que su aplicación producirá eventualmente un trato discriminatorio.

3.3.3. Así, la Corte no puede sustituir la labor de argumentación del demandante, puesto que sólo debe pronunciarse conforme a los cargos indicados por el mismo. No corresponde a esta Corporación construir el argumento que el accionante no ha presentado, porque esto sería una forma de rehacer la demanda y pronunciarse de oficio en un juicio de constitucionalidad. Por todo lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá que declarar que la mención de vulneración al principio de igualdad hecha por el demandante no constituye cargo contra la constitucionalidad del artículo 2º (parcial) de la Ley 1250 de 2008 y se inhibirá de pronunciarse al respecto.

### 3.4. Inhibición por el cargo por violación del artículo 48 de la Constitución Política.

3.4.1. La Sala Plena de la Corte Constitucional observa que tampoco existe cargo que apunte a una vulneración del artículo 48 superior. En efecto, es posible observar que en la demanda las razones expuestas carecen de toda claridad sobre los efectos inconstitucionales de la norma demandada contra el acceso de los ciudadanos en la prestación del servicio de salud, ni de qué manera el aparte demandado puede vulnerar los principios de universalidad y progresividad. Del texto de la demanda no se desprenden con claridad cuáles son los argumentos por los que la norma acusada vulnera el derecho de acceso y los principios de universalidad y progresividad.

3.4.2. Igualmente, el cargo formulado en la demanda carece de especificidad y pertinencia necesaria para poder realizar un pronunciamiento de fondo, pues el argumento del accionante se limita a hacer disertaciones sobre las posibles consecuencias que tendría que la excepción temporal contemplada en la norma perdiera vigencia. Así, se lee en la demanda “La norma acusada desconoce el principio de universalidad, en tanto al limitar la posibilidad de que las personas que como trabajadores independientes devenguen una suma igual o inferior a un salario mínimo legal mensual, pretendan afiliarse solo al Sistema de Salud y no a pensiones, se limita por tanto el espectro de universalidad que debe procurar el Estado Colombiano”<sup>24</sup>. En el mismo sentido apunta que “La norma acusada desconoce el principio de continuidad en la prestación del servicio público por cuando, deviene en un estado de Inseguridad Jurídica para la franja de todas las personas que como trabajadores Independientes con ingresos iguales a un salario mínimo ya vienen cotizando solo al sistema de salud, luego, la pregunta que surge es, vencido los tres años que impone la norma , que va a suceder con la franja de personas antes comentada, serán entonces excluidas del sistema de salud régimen contributivo por el hecho de no poder cotizar al sistema de pensiones?”<sup>25</sup> (Sic). Queda claro, entonces, que la demanda presenta argumentos sobre hechos indeterminados y que, adicionalmente, estos argumentos no son de orden constitucional, sino que apela a razones socioeconómicas o de otra índole. La confrontación no se hace con normas constitucionales sino con conjeturas de la posible ocurrencia de hechos inciertos o no demostrados.

En suma, la Corte determina que las razones que se pretenden hacer valer como vulneración del artículo 48 de la Carta no resultan ser cargos aptos de constitucionalidad contra el artículo 2º (parcial) de la ley 1250 de 2008.

### III. DECISIÓN

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:

Primero: Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 2 (parcial) de la Ley 1250 de 2008.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial No. 47.186 de 27 de noviembre de 2008.

2 Folios 80 a 104 cuaderno ppal.

3 Folios 126 a 144 cuaderno ppal.

4 Folios 76 a 79 del cuaderno ppal.

5 Folios 71 a 75 cuaderno ppal.

6 Folios 105 a 125 cuaderno ppal.

7 Folios 146 a 150 cuaderno ppal.

8 Folios 162 a 167 cuaderno ppal.

9 Folios 185 a 192 del cuaderno ppal.

10 Concepto No 5088, recibido en la Corte Constitucional el 3 de febrero de 2011.

11 Folio 56 cuaderno ppal.

12 Al respecto se pueden consultar entre otras: C-1052/01, C-185/02. C.987/05, C-180/07, C-292/07, C-293/07, C-542/07, C-552/07, C-381/08.

13 Ver Auto 032/05

14 Sentencia C-717/08.

15 Sentencia C- 1052/01.

16 Sentencia C-1115/04.

18 Auto 032/05 MP. J. Araujo.

19 ibídem.

20 C- 1052 de 2001 Al respecto pueden consultarse: C- 918/02, C- 150, C- 332 y C- 569 , estas últimas de 2003.

21 Ver C-913/04.

22 Ver folio 6 del cuaderno principal del expediente.

23 Ver folio 13 del cuaderno principal del expediente.

24 Ver folio 10 del cuaderno principal.

25 Ver folio 10 del cuaderno principal.