C-560-96

Sentencia C-560/96

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Trabajadores dependientes e independientes

La distinta situación jurídica y material en que se encuentra una y otra clase de trabajadores, justifica, en principio, desde el punto de vista objetivo, de su razonabilidad y racionalidad, y de la finalidad perseguida por el legislador, que a los trabajadores independientes se les exija el pago íntegro de la totalidad de las cotizaciones con que deben contribuir al sistema de seguridad social. No se descarta que en un futuro el legislador pueda, consultando las variables propias de las relaciones que surgen entre los trabajadores independientes y sus contratantes y las posibilidades económicas de aquél, crear mecanismos que garanticen la seguridad social para dichos trabajadores en condiciones similares a las que corresponden a los trabajadores vinculados a través de contratos de trabajo. Lo que justifica que los trabajadores independientes deban pagar la totalidad de la cotización al sistema de seguridad social, es la libertad que la Constitución le otorga al legislador para diseñar el sistema o los sistemas de seguridad social que mejor se adecuan a las finalidades que ésta debe cumplir dentro del Estado Social de Derecho, y para disponer que ella se extienda de manera progresiva, cuantitativa y cualitativamente. El legislador ha establecido un régimen distinto entre trabajadores dependientes e independientes, en cuanto a la base de sus cotizaciones y el monto y distribución de éstas, apoyado en el hecho de que la naturaleza, modalidades y condiciones de las relaciones laborales con los trabajadores dependientes son diferentes a la de los trabajadores independientes que se considera razonable, sin descartar que de acuerdo con la futura política macro económica y social del Estado, sea posible el establecimiento de una regulación normativa diferente que disponga una forma de cotización más favorable a dichos trabajadores.

Referencia: Expediente D-1277

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19 y 204 de la Ley 100 de 1993.

Actor: Enrique Mejia Umaña.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con la demanda presentada por el ciudadano Enrique Mejía Umaña, contra los artículos 19 y 204 de la Ley 100 de 1993, afirmando su competencia con fundamento en el art. 241-4 de la Constitución.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcriben a continuación los textos de las normas acusadas, así:

LEY 100 DE 1993

"POR LA CUAL SE CREA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia ,

DECRETA:

Artículo 19.- Base de cotización de los trabajadores independientes. Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, y serán responsables por la totalidad de la cotización.

Cuando se trate de personas que el Gobierno Nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.

Los afiliados a que se refiere este artículo, podrán autorizar a quien realice a su favor pagos o abonos en cuenta, para que efectúe la retención de la cotización y haga los traslados

correspondientes.

En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 204.- Monto y distribución de las cotizaciones. La cotización obligatoria que se aplica a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud según las normas del presente régimen, será máximo del 12% del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. Dos terceras partes de la cotización estarán a cargo del empleador y una tercera parte a cargo del trabajador. Un punto de la cotización será trasladado al Fondo de Solidaridad y Garantía para contribuir a la financiación de los beneficiados del régimen subsidiado.

El Gobierno Nacional, previa aprobación del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, definirá el monto de la cotización dentro del límite establecido en el inciso anterior y su distribución en el Plan de Salud Obligatorio y el cubrimiento de las incapacidades y licencias de maternidad de que tratan los artículos 206 y 207, y la subcuenta de las actividades de Promoción de Salud e Investigación de que habla el artículo 222.

Parágrafo 1. La base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, afiliados obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud, será la misma contemplada en el Sistema General de Pensiones de esta Ley.

Parágrafo 2. Para efectos del cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos.

Parágrafo 3. Cuando se devenguen mensualmente más de 20 salarios mínimos legales vigentes, la base de cotización podrá ser limitada a dicho monto por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

III. LA DEMANDA.

El ciudadano Enrique Mejía Umaña, demandó ante la Corte Constitucional la declaración de inexequibilidad de los artículos 19 y 204 de la Ley 100 de 1993, por considerarlos violatorios del art. 13 de la Constitución. El concepto de la violación lo expone de la siguiente manera:

Las normas acusadas desconocen el derecho a la igualdad, en cuanto discrimina a aquéllas personas que por su concepción filosófica han optado por convertirse en trabajadores independientes, al disponer que éstas deben asumir por su propia cuenta el costo total de su afiliación al Sistema de Seguridad Social, mientras que para quienes decidieron ser trabajadores dependientes, exigen que el pago de la misma sea solidariamente compartido con el empleador. Es decir, que mientras el trabajador independiente tiene que sufragar el total de las cotizaciones, bien sean con destino a la pensión o para salud, el trabajador dependiente sólo tiene que contribuir a estos dos sistemas sufragando parte de la cotización ya que el resto será sufragada por el empleador, estableciendo de esta forma diferencias de mejor trato y mayor protección en favor de los trabajadores dependientes por contraposición a los trabajadores independientes, situación que genera una discriminación que afecta inconstitucionalmente a estos últimos, porque se castiga la postura filosófica de aquéllas personas que han decidido ser trabajadores independientes.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD.

El ciudadano Mauricio Fajardo Gómez, actuando en calidad de apoderado del Ministerio de Salud, intervino en el proceso y solicitó a esta Corporación declarar exequibles las normas acusadas. Se resumen a continuación los apartes más importantes de su intervención, así:

Existen diferencias muy marcadas, reconocidas por la legislación y la jurisprudencia, entre los trabajadores dependientes y los denominados trabajadores independientes, que permite situarlos en planos completamente distintos y desiguales; en otras palabras, las situaciones de hecho que se pueden predicar de una relación laboral entre patrono y trabajador son completamente distintas y desiguales a las que se presentan en una relación civil o comercial, en donde nunca se entabla una relación de dependencia entre trabajador y patrono -porque no hay patrono-, en este plano, se entabla una relación típicamente contractual, de la cual se predica la igualdad entre las partes.

Las relaciones laborales subordinadas se encuentran regidas por el Código Sustantivo del Trabajo; por el contrario, las relaciones entre el “trabajador independiente” o empresario y

sus contratistas, están reguladas por las normas civiles y comerciales.

Son evidentes, en consecuencia, las diferencias entre los dos tipos de relaciones laborales:

La relación laboral subordinada se rige por un contrato de trabajo caracterizado por tres elementos esenciales. La prestación personal del servicio, la subordinación y dependencia del trabajador con respecto al patrono y la remuneración o salario que éste paga a aquél en razón del servicio prestado.

“Bajo el marco de una relación contractual no laboral, nunca se puede predicar la existencia del elemento subordinación y dependencia; no se habla de salario sino del precio de los honorarios según el caso, -conceptos completamente distintos-, y la presencia de los otros dos elementos no es obligatoria, convirtiéndose en elementos accidentales del contrato, elementos que en un contrato laboral son, como ya se mencionó, de su esencia.”

“En este orden de ideas, los artículos impugnados lejos de resquebrajar el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta, lo acatan y desarrollan, ya que dos situaciones de hecho completamente diferentes son reguladas de manera distinta por los artículos 19 y 204 de la ley 100 de 1993.”

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación (e) se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación declarar exequibles las normas demandadas, con fundamento en los siguientes argumentos:

“El trato diferencial que en materia de afiliación al Sistema de Seguridad Social introducen las normas acusadas, estriba no en la posición filosófica de las personas, sino en la naturaleza, modalidades y condiciones de las relaciones laborales sean dependientes o independientes, pues dichas relaciones surgen de la simple realidad de los hechos sociales, de manera que cada vez que una persona natural aparezca prestando servicios personales bajo continuada subordinación de otra natural o jurídica, nacerá a la vida de derecho una relación de trabajo dependiente; por el contrario, cuando la prestación de un servicio se haga o ejecute con los propios medios y con autonomía técnica y directiva estaremos en presencia de una relación de trabajo independiente.”

Las preceptivas acusadas están muy lejos de proscribir el libre albedrío de los hombres de elegir, sin cortapisa alguna, su status laboral, en una sociedad interdependiente en donde cada día es más difícil ejercer la libertad absoluta de trabajar, y mas bien respetan esa esfera intangible de la personalidad, pues se dedican a regular dos supuestos fácticos diferentes de acuerdo con sus características particulares, en el sentido de que al trabajador independiente le corresponde asumir en su integridad el costo total de su afiliación al sistema de seguridad social, la cual se produce en forma voluntaria, a diferencia del trabajador subordinado, quien debe afiliarse obligatoriamente y sufragar el valor de la cotización en concurrencia con el empleador.

Contrariamente a lo que expresa el demandante, "la Ley 100 de 1993 contiene dos expresiones de solidaridad para los trabajadores independientes, en lo tocante a los subsistemas de seguridad social en pensiones y en salud a través de los fondos de seguridad pensional (art. 25 ibídem) y de solidaridad y garantía (art. 218 ibídem), por medio de los cuales se pretende subsidiar los aportes de dichos trabajadores, cuando carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad de los mismos. Dichos fondos son alimentados con una cotización adicional del 1% sobre el salario proveniente de los trabajadores dependientes con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales".

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Planteamiento de los cargos de la demanda.

Según el actor, es violatorio del derecho a la igualdad que la ley disponga que aquéllas personas que han optado por trabajar independientemente deban asumir por su propia cuenta el costo total de su afiliación al sistema de seguridad social, mientras que para los trabajadores dependientes el pago de la misma es compartido solidariamente con su empleador.

2. Análisis de los cargos de la demanda.

2.1. Para responder los cargos de la demanda debe la Corte determinar si el trato diferenciado contenido en las normas acusadas, con respecto a la forma como deben ser pagadas las cotizaciones de los afiliados al sistema de seguridad social, según se trate de trabajadores vinculados a un empleador mediante un contrato de trabajo o como servidores

públicos, o de trabajadores independientes, tiene una justificación, objetiva, racional y razonable y proporcionada a la finalidad buscada por el legislador.

2.2. Es indudable, que los trabajadores dependientes, vinculados a un empleador mediante una relación laboral, regida por un contrato de trabajo, se encuentran dentro de una situación jurídica y material que es sustancialmente diferente a aquélla que corresponde a los trabajadores independientes. En efecto: el contrato de trabajo supone la existencia de una relación jurídica en la cual concurren tres elementos esenciales: la actividad personal del trabajador en favor del empleador, es decir, realizada por sí mismo y sin el concurso o la ayuda de otros, la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, durante todo el tiempo de su duración y un salario como retribución del servicio.

El contrato de trabajo impone, tanto a los trabajadores como a los empleadores, unas obligaciones positivas, generales y especiales, y negativas, es decir, prohibiciones, derivadas de la necesidad de asegurar el adecuado desarrollo de las actividades laborales, la existencia de relaciones justas, respetuosas y armónicas entre aquéllos, y de evitar los riesgos laborales. Pero, además, el referido contrato comporta el establecimiento de obligaciones compartidas, a cargo de los empleadores y de los trabajadores, de contribuir mediante el pago de cotizaciones al sistema de seguridad social.

En tales circunstancias, las obligaciones de empleadores y trabajadores de vincularse obligatoriamente al sistema de seguridad social, constituyen un derivado necesario del vínculo contractual, en cuanto persiguen la protección y la seguridad de estos últimos durante la existencia de la relación laboral y, eventualmente, cuando ésta ha cesado. Con ello se busca, que el sistema de seguridad social opere y no sólo atienda lo que concierne a la salud y a los riesgos laborales, durante la vigencia de la relación de trabajo, sino que asegure el otorgamiento de la pensión de vejez, para garantizar una subsistencia digna, cuando el trabajador deba cesar en sus actividades laborales en razón de la edad y el tiempo de servicio, pues es evidente que tanto el patrono que aprovecha la fuerza de trabajo para los fines que interesan a la empresa, como los trabajadores que la proporcionan, tienen un interés común directo en contribuir a dicho sistema.

2.3. Los trabajadores independientes no se encuentran vinculados mediante un contrato de trabajo, porque desarrollan, en favor de una o varias personas, en virtud de una relación o

relaciones jurídicas regidas por normas civiles, comerciales u otras, una labor o actividad laboral, en forma personal o con el concurso de otras personas, con completa independencia y autonomía, sin encontrarse sujetos a poder jurídico de subordinación o dependencia alguno. En el desarrollo de la actividad laboral del trabajador independiente, no interesa propiamente la disponibilidad de su fuerza de trabajo con respecto a la persona que lo contrata sino que lo relevante es el resultado especifico concreto logrado con dicha actividad.

Las obligaciones que surgen entre los trabajadores independientes y quienes contratan la prestación de sus servicios o la ejecución de una obra o labor determinados, no rebasan el campo propio del contrato que han acordado y, por consiguiente, no transcienden en el campo de la seguridad social, en el sentido de que a sus contratantes puedan exigírseles obligaciones que conciernan a su seguridad o protección, como si sucede con los trabajadores vinculados por contrato de trabajo, aún cuando ello no es obstáculo para que puedan utilizarse mecanismos, como los seguros para garantizar dicha protección. De ahí que el legislador no haya previsto, por el momento, que la cobertura de la seguridad social, que es progresiva por tratarse de un derecho programático, se aplique en las mismas condiciones de los trabajadores dependientes o subordinados, y que su vinculación al sistema de seguridad social sea voluntaria y no obligatoria.

2.4. La distinta situación jurídica y material en que se encuentra una y otra clase de trabajadores, justifica, en principio, desde el punto de vista objetivo, de su razonabilidad y racionalidad, y de la finalidad perseguida por el legislador, que a los trabajadores independientes se les exija el pago íntegro de la totalidad de las cotizaciones con que deben contribuir al sistema de seguridad social.

2.6. Además de la diferente situación material en que se encuentran los trabajadores dependientes e independientes, lo que fundamentalmente justifica que los trabajadores independientes deban pagar la totalidad de la cotización al sistema de seguridad social, es la libertad que la Constitución le otorga (arts. 46 y 48) al legislador para diseñar el sistema o los sistemas de seguridad social que mejor se adecuan a las finalidades que ésta debe cumplir dentro del Estado Social de Derecho, y para disponer que ella se extienda de manera progresiva, cuantitativa y cualitativamente.

El legislador al amparo de su libertad política de creación del derecho, ha establecido un régimen distinto entre trabajadores dependientes e independientes, en cuanto a la base de sus cotizaciones y el monto y distribución de éstas, apoyado en el hecho de que la naturaleza, modalidades y condiciones de las relaciones laborales con los trabajadores dependientes son diferentes a la de los trabajadores independientes que, como se dijo, se considera razonable, sin descartar que de acuerdo con la futura política macro económica y social del Estado, sea posible el establecimiento de una regulación normativa diferente que disponga una forma de cotización más favorable a dichos trabajadores.

2.7. Finalmente, considera la Corte que la declaración de inexequibilidad de las normas demandadas, no conduciría a lograr la finalidad pretendida por el demandante -la igualación en cuanto a la forma de pago de las cotizaciones- sino que traería como consecuencia la eliminación de la afiliación de los trabajadores independientes al régimen de la seguridad social, pues esta Corporación no podría suplir el vacío normativo que crearía dicha declaración.

En consecuencia, estima la Corte que el trato diferenciado que contienen las normas acusadas no viola el artículo 13 ni ningún otro precepto de la Constitución.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 19 y 204 de la Ley 100 de 1993.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General