

## Sentencia C-259/22

Referencia: Expediente D-14433

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 142, parcial, de la Ley 2010 de 2019, *“por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”*.

Demandante: Decio Collazos López

Magistrado ponente:  
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá DC, trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial de la prevista por el artículo 241.4 de la Constitución Política, profiere la siguiente

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

1. El 30 de septiembre de 2021, el señor Decio Collazos López presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 142, parcial, de la Ley 2010 de 2019, *“por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”*.
2. El 21 de octubre de 2021, el magistrado sustanciador admitió la demanda en relación con el presunto desconocimiento del preámbulo y de los artículos 48, 53 y 363 de la Constitución.
3. Una vez concluida la etapa de admisión y efectuada la práctica de varias pruebas<sup>1</sup>, (a) se corrió traslado de la demanda a la Procuraduría General de la

---

<sup>1</sup> Se solicitó copia de las Gacetas del Congreso en donde consta el trámite legislativo dado a la Ley 1943 de 2018 y se preguntó sobre la existencia de estudios relacionados con el monto de las cotizaciones en salud para los pensionados, tanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como a la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), a la Escuela Nacional Sindical y al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA). En caso de que se produzca una decisión de fondo, la relación y el análisis de las pruebas recaudadas se incluiría en el acápite respectivo.

Nación, para que dicha autoridad rindiera el concepto de su competencia (CP arts. 278.5 y 242.4) y, además, (b) se ordenó comunicar el inicio de este proceso al presidente del Congreso, al presidente de la República, al ministro de justicia y del derecho, y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, para que, si lo estimaban conveniente, y en desarrollo de lo previsto en el artículo 244 del Texto Superior, indicaran las razones para justificar la declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad de las norma demandadas<sup>2</sup>. Por último, por su experticia en la materia, (c) se invitó a participar en este juicio a varias entidades, asociaciones y universidades<sup>3</sup>, con el fin de que presentaran su opinión sobre la materia objeto de controversia<sup>4</sup>.

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

### A. DISPOSICIÓN DEMANDADA

5. A continuación, se transcribe el contenido de la disposición acusada, en la que se subraya y resalta los apartes demandados:

**“LEY 2010 DE 2019**  
(diciembre 27)

*Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**  
**DECRETA**

**Artículo 142.** Adiciónese el párrafo 5 al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:  
**Parágrafo 5o.** La cotización mensual en salud al régimen contributivo a cargo de los pensionados para los años 2020 y 2021 se determinará mediante la siguiente tabla:

<b>Mesada pensional en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)</b>	<b>Cotización mensual en salud</b>
<i>1 SMLMV</i>	8%
<b>&gt;1 SMLMV y hasta 2 SMLMV</b>	<b>10%</b>
<i>&gt;2 SMLMV y hasta 5 SMLMV</i>	12%
<i>&gt;5 SMLMV y hasta 8 SMLMV</i>	12%
<i>&gt;8 SMLMV</i>	12%

*A partir del año 2022, se aplicará la siguiente tabla:*

<sup>2</sup> El precepto en cita dispone que: “La Corte Constitucional comunicará al Presidente de la República o al presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos. (...)”.

<sup>3</sup> Lo anterior, conforme con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

<sup>4</sup> El listado de invitados a participar en este proceso fue el siguiente: el Ministerio del Trabajo; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Salud; el Departamento Nacional de Planeación; la Defensoría del Pueblo; la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (ASOFONDOS); la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES); la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP); la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo); la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC); la Central Unitaria de Trabajadores (CUT); la Confederación General de Trabajadores (CGT); la Escuela Nacional Sindical; al Colegio de Abogados del Trabajo; la Academia Colombiana de Jurisprudencia; el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA); la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes; la Facultad de Jurisprudencia y la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario; la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana; la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana; la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; la Facultad de Derecho de la Universidad Libre; la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas; la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca; la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte; la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño.

<i>Mesada pensional en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)</i>	<i>Cotización mensual en salud</i>
<i>1 SMLMV</i>	<i>4%</i>
<b><i>&gt;1 SMLMV y hasta 2 SMLMV</i></b>	<b><i>10%</i></b>
<i>&gt;2 SMLMV y hasta 5 SMLMV</i>	<i>12%</i>
<i>&gt;5 SMLMV y hasta 8 SMLMV</i>	<i>12%</i>
<i>&gt;8 SMLMV</i>	<i>12%</i>

## B. PRETENSIÓN Y CARGOS DE LA DEMANDA

6. **Pretensiones.** El accionante solicita que se declare inexecutable el artículo 142, parcial, de la Ley 2010 de 2019, “(...) en lo referente a que el artículo demandado debe contener disposiciones normativas en donde (sic) se les garantice a los pensionados que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente[,] al aplicar los descuentos de ley y garantizar el salario mínimo vital”<sup>5</sup>. De forma subsidiaria, pide la adopción de un fallo de exequibilidad condicionada, en el sentido de aplicar la situación más favorable al trabajador, como lo dispone el artículo 53 de la Constitución, por lo que debe extenderse el mismo aporte de cotización mensual en salud que tienen las personas que reciben *1 SMLMV* a quienes tienen un ingreso correspondiente al rango de *>1 SMLMV y hasta 2 SMLMV*<sup>6</sup>, tal y como se expone en las siguientes tablas:

\*\* Para el año 2021:

<i>Mesada pensional en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)</i>	<i>Cotización mensual en salud</i>
<i>1 SMLMV</i>	<i>8%</i>
<b><i>&gt;1 SMLMV y hasta 2 SMLMV</i></b>	<b><i>8%</i></b>
<i>&gt;2 SMLMV y hasta 5 SMLMV</i>	<i>12%</i>
<i>&gt;5 SMLMV y hasta 8 SMLMV</i>	<i>12%</i>
<i>&gt;8 SMLMV</i>	<i>12%</i>

\*\* A partir del año 2022:

<i>Mesada pensional en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV)</i>	<i>Cotización mensual en salud</i>
<i>1 SMLMV</i>	<i>4%</i>
<b><i>&gt;1 SMLMV y hasta 2 SMLMV</i></b>	<b><i>4%</i></b>
<i>&gt;2 SMLMV y hasta 5 SMLMV</i>	<i>12%</i>
<i>&gt;5 SMLMV y hasta 8 SMLMV</i>	<i>12%</i>
<i>&gt;8 SMLMV</i>	<i>12%</i>

7. **Cargos.** El accionante sostiene que el precepto legal demandado es inconstitucional, con sustento en el aparente desconocimiento del preámbulo y de los artículos 48, 53 y 363 de la Constitución, por cuanto permite que personas que reciben mesadas pensionales entre *>1 SMLMV y hasta 2 SMLMV*, con ocasión de la aplicación del monto de cotización mensual en salud, perciban ingresos netos inferiores de los pensionados que tienen una mesada pensional igual a un *1 SMLMV*<sup>7</sup>. Ello se plantea para el año 2021 frente a quienes perciben una pensión de *>1 SMLMV + 2%* y, para el año 2022 y subsiguientes, en

<sup>5</sup> Archivo D0014433-Presentación Demanda-(2021-09-22 22-20-29).pdf, pág.9.

<sup>6</sup> Esta pretensión se infiere de lo expuesto en la solicitud de la demanda.

<sup>7</sup> Archivo D0014433-Presentación Demanda-(2021-09-22 22-20-29).pdf, pág.5.

relación con quienes su derecho asciende a  $>1 \text{ SMLMV} + 6\%$ <sup>8</sup>. Lo anterior se ilustra con las siguientes tablas:

TABLA 1 - 2021		
Mesada mes	1 SMLMV	1 SMLMV + 2%
	\$ 908.526	\$ 926.697
Mesada mensual	\$ 908.526	\$ 926.697
% Aporte salud	8.00%	10%
Valor aporte salud	\$ 72.682	\$ 92.670
<b>NETO POR RECIBIR</b>	\$ 835.844	\$ 834.027

TABLA 2 - 2022		
Mesada mes	1 SMLMV	1 SMLMV + 6%
	\$ 1.000.000	\$ 1.060.000
Mesada mensual	\$ 1.000.000	\$ 1.060.000
% Aporte salud	4.00%	10%
Valor aporte salud	\$ 40.000	\$ 106.000
<b>NETO POR RECIBIR</b>	\$ 960.000	\$ 954.000

8. Para el accionante, con la aplicación de los montos de cotización en salud previstos en la disposición demandada, como se ilustra con el ejemplo anterior, se produce el resultado de que algunos pensionados que reciben mesadas de  $>1 \text{ SMLMV}$  y hasta  $2 \text{ SMLMV}$  tengan ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.

9. Con base en lo expuesto, el demandante formula cuatro cargos contra el precepto legal demandado. El primero, **por desconocer el preámbulo de la Constitución**. Al respecto, señala que la disposición acusada “(...) establece una diferenciación para aplicar el aporte a la cotización mensual en salud al régimen contributivo a cargo de los pensionados[,] que depende de [su] nivel de ingreso[s] (...)”<sup>9</sup>. Resalta que el orden económico y social justo “(...) no se ve reflejado en la norma demandada[,] como se observa en las tablas 1 y 2 (...)[,] considerando que los pensionados[,] para poder tener una mejor calidad de vida y obtener una mesada pensional mayor al SMLMV, hicieron aportes superiores al SMLMV durante toda su vida laboral y la norma demandada les vulnera el derecho a tener un ingreso superior comparado con los pensionados que tienen una mesada pensional igual a 1 SMLMV[,] [P]or consiguiente, la norma demandada hace que el orden económico y social de nuestro país no sea justo”<sup>10</sup>.

10. El segundo, **por vulnerar el artículo 48 Superior**, en lo referente a que “[n]inguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”. Para el efecto, el actor aclara que “(...) no se pretende argumentar la vulneración al SMLMV o su equivalente a la mesada pensional mínima legal[,] pero si se debe considerar y tener presente que el salario mínimo vital legal es aquel que recibe el trabajador o pensionado después de aplicar los descuentos de ley”<sup>11</sup>. En este orden de ideas, estima que “el órgano legislativo omitió contemplar en la norma demandada que un grupo de pensionados quedarían recibiendo ingresos inferiores al mínimo vital legal de los pensionados que tienen una mesada pensional igual a 1 SMLMV[,] como se evidencio (sic) en las tablas 1 y 2[,] por lo cual se estaría violando el artículo 48 de la C.P”<sup>12</sup>. Por otro lado, resalta que el derecho fundamental al mínimo vital se constituye en un límite que no puede ser traspasado por el Estado<sup>13</sup> y que, en esa medida, el precepto acusado

<sup>8</sup> *Ibidem*, págs. 4-5.

<sup>9</sup> Archivo D0014433-Presentación Demanda-(2021-09-22 22-20-29).pdf, pág.6.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 7.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Al respecto, cita la sentencia C-209 de 2016.

no lo tiene en cuenta, permitiendo, a partir de una referencia a la sentencia T-629 de 2016, que los pensionados “*que tienen una mesada pensional mayor [a quienes cuentan] con una mesada igual al SMLMV[,] queden con [un] ingreso inferior al (...) mínimo legal después de aplicar los descuentos en salud como se detalla [en] las tablas 1 y 2*”<sup>14</sup>.

11. **El tercero, por desconocer el artículo 53 de la Carta**, toda vez que la disposición acusada “*contraria (sic) los principios del artículo 53 superior al ser discriminatorio y no dar los beneficiarios (sic) de favorabilidad pregonados, tampoco se garantiza equidad a los pensionados (...)*”<sup>15</sup>. De otra parte, indica que el artículo 53 superior establece que el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales “*y no induce o certifica discriminación alguna en los aportes obligatorios[,] y que estos[,] al ser aplicados[,] vulneren la CP (sic) como se ve reflejado en las tablas 1 y 2*”<sup>16</sup>.

12. Y, el cuarto, **por violación del artículo 363 de la Constitución**, por cuanto el sistema tributario debe estar gobernado por el principio de eficiencia, de modo que no se “*traumatice al contribuyente*” ni a la economía con un “*beneficio [que] resulte irrisorio o inexistente*”<sup>17</sup>. Indica que “*al aplicar la norma demandada, el aporte obligatorio en la salud de los pensionados se constituye en un traba o trauma y conlleva a que los pensionados queden con unos ingresos menores comparado con los pensionados que tienen una mesada pensional igual a 1 SMLMV y[,] en lugar de ayudar[,] lo que hace es menoscabar el ingreso mínimo de los pensionados como se ve reflejado (...) en las tablas 1 y 2*”<sup>18</sup>. Por último, señala que el texto acusado “*no cumplió con el principio de equidad tributaria por omisión legislativa[,] al no tener en cuenta el límite o cota inferior tributaria que no puede ser traspasado por el estado (sic) (...)*”, a partir de la descripción realizada en las citadas tablas 1 y 2<sup>19</sup>.

### C. INTERVENCIONES

13. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente nueve escritos de intervención<sup>20</sup>. De ellos, (i) uno pide que la Corte se inhíba de adoptar un fallo de fondo<sup>21</sup>; (ii) ocho solicitan que el texto legal acusado sea declarado exequible<sup>22</sup>; (iii) uno acompaña la petición de inexecutable<sup>23</sup>; y (iv) otro insta a que se exhorte al Congreso para que evalúe las distintas alternativas de cotización de los pensionados, en especial de aquellos que devenguen mesadas de hasta dos SMLMV, a efectos de suplir su importe por fuentes de financiación

<sup>14</sup> Archivo D0014433-Presentación Demanda-(2021-09-22 22-20-29).pdf, pág.7.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pág. 8

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> En la Secretaría General se recibieron oportunamente los siguientes escritos de intervención: (i) el 24 de enero de 2022, por parte de la Universidad del Rosario; (ii) el 28 de enero de 2022, por la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI; la Defensoría del Pueblo; el Departamento Nacional de Planeación; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la Universidad Nacional y la Universidad de Cartagena; y (iii) el 1° de febrero de 2022, por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y el Ministerio del Trabajo.

<sup>21</sup> Intervención de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI. Sin embargo, de forma subsidiaria, solicita que se declare la exequibilidad de la disposición demandada.

<sup>22</sup> Intervenciones de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones); la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI (como petición subsidiaria); la Universidad del Rosario, la Defensoría del Pueblo (aunque no solicita expresamente que se declare exequible la disposición acusada, estima que la misma es constitucional); el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio del Trabajo; la Universidad Nacional y el Departamento Nacional de Planeación (si bien esta entidad no solicita expresamente que se declare exequible el texto acusado, en su escrito plantea argumentos para desvirtuar los cargos de la demanda).

<sup>23</sup> Intervención de la Universidad de Cartagena.

de orden fiscal<sup>24</sup>.

14. **Solicitudes de inhibición.** La Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (ACEMI) considera que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo, (i) tanto en relación con los apartes demandados que establecen el monto de cotización mensual aplicable para el año 2021, pues tal norma ya no produce efectos, al tratarse de una situación consolidada<sup>25</sup>, como respecto (ii) de la totalidad de la demanda, incluido el monto de cotización mensual aplicable para los años 2022 y siguientes<sup>26</sup>, cuyos cargos se consideran ineptos.

15. Así, respecto de la acusación por violación del preámbulo, el interviniente indica que carece de pertinencia *“porque la Constitución no señala que el orden político, económico y social justo implique que quienes devenguen una mesada pensional de un SMLMV estén exonerados de contribuir al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, obligación esta que[,] por demás, es un desarrollo del deber de solidaridad propio del Estado Social de Derecho”*<sup>27</sup>. Aclara que, si lo que censura el accionante es el hecho de que los trabajadores realizan cotizaciones superiores y perciben una mesada inferior a lo que cotizaron, la disposición a demandar debió ser la que establece las tasas de reemplazo, por lo cual el cargo carece de claridad y certeza. Por otra parte, señala que la comparación entre ingresos es propia del cargo por violación del principio de igualdad y no de la violación del preámbulo de la Constitución, destacando que *“mal podría argumentarse la violación al [citado] principio de igualdad, toda vez que el monto de la cotización aumenta de manera progresiva[,] según el monto del valor de la mesada”*<sup>28</sup>.

16. En relación con el cargo por violación del artículo 48 de la Constitución, el interviniente afirma que la demanda carece de pertinencia, *“pues obedece a argumentos de conveniencia y subjetividad, y no a argumentos de naturaleza estrictamente constitucional, pues la Constitución en ningún momento establece que el salario mínimo vital legal es aquel que recibe el trabajador o pensionado después de aplicar los descuentos de ley”*<sup>29</sup>. De otra parte, indica que la sentencia T-629 de 2016 (citada por el actor) no señala que el ingreso neto del pensionado no puede ser inferior al SMLMV, después de aplicar la cotización para salud, y precisa que en el caso de la cotización de los pensionados, su descuento está autorizado por el artículo 143 de la Ley 100 de 1993, como lo señala la sentencia T-1056 de 2002. Resalta que el argumento del accionante no es de naturaleza constitucional, sino una interpretación subjetiva sobre lo que, en su criterio, es el SMLMV, por lo cual el cargo carece de especificidad.

17. Finalmente, frente a los cargos por violación de los artículos 53 y 363 de la Constitución, el interviniente señala que, al considerar que la pensión se paga por el valor bruto reconocido, *“el accionante funda su cargo en una apreciación subjetiva que no se desprende del texto constitucional, cuando la jurisprudencia ya tiene señalado que se pagan por su valor neto[,] luego de aplicadas las*

---

<sup>24</sup> Intervención de la Defensoría del Pueblo.

<sup>25</sup> Este mismo argumento se comparte por la Universidad del Rosario, la cual considera que respecto del precepto acusado del año 2021 se configura un hecho superado. Sin embargo, no solicita la declaratoria de *inhibición*, pues en términos generales considera que el texto demandado es *exequible*, como se resumirá más adelante.

<sup>26</sup> Se aclara que, de forma subsidiaria, solicitó que se declare la exequibilidad de la disposición demandada.

<sup>27</sup> Intervención de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI, pág. 5.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pág. 6.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pág. 6.

*deducciones autorizadas por la ley, como lo es la cotización a salud*”<sup>30</sup>. Agrega que el texto legal es equitativo, al punto que establece el monto del descuento de manera progresiva, en función del monto bruto de la mesada pensional.

18. **Solicitudes de exequibilidad.** Los intervinientes que consideran que la disposición acusada es ajustada a la Constitución<sup>31</sup>, destacan que (i) busca aliviar una carga económica a los pensionados de menores ingresos, quienes, al recibir solo un salario mínimo mensual de pensión, se les concede un beneficio de un porcentaje menor de cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud, respecto de los demás pensionados que tienen ingresos superiores; (ii) dicho beneficio tiene sustento en postulados superiores del Sistema General de Seguridad Social, como lo son los principios de eficacia y progresividad; (iii) la medida enjuiciada no es caprichosa, ya que pretende avanzar en la prestación del derecho a la salud, a un costo menor, para los pensionados de menores ingresos, lo cual constituye un fin constitucionalmente válido, con base en una medida idónea, esto es, la reducción del porcentaje de cotización; y (iv) la disminución de este último a un grupo de pensionados no afecta los derechos fundamentales de los demás sujetos que tienen la misma condición, ya que, en todo caso, reciben ingresos más altos, de suerte que el precepto acusado se apega a los principios de razonabilidad, progresividad y solidaridad<sup>32</sup>.

19. Agregan que la modificación introducida por la disposición demandada permitió una mejora progresiva en los aportes que realizan los pensionados, a partir de su capacidad de pago, la cual se ve reflejada en el monto de su mesada pensional<sup>33</sup>, y precisan que, en virtud del principio de conservación del derecho, “(...) resulta ajustado derivar el debate planteado en materia de los efectos de la medida al ámbito parlamentario para la definición de las adecuaciones más proporcionales y equilibradas en el ámbito de representación democrático”<sup>34</sup>.

20. De otra parte, precisan que el accionante parte de la idea equivocada de que la pensión se paga por el valor bruto reconocido, sobre todo cuando este tribunal ha indicado que aquella se hace efectiva por sus valores netos, luego de aplicadas las deducciones autorizadas por la ley, al mismo tiempo que ha definido que es ajustado al principio de solidaridad y al margen de configuración del legislador, fijar que la cotización en salud es descontada al pensionado<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, pág. 7.

<sup>31</sup> Intervenciones de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones); la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI (como petición subsidiaria); la Universidad del Rosario; la Defensoría del Pueblo (aunque no solicita expresamente que se declare exequible la disposición acusada, estima que la misma es constitucional); el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio del Trabajo; la Universidad Nacional y el Departamento Nacional de Planeación (si bien esta entidad no solicita expresamente que se declare exequible la disposición acusada, en su escrito plantea argumentos para desvirtuar los cargos de la demanda).

<sup>32</sup> Intervención de Colpensiones, págs. 7-10. En sentido similar se pronuncia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al señalar que la disposición acusada “es una norma técnicamente viable y que, además de representar una mejor situación para el grupo de los pensionados de menor ingreso respecto de la normativa previa, refleja la libertad de configuración del legislador, el principio de equidad tributaria [y la] solidaridad de la seguridad social, en especial, del Sistema de Salud” (escrito de intervención, pág. 22).

<sup>33</sup> Intervención del Departamento Nacional de Planeación, pág. 8.

<sup>34</sup> Intervención de la Universidad del Rosario, pág. 5.

<sup>35</sup> Intervención de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (ACEMI), págs. 3-5. Al respecto, cita las sentencias C-126 de 2000 y T-1056 de 2002. De otra parte, indica que, en caso de modificarse la postura jurisprudencial de la Corte, según la cual las pensiones no se pagan por los valores brutos reconocidos, sino por sus valores netos, luego de aplicadas las deducciones autorizadas por la ley, ello generaría un desequilibrio en los sistemas de pensiones y salud, y en el empleo nacional, por cuanto (i) habría que entender que el pensionado queda exonerado del pago de la cotización a salud, a pesar de contar con capacidad de pago para pertenecer al régimen contributivo, la cual se adquiere al devengar un salario mínimo; (ii) se rompería el principio de igualdad respecto de los trabajadores a quienes después de aplicados los descuentos para salud y pensiones, devengan un ingreso neto inferior al salario mínimo, pues para los pensionados, en adelante, el concepto de salario mínimo sería el de ingreso bruto, mientras que para los trabajadores continuaría aplicando como en la actualidad, el concepto de ingreso neto, después de aplicados los descuentos para salud y pensiones; y (iii) sería necesario

21. En relación con los cargos de la demanda, los intervinientes presentan argumentos para desvirtuarlos. (a) Respecto del **cargo por violación del preámbulo de la Constitución**, señalan que la disposición acusada se orienta a cumplir con los principios de progresividad, eficiencia y solidaridad señalados en el Texto Superior y en el Sistema de Seguridad Social<sup>36</sup>, acudiendo al ejercicio de la libertad de configuración legislativa, en la que se adoptó una fórmula de reducción progresiva, diferencial y equitativa para beneficiar a los pensionados con menores niveles de ingreso<sup>37</sup>.

22. De igual forma, resaltan que el texto demandado (i) permite reducir la asimetría en materia de aportes al sistema de salud existente entre trabajadores dependientes y personas pensionadas; y (ii) esa reducción conduce, a su vez, a proteger a la población especialmente vulnerable, cuyos ingresos se enfocan, en esencia, en el salario mínimo<sup>38</sup>. Aclaran que, si bien ello puede comportar un trato diferencial, este se encuentra justificado y es proporcional, *“teniendo en cuenta que la medida es progresiva, en tanto el porcentaje de aporte incrementa según rangos de valor de la mesada pensional”*<sup>39</sup>.

23. De otra parte, advierten que la determinación de un monto de cotización progresivo es acorde con el principio de solidaridad que irradia a toda la seguridad social y desarrolla el deber de contribuir con las cargas públicas dentro de los conceptos de justicia y equidad<sup>40</sup>. Sobre el particular, precisan que la adopción del principio de solidaridad *“(…) resulta plenamente compatible con el establecimiento del ingreso como factor diferencial dentro del grupo de los pensionados, toda vez que una situación diferente conllevaría una disminución injustificada de las fuentes de recursos para la salud en beneficio de un grupo específico de aportantes, dificultando la ampliación de cobertura y de servicios, así como la prestación del servicio (...) para los afiliados al régimen subsidiado, y produciendo un rompimiento del esquema de subsidios cruzados que sustenta el sistema”*<sup>41</sup>. Agregan que la disminución generalizada del monto de los aportes en salud de la población pensionada no puede ser examinada exclusivamente desde el provecho que representa para el poder adquisitivo de algunas pensiones, sino también a partir de sus efectos sobre los más vulnerables y sobre el objetivo primordial de contribuir al sostenimiento del sistema de salud<sup>42</sup>.

24. En cuanto al **cargo por violación del artículo 48 de la Constitución**, los intervinientes manifiestan que la prohibición de que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente se impone para el monto a pagar por la administradora de pensiones, antes de las deducciones legales a aplicar, como es el caso de la cotización en salud<sup>43</sup>. Aclaran que dicha prohibición no es desconocida por la disposición acusada, pues una *“cosa distinta es que, sobre el monto de una pensión reconocida por un valor igual o mayor a un salario mínimo legal mensual vigente —que es lo que ordena la Carta Política—, se deban efectuar los descuentos parafiscales para sufragar los aportes a*

---

interpretar que los trabajadores a quienes después de aplicados los descuentos para salud y pensiones, devengan un ingreso neto inferior al salario mínimo, tampoco cotizarían a salud y pensiones.

<sup>36</sup> Intervención de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), pág. 11.

<sup>37</sup> Intervención de la Defensoría del Pueblo, pág. 7.

<sup>38</sup> Intervención de la Universidad Nacional, pág. 4.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pág. 4.

<sup>40</sup> Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, págs. 5 y 6.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pág. 6.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pág. 9.

<sup>43</sup> Intervención de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), pág. 11.

*seguridad social en salud, tal y como lo dispone el mismo artículo 48 Superior*<sup>44</sup>.

25. Asimismo, indican que la garantía establecida en el citado artículo de la Constitución no implica sustraer a sus beneficiarios de la carga general de cotización en salud, por cuanto esta corresponde a un aporte definido por la ley, para cubrir por solidaridad la afiliación al sistema, *“que se paga sobre el ingreso de la mesada, equivalente al salario mínimo, en igual forma de lo que ocurre con los trabajadores dependientes, en la proporción que les corresponde de aporte, y con los independientes que declaran dicha suma de ingreso*<sup>45</sup>.

26. Resaltan que (i) a todos los pensionados, sin importar el monto percibido, se les debe efectuar el descuento de la cotización en salud, lo cual implica una reducción en el monto pensional, sin que ello suponga una violación del artículo 48 Superior<sup>46</sup>. De otra parte, (ii) señalan que el demandante presenta un concepto distorsionado de lo que la Corte ha entendido sobre la remuneración mínima, vital y móvil, cuya garantía está consagrada en otro artículo de la Constitución<sup>47</sup>. Agregan que (iii) la omisión legislativa alegada no se encuentra debidamente sustentada<sup>48</sup>.

27. Por otro lado, manifiestan que las disposiciones contenidas en la Ley 2010 de 2019, entre ellas, el artículo 142 demandado, van en la misma línea de lo sugerido por la Corte Constitucional en la sentencia C-838 de 2008, al establecer una reducción en la cotización mensual en salud al régimen contributivo a cargo de los pensionados que mayor impacto tienen con la contribución<sup>49</sup>. Así, el porcentaje correspondiente a los aportes de los pensionados cuya mesada oscila entre 1 SMLMV y hasta 2 SMLMV, que es el 10%, *“más que resultar violatorio de las normas constitucionales, atiende el cumplimiento del principio de solidaridad con equidad, sin que con ello se desconozca el Artículo (sic) 48 de la Constitución Política, toda vez que a todos los pensionados, incluso aquellos que perciben una mesada pensional de un salario mínimo, debe efectuarse el descuento de la cotización en salud, toda vez que es la materialización de un mandato legal, lo cual indefectiblemente implica una reducción en el monto de la mesada pensional*<sup>50</sup>.

28. **El cargo por violación del artículo 53 de la Constitución** es igualmente desvirtuado<sup>51</sup>. Aclaran que respecto a la movilidad salarial y pago oportuno de salarios, el precepto demandado no compromete sus disposiciones. Asimismo, indican que los efectos de la medida contenida en la norma acusada para el año 2021 constituyen un hecho superado y las consecuencias para los años 2022 y en adelante, *“(…) no [conducen a] la disminución de la mesada pensional a un*

---

<sup>44</sup> Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pág. 12.

<sup>45</sup> Intervención de la Defensoría del Pueblo, pág. 4. Asimismo, esta entidad resalta que *“se ha referido la jurisprudencia a los límites para permitir descuentos sobre los ingresos de una persona, señalando criterios de razonabilidad para el caso en que con ellos se reduzcan por debajo del salario mínimo, orientación aplicable en el presente asunto, máxime considerando que se trata de un descuento por cotización ordenada por ley, que permite el acceso contributivo al servicio de salud, en aplicación del principio de solidaridad”* (págs. 5-6).

<sup>46</sup> Intervención del Departamento Nacional de Planeación, pág. 13.

<sup>47</sup> Intervención de la Universidad Nacional, pág. 5. Al respecto, cita la sentencia SU-995 de 1999. Por su parte, la Defensoría del Pueblo advierte que los conceptos de salario mínimo y mínimo vital no son equivalentes (pág. 5 del escrito de intervención).

<sup>48</sup> Intervención de la Universidad Nacional, págs. 5-6.

<sup>49</sup> Intervención del Ministerio del Trabajo, pág. 14.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pág. 14.

<sup>51</sup> La Defensoría del Pueblo indica que no existe quebranto a las previsiones del artículo 53 Superior, *“en la medida que la aplicación de la norma no afecta el pago oportuno, ni el reajuste periódico de las pensiones legales como concluye el actor”* (escrito de intervención, pág. 4).

*monto inferior al salario mínimo legal mensual vigente, ya que los aportes al Sistema de Salud se adscriben al régimen de descuentos obligatorios que no comportan la vulneración de la garantía de un ingreso mínimo, vital y móvil previsto en el artículo 53 de la Constitución Política”<sup>52</sup>.*

29. Por lo demás, señalan que el artículo 53 Superior no se relaciona con la disposición acusada, pues ésta se limita a determinar las tasas de cotización progresivas para el SGSSS que serán aplicadas a las pensiones, con el propósito de aliviar las cargas y cumplir con el principio de solidaridad del sistema, sin alterar la forma en que serán pagadas las pensiones ni la base para realizar el reajuste, *“la cual continuará siendo determinada por el salario mínimo legal mensual vigente o la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, según corresponda”<sup>53</sup>.*

30. Los intervinientes igualmente cuestionan el **cargo por violación del artículo 363 de la Constitución**. Al respecto, indican que la disposición acusada establece tasas de aporte según el monto de la mesada pensional, conforme con el criterio de proporcionalidad, esto es: a mayor ingreso, mayor tasa<sup>54</sup>. En cuanto a las diferencias de ingreso neto encontradas por el accionante entre grupos de pensionados, aclaran que, si bien son reales, se trata de un efecto adverso que responde a la adopción de una norma técnica, propio de las tasas proporcionales y que no desconoce la Constitución. En este sentido, resaltan que (i) el trato diferencial establecido en la disposición legal acusada consulta el principio de equidad, en razón a que los pensionados de menores ingresos cotizarán por un menor valor al Sistema de Salud; aunado a que (ii) se trata de una determinación objetiva de naturaleza técnica, que busca aliviar la carga parafiscal de las cotizaciones en salud para los individuos que tienen menor capacidad de pago<sup>55</sup>.

31. Finalmente, los intervinientes se pronuncian sobre la **pretensión subsidiaria** del demandante, y concluyen que de aceptarse se desconocerían los principios establecidos en el artículo 48 Superior y se vulneraría la equidad, sostenibilidad y eficiencia del Sistema General de Seguridad Social en Salud, reiterando los mismos argumentos previamente expuestos y agregando varios supuestos adicionales de análisis<sup>56</sup>.

32. Así, señalan que la propuesta del demandante de igualar en 4% la tasa de cotización para el año 2022 de las personas que reciben **1 SMLMV** y de quienes tienen un ingreso correspondiente al rango de **>1 SMLMV y hasta 2 SMLMV**,

---

<sup>52</sup> Intervención de la Universidad del Rosario, pág. 5.

<sup>53</sup> Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, págs. 13-14.

<sup>54</sup> Intervención de la Universidad Nacional, pág. 8. En sentido similar se pronuncia el Ministerio del Trabajo al advertir que la disposición demandada establece una tarifa diferencial y menor de la cotización a salud para los pensionados de menores ingresos y que dicha tarifa *“atiende a la aplicación de los principios de equidad y progresividad, toda vez que aquellos pensionados cuyos ingresos sean menores aportan un porcentaje menor en concordancia con su mesada pensional”* (escrito de intervención, págs. 18-19).

<sup>55</sup> Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, págs. 16-17. En similar sentido se pronuncia la Defensoría del Pueblo al señalar que la disposición acusada refleja el principio de equidad, pues *“precisamente el legislador ha adoptado medidas diferenciales para beneficiar en mayor medida a los pensionados con menores mesadas mensuales, a efecto que estos aporten menos al régimen contributivo de salud, por lo que la medida responde al criterio de distinguir las cargas conforme la situación individual y definir razonablemente los efectos impuestos, lo que satisface las exigencias básicas de equidad, especialmente en su dimensión vertical”*. (escrito de intervención, pág. 6).

<sup>56</sup> Intervención del Ministerio del Trabajo, pág. 19. En similar sentido se pronuncia el Departamento Nacional de Planeación al señalar que *“se invita a que se evalúe la proporcionalidad y racionalidad de modificar las normas de cotización en salud en la población que recibe mesadas, desestimando la solicitud del demandante, por cuanto los requerimientos que hace irían en contra del principio de solidaridad del sistema de salud, afectarían la sostenibilidad del mismo y beneficiarían a un grupo marginal de por sí privilegiado”*. (escrito de intervención, pág. 14).

ocasionaría un problema de brechas en los ingresos netos para los individuos cuyos ingresos son superiores a dos (2) SMLMV hasta en un dieciocho por ciento (18%), situación que también se presenta respecto de la propuesta de igualar para el año 2021 la tasa de cotización en salud de los pensionados con ingresos brutos superiores a un (1) SMLMV e inferiores a dos (2) SMLMV hacia la tasa de un (1) SMLMV “con lo cual (i) se desfinancia al SGSSS por la nivelación de las tasas de cotización hacia abajo; y (ii) se amplía la divergencia entre los ingresos netos de los pensionados con ingresos brutos de dos (2) SMLMV frente a aquellos con ingresos de dos (2) SMLMV”<sup>57</sup>.

33. Aclaran que, respecto de la equiparación de las tasas de cotización de las personas con pensiones de entre 1 y 2 SMLMV, “el impacto fiscal para 2022 se estima en \$616 mil millones y, en el escenario hasta 2032, es del orden de \$8,5 billones” y precisan que es inevitable que, en un esquema de tasas de cotización diferenciales, ciertos niveles de ingresos se vean afectados marginalmente por cuenta de las brechas en las tasas de cotización al sobrepasar los umbrales de referencia<sup>58</sup>.

34. Por último, resaltan que la modificación sugerida no es efectiva para superar la dificultad advertida, “pues el mismo fenómeno de desigualdad e inequidad se presentaría entre las personas que devenguen entre más de 1 SMLMV y 2 SMLMV; y entre más de 2 SMLMV y 5 SMLMV. La única diferencia entre este nuevo efecto adverso y el advertido por el accionante es que no se vería afectado el umbral del salario mínimo en la forma entendida por el accionante. A ello súmese que realizar tales modificaciones a la norma acusada puede comportar un desborde de las competencias conferidas a esta colegiatura”<sup>59</sup>.

35. **Solicitud de inexecutable.** La Universidad de Cartagena estima que los textos demandados deben declararse inexecutable. Al respecto, señala que existe un deber en cabeza de los pensionados de cotizar en materia de salud y que esas cotizaciones, al tener la naturaleza de contribuciones parafiscales, se encuentran sujetas a los principios que rigen los tributos (justicia, equidad, eficiencia y progresividad)<sup>60</sup>. En principio, el esquema impugnado que incorpora tarifas diferenciales es una concreción del principio de equidad tributaria.

36. Sin embargo, a partir de un análisis que se considera profundo, se afirma que las implicaciones de las tarifas de cotización en salud de quienes reciben mesadas pensionales mayores a **1 SMLMV y hasta 2 SMLMV**, son desproporcionadas y generan una afectación discriminatoria y sin justificación alguna, “(...) frente a aquellos que perciben mesadas pensionales iguales al salario mínimo legal mensual vigente, que incluso después de ser aplicado el porcentaje de contribución al Sistema General en Salud, terminan percibiendo una pensión mayor que aquellos cuya pensión es un poco más del mínimo, después de aplicado dicho porcentaje de contribución, aun cuando los ingresos base de cotización de este grupo de personas, ha sido diferente a lo largo de los años de cotización, por lo cual no se encuentra entonces justificación para que sea aplicada dicha tarifa diferencial para este rango de mesadas pensionales (>1 SMLMV y hasta 2 SMLMV) y aún más cuando el artículo demandado prevé

<sup>57</sup> Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, págs. 19-20.

<sup>58</sup> *Ibidem*, págs. 20-22.

<sup>59</sup> Intervención de la Universidad Nacional, pág.8.

<sup>60</sup> En relación con los límites a la potestad tributaria del Legislador cita, entre otras, las sentencias C-776 de 2003, C-169 de 2014, C-056 de 2019, C-520 de 2019 y C-606 de 2019.

*tarifas de cotización en porcentajes iguales para los demás rangos de mesadas pensionales*”<sup>61</sup>.

37. **Otras solicitudes.** La Defensoría del Pueblo le pide a esta corporación que exhorte al Congreso de la República para que evalúe distintas alternativas que permitan adecuar la cotización de los pensionados, en especial, de aquellos que devenguen mesadas de hasta dos salarios mínimos legales mensuales, a efecto de suplir su importe por fuentes de financiación de orden fiscal, “(...) *lo que redundaría en beneficio de la calidad de vida de esta población y en el fortalecimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones, con los impactos beneficiosos para el consumo*”<sup>62</sup>. Agrega que la satisfacción del derecho de atención en salud tiende cada vez más a depender de fuentes diferentes a los aportes, lo que ayuda a solucionar la alta informalidad, al reducir razonablemente las cargas contributivas en el mercado laboral, al tiempo que le otorga al citado derecho la categoría de bien público universal.

#### **D. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN**

38. En escrito del 24 de febrero de 2022, la procuradora general de la nación rindió el concepto a su cargo y le solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del texto acusado. Señaló que dichas expresiones no vulneran la Constitución, porque (i) la Corte ha determinado que es posible que el Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, disponga que los pensionados asuman la totalidad del valor del aporte en salud, que se distribuía entre ellos y su empleador, durante la prestación remunerada del servicio<sup>63</sup>; aunado a que (ii) la disminución que se contempla en el monto de cotización para los jubilados de menores ingresos representa un beneficio frente al modelo previo, por lo que a pesar de que el tratamiento para todos no es idéntico, “*lo cierto es que alivia la situación de todos ellos reduciendo entre el 2% y el 8% su carga parafiscal*”<sup>64</sup>.

39. En este sentido, estimó que los cargos de la demanda no tienen ninguna vocación de prosperidad, pues la disposición acusada respeta el mandato de un orden económico y social justo, así como el principio de equidad tributaria y, si bien existe una diferencia de trato entre los jubilados en función del monto de sus mesadas, ella se justifica por la optimización del principio de solidaridad. En este contexto, resaltó que “*las expresiones acusadas optan por reducir de forma progresiva el monto de los aportes en salud de los pensionados con menores ingresos como una medida afirmativa para aliviar su situación económica. Lo anterior, sin agravar la posición de los demás sujetos que conforman el sistema, a quienes no se les incrementó el valor de su contribución*”<sup>65</sup>.

40. Por otra parte, la procuradora manifestó que las expresiones demandadas no desconocen la prohibición del artículo 48 Superior, referente a que “*ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente*”, porque (a) tal prohibición no se verifica sobre los montos netos de la mesada pensional y del salario mínimo legal mensual vigente, sino que se constata a partir de la comparación de sus valores brutos. A lo que agrega, (b) que la disposición cuestionada no modifica la regla legal que exige la equivalencia bruta entre el

---

<sup>61</sup> Intervención de la Universidad de Cartagena, pág. 10.

<sup>62</sup> Intervención de la Defensoría del Pueblo, pág. 7

<sup>63</sup> Corte Constitucional, sentencia C-126 de 2000.

<sup>64</sup> Concepto de la procuradora general de la nación, pág. 4.

<sup>65</sup> *Ibidem*, pág. 4.

monto más bajo que puede tener una mesada pensional y el salario mínimo legal mensual vigente, pues no enmienda los artículos 35, 40 o 48 de Ley 100 de 1993, en los cuales se dispone que las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes no podrán ser inferiores al valor del SMLMV.

41. Por último, resaltó que los textos acusados tampoco vulneran los mandatos de favorabilidad laboral y de condición más beneficiosa contenidos en el artículo 53 de la Carta Política, *“puesto que los mismos son criterios derivados del principio de protección al trabajador que[,] por su naturaleza[,] se aplican en controversias normativas concretas y, por ende, no son extrapolables a juicios de constitucionalidad abstracta”*<sup>66</sup>.

42. En el siguiente cuadro se resumen la totalidad de las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la disposición objeto de control:

Interviniente	Cuestionamiento/Comentario	Solicitud
<p align="center"><b>Procuradora general de la nación</b></p>	<p>Los cargos de la demanda no tienen vocación de prosperidad, porque el mandato de un orden económico y social justo, así como el principio de equidad tributaria, son respetados por las expresiones acusadas, y si bien estas contemplan una diferencia de trato entre los jubilados en función del monto de sus mesadas, ella se justifica en la optimización del principio de solidaridad.</p> <p>Las expresiones demandadas no desconocen la prohibición del artículo 48 Superior consistente en que <i>“ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”</i>, porque (a) tal prohibición no se verifica sobre los montos netos de la mesada pensional y del salario mínimo legal mensual vigente, sino que se constata a partir de la comparación de sus valores brutos. A lo que agrega, (b) que la disposición cuestionada no modifica la regla legal que exige la equivalencia bruta entre el monto más bajo que puede tener una mesada pensional y el salario mínimo legal mensual vigente, pues no enmienda los artículos 35, 40 o 48 de Ley 100 de 1993, en los cuales se dispone que las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes no podrán ser inferiores al valor del SMLMV.</p> <p>El texto acusado tampoco desconoce los mandatos de favorabilidad y de condición más beneficiosa contenidos en el artículo 53 de la Carta, <i>“puesto que los mismos son criterios derivados del principio de protección al trabajador que[,] por su naturaleza[,] se aplican en controversias normativas concretas y, por ende, no son extrapolables a juicios de constitucionalidad abstracta”</i>.</p>	<p align="center"><b>Exequibilidad</b></p>
<p align="center"><b>Colpensiones</b></p>	<p>(i) La disposición demandada fija un alivio a una carga económica de los pensionados de menores ingresos; (ii) ese beneficio tiene sustento en postulados superiores del Sistema General de Seguridad Social, como lo son los principios de eficacia y progresividad; (iii) la medida enjuiciada no es caprichosa, pues lo que pretende es avanzar en la prestación del derecho a la salud a un costo menor para esos pensionados, lo cual constituye un fin constitucionalmente válido, con base en una medida idónea, esto es, la reducción del porcentaje de cotización; y (iv) la disminución de este último a un grupo de pensionados no afecta los derechos fundamentales de los demás sujetos que tienen la misma condición, ya que, en todo caso, reciben ingresos más altos, de suerte que el precepto acusado se apeg a los principios de razonabilidad, progresividad y solidaridad.</p> <p>En cuanto al cargo por violación del Preámbulo, se señala que los textos acusados se orientan a cumplir los principios de progresividad, eficiencia y solidaridad impuestos por la Constitución y el Sistema de Seguridad Social. Frente al cargo por violación del artículo 48, se sostiene que la prohibición de que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente se impone para el monto a pagar antes de las deducciones legales a aplicar, como es el caso de la cotización en salud. Finalmente, en lo que respecta al cargo por violación del artículo 363, se señala que no se percibe una infracción</p>	<p align="center"><b>Exequibilidad</b></p>

<sup>66</sup> *Ibidem*, pág. 5.

Interviniente	Cuestionamiento/Comentario	Solicitud
	de los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario, pues se evidencia en la disposición acusada una clara manifestación de avanzar en dichos principios.	
<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b>	<p>En cuanto al cargo por violación del preámbulo, se alega que la determinación de un monto de cotización progresivo debido al mayor ingreso de un grupo de pensionados refleja el principio de solidaridad que irradia a toda la seguridad social y desarrolla el deber de contribuir con las cargas públicas dentro de conceptos de justicia y equidad.</p> <p>En lo referente al cargo por violación del artículo 48, se afirma que la disposición acusada no desconoce la prohibición allí contenida, pues al monto de una pensión reconocida por un valor igual o mayor a un SMLMV, se le deben realizar los descuentos parafiscales para sufragar los aportes a seguridad social en salud.</p> <p>En lo que atañe al cargo por violación del artículo 53, se sostiene que la disposición acusada se limita a determinar las tasas de cotización progresivas para el SGSSS, acordes con el principio de solidaridad. Y, frente al cargo por violación del artículo 363, se explica que el trato diferencial establecido en el texto demandado consulta el principio de equidad, en razón a que los pensionados de menores ingresos cotizarán por un menor valor al Sistema de Salud.</p> <p>Finalmente, respecto de la pretensión subsidiaria del demandante, el Ministerio sostiene que de acceder a ella se agravaría el problema de las brechas en los ingresos netos para los individuos cuyos ingresos son superiores a dos (2) SMLMV hasta en un dieciocho por ciento (18%), situación que también se presenta respecto de la propuesta de igualar para el año 2021 la tasa de cotización en salud de los pensionados con ingresos brutos superiores a un (1) SMLMV e inferiores a dos (2) SMLMV hacia la tasa de un (1) SMLMV, con lo cual (i) se desfinancia el SGSSS por la nivelación de las tasas de cotización hacia abajo; y (ii) se amplía la divergencia entre los ingresos netos de los pensionados con ingresos brutos de dos (2) SMLMV frente a aquellos con ingresos de dos (2) SMLMV. En su criterio, es inevitable que en un esquema de tasas de cotización diferenciales, ciertos niveles de ingresos se vean afectados marginalmente por cuenta de las brechas en las tasas de cotización, al sobrepasar los umbrales de referencia.</p>	<b>Exequibilidad</b>
<b>Departamento Nacional de Planeación</b>	En cuanto al cargo por violación del artículo 48, se señala que a todos los pensionados, sin importar el monto percibido, se les debe efectuar el descuento de la cotización en salud, lo cual implica una reducción en el monto pensional, sin que ello suponga una violación del citado artículo. Por lo demás, de accederse a la pretensión subsidiaria del actor, se desconocería el principio de solidaridad del sistema de salud, su sostenibilidad financiera y se beneficiaría a un grupo marginal de por sí ya privilegiado.	<b>Exequibilidad</b>
<b>Ministerio del Trabajo</b>	<p>Frente al cargo por violación del artículo 48, se sostiene que el porcentaje correspondiente a los aportes de los pensionados cuya mesada oscila entre 1 SMLMV y hasta 2 SMLMV, que es el 10%, atiende al cumplimiento del principio de solidaridad con equidad. En relación con el cargo por violación del artículo 53, se aclara que el reajuste periódico de pensiones resulta forzoso y se traduce en que aquéllas se deban actualizar anualmente por la variación del IPC para el año inmediatamente anterior, salvo las equivalentes al salario mínimo que se ajustan en el mismo porcentaje en que se incrementa dicho concepto, circunstancia que no implica el deterioro de los derechos de los pensionados ni afecta su calidad de vida. En cuanto al cargo por violación del artículo 363, la disposición demandada tan solo establece una tarifa diferencial y menor de cotización en salud para los pensionados de menores ingresos, lo cual atiende a los principios de equidad y progresividad.</p> <p>Finalmente, en lo que atañe a la pretensión subsidiaria, se expone que su procedencia desconocería los principios establecidos en el artículo 48 Superior y atentaría contra la sostenibilidad, equidad y eficiencia del SGSSS.</p>	<b>Exequibilidad</b>
<b>Defensoría del Pueblo</b>	<b>Razones para solicitar la exequibilidad.</b> El texto demandado es un reflejo de la libre configuración normativa del Legislador, por virtud de la cual adoptó una fórmula de reducción progresiva, diferencial y equitativa de los aportes en salud, para beneficiar a los pensionados con menores niveles de ingreso en el país.	<b>Exequibilidad y exhorto al Congreso de la República</b>

Interviniente	Cuestionamiento/Comentario	Solicitud
	<p>No existe quebranto de ninguna de las previsiones de la Constitución, pues la aplicación de la norma no afecta el pago oportuno, ni el reajuste periódico de las pensiones, y su rigor normativo permite el desarrollo de los principios de solidaridad y equidad, con medidas diferenciales para beneficiar con mayor extensión a los pensionados con mesadas de menor valor.</p> <p><b>Exhorto al Congreso de la República.</b> Se solicita un llamado al Legislativo para que evalúe las distintas alternativas que permitan adecuar la cotización de los pensionados, en especial de aquellos que devenguen mesadas de hasta dos salarios mínimos legales mensuales, a efecto de suplir su importe por fuentes de financiación de orden fiscal, lo que redundaría en beneficio de la calidad de vida de esta población y en el fortalecimiento de la capacidad adquisitiva de las pensiones, con impactos beneficiosos para el consumo.</p>	
<p><b>Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI</b></p>	<p><b>Razones para solicitar la inhibición.</b> Este tribunal debe declararse inhibido (i) respecto de los apartes demandados que establecen el monto de cotización mensual aplicable para el año 2021, pues se trata de una norma que ya no produce efectos y que genera una situación consolidada; y (ii) frente a la totalidad de la demanda, incluido el monto de cotización mensual aplicable para los años 2022 y siguientes, se señala lo siguiente: (a) el cargo por violación del preámbulo carece de pertinencia, porque la Constitución no señala que el orden político, económico y social justo implique que quienes devenguen una mesada pensional de un SMLMV estén exonerados de contribuir al financiamiento del SGSSS; (b) el cargo por violación del artículo 48 carece de pertinencia, ya que obedece a argumentos de conveniencia y subjetividad, pues la Constitución en ningún momento establece que el salario mínimo vital legal es aquel que recibe el trabajador o pensionado después de aplicar los descuentos de ley. Tal postura es una interpretación subjetiva que carece de especificidad; y (c) los cargos por violación de los artículos 53 y 363, porque el accionante funda su cargo en una apreciación subjetiva que no se desprende del texto constitucional, pues la jurisprudencia ya tiene señalado que las pensiones se pagan por el valor neto luego de aplicadas las deducciones autorizadas por la ley, como lo es la cotización a salud.</p> <p><b>Razones para solicitar la exequibilidad.</b> El accionante parte de la idea equivocada de que la pensión se paga por el valor bruto reconocido, pues la Corte ha indicado que aquella se hace efectiva por sus valores netos, luego de aplicadas las deducciones autorizadas por la ley, y también ha señalado que es ajustado al principio de solidaridad y margen de configuración normativa del Legislador establecer que la cotización en salud es descontada al pensionado. En caso de adoptar una postura jurisprudencial distinta, ello generaría un desequilibrio en los sistemas de pensiones y salud, y en el empleo nacional.</p>	<p><b>Inhibición y, de forma subsidiaria, exequibilidad</b></p>
<p><b>Universidad Nacional</b></p>	<p>En cuanto al cargo por violación del preámbulo, se alega que la disposición demandada (i) permite reducir la asimetría en materia de aportes al sistema de salud entre trabajadores dependientes y personas pensionadas; y (ii) que esa reducción, a su vez, protege a la población especialmente vulnerable, cuyos ingresos son solamente el salario mínimo.</p> <p>Respecto del cargo por violación del artículo 48, el actor parte de un concepto distorsionado de la remuneración mínima, vital y móvil. Y, frente al cargo por violación del artículo 53, la disposición acusada no los compromete, puesto que sus disposiciones versan sobre materias distintas y su rigor normativo no autoriza tratos discriminatorios o inequitativos entre trabajadores o entre pensionados.</p> <p>En lo que atañe al cargo por violación del artículo 363, si bien las diferencias de ingreso neto encontradas por el accionante entre grupos de pensionados son reales, ello es un efecto adverso de la norma de carácter eminentemente técnico y que escapa el ámbito del control de constitucionalidad, sin que, por tal motivo, se desconozca el criterio de equidad tributaria.</p>	<p><b>Exequibilidad</b></p>
<p><b>Universidad del Rosario</b></p>	<p>La medida de reducción de aportes al SGSSS está orientada a reducir la asimetría de la contribución entre trabajadores dependientes y pensionados, la cual deriva en desprotección en el ingreso de la población especialmente vulnerable.</p> <p>Los efectos de la medida contenida en la norma acusada para el año 2021 constituyen un hecho superado, y para los años 2022 y en</p>	<p><b>Exequibilidad</b></p>

Interviniente	Cuestionamiento/Comentario	Solicitud
	adelante no comportan la disminución de la mesada pensional a un monto inferior al SMLMV, ya que los aportes al SGSSS se adscriben al régimen de descuentos obligatorios que no comportan la vulneración de ningún artículo de la Constitución.	
Universidad de Cartagena	Se considera que las implicaciones de las tarifas de cotización en salud para quienes reciben mesadas pensionales mayor a 1 SMLMV y hasta 2 SMLMV, resultan desproporcionadas y generan una afectación discriminatoria y sin justificación alguna, frente a aquellos que perciben mesadas pensionales iguales al SMLMV.	Inexequible

## II. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

43. La Corte Constitucional es competente para resolver la controversia planteada según lo dispuesto por el artículo 241.4 del Texto Superior, en cuanto se trata de una acción promovida por un ciudadano en contra de una disposición de rango legal, que se ajusta en su expedición a la atribución consagrada en el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución.

### B. EXAMEN DE CUESTIONES PREVIAS: (i) INEXISTENCIA DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA SENTENCIA C-409 DE 2021, (ii) CARENCIA DE EFECTOS JURÍDICOS DEL PRECEPTO LEGAL DEMANDADO Y (iii) EXAMEN DE APTITUD DE LA DEMANDA

44. La existencia de un fallo inhibitorio no impide un pronunciamiento de fondo. Para comenzar, se observa que en la sentencia C-409 de 2021, la Corte se ocupó de estudiar una demanda en contra del parágrafo 5° (parcial) del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019, que corresponde (parcialmente) al mismo precepto legal demandado en esta oportunidad, en la que se invocaba la presunta violación del derecho a la igualdad (CP art. 13) y del principio de especial protección constitucional de las personas de la tercera edad (CP arts. 13 y 46)<sup>67</sup>.

45. En concreto, la demanda formulada en aquella ocasión cuestionaba, en primer lugar, que la disminución del porcentaje de cotización al régimen contributivo de salud solo incluyera a una fracción de los pensionados, pues para quienes son titulares de mesadas pensionales equivalentes a >2 SMLMV, el monto de cotización se mantuvo igual, suscitando –a juicio de los accionantes– un problema de discriminación, ya que era deber del Legislador realizar una “(...) *reducción ponderada para todos los pensionados*”<sup>68</sup>. Y, en segundo lugar, se alegaba que la disminución en los aportes para un solo segmento de titulares de la pensión no era suficiente para realizar el citado principio de especial protección de las personas de la tercera edad, ya que éstos continuaban sufragando un mayor valor que el aportado por otros afiliados obligatorios al régimen contributivo de salud, como sucede con los trabajadores asalariados.

<sup>67</sup> En cuanto al alcance del texto legal objeto de acusación, cabe señalar que en aquella oportunidad se cuestionaba las expresiones “años 2020 y 2021” y “a partir del año 2022” de los incisos 1° y 2° del parágrafo 5° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019, junto con los porcentajes de cotización mensual en salud para todos los pensionados desde >1 SMLMV y hasta >8 SMLMV, tan solo excluyendo los referentes a 1 SMLMV; mientras que, en esta oportunidad, por el contrario, únicamente se controvierte el monto de cotización mensual en salud para los pensionados cuya mesada es igual a >1 SMLMV y hasta 2 SMLMV, por lo que si bien en la primera demanda se subsumía el precepto que ahora se cuestiona, se advierte que, en todo caso, el objeto de control en esa ocasión era más amplio que el que ahora se propone.

<sup>68</sup> Escrito de corrección de la demanda, p. 9.

46. Frente a lo anterior, la Sala Plena optó por proferir una sentencia inhibitoria, al estimar que los cargos carecían de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, pues los argumentos expuestos no mostraban cómo los textos legales acusados desconocían los artículos 13 y 46 de la Constitución, sobre todo porque se equiparaban sujetos que, en principio, no eran susceptibles de ser asimilados, en virtud de lo manifestado por los accionantes<sup>69</sup>.

47. Lo primero que se debe señalar es que, por su naturaleza, los fallos inhibitorios no hacen tránsito a cosa juzgada, puesto que justamente se trata de actuaciones que ponen fin a una etapa procesal, en concreto, a la prevista para resolver la controversia, en la que la autoridad judicial se abstiene de resolver de mérito el asunto sometido a su consideración. En este sentido, este tribunal ha señalado que *“un fallo inhibitorio anterior no obliga a la Corte a repetir esa misma decisión[,] si la nueva demanda cumple [con] los requisitos que exige el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991”*<sup>70</sup>.

48. Lo segundo que cabe mencionar es que la demanda que ahora se formula no comparte identidad con la que fue propuesta en la sentencia C-409 de 2021, pues (i) en aquella oportunidad se cuestionaba casi que la totalidad del parágrafo 5° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019, frente a la circunstancia de que esta nueva ocasión solo se impugna el monto de cotización en salud (tanto para los años 2020-2021 y de 2022 en adelante) para quienes devenguen mesadas pensionales de **>1 SMLMV y hasta 2 SMLMV**; aunado a que (ii) los cargos que fueron estudiados en la sentencia C-409 de 2021 se enfocaban en un aparente desconocimiento de los artículos 13 y 46 de la Constitución, cuando ahora se señalan como vulnerados el preámbulo y los artículos 48, 53 y 363 del Texto Superior.

49. Como se advierte de lo anterior, la existencia previa de un fallo inhibitorio no priva a la Corte de poder adoptar una decisión de fondo con ocasión de una demanda que se formule en contra de un mismo precepto jurídico, pues *“(…) una sentencia inhibitoria en un juicio de constitucionalidad no produce efecto de cosa juzgada respecto de la disposición acusada, en tanto que no existe un pronunciamiento material sobre su exequibilidad, [por lo que] es posible insistir en su revisión constitucional”*<sup>71</sup>, en especial, (i) cuando lo acusado y (ii) los textos constitucionales que se invocan como vulnerados son distintos, ya que no existe una valoración anterior por parte de este tribunal, respecto de la cual puedan invocarse razones de igualdad procesal<sup>72</sup> o de seguridad jurídica<sup>73</sup>.

50. En todo caso, la posibilidad de adoptar un fallo de fondo se encuentra

---

<sup>69</sup> En la síntesis de la sentencia C-409 de 2021 se manifestó que: *“(…) la demanda no era (i) clara, porque las pretensiones de la demanda eran contradictorias y el cargo por violación del deber de especial protección de las personas de la tercera edad no resultaba comprensible; (ii) cierta, porque los demandantes partieron de una interpretación errada (a) del alcance en el tiempo de la reforma y (b) de la cuantía de los aportes de los pensionados al régimen contributivo de salud; (iii) específica, porque no lograron acreditar los requisitos de carga argumentativa especial requerida para formular un reproche por transgresión del derecho a la igualdad; (iv) pertinente, porque la demanda estuvo sustentada en argumentos de conveniencia y no de inconstitucionalidad; y (v) suficiente, porque los solicitantes no aportaron los elementos de juicio y probatorios necesarios para suscitar una duda mínima sobre su conformidad con la Constitución. En consecuencia, la Corte decidió inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo.”*

<sup>70</sup> Corte Constitucional, sentencias C-258 de 2008 y C-1045 de 2000.

<sup>71</sup> Corte Constitucional, sentencia C-258 de 2008.

<sup>72</sup> El principio de igualdad procesal supone la posibilidad para todos los habitantes de ejercer sus derechos en un juicio, obteniendo respuesta jurídica del Estado en idénticas condiciones, ante iguales supuestos de hecho y de derecho.

<sup>73</sup> Corte Constitucional, sentencia C-103 de 2021.

sujeta a que se acredite que la nueva demanda satisface los requisitos mínimos que habilitan un pronunciamiento, ya que se trata de una carga que se predica de todas las demandas de inconstitucionalidad, y que se deriva de lo previsto en el artículo 241 de la Constitución y en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991<sup>74</sup>. Por lo anterior, se continuará con el examen de aptitud de la demanda formulada en esta oportunidad.

51. Carencia actual de objeto sobre el monto de cotización para los años 2020 y 2021, por la ausencia de efectos jurídicos. Reglas jurisprudenciales sobre la inhibición. Desde sus inicios, la jurisprudencia de esta corporación ha sostenido que no es posible estudiar la constitucionalidad de mandatos legales que no hacen parte del sistema normativo, bien sea porque han dejado de estar en vigencia, o simplemente porque han dejado de producir efectos jurídicos<sup>75</sup>. Se trata de dos circunstancias puntuales en las que este tribunal es incompetente para proferir una decisión de fondo por sustracción de materia, ante la verificación de lo que la Corte ha denominado “*carencia actual de objeto*”<sup>76</sup>.

52. En la primera situación expuesta, el escenario que se propone es el de la pérdida de vigencia de la norma acusada como consecuencia de la ocurrencia de alguna de las hipótesis de derogatoria consagradas en el ordenamiento jurídico (expresa, tácita y orgánica<sup>77</sup>), incluyendo el fenómeno de la subrogación<sup>78</sup>. Sobre el particular, se entiende que el control de constitucionalidad, al suponer un juicio de contradicción entre una norma de inferior jerarquía y la Constitución, lo que exige –como requisito necesario– es que el precepto demandado exista y mantenga su carácter obligatorio<sup>79</sup>. A pesar de ello, ante la necesidad de garantizar la supremacía de la Carta (CP art. 4) y dado que en algunas ocasiones puede darse una vigencia ultraactiva de las normas objeto de acusación, por ejemplo, en razón de la aplicación del principio de favorabilidad, de reglas especiales de transición o de circunstancias análogas, la jurisprudencia ha

---

<sup>74</sup> En este sentido, en la sentencia C-1299 de 2005 se expuso lo siguiente: “(...) la formulación de un cargo constitucional concreto contra la norma demandada es uno de los requisitos materiales que debe cumplir el demandante, por lo que al ciudadano se le impone, entonces, como carga mínima, que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional. // Por consiguiente, si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo de manera formal sino también materialmente con este requisito, pues si no lo hace, hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. // En efecto, el artículo 241 de la Constitución determina, de manera expresa, las funciones de la Corte y señala que a ella corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos allí expuestos. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente existe demanda, esto es, una acusación de un ciudadano contra una norma legal planteada en los términos que señala el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. // En ese orden de ideas la Corte ha establecido que un cargo de inconstitucionalidad es apto para propiciar un juicio de inexequibilidad sólo si cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.”

<sup>75</sup> Véase, entre otras, las sentencias C-505 de 1995, C-728 de 2015, C-259 de 2016, C-215 de 2017 y C-428 de 2020.

<sup>76</sup> Véanse, entre otros, el auto 007 de 1992 y las sentencias C-329 de 2001, C-338 de 2002 y C-931 de 2009.

<sup>77</sup> La derogatoria de una ley conlleva a la cesación de sus efectos jurídicos cuando (i) una nueva ley suprime formal y específicamente a la anterior (*derogatoria expresa*); (ii) cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua (*derogatoria implícita*); y cuando (iii) una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias disposiciones precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre los mandatos de éstas y los de la nueva ley (*derogatoria orgánica*). Sobre las clases de derogatoria también se puede consultar las sentencias C-044 de 2018 y C-358 de 2019.

<sup>78</sup> La Corte ha identificado a la **subrogación** como una modalidad de la derogación que consiste en el “*acto de sustituir una norma por otra*” (sentencia C-502 de 2012). En palabras de este tribunal, “*la subrogación se diferencia de la derogación simple como quiera que la primera, en lugar de abolir o anular una disposición del ordenamiento jurídico, lo que hace es reemplazar un texto normativo por otro. Por tanto, como resultado de la subrogación, las normas jurídicas preexistentes pueden ser derogadas, modificadas o sustituidas por otras nuevas, en todo o en parte*”. (Sentencias C-502 de 2012 y C-358 de 2019).

<sup>79</sup> Véanse, entre otras, las sentencias C-505 de 1995, C-471 de 1997, C-480 de 1998, C-521 de 1999, C-758 de 2004, C-335 de 2005, C-825 de 2006, C-896 de 2009, C-898 de 2009, C-668 de 2014, C-512 de 2019, C-520 de 2019 y C-021 de 2020.

señalado que es posible que la Corte se pronuncie sobre textos derogados, siempre que, a pesar de ello, continúen produciendo efectos jurídicos o pudieren llegar a hacerlo en el futuro<sup>80</sup>. Al respecto, en la sentencia C-558 de 1996 se expuso lo siguiente:

*“[Para] adelantar el estudio de constitucionalidad de una norma que ha sido derogada o modificada por voluntad del legislador, se requiere que la misma continúe produciendo efectos jurídicos. De lo contrario, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta innecesario, por carencia actual de objeto. En efecto, esta Corporación ha sostenido que en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos. En cambio, si la norma demandada excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto.”*

53. En la segunda alternativa planteada, el problema que se presenta va más allá del examen sobre la derogatoria de las disposiciones, para entrar a verificar si la demanda recae sobre preceptos que contienen mandatos específicos que, por razón de su contenido y alcance, ya fueron ejecutados. Se trata entonces de un análisis vinculado con la producción de efectos en el tiempo de una norma, a partir su vocación de permanencia<sup>81</sup>.

54. En este orden de ideas, en criterio de la jurisprudencia constitucional, por regla general, este tribunal carece de competencia para conocer de demandas contra leyes cuyo marco regulatorio ya se cumplió y no sigue produciendo efectos, pues al agotarse plenamente su contenido, se estaría en presencia de hechos cumplidos que, en principio, tornarían improcedente el examen de situaciones jurídicas que se encuentran consolidadas. Sobre el particular, en la sentencia C-350 de 1994 se dijo que:

*“Cuando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de esta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida. // En efecto, si hallara exequible la norma impugnada no haría otra cosa que dejar en firme su ejecutabilidad y, habiéndose dado ya la ejecución, la resolución judicial sería inútil y extemporánea. Y si la encontrara inexecutable, no podría ser observada la sentencia en razón de haberse alcanzado ya el fin propuesto por quien profirió la disposición; se encontraría la Corte con hechos cumplidos respecto de los cuales nada podría hacer la determinación que adoptase.”<sup>82</sup>*

55. De este modo, esta corporación ha proferido fallos inhibitorios, (i) cuando ha expirado el plazo en el que las medidas adoptadas debían regir, o (ii) cuando se ha satisfecho su objeto, porque se han realizado los supuestos normativos contenidos en la ley. Así, por ejemplo, en la sentencia C-709 de 2005, la Corte señaló que no era procedente examinar la validez constitucional del artículo 38 de la Ley 715 de 2001, que establecía la vinculación a título de provisionalidad de algunos docentes, por un lado, porque la medida dispuesta se encontraba incorporada en una norma de carácter transitorio y, por el otro, porque la

---

<sup>80</sup> En la sentencia C-714 de 2009, la Corte se pronunció de fondo sobre algunas reformas al Estatuto Tributario contenidas en la Ley 863 de 2003 que, a pesar de haber sido derogadas por la Ley 1111 de 2006, todavía podían ser objeto de reclamaciones judiciales o administrativas.

<sup>81</sup> De esta manera, por ejemplo, en la sentencia C-728 de 2015 se expuso que: “(...) esta Corporación ha establecido que la acción de inconstitucionalidad solo es viable en aquellos contextos en los que se ataca la validez de una disposición que produce efectos jurídicos, porque solo en estos eventos se pone en entredicho la supremacía y la integridad de la Carta Política. Por este motivo, cuando el precepto legal demandado carece de esta potencialidad, bien sea porque ha sido derogado o porque ya no rige porque no tenía vocación de permanencia, la Corte se ha abstenido de pronunciarse sobre su constitucionalidad. En este entendido, aunque el escrutinio judicial supone un juicio de validez en el que se confronta un precepto infraconstitucional con el ordenamiento superior, a efectos de excluir del sistema aquellas prescripciones que sean incompatibles con este último, la determinación de la vigencia y eficacia de tales normas constituye una fase preliminar del control abstracto, que sirve para determinar la procedencia del mismo”.

<sup>82</sup> Posición reiterada en las sentencias C-081 de 2018 y C-396 de 2019.

consecuencia jurídica allí prevista debía producirse en el año 2002<sup>83</sup>.

56. Ahora bien, tan solo en casos excepcionales se ha dado curso al juicio de constitucionalidad sobre preceptos normativos cuyos efectos jurídicos se entienden consolidados, sobre la base de que la falta de examen por parte del juez constitucional podría traducir en una erosión de la supremacía de la Carta. Precisamente, en la sentencia C-728 de 2015, la Corte hizo referencia a algunos eventos puntuales, entre los cuales se destacan: (i) cuando las normas tienen un ámbito temporal de aplicación particularmente estrecho y limitado, y esa barrera impide activar y efectuar el control de constitucionalidad durante ese período de tiempo<sup>84</sup>; o (ii) cuando existe una manifiesta y grave violación del ordenamiento superior, por parte de un precepto cuyos efectos han cesado, y tal circunstancia justifica un fallo de inexecutable con efectos retroactivos<sup>85</sup>.

57. A estos dos supuestos cabe agregar, en primer lugar, (iii) las hipótesis en las que se atribuye un control constitucional obligatorio y automático a cargo de la Corte, como ocurre con los decretos dictados en estados de excepción<sup>86</sup>; en segundo lugar, (iv) cuando persiste una controversia administrativa o judicial, en el que la decisión que se adopta por este tribunal tiene la capacidad de producir efectos jurídicos, tanto en el curso como en el desarrollo de dichas actuaciones, en virtud de la aplicación del *perpetuatio jurisdictionis*<sup>87</sup>; y, en tercer lugar, (v) cuando la derogatoria de un precepto y la consolidación de sus efectos se produce durante el curso de un proceso de constitucionalidad, con miras a excluir el control que se ejerce por esta corporación, siempre que las normas acusadas se adviertan *prima facie* contrarias a la Carta, en aplicación del mismo criterio de preservación de competencias ya señalado<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> En los autos 169 de 2005 y 266 de 2005, este tribunal confirmó la decisión de rechazar otras demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra del mismo precepto, sobre una idéntica base argumentativa.

<sup>84</sup> Corte Constitucional, sentencia C-803 de 2003. En esta oportunidad, este tribunal se pronunció sobre la validez de una norma cuyo plazo de vigencia era de tan solo 14 días. Ver también las sentencias C-1114 de 2003, C-333 de 2010 y C-797 de 2014.

<sup>85</sup> Corte constitucional, sentencia C-149 de 2003.

<sup>86</sup> Corte Constitucional, sentencia C-070 de 2009.

<sup>87</sup> En línea con lo anterior, por ejemplo, en la sentencia C-492 de 2015 se dijo que: “(...) la Corte conserva su competencia para examinar la versión originalmente acusada, introducida por el artículo 10 de la Ley 1607 de 2012, en tanto aún tiene la virtualidad de producir efectos en controversias administrativas y judiciales sobre su aplicación.” Por su parte, en la sentencia C-102 de 2018 se expuso lo siguiente: “Para la Corte, con excepción de este último inciso, la norma bajo examen permite la adopción de un fallo de fondo, ya que al consagrar la existencia de varios deberes a cargo de los medios de comunicación, su incumplimiento ha dado lugar a la apertura de investigaciones por parte del CNE, algunas en curso y otras archivadas, en virtud del ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración, que en el caso particular, como previamente se expuso, se sujeta al término de caducidad de tres años previsto en el artículo 52 del CPACA. De esta manera, se entiende que las disposiciones acusadas todavía tienen la capacidad de producir efectos jurídicos, pues al exigir en ellas varias obligaciones para los medios de comunicación durante el tiempo de campaña, que transcurrió entre el 30 de agosto de 2016 y el 1° de octubre del año en cita, cualquier inobservancia o transgresión a las mismas, le atribuiría al CNE la competencia para ejercer su potestad sancionatoria hasta finales del año 2019, toda vez que, según se dispone en el citado artículo de la Ley 1437 de 2011, ‘[s]alvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción deber haber sido expedido y notificado’. (...)”.

<sup>88</sup> En la sentencia C-541 de 1993 se manifestó que: “De acuerdo [con] la tesis que se prohija en este fallo, el órgano de control conserva plena competencia para pronunciarse sobre normas cuya derogatoria se produce después de iniciado el proceso y antes de que se dicte el fallo, sin que pueda ser despojada de ella por ulterior derogatoria del legislador ordinario o extraordinario.” Postura que se adicionó con lo señalado en la sentencia C-992 de 2001, en sentido de que “tal pronunciamiento solo cabe cuando se presenten condiciones que le den sentido. Así, estima la Corte que para garantizar el acceso a la justicia constitucional, cabe hacer un pronunciamiento de fondo, en desarrollo del principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, cuando, no obstante que la norma acusada ha perdido su vigencia, las disposiciones que ella contiene, dada su vigencia limitada en el tiempo, escaparían a la posibilidad del control de constitucionalidad y pueda observarse, *prima facie*, que ellas son violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional.”

58. Sin ir más lejos, las tres primeras hipótesis en mención fueron reiteradas en la sentencia C-389 de 2021, en la que se expuso lo siguiente:

“10.1. La primera tiene lugar cuando se trata de normas cuyo periodo de vigencia, en la práctica ha sido estrecho y limitado y ‘esta circunstancia impide activar y efectuar el control constitucional durante este período’<sup>89</sup>. Según la Corte, de no aceptar el control en estos casos ‘el resultado inexorable sería que las normas que rigen por cortos períodos de tiempo resultarían inmunes al control constitucional, y además, que los órganos de producción (...) normativa podrían recurrir a la estrategia ilegítima de limitar la vigencia de las normas que expiden, a efectos de eludir el escrutinio de este tribunal’<sup>90</sup>. La jurisprudencia ha delimitado su competencia indicando que el control se debe adelantar cuando ‘especto de las disposiciones demandadas ‘pueda observarse, prima facie, que ellas son violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional’<sup>91</sup>.

10.2. Otro evento tiene lugar cuando se trata de ‘actos normativos cuyo escrutinio por este tribunal constituye un imperativo a la luz del texto constitucional, motivo por el cual, la circunstancia de que la decisión judicial que determina la validez de los mismos está llamada a producirse cuando tales actos hayan cesado de producir efectos jurídicos, no afecta la viabilidad del control’<sup>92</sup>. La Corte ha encontrado que ello ocurre ‘con los decretos que declaran un estado de excepción o con aquellos que se dictan con fundamento en esta declaratoria, de modo que aunque en muchas ocasiones el fallo sobre su exequibilidad se adopta cuando ya han cesado sus efectos jurídicos porque, o bien se levantó el correspondiente estado de excepción, o bien se venció el plazo determinado en el mismo, la exigencia de que todos estos decretos sean revisados por la Corte, faculta a este organismo para emprender el juicio de validez’<sup>93</sup>.

103. El tercer supuesto se presenta “cuando se encuentra que existe una manifiesta y grave vulneración del ordenamiento superior por parte de una disposición cuyos efectos jurídicos han cesado y que tal circunstancia justifica un fallo de inexecutable con efectos retroactivos”<sup>94</sup>. Según la Corte, no obstante que ha fenecido la aplicación de la disposición “el juez constitucional podría adelantar el juicio de validez sobre la base de que el fallo judicial sí tendría un impacto en el ordenamiento jurídico, al retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad”<sup>95</sup>.

59. En resumen, esta corporación ha indicado que no cabe el examen de fondo de una demanda de inconstitucionalidad, (i) cuando las normas acusadas han perdido su vigencia y sus efectos ya no se proyectan hacia el futuro, o (ii) cuando las hipótesis que en ellas se regulan ya han sido plenamente agotadas. Sin embargo, y a pesar de que se acrediten estos fenómenos, existen circunstancias excepcionales que habilitan el pronunciamiento de la Corte y que se sustentan en la necesidad de evitar una transgresión del principio de supremacía constitucional, cuya aplicación en concreto, por fuera de los casos en que se asigna un control obligatorio y automático de constitucionalidad, se presenta (a) frente a disposiciones que tienen un ámbito temporal de aplicación limitada, y esa barrera impide activar el control durante tal período, siempre que, *prima facie*, tales normas sean violatorias de la Carta, siguiendo, si es necesario, los precedentes que existen en la jurisprudencia constitucional; o (b) cuando ocurre una grave y manifiesta violación del ordenamiento superior, y ello justifica la adopción de un fallo con efectos retroactivos; o (c) cuando persiste una controversia administrativa o judicial, en el que la decisión que se adopta por este tribunal tiene la capacidad de producir efectos jurídicos; o (d) cuando la derogatoria de un precepto y la consolidación de sus efectos se produce durante el curso de un proceso de constitucionalidad, con miras a excluir el control que se ejerce por la Corte, ante la existencia de una violación evidente o palmaria de la Constitución.

<sup>89</sup> Corte Constitucional, sentencia C-797 de 2014.

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencia C-797 de 2014.

<sup>91</sup> Corte Constitucional, sentencia C-992 de 2001.

<sup>92</sup> Corte Constitucional, sentencia C-797 de 2014.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, sentencia C-797 de 2014.

<sup>94</sup> Corte Constitucional, sentencia C-797 de 2014.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, sentencia C-797 de 2014.

60. En todo caso, según la jurisprudencia reiterada de la Corte, en cualquiera de estas circunstancias se impone como requisito que la demanda haya sido impetrada al momento en que las normas todavía producían consecuencias en derecho. Así, en la sentencia C-797 de 2014 se expuso que: “(...) *podría ser viable el control frente a disposiciones legales que han perdido la potencialidad de producir efectos jurídicos, cuando[,] en todo caso[,] la demanda de inconstitucionalidad se interpuso cuando aún tenía esta virtualidad*”; y se reiteró en la citada sentencia C-389 de 2021, al sostener que es posible adoptar un pronunciamiento de mérito respecto de normas derogadas que no producen efectos, siempre y cuando, entre otras, “*la demanda se presente encontrándose vigente la disposición (...)*”.

61. *Estudio del caso concreto.* En el asunto bajo examen, tal y como se describió en la sentencia C-409 de 2021, el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019, acusado en esta oportunidad, adicionó un párrafo 5° al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, que modificó el porcentaje de cotización al régimen contributivo de salud a cargo de los pensionados.

62. Antes de la expedición del precepto legal demandado, se aplicaba en la materia (i) el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, que introduce el monto y distribución de los aportes al régimen contributivo de salud, estableciendo –en la versión original del inciso 1° – que la cotización obligatoria máxima que se aplicaría a las personas afiliadas a dicho régimen sería del 12% de su ingreso o salario base de cotización. En concreto, en el caso de los pensionados, ese porcentaje se les exigía en su totalidad, conforme con el artículo 143 de la citada ley, el cual dispone que: “[l]a cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos, quienes podrán cancelarla mediante una cotización complementaria durante su período de vinculación laboral.”

63. Posteriormente, (ii) el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007<sup>96</sup> modificó el inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, en el sentido de establecer que, a partir del 1° de enero del año 2007, el aporte al régimen contributivo de salud pasaría del 12% al 12,5% del ingreso o salario base de cotización. Luego, (iii) el artículo 1° de la Ley 1250 de 2008<sup>97</sup> estableció una norma especial en relación con el porcentaje del aporte en salud de los pensionados, y adicionó un inciso a continuación del inciso 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, con miras a precisar que “[l]a cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional.” De esta manera, los pensionados vieron disminuir su porcentaje de cotización y retornaron al 12% original.

64. Sobre la base de esta última modificación, es que se expidió el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019, el cual, como ya se mencionó, constituye el objeto de la demanda y cuyo propósito es el de adicionar un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, que incluye porcentajes de cotización diferenciales al régimen contributivo de salud a cargo de los pensionados. De este modo, el citado texto legal divide a estos sujetos en cinco grupos, de acuerdo con el valor de su mesada pensional, tasada en salarios mínimos legales mensuales vigentes,

---

<sup>96</sup> “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

<sup>97</sup> “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 6 de la Ley 797 de 2003”.

a saber: (i) 1 SMLMV; (ii) mayor de 1 y hasta 2 SMLMV; (iii) mayor de 2 y hasta 5 SMLMV; (iv) mayor de 5 y hasta 8 SMLMV; y (v) mayor de 8 SMLMV. Por otra parte, en relación con los grupos (iii), (iv) y (v) mantuvo la cotización en 12%, pero frente a los grupos (i) y (ii) dispuso su reducción de la siguiente manera: (a) para los años 2020 y 2021, el grupo (i) aportaría a salud el 8% y a partir del año 2022 el 4%; (b) mientras que el grupo (ii) cotizaría a salud el 10% a partir del año 2020 y subsiguientes. Las tablas que en seguida se exponen ilustran la modificación introducida por el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019<sup>98</sup>:

APORTE DE LOS PENSIONADOS AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD DURANTE LOS AÑOS 2020 Y 2021		
Grupos	Mesada pensional en SMLMV	Cotización mensual en salud
Grupo 1	Igual a 1 SMLMV	8%
Grupo 2	>1 SMLMV y hasta 2 SMLMV	10%
Grupo 3	>2 SMLMV y hasta 5 SMLMV	12%
Grupo 4	>5 SMLMV y hasta 8 SMLMV	12%
Grupo 5	>8 SMLMV	12%

APORTE DE LOS PENSIONADOS AL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD A PARTIR DEL AÑO 2022		
Grupos	Mesada pensional en SMLMV	Cotización mensual en salud
Grupo 1	Igual a 1 SMLMV	4%
Grupo 2	>1 SMLMV y hasta 2 SMLMV	10%
Grupo 3	>2 SMLMV y hasta 5 SMLMV	12%
Grupo 4	>5 SMLMV y hasta 8 SMLMV	12%
Grupo 5	>8 SMLMV	12%

65. De acuerdo con la intervención realizada por ACEMI<sup>99</sup> y según se infiere del planteamiento realizado en el mismo sentido por la Universidad del Rosario, la Corte debería declararse inhibida para pronunciarse de fondo, en lo que atañe a los apartes demandados que establecen el monto de cotización mensual en salud aplicable para los pensionados, por los años 2020 y 2021, pues la norma acusada ya no produce efectos y se trata de una situación consolidada<sup>100</sup>.

66. En criterio de esta corporación, les asiste razón a los citados intervinientes, pues aun cuando se advierte que la disposición demandada no ha sido derogada, lo cierto es que uno de los apartes cuestionados, en concreto, el que refiere al monto de cotización en salud para los años 2020 y 2021, a cargo de los pensionados con mesadas >1 SMLMV y hasta 2 SMLMV, recae sobre un precepto normativo cuyo mandato, por razón de su contenido y de los efectos dispuestos en el tiempo, ya fue ejecutado.

67. En efecto, para estos momentos, quienes son titulares de pensiones que oscilan en el rango previamente mencionado ya realizaron sus cotizaciones en salud sobre el monto del 10%, por lo que el marco regulatorio se cumplió y se entiende plenamente agotado, siendo improcedente el examen de una situación jurídica ya consolidada, como lo reclama el accionante, tanto con su pretensión principal de declarar la inexecutable de la norma acusada, como con su pretensión subsidiaria de aplicar el mismo monto de cotización en salud de los pensionados que reciben una mesada igual a 1 SMLMV, esto es, la tasa del 8%. Téngase en cuenta que las cotizaciones en salud de los pensionados se tornan

<sup>98</sup> Se toma como referencia unos gráficos expuestos en la sentencia C-409 de 2021.

<sup>99</sup> Como se mencionó en el acápite de antecedentes, ACEMI solicitó expresamente la declaratoria de inhibición.

<sup>100</sup> Según se expuso en el resumen de las intervenciones, la Universidad del Rosario considera que frente al monto de cotización del año 2021 se produce un hecho superado, pese a lo cual no formula explícitamente una solicitud de inhibición, al estimar que, genéricamente, las normas acusadas deben ser declaradas exequibles.

efectivas, de acuerdo con el mecanismo de retención y giro inmediato por parte de las AFP a las EPS, en el momento mismo en que se procede al pago mensual de la pensión, como lo dispone el artículo 42 del Decreto 692 de 1994, según el cual: “(...) *Las entidades pagadoras deberán descontar la cotización para salud y transferido a la EPS o entidad a la cual esté afiliado el pensionado en salud. Igualmente deberán girar un punto porcentual de la cotización al fondo de solidaridad y garantía en salud.*”

68. Por lo demás, no sobra recordar que las contribuciones en salud de los pensionados igualmente tienen la connotación de ser rentas parafiscales y que están previstas como tales, desde que se incorporaron en el artículo 2 de la Ley 4 de 1966<sup>101</sup> y se fueron ampliando a todos los sectores de la economía con los artículos 90 del Decreto 1848 de 1969<sup>102</sup>, 7 de la Ley 4ª de 1976<sup>103</sup>, 143 y 204 de la Ley 100 de 1993<sup>104</sup> y 42 del Decreto 692 de 1994<sup>105</sup>, disposiciones en las que se advierte que existió una variación en el porcentaje de cotización, con la salvedad de que siempre se preservó la autorización de descuento previo y giro directo de los aportes en salud de cada mesada pensional. La circunstancia excepcional de que una AFP se encuentre en mora en la transferencia de los recursos en salud a las EPS, en nada afecta la conclusión de que el marco regulatorio previsto respecto de los años 2020 y 2021 ya se cumplió, pues la retención de los aportes en salud se debe efectuar con la causación de las mesadas, siendo responsabilidad de las EPS iniciar las acciones de cobro, para lo cual podrán ejercer los mecanismos legales correspondientes o, incluso, celebrar acuerdos de pago<sup>106</sup>.

69. Aunado a lo anterior, no se constata ninguno de los casos excepcionales que han sido identificados por la jurisprudencia constitucional para adelantar el control sobre disposiciones cuyos supuestos normativos ya han sido ejecutados (ver *supra*, numerales 56 a 60). En efecto, en primer lugar, el precepto acusado (i) no tuvo un ámbito temporal de aplicación estrecho o limitado, cuando se advierte que su entrada en vigor se produjo desde el 27 de diciembre de 2019<sup>107</sup> y la demanda tan solo se presentó hasta el 30 de septiembre de 2021, fecha para el cual, en atención a las etapas y duración de un proceso de constitucionalidad, se hacía imposible obtener un fallo antes de la finalización del último de los años en cita<sup>108</sup>. Como se infiere de lo expuesto, existió un amplio período de tiempo

---

<sup>101</sup> “Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones.” La norma en cita dispone que: “**Artículo 2.-** Los afiliados forzosos o facultativos de la Caja Nacional de Previsión Social, cotizarán con destino a la misma así: (...) **Parágrafo.-** Los pensionados cotizarán mensualmente con el cinco por ciento (5%) de su mesada pensional.”

<sup>102</sup> “Por el cual se reglamenta el Decreto 3135 de 1968.” La disposición en mención señala que: “**Artículo 90.- Prestación asistencial.** (...) 3. Todo pensionado está obligado a cotizar mensualmente a la entidad pagadora el cinco por ciento (5%) del valor de su respectiva pensión, para contribuir a la financiación de la prestación asistencial a que se refiere este artículo, suma que se descontará de cada mesada pensional.”

<sup>103</sup> “Por la cual se dictan normas sobre materia pensional de los sectores público, oficial, semioficial y privado y se dictan otras disposiciones”. El precepto que se menciona establece lo siguiente: “**Artículo 7.-** Los pensionados del sector público, oficial, semioficial y privado, así como los familiares que dependen económicamente de ellos de acuerdo con la Ley, según lo determinan los reglamentos de las entidades obligadas, tendrán derecho a disfrutar de los servicios médicos, odontológicos, quirúrgicos, hospitalarios, farmacéuticos, de rehabilitación, diagnóstico y tratamiento de las entidades, patronos o empresas tengan establecido o establezcan para sus afiliados o trabajadores activos, o para sus dependientes según sea el caso, mediante el cumplimiento de las obligaciones sobre aportes a cargo de los beneficiarios de tales servicios.”

<sup>104</sup> Estas disposiciones fueron reseñadas en los numerales 62, 63 y 64 de esta providencia.

<sup>105</sup> Este precepto fue transcrito en el numeral 67 de esta providencia.

<sup>106</sup> Corte Constitucional, sentencia T-183 de 2021.

<sup>107</sup> Ley 2010 de 2019, art. 160. La norma en cita establece que: “**Artículo 160. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación (...)”.

<sup>108</sup> En el presente caso, por ejemplo, se advierte que la demanda se presentó el 30 de septiembre de 2021, siendo admitida el 21 de octubre del año en cita. El período probatorio, de fijación en lista y de intervenciones concluyó

para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, de suerte que la ejecución de los efectos de la norma acusada operó como una consecuencia ordinaria de un precepto normativo de carácter temporal, sin que tuviese el objetivo de operar como una barrera para impedir la activación del control.

70. En segundo lugar, (ii) la norma acusada tampoco está sujeta a un control obligatorio y automático a cargo de la Corte, pues el mecanismo que se prevé para su cuestionamiento es la acción pública de inconstitucionalidad (CP art. 241.4), y, además, respecto de ella no caben controversias administrativas o judiciales, ya que, como previamente se explicó, los aportes de los pensionados se hacen a través de un esquema de descuento previo y giro directo e inmediato, a partir de la causación de la mesada pensional.

71. En tercer lugar, (iii) los efectos de la norma demandada se consolidaron como consecuencia del *agotamiento* de los supuestos normativos previstos en ella, de suerte que no se trata de una hipótesis vinculada con la derogatoria de un precepto y el afianzamiento de sus efectos durante el curso de un proceso de constitucionalidad, con miras a excluir el control a cargo de la Corte, ante una infracción palmaria de la Constitución.

72. En cuarto lugar, (iv) no se advierte que exista una violación grave y manifiesta de la Carta, que justifique la adopción de un fallo con efectos retroactivos. A tal conclusión se llega con base en los siguientes argumentos: (a) la jurisprudencia de esta corporación ha admitido que el Legislador tiene un importante margen de configuración normativa para establecer los rangos y montos de cotización en salud para los pensionados, pues no existe una regla única de carácter constitucional, motivo por el cual se ha permitido, a través de varias leyes y con sujeción a los principios y límites constitucionales dispuestos sobre la materia, la aplicación de diferentes tasas en el tiempo (aportes del 5%, 12% y 12.5%)<sup>109</sup>, como se constata, en principio, con lo regulado en el precepto

---

el 28 de enero de 2022, dando lugar al concepto de la procuradora general de la nación que se produjo el 24 de febrero de este año, teniendo como fecha para presentación del proyecto de fallo el 18 de abril y como término máximo para la toma de decisión por la Sala Plena el 15 de julio de 2022.

<sup>109</sup> Ley 4ª de 1966, Ley 100 de 1993, Ley 1122 de 2007, Ley 1250 de 2008 y Ley 2010 de 2019. Sobre la materia, en la sentencia C-126 de 2000, la Corte explicó que el monto de cotización en salud se relaciona con el principio de solidaridad del Régimen de Seguridad Social, y que la forma como él se articula depende del amplio margen de configuración normativa del Legislador, teniendo en cuenta los límites previstos en la propia Constitución. Con base en lo expuesto, se declaró la exequibilidad del monto de cotización en salud del 12% para el pensionado (al compararlo con el monto dispuesto para el trabajador asalariado) y la circunstancia de que dicho porcentaje debía ser asumido por él en su integridad. En este sentido, al determinar que el artículo 143 de la Ley 100 de 1993 se ajusta a la Carta, se afirmó que: “(...) *la solidaridad constituye uno de los principios básicos de la seguridad social, pero el Legislador goza de una considerable libertad para optar por distintos desarrollos de este sistema, una consecuencia se sigue: la ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad en este campo. Por consiguiente, en tal contexto, bien puede la ley establecer que el pensionado debe cancelar en su integridad la cotización en salud. En efecto, en la medida en que la persona se pensiona, cesa la relación laboral y el patrono deja de sufragar las dos terceras partes de la cotización del trabajador. Es obvio que para asegurar la viabilidad financiera del sistema de salud, algún agente debe abonar esa suma, que era anteriormente cubierta por el empleador. Por ende, el Congreso decidió que ésta fuera asumida directamente por el pensionado, lo cual es un desarrollo legal posible. Es cierto que había otras alternativas, como recurrir a recursos presupuestales para financiar la seguridad social, o aumentar la cotización de los trabajadores activos. **La ley hubiera podido eventualmente optar por esas regulaciones. Pero nada en la Carta se opone a que el Congreso establezca que es deber del pensionado cancelar ese monto de cotización, que no es desproporcionado, ya que es una contribución solidaria que evita mayores impuestos, o aumentos en el nivel de cotización de los trabajadores activos. // Esta decisión legislativa, sin ser la única posible,** es entonces un desarrollo razonable del principio de solidaridad, puesto que en la actualidad, gran parte de la viabilidad financiera del sistema de seguridad social, tanto a nivel de pensiones como de salud, reposa en los trabajadores activos, en la medida en que, en las últimas décadas, ha disminuido el número de trabajadores activos por pensionado. Por ende, si los propios pensionados no asumen su cotización en salud, es muy probable que la ley hubiera debido incrementar los aportes de los trabajadores. De esa manera, gracias a la norma acusada, los pensionados contribuyen a que las cargas impuestas a los empleados activos sean menores, lo cual representa, en cierta medida, un principio legítimo de solidaridad intergeneracional. En efecto, los jubilados de hoy, en el pasado, cuando eran empleados, se beneficiaron de que*

legal demandado, al disponer del monto del 10% para los años 2020 y 2021, para quienes tienen mesadas pensionales >1 SMLMV y hasta 2 SMLMV.

73. Adicionalmente, (b) la jurisprudencia constitucional también ha señalado que, conforme con los principios de progresividad y equidad tributaria, es conveniente que el Legislador disponga tasas de cotización diferenciales en salud entre los distintos pensionados, cuya definición se haga a partir del valor de la pensión que se recibe<sup>110</sup>, sugerencia que, visto el contenido del artículo 204 de la Ley 2010 de 2019, fue acogida en la norma demandada, en la que se fija montos disímiles de cotización mensual para cinco grupos de pensionados, los cuales se organizan según el valor de su mesada pensional.

74. Por último, (c) no se constata que respecto de la disposición sometida a control quepa alguna de las reglas excepcionales que la Corte ha previsto para la disposición de efectos retroactivos de sus fallos, como se expuso, entre otras, en la reciente sentencia C-049 de 2022<sup>111</sup>, ya que no existe una vulneración flagrante y deliberada de la Constitución, como se infiere de los argumentos previamente expuestos, y tampoco surge la necesidad de asegurar la protección de derechos fundamentales abiertamente desconocidos, cuando las mismas tasas diferenciales de cotización consagradas en el artículo 204 de la Ley 2010 de 2019 se aproximan al concepto de progresividad y, por ende, a la garantía de la igualdad material<sup>112</sup>.

75. En este orden de ideas, se concluye que la Corte debe inhibirse de proferir una decisión de fondo respecto del monto de cotización en salud para los años **2020 y 2021**, a cargo de los pensionados con mesadas >1 SMLMV y hasta 2 SMLMV, pues se trata de un contenido normativo que ya fue ejecutado, que se encuentra plenamente consolidado y que no produce efectos jurídicos. De esta manera, el examen que a continuación se adelantará por esta corporación, se limitará a determinar si la demanda es apta respecto de las afirmaciones que fueron realizadas por el accionante contra el monto de cotización previsto para los años 2022 y siguientes, a cargo de quienes perciben el valor de la mesada pensional por él señalada.

---

*las cotizaciones en salud no fueran excesivas. A su vez, los trabajadores contemporáneos, que gracias al aporte de los pensionados, no ven incrementadas su cotización, deberán en el futuro, al jubilarse, asumir integralmente ese aporte para garantizar la sostenibilidad del sistema de salud, no sólo para ellos, sino para las generaciones venideras.” Énfasis por fuera del texto original.*

<sup>110</sup> En la sentencia C-146 de 2018 se expuso lo siguiente: “(...) la Corte estima necesario y oportuno llamar la atención del Estado para que se valore la importancia de legislar sobre el tema relativo al monto del aporte al sistema de salud por parte de los pensionados de un salario mínimo, pues, sin que la Corte pretenda delimitar las razones sobre la cuestión planteada, igualar el porcentaje del aporte sin atender la cantidad o monto de la pensión que se percibe (1 o 25 SMLMV) podría presentar una tensión entre los principios de progresividad y equidad tributaria con los principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de ello, son fiel reflejo tanto las manifestaciones gubernamentales como legislativas (sentencia C-066 de 2018). En tal sentido, para la Corte resulta importante, como expresión del Estado Social de Derecho, que los responsables constitucionales de regular la temática, tomen en cuenta cómo un porcentaje de aporte al sistema de salud, invariable y único, podría eventualmente comprometer los fundamentos del sistema tributario.” Énfasis por fuera del texto original.

<sup>111</sup> Véanse, entre otras, las sentencias C-149 de 1993, C-423 de 1995, C-500 de 2001, C-430 de 2009, C-280 de 2014, C-257 de 2016, C-507 de 2020 y C-049 de 2022. Sobre el particular, En esta última sentencia se manifestó que: “(...) los efectos retroactivos de la sentencia de inexecutable son excepcionales y buscan salvaguardar otros valores y principios constitucionales. Bajo esta óptica, una decisión de inexecutable de la Corte con efectos ex tunc –desde siempre–, tiene fundamento en la exigencia de deshacer las consecuencias de normas contrarias a la Carta dentro del ordenamiento jurídico. En otras palabras, en casos especiales, reconocer solamente efectos hacia futuro a las decisiones de inexecutable, sería admitir como justos aquellas afectaciones generadas por la aplicación de un precepto inconstitucional. De esta manera, los alcances retroactivos de los fallos de la Corte se justifican cuando es necesario sancionar una violación flagrante y deliberada de la Carta o para asegurar la protección de los derechos fundamentales abiertamente desconocidos”.

<sup>112</sup> Corte Constitucional, sentencia C-115 de 2017.

76. Examen de aptitud de la demanda. Inhibición por el incumplimiento de las cargas de certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia. Como se advirtió en el acápite de antecedentes, ACEMI igualmente considera que la Corte, más allá de inhibirse respecto de la acusación formulada frente a la cotización en salud de los pensionados por los años 2020 y 2021, dada la falta de producción de efectos jurídicos de la norma acusada, también debería adoptar el mismo pronunciamiento en relación con el resto de la demanda, al estimar que los cargos son ineptos. Así, señala que (a) el cargo por violación del preámbulo de la Constitución carecería de pertinencia, claridad y certeza; (b) el cargo por vulnerar el artículo 48 Superior no cumpliría con las cargas de pertinencia y especificidad; y (c) los cargos respecto de los artículos 53 y 363 de la Carta, se apoyarían en una apreciación subjetiva que no se desprende del texto superior<sup>113</sup>, es decir, incumplirían con la carga de certeza.

77. Sobre los requisitos de aptitud de la demanda. Reiteración de jurisprudencia. El Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, en el artículo 2°, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas que se cuestionan y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) especificar los preceptos constitucionales que se consideran infringidos; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la acusación se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe establecer el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

78. El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como el concepto de la violación<sup>114</sup>, implica una carga material y no meramente formal, que lejos de satisfacerse con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, exige la formulación de unos mínimos argumentativos, que se deben apreciar a la luz del principio *pro actione*<sup>115</sup>.

79. Tales mínimos han sido desarrollados, entre otras providencias, en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, y se identifican en la jurisprudencia como las cargas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Así, al decir de la Corte, hay *claridad* cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay *certeza* cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una que el actor deduce de manera subjetiva; hay *especificidad* cuando se define o se muestra cómo la norma legal demandada vulnera la Carta; hay *pertinencia* cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal, de conveniencia o de mera implementación; y hay *suficiencia* cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de suscitar una duda mínima sobre la validez de la norma demandada, con impacto directo en

<sup>113</sup> *Supra*, numerales 14, 15, 16 y 17.

<sup>114</sup> Corte Constitucional, sentencias C-206 de 2016 y C-207 de 2016.

<sup>115</sup> Al respecto, en la sentencia C-372 de 2011, la Corte manifestó: “(...) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione* de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”.

la presunción de constitucionalidad que le es propia.

80. Con sujeción a estos requisitos, la Corte debe verificar si la acusación formulada satisface las cargas dispuestas en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y si, en desarrollo del concepto de la violación, se ha formulado materialmente un cargo, pues de no ser así existiría una ineptitud sustantiva de la demanda que, conforme con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a una decisión inhibitoria, ya que este tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de constitucionalidad. Al respecto, en la sentencia C-447 de 1997 se señaló que:

*“Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no solo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública solo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.*

81. Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia<sup>116</sup>, teniendo en cuenta que en algunas oportunidades el incumplimiento de los requisitos formales y materiales de la acusación no se advierten desde un principio, o los mismos suscitan dudas, o se prefiere darle curso a la acción para no incurrir en un eventual exceso formal frente al derecho de acción de los ciudadanos. Lo anterior, con el fin de asegurar que, una decisión de esta entidad, en caso de que a ella haya lugar, sea adoptada por la Sala Plena, con un análisis acompañado de mayor detenimiento, unidad y profundidad, a partir del examen de las distintas intervenciones y conceptos que integran el expediente. Sobre el particular, la Corte ha dicho que:

*“[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”<sup>117</sup>.*

82. Por lo demás, no sobra recordar que un fallo inhibitorio, lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia (CP art. 229), constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (CP arts. 40.6 y 241), al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional. En estos casos, como se expuso en la sentencia C-1298 de 2001, lo procedente es “(...) adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan

<sup>116</sup> Decreto 2067 de 1991, art. 6.

<sup>117</sup> Corte Constitucional, sentencia C-874 de 2002. En el mismo sentido se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-954 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013. En esta última expresamente se expuso que: “Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5).”

*ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley”.*

83. *Examen de aptitud de la demanda. Caso concreto.* Según se mencionó en el acápite de antecedentes, en la presente demanda el actor parte de la premisa de que la norma acusada permite que personas que reciben mesadas pensionales entre **>1 SMLMV y hasta 2 SMLMV**, con ocasión de la aplicación del monto de cotización mensual en salud (que para ellos corresponde a un 10%, tanto en 2020-2021, como del año 2022 y en adelante), terminan percibiendo ingresos netos inferiores a los pensionados que tienen una mesada igual a un **1 SMLMV**. Tal premisa la sustenta a partir de dos tablas de su autoría, en las que realiza una operación matemática de los descuentos en salud frente a dos montos de pensiones: (i) 1 SMLMV + 2% para el año 2021 y (ii) 1 SMLMV + 6% para el año 2022<sup>118</sup>. En este sentido, concluye que la norma demandada genera ingresos netos inferiores al SMLMV, para el grupo de pensionados que se halla en los montos por él expuestos (*supra*, numeral 7). A partir de dicha manifestación, considera que se desconocen el preámbulo y los artículos 48, 53 y 363 de la Constitución.

84. Como punto de partida, y a partir de lo resuelto previamente en esta sentencia, en relación con los aportes realizados en los años 2020-2021 (*supra*, numerales 61 a 75), respecto de los cuales se presenta el fenómeno de la carencia actual de objeto, la Sala Plena advierte que la demanda no satisface los requisitos de *certeza, pertinencia y suficiencia*, pues no se fundamenta en un reproche que tenga un contenido verificable a partir de lo dispuesto directamente en la norma acusada, sino que se sustenta, en específico, para los años 2022 y en adelante, en un ejemplo que se deriva de su aplicación, a partir de un caso hipotético propuestos por el actor, que no corresponde al mandato general adoptado por el Legislador, ni a un rango de mesada pensional dispuesto en la ley, a saber: **1 SMLMV + 6%**.

85. En esta medida, es claro que se desconoce la carga de *certeza*, porque la confrontación que se propone no se deriva del contenido verificable del rigor normativo del texto acusado, sino de un ejemplo particular que propone directamente el actor, y que no corresponde a un rango de mesada pensional dispuesto por la ley. Tal circunstancia, además, se aparta del requisito de *pertinencia*, cuando se advierte que la Corte ha señalado que no se satisface esta carga “(...) *si el argumento en que se sostiene [la demanda] se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o en ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición*”<sup>119</sup>.

86. La ausencia de *certeza* en la demanda se ratifica cuando se constata que las consecuencias desfavorables vinculadas con la aplicación de la norma acusada, de acuerdo con el actor, solo ocurren en el caso específico que por él se plantea, lo que sugiere que frente a otros montos pensionales que comprenden el rango entre **>1 SMLMV y hasta 2 SMLMV** no se presenta tal situación y, por ello, no habría un reproche de inconstitucionalidad. En efecto, si para el año 2022 se tomara como ejemplo una mesada pensional equivalente a **1 SMLMV**

---

<sup>118</sup> Cabe resaltar que, de acuerdo con los ejemplos planteados por el actor en las tablas 1 y 2 que aparecen en el numeral 7 de esta sentencia, la diferencia entre los ingresos netos no es significativa: (i) en el caso planteado para el año 2021 la diferencia corresponde a \$ 1.817 pesos y (ii) en el caso referente al año 2022 la diferencia es de \$ 6.000.

<sup>119</sup> Corte Constitucional, sentencias C-189 de 2017, C-409 de 2021 y C-029 de 2022. Énfasis por fuera del texto original.

+ **10%** y se aplicara el respectivo porcentaje de cotización, los ingresos netos serían superiores a los de los pensionados que tienen una mesada igual a un **1 SMLMV**<sup>120</sup>, lo que ratifica que se pretende adelantar un juicio sobre aspectos parciales que surgen de la aplicación de la norma, cuya identificación se realiza de forma subjetiva por el accionante y que no abarcan el contenido real e integral del precepto legal demandado.

87. Precisamente, en las sentencias C-229 de 1998 y C-018 de 2022, la Corte señaló que no era competente para resolver los conflictos planteados, toda vez que carece de la facultad para decidir sobre problemas de aplicación de una disposición legal, pues sus atribuciones se concretan, única y exclusivamente, en pronunciarse sobre la constitucionalidad en abstracto de la norma que haya sido demandada<sup>121</sup>. De esta manera, la interpretación que el actor le confiere al precepto demandado, a partir del ejemplo por él utilizado (*pensionados con 1 SMLMV + 6%*), implica extraer consecuencias jurídicas que no están previstas de forma abstracta en la ley, toda vez que se pretende aplicar –con miras a sustentar el control– un monto de cotización específico respecto de un subgrupo que no fue establecido por el Legislador. De ahí que, ratificando la omisión en el cumplimiento de las cargas de *certeza* y *pertinencia*, es claro que la demanda de sostiene sobre un evento de hipotética ocurrencia y de índole económica, que si bien incide sobre un problema de aplicación de la norma acusada, no permite sustentar un debate *integral* y *abstracto* respecto de la constitucionalidad del artículo demandado.

88. Finalmente, también se desconoce la carga de *suficiencia*, por cuanto no se explica, más allá de la formulación del ejemplo propio de un control concreto, por qué el rango previsto por el Legislador, de manera *general* y *abstracta*, presenta un problema de inconstitucionalidad, sobre la base de los criterios que la Corte, como interprete autorizado de la Carta, ha dispuesto sobre el particular. Lo anterior, entre otras, a partir de lo señalado en las sentencias C-126 de 2000<sup>122</sup>,

---

<sup>120</sup> Si para el año 2022 se toma como ejemplo una mesada pensional equivalente a **1 SMLMV + 10%** (\$1.100.000), los ingresos netos obtenidos, luego de la aplicación de la cotización respectiva, corresponderían a \$ 990.000 pesos, monto que supera el valor de \$ 960.000. Lo anterior también ocurre si se toma como ejemplo una mesada pensional equivalente a **2 SMLMV**.

<sup>121</sup> Así, por ejemplo, en la sentencia C-229 de 1998 se dijo que: “La Corte considera que el cargo del actor no es de recibo, puesto que el demandante no ataca el contenido normativo de la disposición impugnada sino una supuesta aplicación discriminatoria (...)”.

<sup>122</sup> Previamente reseñada en la nota a pie número 109 de esta sentencia.

C-1000 de 2007<sup>123</sup>, C-034 de 2008<sup>124</sup>, C-146 de 2018<sup>125</sup> y C-409 de 2021<sup>126</sup>.

89. De estas sentencias puede colegirse que: (i) el Legislador está autorizado, dentro de determinados límites constitucionales, para estructurar la forma cómo deben llevarse a cabo los descuentos, deducciones y embargos a las mesadas pensionales; (ii) todos los partícipes del Sistema de Seguridad Social en Salud, incluidos los pensionados, deben contribuir a su sostenibilidad, lo cual explica que deban cotizar, no solo para recibir sus beneficios, sino para preservar el sistema en su conjunto; y (iii) los aportes deben ser fijados de conformidad con los principios de progresividad y equidad, de suerte que quienes tienen más capacidad contributiva, aporten en mayor proporción.

90. No se advierte en la demanda un razonamiento que parta del examen general y *abstracto* del precepto demandado, y que, teniendo en cuenta lo señalado en la jurisprudencia constitucional existente en la materia, permita sustentar un debate de constitucionalidad, pues el problema de aplicación que en términos hipotéticos se sugiere por el actor, no logra suscitar una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma acusada, como lo exige la carga de *suficiencia*, cuando además, con ocasión del esquema adoptado en la demanda, se omite valorar el margen de configuración del Legislador y también se deja de lado la importancia del principio de progresividad.

91. Aun cuando los argumentos previamente expuestos son suficientes para sustentar la inhibición que se propone por los intervinientes, pues ellos acreditan que la demanda carece de *certeza*, *pertinencia* y *suficiencia*, esta corporación realizará, en todo caso, un análisis de aptitud particular frente a cada uno de los cargos formulados.

92. Así, en cuanto al primer cargo que refiere a la presunta **violación del preámbulo de la Constitución**, el actor señala que la norma acusada “(...)

---

<sup>123</sup> En esta sentencia se declaró exequible el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007, en lo referente al aumento de cotización en salud del 0.5%, llegando, en su momento, al 12.5%. Para el accionante, se desconocía el derecho a la igualdad de los pensionados, pues tal monto debía ser asumido por ellos, mientras que, en el caso de los trabajadores asalariados, el mismo se asignó a los empleadores. En criterio de la Corte, “*desde un punto de vista fáctico, pensionados y trabajadores activos se encuentran en situaciones muy distintas, y en consecuencia, el régimen de seguridad social no tiene por qué ser idéntico para unos y otros, ni el legislador está obligado a imponerles exactamente las mismas cargas y obligaciones. En tal sentido mientras que los pensionados deben asumir la totalidad de sus respectivas cotizaciones en salud, aquellas correspondientes a los trabajadores activos son soportadas por éstos y sus respectivos empleadores quienes históricamente han venido contribuyendo en unos porcentajes mayores a los asumidos por aquéllos. (...) Así las cosas, el incremento en 0.5% de la cotización en materia de salud, a cargo de empleadores y pensionados, lejos de configurar una vulneración al derecho a la igualdad de estos últimos, constituye un desarrollo del principio de solidaridad, [como] principio fundante del sistema de seguridad social en Colombia*”.

<sup>124</sup> En este fallo, la Corte declaró la existencia de una cosa juzgada frente a lo resuelto en la sentencia C-1000 de 2007 y, además, decidió inhibirse respecto del aparente desconocimiento del mínimo vital y del poder adquisitivo de las pensiones, con ocasión del aumento del 0.5% de cotización en salud para los pensionados dispuesto por el artículo 10 de Ley 1122 de 2007, pues consideró que no era posible dar curso a un juicio de constitucionalidad, a partir de la mera invocación de una violación no sustentada.

<sup>125</sup> En esta sentencia, la Corte se declaró inhibida para adoptar un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de la expresión “*la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional*” contenida en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 1° de la Ley 1250 de 2008. A pesar de las deficiencias advertidas en la demanda, y como se advirtió en la nota a pie número 110 de esta sentencia, se hizo un llamado al Legislador para que valorara la adopción de aportes diferenciales en salud a favor de los pensionados, teniendo en cuenta el monto de la pensión que se percibe (1 o 25 SMLMV), pues “*(...) un porcentaje de aporte al sistema de salud, invariable y único, podría eventualmente comprometer los fundamentos del sistema tributario*.”

<sup>126</sup> En esta sentencia, la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre el mismo precepto que actualmente es objeto de demanda, al señalar, en esencia, que “*los demandantes no explicaron por qué el supuesto trato desigual entre pensionados y entre éstos y los demás aportantes obligatorios del régimen contributivo de salud no se encuentra justificado constitucionalmente, [pues] se limitaron a sostener que el Legislador incurrió en la discriminación alegada al no haber expuesto las razones que justifican el trato desigual*.”

establece una diferenciación para aplicar el aporte a la cotización mensual en salud al régimen contributivo a cargo de los pensionados[,] que depende de [su nivel de ingreso[s] (...)]”<sup>127</sup>. Resalta que el orden económico y social justo “(...) no se ve reflejado en la norma demandada[,] como se observa en las tablas 1 y 2 (...)[,] considerando que los pensionados[,] para poder tener una mejor calidad de vida y obtener una mesada pensional mayor al SMLMV, hicieron aportes superiores al SMLMV durante toda su vida laboral y la norma demandada les vulnera el derecho a tener un ingreso superior comparado con los pensionados que tienen una mesada pensional igual a 1 SMLMV[.] [P]or consiguiente, la norma demandada hace que el orden económico y social de nuestro país no sea justo”<sup>128</sup>.

93. La Corte encuentra que dicho cargo es inepto. En primer lugar, siguiendo lo anteriormente expuesto, porque carece de *certeza, pertinencia y suficiencia*, puesto que la norma acusada no consagra la consecuencia fáctica reprochada por el actor y, en esa medida, lo planteado no corresponde a un contenido verificable de aquella, sino que se desprende de su aplicación en el caso hipotético propuesto por el demandante.

94. En segundo lugar, el cargo no satisface el requisito de *especificidad*, pues el preámbulo de la Constitución no implica que el deber de garantizar un orden económico y social justo conduzca, necesariamente, a que deba fijarse un monto de cotización igual para algunos pensionados, ya que una lectura integral de la Carta admite que los aportes se establezcan a partir del valor de la mesada pensional que se recibe<sup>129</sup>, sobre todo si se tienen en cuenta los principios de progresividad y equidad (CP art. 363). Asimismo, el argumento que sustenta el cargo es en esencia un reproche sobre la diferenciación del monto de los aportes que deben asumir los pensionados, lo cual corresponde, *prima facie*, a un cargo por violación del principio de igualdad. En consecuencia, no se advierte una oposición objetiva y verificable entre el contenido del texto que se acusa y el preámbulo de la Carta.

95. Finalmente, se ratifica que el cargo tampoco cumple con el requisito de *suficiencia*, ya que las razones que lo sustentan se basan en afirmaciones que no permiten despertar una duda mínima sobre la presunta violación del deber de garantizar un orden económico y social justo contenido en el preámbulo y, por ello, el cargo carece del soporte argumentativo necesario para provocar un juicio de constitucionalidad.

96. El segundo cargo está dirigido contra **el artículo 48 de la Constitución**, en lo referente a que “[n]inguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”. Aclara el actor que “(...) no se pretende argumentar la vulneración al SMLMV o su equivalente a la mesada pensional mínima legal[,] pero si se debe considerar y tener presente que el salario mínimo vital legal es aquel que recibe el trabajador o pensionado después de aplicar los descuentos de ley”<sup>130</sup>. En este orden de ideas, estima que “el órgano legislativo omitió contemplar en la norma demandada que un grupo de pensionados quedarían recibiendo ingresos inferiores al mínimo vital legal de los pensionados que tienen una mesada pensional igual a 1 SMLMV[,] como se evidencio (sic) en las

---

<sup>127</sup> Archivo D0014433-Presentación Demanda-(2021-09-22 22-20-29).pdf, pág.6.

<sup>128</sup> *Ibidem*, pág. 7.

<sup>129</sup> Corte Constitucional sentencia C-146 de 2018.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

tablas 1 y 2[,] por lo cual se estaría violando el artículo 48 de la C.P”<sup>131</sup>. Por otro lado, resalta que el derecho fundamental al mínimo vital se constituye en un límite que no puede ser traspasado por el Estado<sup>132</sup> y que, en esa medida, la norma acusada no lo tiene en cuenta, permitiendo, a partir de una referencia a la sentencia T-629 de 2016, que los pensionados “*que tienen una mesada pensional mayor [a quienes cuentan] con una mesada igual al SMLMV[,] queden con [un] ingreso inferior al (...) mínimo legal después de aplicar los descuentos en salud como se detalla [en] las tablas 1 y 2*”<sup>133</sup>.

97. La Corte encuentra que este cargo también es inepto. En primer lugar, como ya se mencionó, no satisface los requisitos de *certeza, pertinencia y suficiencia*, como se explicó en relación con la generalidad de la demanda (*supra*, numerales 84 a 90). Y, en segundo lugar, el cargo incumple el requisito de *especificidad*, pues el artículo 48 de la Constitución, en el inciso 11, cuando señala que “[n]inguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”, en ningún momento está incluyendo una definición por virtud de la cual se puede considerar que dicho concepto se asimila a la remuneración que debe recibir el pensionado, después de aplicar los descuentos de ley. Por lo demás, dicho precepto superior tampoco se refiere al derecho fundamental al mínimo vital. De hecho, esta corporación ha señalado que el citado derecho se deriva de los principios de Estado Social de Derecho, dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos a la vida, a la integridad personal y a la igualdad<sup>134</sup>. Incluso, en el ámbito de las relaciones de trabajo, el derecho en mención puede verse incorporado en el concepto de “*remuneración mínima vital y móvil*”, al que refiere los principios fundamentales consagrados en el artículo 53 de la Carta.

98. Precisamente, el tercer cargo está dirigido contra **el artículo 53 de la Constitución**. Argumenta el demandante que la norma demandada “*contraria (sic) los principios del artículo 53 superior al ser discriminatorio y no dar los beneficiarios (sic) de favorabilidad pregonados, tampoco se garantiza equidad a los pensionados (...)*”<sup>135</sup>. De otra parte, indica que el citado artículo superior establece que el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales “*y no induce o certifica discriminación alguna en los aportes obligatorios[,] y que estos[,] al ser aplicados[,] vulneren la CP (sic) como se ve reflejado en las tablas 1 y 2*”<sup>136</sup>

99. Este cargo no satisface los requisitos de aptitud exigidos. En primer lugar, porque carece de *certeza, pertinencia y suficiencia*, al igual que se ha señalado frente a los otros cargos examinados. En segundo lugar, el cargo incumple el requisito de *especificidad*, pues el artículo 53 de la Constitución no establece que los aportes obligatorios en salud de los pensionados deban ser uniformes y, por lo tanto, no es predicable de su contenido la existencia de una prohibición (expresa o tácita) de consagrar aportes diferenciales. Asimismo, no es clara la relación entre la obligación del Estado de garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales y el presunto deber de establecer aportes uniformes en salud frente a los pensionados. Por otro lado, el actor no especifica cuáles son los principios de la norma superior presuntamente

<sup>131</sup> *Ibidem*. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>132</sup> Al respecto, cita la sentencia C-209 de 2016.

<sup>133</sup> Archivo D0014433-Presentación Demanda-(2021-09-22 22-20-29).pdf, pág.7.

<sup>134</sup> Corte Constitucional, sentencias C-776 de 2003 y T-716 de 2017.

<sup>135</sup> Archivo D0014433-Presentación Demanda-(2021-09-22 22-20-29).pdf, pág. 8

<sup>136</sup> *Ibidem*.

vulnerados por la norma demandada, como tampoco la forma en que ésta no garantiza la equidad entre los pensionados. Lo anterior cobra relevancia teniendo en cuenta que el artículo 53 Superior regula los principios mínimos fundamentales de la relación laboral, los cuales son predicables frente a los trabajadores y, en todo caso, aunque dicho artículo establece el deber de garantizar el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones, la norma acusada no se ocupa de tal asunto<sup>137</sup>. En esta medida, la Sala Plena advierte que los argumentos que soportan el cargo resultan vagos.

100. Finalmente, se ratifica que el cargo incumple el requisito de *suficiencia*, pues los argumentos que lo respaldan no permiten despertar una duda mínima sobre la presunta violación del artículo 53 superior. Al respecto, cabe señalar que los destinatarios de la norma demandada son los pensionados y no los trabajadores y, además, los primeros son referenciados de forma indirecta en el citado artículo, al establecer el deber de garantizar el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones. Tampoco se advierte una acusación directa y concreta contra este deber, por lo que los argumentos carecen del alcance persuasivo requerido para iniciar un estudio de constitucionalidad.

101. Por último, el cuarto cargo está dirigido contra **el artículo 363 de la Constitución**. Para el accionante, el sistema tributario debe estar gobernado por el principio de eficiencia, de modo que no se “*traumatice al contribuyente*” ni a la economía con un “*beneficio [que] resulte irrisorio o inexistente*”<sup>138</sup>. Indica que “*al aplicar la norma demandada, el aporte obligatorio en la salud de los pensionados se constituye en un traba o trauma y conlleva a que los pensionados queden con unos ingresos menores comparado con los pensionados que tienen una mesada pensional igual a 1 SMLMV y[,] en lugar de ayudar[,] lo que hace es menoscabar el ingreso mínimo de los pensionados como se ve reflejados (sic) en las tablas 1 y 2*”<sup>139</sup>. Por último, señala que la norma acusada “*no cumplió con el principio de equidad tributaria por omisión legislativa[,] al no tener en cuenta el límite o cota inferior tributaria que no puede ser traspasado por el estado (sic) (...)*”, a partir de la descripción realizada en las citadas tablas 1 y 2<sup>140</sup>.

102. La Sala Plena encuentra que este cargo también es inepto. En primer lugar, porque carece de *certeza*, *pertinencia* y *suficiencia*, con fundamento en las mismas razones expuestas frente a los otros cargos estudiados. En segundo lugar, el cargo también incumple el requisito de *especificidad*, pues aun cuando el actor refiere al artículo 363 de la Constitución, no expone una oposición objetiva entre el contenido del texto acusado y la referida disposición constitucional. En efecto, el actor hace referencia a la violación del principio de equidad tributaria por haber traspasado “*el límite o cota inferior tributaria*”, sin embargo no explica en qué consiste dicho límite y de qué forma resulta vulnerado por la norma acusada. Al respecto, cabe precisar que el accionante hace mención a la sentencia C-209 de 2016, providencia en la cual, entre otras, la Corte señaló que el derecho fundamental al mínimo vital constituye un límite al ejercicio del poder fiscal y, al referirse a la faceta negativa del citado derecho, precisó que aquél “*(...) se constituye en un límite o cota inferior que no puede ser traspasado por el Estado, en materia de disposición de los recursos materiales que la persona necesita para llevar una existencia digna*”. Lo anterior evidencia que la afirmación del actor resulta imprecisa y, en todo caso, como se explicó frente al cargo por

<sup>137</sup> Cabe precisar que los artículos 14 y 143 de la Ley 100 de 1993 se refieren al reajuste de pensiones.

<sup>138</sup> Archivo D0014433-Presentación Demanda-(2021-09-22 22-20-29).pdf, 8.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> *Ibidem*.

violación del artículo 48 Superior, el mínimo vital no es un concepto equivalente al de salario o remuneración mínima legal.

103. Finalmente, el cargo incumple el requisito de *suficiencia*, pues los argumentos que lo respaldan no permiten despertar una duda mínima sobre la presunta violación del artículo 363 superior. Esta norma refiere a los principios aplicables al sistema tributario (equidad, eficiencia y progresividad) y, aunque el actor alega la vulneración del principio de equidad por omisión legislativa, tal acusación carece del alcance persuasivo requerido para iniciar un estudio de constitucionalidad. En efecto, la referencia que el accionante hace a la supuesta “*omisión legislativa*”, es porque la norma acusada no tuvo en cuenta “*el límite o cota inferior tributaria*”, aspecto que lejos de corresponder a un problema de un vacío normativo se relaciona con un juicio de contradicción, el cual, en este caso, no satisface los mínimos de certeza, pertinencia y especificidad.

104. Además de lo anteriormente expuesto, nótese que en ningún momento (i) el accionante argumenta por qué la medida de cotización progresiva en salud adoptada por el Legislador está fuera del margen de configuración legislativa y (ii) tampoco tiene en cuenta que las diferencias que se presentan entre el ingreso neto y el ingreso nominal de una pensión, surgen como consecuencia de los efectos derivados de la adopción de una norma técnica, cuya ejecución en la práctica, respecto de tasas y rangos proporcionales, conduce a que en relación con un mayor ingreso se imponga una mayor tasa, sin que necesariamente ello conduzca a un problema de equidad (sobre todo a partir del concepto de *equidad vertical*)<sup>141</sup>, pues lo que debe acreditarse es la irrazonabilidad del trato diferencial otorgado, como lo manifestó este tribunal en la sentencia C-486 de 2020.

105. En conclusión, en el presente caso se impone la inhibición de la Corte, como habrá de decidirse en la parte resolutive de este pronunciamiento, por una parte, porque –tal y como se explicó– no se acredita la formulación de una acusación que satisfaga las cargas de *certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia*, respecto del monto de cotización en salud de los pensionados con mesadas >1 SMLMV y hasta 2 SMLMV para los años 2022 y en adelante, lo que se traduce en una ineptitud sustantiva de la demanda; y, por la otra, porque respecto del mismo monto de cotización en salud para los años 2020 y 2021 y frente a los mismos pensionados, se presenta una carencia actual de objeto, pues el precepto legal demandado ya fue ejecutado y, en estos momentos, no produce efecto alguno.

### C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

106. En el caso bajo examen, le correspondió a la Corte estudiar una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 142 (parcial) de la Ley 2010 de 2019, que establece el porcentaje de cotización mensual en salud al régimen contributivo a cargo de los pensionados, tanto para los años 2020-2021 como del 2022 en adelante. Para el efecto, el actor partió de la premisa de que la norma acusada permite que personas que reciben mesadas pensionales entre >1 SMLMV y hasta 2 SMLMV, con ocasión de la aplicación del monto de cotización mensual en salud (que para ellos corresponde a un 10%, tanto en 2020-2021, como del 2022 y en adelante), terminan percibiendo ingresos netos inferiores a

---

<sup>141</sup> La *equidad vertical* exige una mayor carga contributiva sobre aquellas personas que tienen más capacidad económica, circunstancia en la que este principio se relaciona de forma estrecha con el mandato de progresividad y el principio de justicia tributaria. Corte Constitucional, sentencia C-748 de 2009.

los pensionados que tienen una mesada igual a un *1 SMLMV*. Tal premisa la sustenta a partir de dos tablas de su autoría, en las que realiza una operación matemática de los descuentos en salud frente a dos montos de pensiones: (i) *1 SMLMV + 2%* para el año 2021 y (ii) *1 SMLMV + 6%* para el año 2022. En este sentido, concluye que la norma demandada genera ingresos netos inferiores al *SMLMV*, para el grupo de pensionados que se halla en los montos por él expuestos. A partir de dicha manifestación, considera que los textos acusados desconocen el preámbulo y los artículos 48, 53 y 363 de la Constitución.

107. La Sala Plena encontró que respecto del monto de cotización en salud para los años 2020 y 2021, a cargo de los pensionados con mesadas *>1 SMLMV* y hasta *2 SMLMV*, existe una carencia actual de objeto, pues el precepto legal demandado ya fue ejecutado y, en estos momentos, no produce efecto alguno. Por otra parte, en relación con los mismos pensionados y frente al mismo monto de cotización en salud para los años 2022 y en adelante, la demanda en general no satisfacía los requisitos de *certeza*, *pertinencia* y *suficiencia*, pues no se sustentó en un reproche que tenga un contenido verificable a partir de lo dispuesto directamente en la norma acusada, sino que apeló a un ejemplo que se deriva de su aplicación, a partir de un caso hipotético propuestos por el actor, que no corresponde al mandato general adoptado por el Legislador, ni a un rango de mesada pensional dispuesto en la ley, a saber: *1 SMLMV + 6%* para los años 2022 y en adelante.

108. Lo anterior, desconoce (i) la *carga de certeza*, porque la confrontación que se propone no se deriva del contenido verificable del rigor normativo de los textos acusados; (ii) se aparta del *requisito de pertinencia*, cuando se advierte que la Corte ha señalado que no se satisface esta carga “(...) *si el argumento en que se sostiene [la demanda] se basa en hipótesis acerca de situaciones de hecho, reales o de hipotética ocurrencia, o en ejemplos en los que podría ser o es aplicada la disposición*”<sup>142</sup>; y (iii) también incumple con la *carga de suficiencia*, por cuanto no se explica, más allá de la formulación del ejemplo propio de un control concreto, por qué el rango previsto por el Legislador, de manera *general* y *abstracta*, presenta un problema de inconstitucionalidad. Por lo demás, también se advirtió que ninguno de los cargos formulados de manera particular cumplía con los requisitos de *certeza*, *pertinencia*, *especificidad* y *suficiencia*, razón por la cual la Sala Plena determinó que la demanda no cumplía con los mínimos para adoptar un pronunciamiento de fondo y, por ello, decidió inhibirse.

### III. DECISIÓN

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 sobre la constitucionalidad de los apartes demandados previstos en el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019, tanto por ineptitud sustantiva de la demanda como por carencia actual de objeto, en los términos señalados en esta providencia.

---

<sup>142</sup> Corte Constitucional, sentencias C-189 de 2017, C-409 de 2021 y C-029 de 2022. Énfasis por fuera del texto original.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado  
*Ausente con excusa*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO  
Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General