



Sentencia 435 de 2017 Corte Constitucional

Sentencia C-435/17

Referencia: Expediente D-11588.

Demanda de inconstitucionalidad contra una expresión del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

Actor:

Humberto de Jesús Longas Londoño.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Bogotá D. C., julio 12 de 2017.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

- I. ANTECEDENTES
 1. La demanda de inconstitucionalidad
 - 1.1. Norma demandada

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, el ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño demandó parcialmente el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, cuyo texto se transcribe a continuación (subrayando lo demandado).

"LEY 100 DE 1993

(Diciembre 23)

Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 14. REAJUSTE DE PENSIONES. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que podrían tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida de que tratan los artículos 80 y 82 de esta ley cuando el aumento del salario mínimo mensual legal vigente sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el respectivo año. El Gobierno nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) otorgará aval fiscal para estas coberturas".

1. 1.2. Cargos

El accionante considera que la expresión demandada vulnera lo ordenado en el Preámbulo y en los artículos 48 (inciso 6°), 53 (incisos 2°, 3° y 5°), 334 y 366 de la Constitución Política, pues afirma que contradice tanto la obligación del Estado de mantener el poder adquisitivo constante de las pensiones, como el derecho de los pensionados de que las pensiones mantengan el poder adquisitivo constante; además de la prohibición de disminuir las mesadas pensionales. Como sustento de lo anterior, en la demanda se exponen los siguientes argumentos:

1.2.1. El accionante explica que el poder adquisitivo constante es la capacidad económica permanente de obtener bienes y servicios, y que éste a su vez se puede medir: (i) por la variación porcentual de índice de precios *a partir del año inmediatamente anterior*, como se establece en la norma demandada; (ii) por el índice *acumulado* de precios al consumidor *al final de diciembre de cada año*; o (iii) *"por la equivalencia inicial de las pensiones otorgadas en relación con el salario mínimo legal mensual vigente para cada año"*.

Sin embargo, ilustra con un ejemplo que el método de medición del poder adquisitivo constante con el que las pensiones más pierden poder adquisitivo durante los años es el establecido en las normas demandadas, seguido de la medición del reajuste por el I.P.C. acumulado al final del año, mientras el mejor, en su concepto, es *"la medición del reajuste por la equivalencia de la pensión con el SMMLV"*. Aunque al mismo tiempo

precisa que éste último en todo caso *“debe respetar la pensión máxima legal, que no puede ser superior a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes”*, según el artículo 48 constitucional.

Conforme a lo anterior, aduce que, en atención al principio de favorabilidad aplicado al derecho a mantener el poder adquisitivo de las pensiones, cuando el poder adquisitivo de las pensiones se mide según la inflación por lo menos debe tomarse como parámetro el Índice de Precios al Consumidor (I.P.C.) *al final de cada año*, pues aquel es mejor que el I.P.C. *del año inmediatamente anterior*, toda vez que éste es una *“variación porcentual”* pero no es *“el valor acumulado de precios al consumidor”*, como tampoco da cuenta de la *“variación porcentual correspondiente a cada uno de los meses del año actual”*.

Como consecuencia de lo anterior, el actor señala que con el método elegido por el legislador en la norma demandada *“las pensiones experimentan pérdida de poder adquisitivo”* o, lo que es lo mismo, *“no mantienen el poder adquisitivo constante”*, en tanto que *“[e]l ajuste de las pensiones por el Índice Acumulado de Precios al Consumidor para la vigencia actual del pago de las pensiones es superior”*. Lo que al mismo tiempo quiere decir, en su concepto, que con el método previsto el Estado no garantiza el reajuste de las pensiones que ordena el artículo 53 superior (incisos 2° y 3°), en armonía con el artículo 48 (inciso 6°), ni tampoco la seguridad social de los pensionados.

Así mismo, en la demanda se explica que, *“dada la equivalencia de la pensión con el salario mínimo legal vigente para cada año”*, si el poder adquisitivo constante de las pensiones se mide según la equivalencia inicial de las pensiones otorgadas en relación con el salario mínimo mensual legal vigente, esto debe hacerse al menos en todos los métodos de medición, pues hacerlo con base en la variación porcentual del I.P.C. del año inmediatamente anterior no mantiene el poder adquisitivo constante de las pensiones. Lo anterior, pues aquella también no es más que una variación porcentual y no *“el valor de la equivalencia inicial de la pensión otorgada en relación con el salario mínimo mensual vigente para cada año”*, además de que corresponde al año inmediatamente anterior y no al *“valor de la equivalencia inicial de la pensión otorgada en relación con el salario mínimo mensual vigente para cada año”*.

Por ende, en la demanda se sostiene que el ajuste de las pensiones por *“el Índice de equivalencias para la vigencia actual del pago de las pensiones”* es superior al ajuste previsto en la norma parcialmente demandada, esto es, al ajuste por la variación del I.P.C. del año inmediatamente anterior, ya que éste último *“ocasiona que el pensionado pierda en cada año parte de la pensión que le corresponde”* (pérdidas que el actor calcula en un porcentaje que oscila entre el 2% y el 13%), de tal forma que *“se deteriora mensualmente y cada año”* (Ibidem). Y, al mismo tiempo, reiteradamente se afirma que la libertad del legislador para cumplir con el mandato constitucional de mantener el poder adquisitivo de las pensiones no lo habilita para adoptar medios, formas o métodos que no garanticen ese propósito.

1.2.2. En segundo lugar, el actor recuerda que, según se dispone en el inciso 8° del artículo 48 superior, *“por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de las mesas de las pensiones reconocidas conforme a derecho”* (negritas en el texto de la demanda), pero que esto es precisamente lo que ocurre con la norma demandada, en tanto el reajuste anual de las pensiones conforme al mecanismo o método elegido por el legislador implica *“un deterioro continuo y permanente de la mesada pensional [...] en relación con el poder adquisitivo constante de la mesada inicial otorgada”*. Situación que el actor califica como una *“reducción real, económica y jurídica de la mesada pensional”* que, además de la norma constitucional antes citada, vulnera la *“garantía de seguridad social y la primacía de la realidad sobre las formalidades en los sujetos de las relaciones laborales”*, así como los derechos de los trabajadores; invocando también como vulnerados los incisos 2° y 5° del artículo 53 constitucional.

1.2.3. Por último, el accionante hace alusión a los artículos 334 y 366 de la Constitución Política con el propósito de destacar que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida son tanto finalidades sociales del Estado como justificación de su intervención en los servicios públicos y privados, con el propósito de racionalizar la economía. Señalando que ello justamente lo que no se logra cuando las pensiones pierden su poder adquisitivo, como ocurre en este caso como consecuencia del método de actualización elegido.

1.2.4. En resumen, en la demanda se concluye (1) que el *“reajuste de las pensiones por la variación porcentual del índice de precios al consumir del año inmediatamente anterior, no es un método de medición del poder adquisitivo de las pensiones que lo mantenga permanente, como lo requiere el artículo 48 inciso 6° de la Constitución Política”*; (2) que *“el reajuste de las pensiones según las normas demandadas, implica la reducción de la mesada pensional, por el deterioro de las pensiones reajustadas, al disminuirse la capacidad para obtener bienes y servicios; o sea, por la disminución del poder adquisitivo de la primera mesada pensional”*; y, en últimas, (3) que todo lo anterior supone *“un desmejoramiento de la calidad de vida de los pensionados”*.

3. 1.3 . Solicitud

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el accionante solicita la declaratoria de inexecutable del texto demandado pero, al mismo tiempo, que se indique que lo más favorable para el pensionado es *“la medición del poder adquisitivo constante de las pensiones por el método de medición de la equivalencia de las pensiones en relación con el Salario Mínimo Legal Vigente”*, aunque *“respetando la pensión mínima y la pensión máxima legal”*.

1. II. TRÁMITE PROCESAL

1. 2.1. Mediante auto del día 23 de agosto de 2017, el entonces magistrado sustanciador admitió la demanda de inconstitucionalidad y, en consecuencia, dispuso: (i) correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación; (ii) fijar en lista la disposición acusada, con el objeto de que fuese impugnada o defendida por cualquier ciudadano; (iii) comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministro del Interior, al Ministerio de Justicia, a la Ministra del Trabajo, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, y al Director del Departamento Nacional de Planeación; y (iv) invitar a participar dentro del proceso a las facultades de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, ICESI de Cali, Libre, Eafit de Medellín, del Atlántico, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías - Asofondos, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo - Fedesarrollo, Administradora

Colombiana de Pensiones – Colpensiones, Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP; y, finalmente, a la Confederación General del Trabajo – CGT, la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia – CUT, la Confederación de Trabajadores de Colombia – CTC, y la Confederación Democrática de Pensionados.

2.2. Por decisión de la Sala Plena de esta Corporación del 19 de enero de 2017, se aceptó el impedimento presentado por el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva para participar en el presente proceso, de tal forma que el expediente de la referencia pasó al despacho de la Magistrada María Victoria Calle Correa el 30 de enero del mismo año.

2.3. Sin embargo, en una segunda decisión adoptada el 15 de febrero del año en curso, la Sala Plena aceptó también el impedimento presentado por la mencionada Magistrada el 13 de enero, de tal forma que el expediente pasó al despacho del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez.

2.4. Finalmente, por medio del Auto 305 de 2017 la Sala Plena de la Corte Constitucional, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 899 del 27 de mayo de 2017, decidió suspender los términos de todos los procesos ordinarios de constitucionalidad, entendiendo por estos las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Constitución; la decisión sobre la constitucionalidad a la convocatoria a un referendo o una Asamblea Nacional Constituyente, previa al pronunciamiento popular; la decisión sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, consultas populares y plebiscitos del orden nacional; las demandas contra las leyes y contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno Nacional, como es el caso del presente proceso; y la decisión sobre el control automático de los proyectos de ley estatutaria. Lo anterior, para efectos de priorizar el control automático, único y posterior de constitucionalidad del que trata el literal k) del artículo 1° y el inciso 3° del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, sin perjuicio de que en todo caso la Sala se reservó la facultad de levantar la suspensión de los procesos de conformidad con la planeación que para el efecto disponga el Presidente de la Corporación.

1. 3. INTERVENCIONES

En el término de fijación en lista radicaron sus intervenciones ante esta Corporación los representantes o agentes de la Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías – Asofondos; la Academia Colombiana de Jurisprudencia; la universidades del Rosario, de Ibagué, de Antioquia y Externado de Colombia; el Departamento Nacional de Planeación - DNP; el Ministerio del Trabajo; y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Mientras que ya vencido este plazo radicaron también sus intervenciones la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, la Universidad Industrial de Santander y el Departamento Nacional de Estadística – DANE.

A continuación se pasa a resumir brevemente cada una de estas intervenciones, distinguiendo aquellas en las que se consideró que la demanda tenía la aptitud para justificar la activación de la jurisdicción constitucional, de aquellas que no.

3.1. Intervenciones que cuestionan la aptitud sustancial de la demanda

3.1.1. Si bien no solicitó expresamente que la Corte Constitucional se declare inhibida para pronunciarse sobre la demanda, la Academia Colombiana de Jurisprudencia en todo caso sí expresó argumentos que conducen a esa conclusión. En efecto, al mismo tiempo que en su escrito comenzó por calificar la demanda como “deficiente” desde el punto de vista constitucional, y esto especialmente por el hecho de considerar que ésta no ofrece una razón que indique el motivo por el cual deba preferirse el método de actualización propuesto por el actor sobre el elegido por el legislador, la citada Academia señaló que es incorrecta la manera como el accionante invoca el llamado “principio de favorabilidad”. En segundo lugar, sostuvo que en la demanda se estableció un paralelo inapropiado entre los trabajadores y los pensionados, en tanto que estos últimos precisamente ya no trabajan. En tercer lugar, advirtió que no existe una auténtica contradicción y ni siquiera es posible una confrontación directa entre la norma demandada y el artículo 53 superior. Destacó, en el mismo sentido, que “[e]l demandante insiste en aludir al ‘poder adquisitivo constante’ pero tal expresión no aparece en los textos constitucionales que considera vulnerados”. Y, finalmente, advirtió que en los artículos 334 y 336 se encuentra “más un propósito” que un mandato, y que aquel en todo caso puede alcanzarse con lo previsto en la norma demandada, mientras que el contenido del Preámbulo de ninguna forma puede verse contradicho por el artículo demandado.

3.1.2. El Departamento Nacional de Planeación, por su parte, solicitó que se profiera una decisión inhibitoria, aduciendo que el contenido de la demanda no satisface las exigencias de “precisión, suficiencia y claridad”. Para efectos de lo anterior, además de reproducir y explicar la jurisprudencia constitucional relativa al principio *pro actione* y los requisitos que debe cumplir toda demanda de inconstitucionalidad, en su intervención esta institución destacó que en la jurisprudencia constitucional ya se ha concluido: (i) que “los pensionados no cuentan con un derecho adquirido sobre el porcentaje en que se deben incrementar las pensiones, sino con meras expectativas”; (ii) que “la diferenciación en el reajuste de las pensiones señalada en el artículo 14 de la Ley 100 no implica discriminación”; y (iii) que “los pensionados no están perdiendo poder adquisitivo incluso si el valor de la pensión [es menor] en número de salarios mínimos con respecto a la primera mesada recibida” (negritas en el texto original). Finalmente, con fundamento en las mismas consideraciones y como petición subsidiaria, solicitó la exequibilidad de la norma demandada.

3.1.3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público también sostuvo en su intervención que esta Corporación debe inhibirse de hacer un juicio sustancial de la norma parcialmente demandada o que, en subsidio, debe declararla exequible. Esto, pues advirtió (i) que las pensiones ya se han venido reajustando para evitar que pierdan su poder adquisitivo; (ii) que el apartado normativo demandado responde a la libertad de configuración del legislador y, además, persigue satisfacer otros mandatos constitucionales; (iii) que el mecanismo de reajuste propuesto por el actor supondría una medida regresiva para los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad, en tanto les obligaría a ahorrar más para obtener una misma pensión mínima; (iv) que el reajuste de las pensiones no se puede comparar con el salario mínimo legal mensual vigente; (v) que la norma demandada no vulnera el principio de favorabilidad; (vi) que el IPC sí mantiene el poder adquisitivo, mientras que el SMLMV incluye otros factores y tiene propósitos adicionales a ese; y, finalmente, (vii) que lo pretendido por el accionante “vulnera el principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política” (subrayado en el texto original), pues exigiría el uso de una cantidad de recursos originalmente previstos para otros propósitos, los cuales estima en más de 2.28% del PIB, es decir, \$24 billones de pesos de valor acumulado para los próximos años.

3.1.4. Colpensiones afirmó que el actor formuló sus cargos de una manera defectuosa, en tanto que no demostró que la aplicación de la norma

demandada efectivamente implique la reducción de la mesada pensional o el desmejoramiento de la calidad de vida de los pensiones. Para justificar esta conclusión, como muchos de los intervinientes manifestó que al legislador le asiste una cierta libertad de configuración en materia de seguridad social, cuyo fundamento es el mismo artículo 48 constitucional, y a la que responde la selección del método de ajuste o actualización previsto en la norma demandada; mientras que el accionante *“pretende que se tenga[n] como parámetro de control de constitucionalidad dos modelos de medición que probablemente pueden existir en la teoría económica, pero que para efectos del control judicial no pueden ser una pauta de valoración”*. En segundo lugar, acusó los argumentos del actor de ser *“vagos, indirectos y globales”*. Y, finalmente, advirtió que el método de actualización propuesto por el accionante obedece a un punto de vista subjetivo que no permite un verdadero contraste entre la norma demandada y las normas constitucionales pertinentes.

3.1.5. Después de que hubiera vencido el término de fijación en lista, el DANE presentó una intervención en donde, si bien no tomó una posición clara y explícita sobre la norma demandada, en todo caso si explicó que el IPC *“es una estadística que mide la variación porcentual de los precios de un conjunto representativo de los bienes y servicios de consumo de los hogares del país”*, que a su vez *“permite el análisis de coyunturas económicas y la toma de decisiones de gobierno y entes privados”*. De tal manera que indicó que aquel se utiliza como factor de ajuste para los salarios y los estados financieros, así como para la solución de demandas laborales o fiscales, y para calcular la pérdida de valor adquisitivo de una moneda, los equilibrios en las partidas presupuestales nacionales y el comportamiento de una economía, entre otros.

En segundo lugar, el DANE explicó que para calcular el IPC esa entidad *“incorpora los lineamientos metodológicos internacionalmente aceptados y contenidos en el Manual de Índice de Precios al Consumidor, desarrollado por la OIT, OECD, ONU, FMI y la Oficina de Estadísticas de las Comunidades Europeas, entre otros, así como las recomendaciones internacionales de expertos de Oficinas Oficiales de Estadística”*, de tal forma que ese índice *“debe contar con información base para ser actualizado a partir de las encuestas aplicadas a los hogares, en donde es posible determinar su estructura de gasto promedio”*.

Por último, agregó que *“[l]a periodicidad [con las que] se desarrollan este tipo de encuestas debe considerar[,] entre otros, que las estructuras de consumo promedio de los hogares no se modifican en el corto plazo, así como las restricciones presupuestales, dado el tamaño de esta operación estadística”*, y esto último para efectos de justificar que *“[l]a más reciente actualización del IPC fue publicada en 2009, en tanto que la anterior se hizo en 1999”*; y luego explicar que en la actualidad el DANE esté aplicando la denominada Encuesta de Presupuesto Familiar.

3.2. Intervenciones que solicitan la exequibilidad de la norma demandada

3.2.1. Además de los argumentos favorables a una decisión inhibitoria, en su intervención la Academia Colombiana de Jurisprudencia señaló que la norma demandada en todo caso se ajusta al ordenamiento constitucional. Lo anterior, en tanto sostuvo que aquella debe interpretarse considerando los mandatos superiores en su totalidad y, particularmente, la prevalencia del interés general. Al mismo tiempo, precisó que el principio de favorabilidad al que hace alusión el actor rige exclusivamente para los trabajadores y, en este sentido, reiteró que ellos están en una situación distinta e incluso opuesta a la de los pensionados, además de agregar que *“en aspectos de seguridad social el interés general se materializa con la subsistencia y viabilidad financiera del sistema y no con los beneficios individuales de los afiliados”*. Y finalmente, destacó que en el inciso 3º del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2005 se prohíbe congelar o reducir el valor de las mesadas pensionales, que es precisamente lo que persigue la norma demandada, pero de ninguna manera se ordena mantener el poder adquisitivo constante de las pensiones al que se refiere el actor.

3.2.2. El Ministerio del Trabajo solicitó la exequibilidad del artículo parcialmente demandado. Para estos efectos, sostuvo: (i) que *“[e]l ajuste de las pensiones con la variación porcentual del índice de precios al consumidor, certificado para el DANE para el año inmediatamente anterior, garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo constante”*; (ii) que *“[e]l ajuste de las pensiones con la tasa de incremento del salario mínimo legal mensual vigente no garantiza la conservación del poder adquisitivo constante, comparando con la variación porcentual del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE, para el año inmediatamente anterior”*; (iii) que *“[l]a finalidad del incremento del salario mínimo legal mensual vigente no es servir de factor de la variación de los precios de bienes y servicios, pues también tiende a incrementar el poder adquisitivo de los salarios”*; y, por último, (iv) que la libertad de configuración legislativa en materia de seguridad social permite al legislador adoptar una decisión como la establecida en la norma demandada, tal y como se desprende del tenor del artículo 48 superior, en donde el constituyente no fijó el monto específico en que deben reajustarse las pensiones.

3.2.3. La Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías -Asofondos, por su parte, también solicitó no conceder las pretensiones del accionante, pues coincidió en señalar que el legislador tiene la libertad para establecer los elementos que permiten garantizar que las pensiones mantengan su poder adquisitivo. Al mismo tiempo, explicó que el IPC sí es una medida técnica y conducente para mantener el poder adquisitivo de las pensiones, mientras el incremento anual del salario mínimo *“no mide el mantenimiento del poder adquisitivo del dinero ni de los recursos destinados a pensiones”*. Por último, adujo que aumentar las pensiones en la misma cantidad o valor que se aumenta el SMLMV cada año tendría un impacto negativo sobre el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, en términos de cobertura, equidad y sostenibilidad.

3.2.4. La Decana (E) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué consideró que no existe mérito para declarar inexecutable la norma parcialmente demandada. Como fundamento de esta conclusión, en primer lugar argumentó que *“como se evidencia del comportamiento de la tasa de inflación y el porcentaje de ajuste del salario mínimo en los últimos años, es innegable que el IPC ha venido aumentado en proporción inferior al porcentaje en que se ha aumentado el salario mínimo, lo cual ha conllevado a que de manera gradual el valor de las mesadas pensionales que en su momento lo superaban, se equipare al monto actual del salario mínimo legal mensual vigente”*.

Sin embargo, al mismo tiempo explicó que, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-387 de 1994, lo anterior no supone que exista algún tipo de trato discriminatorio en los dos mecanismos de actualización que se establecen en el artículo 14 de la ley 100 de 1993, *“pues los mismos han sido dispuestos por el legislador para reducir la brecha de desigualdad social”*. Como también advirtió que acceder a las pretensiones de la demanda llevaría al incumplimiento de los principios fundantes del sistema general de la seguridad social en salud, pues implicaría desconocer que las pensiones, en tanto prestaciones, requieren de capacidad fiscal.

3.2.5. La Universidad Externado de Colombia solicitó la exequibilidad de la norma demandada, pues considera que aquella desarrolla los artículos 48 y 53 constitucionales. En este sentido, en la intervención de esta institución académica se reiteró que en esas normas superiores se desarrolla lo que denominó el “*macroprincipio*” de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones. Y a partir de ello concluyó que la argumentación del actor con fundamento en el principio de favorabilidad es equívoca, en tanto “*no existen dudas hermenéuticas acerca del alcance de la disposición acusada*”, sino que en la demanda “*se está dando a la norma un alcance distinto al que verdaderamente se desprende de su lectura*”.

3.2.6. La Universidad Industrial de Santander, por su parte, también encontró ajustadas al ordenamiento superior las expresiones demandadas. Lo anterior, sin perjuicio de advertir que si en un caso “*el aumento inflacionario es tan severo para [sic] una pérdida de poder adquisitivo que afecte de manera considerable al pensionado [...] el juez que conozca de dicho caso podría realizar un reajuste para proteger el mínimo vital del pensionado*”. Para sustentar esta última afirmación se remitió a lo que en su momento dijo esta Corporación respecto a porqué el incremento del SMLMV es superior al IPC y a la justificación constitucional del incremento diferencial de la pensión mínima y la pensión superior. Explicación a la que agregó que tanto las pensiones como el salario mínimo sufren una pérdida de poder adquisitivo constante por razón de la inflación.

Con fundamento en esto, la universidad indicó que “*ponderando los mecanismos de ajuste del salario mínimo al lado de la disposición acusada y la justificación del tratamiento diferencial entre éstos*”, se concluye que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 se ajusta al ordenamiento superior.

3.3. Intervenciones que solicitan la inexecutable de la norma demandada

3.3.1. La Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia concluyó que, en aplicación de los principios *pro homine* y favorabilidad, si se confirma que existe un método para la actualización del poder adquisitivo de las pensiones que sea mejor al previsto por el legislador, como es el caso del sugerido por el accionante, entonces el apartado del artículo 14 demandado debe declararse inexecutable. Para sustentar esta afirmación, en su intervención hizo alusión a la Sentencia T-953 de 2013, con el fin de señalar que esta misma Corte ha reconocido la existencia de un derecho fundamental a mantener el poder adquisitivo de las pensiones, el cual entiende que incluye, por lo menos, “*(i) el derecho a la actualización del ingreso base de liquidación de la primera mesada pensional y (ii) la garantía al reajuste periódico de las pensiones*”.

3.3.2. Con una orientación semejante intervino la profesora Adriana Camacho Ramírez, de la Universidad del Rosario, indicando que, si bien no está en condiciones de “*determinar si en efecto el demandante tiene razón o no en indicar que este es el mejor método, o que los cálculos actuariales y estadísticos que incluye en la demanda y que son el quid de su argumentación sean válidos, ciertos, o correctos*”, en todo caso considera posible concluir que los postulados del demandante son válidos, a partir de la consideración conforme a la cual en la demanda se dio cuenta de un factor adicional que nunca ha sido tenido en cuenta para la actualización de las pensiones y que considera relevante, como es el índice acumulados de precios al consumidor (IPC). En este sentido, señaló que si bien el parámetro al que acude el legislador en la norma demandada es lógico y ajustado al derecho, “[*puede*] ser que para la época de la expedición de la ley 100 de 1993 el método indicado en su artículo 14 era justo, pero también puede suceder que veintitrés años después se evidencie la necesidad de realizar un cambio en el método del reajuste pensional”.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Mediante concepto rendido el día 5 de octubre de 2016, la Procuradora General de la Nación (E) solicitó a la Corte declarar executable el apartado normativo demandado.

Para sustentar esta posición, la entonces jefe del Ministerio Público primero indicó que, en síntesis, lo que el accionante cuestiona es (i) que con la expresión demandada no se mantiene el poder adquisitivo de las pensiones, como en cambio sugiere que sí lo hace la variación porcentual del salario mínimo mensual vigente, contrariando los mandatos de los artículos 48 y 53 constitucionales en lo que tiene ver con el principio de favorabilidad en materia de interpretación de la ley laboral y en la obligación del legislativo de mantener el poder adquisitivo de las pensiones; (ii) que esa pérdida de la capacidad adquisitiva a su vez desconoce la prohibición contenida en el artículo 48 constitucional de reducir el valor de las mesadas pensiones; y (iii) que como resultado de lo anterior la norma parcialmente demandada también desmejora la calidad de vida de los pensionados, vulnerando por ello lo dispuesto en los artículos 46, 53, 334 y 366 superiores.

Hecha las anteriores precisiones, que para la vista fiscal definen el problema jurídico a resolver, en su concepto partió de explicar el contenido y alcance del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, en donde se regula el reajuste de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, utilizando como criterio la variación porcentual del IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, y fijándose un instrumento de actualización distinto únicamente para las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente. Posteriormente, precisó que en la Constitución se garantiza “*el derecho al reajuste periódico de las pensiones*” (artículo 53) pero que, en todo caso,

“el constituyente no determinó el porcentaje en que las pensiones deben aumentarse periódicamente ni el momento oportuno o circunstancias convenientes para hacerlo, razón por la cual es el legislador el que tiene la competencia para llevar a cabo su regulación, tal como lo hizo a través de la ley 100 de 1993, pues los pensionados no tienen derechos adquiridos (y mucho menos de naturaleza constitucional) sobre el factor y el momento en que se deben incrementar las pensiones”.

En segundo lugar, el ministerio público advirtió que el análisis hecho por el accionante para cuestionar la norma impugnada “*no se ajusta a la realidad*”, en tanto sostuvo que los valores del IPC y del salario mínimo no son constantes y dependen de diferentes circunstancias económicas y políticas variables, de tal forma que resulta “*imposible determinar con certeza el porcentaje en que cada uno de los factores aumentará cada año*”. De tal forma que explicó que algunas veces el IPC puede ser superior al SMLMV o a la inversa, tal y como explica que se indicó en la

Sentencia C-387 de 1994, en donde en su momento se analizó un argumento contrario al propuesto por el actor en esta oportunidad.

Siguiendo esa misma lógica, en tercer y último lugar la vista fiscal consideró oportuno indagar sobre las variaciones porcentuales de ambos indicadores en los últimos diez años y encontró que, sin perjuicio de que por regla general el SMLMV ha aumentado más que el IPC, este no fue el caso para los años 2008 y 2015, lo que consideró demostrativo de que *“la variación porcentual del índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior no siempre aumenta en proporción inferior al salario mínimo legal mensual vigente”*, aun cuando ello no sea lo constitucionalmente exigible.

1. III. CONSIDERACIONES
1. 1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Carta Política, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas, como quiera que se trata de enunciados contenidos en una ley.

1. 2. Análisis de la aptitud sustancial de la demanda

Tal y como se desprende del texto de la demanda antes resumida, el accionante considera que el hecho de que legislador haya establecido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 que todas las pensiones —esto es, tanto las pensiones de vejez o de jubilación, como las de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones—, se reajusten anualmente y automáticamente el primero de enero de cada año según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor para el año inmediatamente anterior, certificado por el DANE (como se dispone en el apartado normativo demandado), incumple e incluso contradice el fin perseguido con esa medida, como es *“mantener el poder adquisitivo constante”* de tales pensiones; además de que vulnera la prohibición constitucional de reducir las mesadas pensionales, afectando, en consecuencia, la calidad de vida de las personas pensionadas.

Frente a esta argumentación, como bien se explicó en el apartado anterior, la mayoría de las instituciones públicas privadas y públicas que intervinieron en el presente proceso, con excepción de dos (2) de las universidades particulares invitadas, consideraron que en el presente proceso no existe mérito para proferir una decisión de fondo sobre la constitucionalidad del apartado demandado del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, en razón de la ineptitud sustancial de la demanda. Por lo tanto, a continuación la Sala indicará brevemente cuáles son las exigencias mínimas que debe cumplir toda acción de inconstitucionalidad, destacando específicamente aquellas que efectivamente considera que no fueron satisfechas en este caso, sin perjuicio de entrar a analizar de fondo el único cargo que, por el contrario, considera que si puede considerarse en aplicación del principio *pro actione*.

2.1. Requisitos sustanciales mínimos que debe cumplir toda acción de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia

Casi desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, de manera pacífica, unificada y reiterada se ha indicado en la jurisprudencia constitucional, a partir de las normas constitucionales y legales pertinentes, que sin perjuicio de su carácter público y naturaleza informal la acción de inconstitucionalidad en todo caso no libera a los ciudadanos en ejercicio de sus derechos del deber de cumplir con unas cargas formales y argumentativas mínimas, al momento de pretender que se realice un control abstracto de constitucionalidad sobre determina norma de orden legal.

En el mismo sentido, en la jurisprudencia constitucional ya se ha establecido con suficiencia cuál es la relación entre el principio *pro actione* y el carácter rogado del control constitucional ordinario, específicamente para efectos de precisar en detalle qué deben ofrecer los ciudadanos, como mínimo, para efectos de que esta Corporación pueda ejercer las competencias judiciales *“estrictas y precisas”* que le corresponden, y específicamente para garantizar la supremacía e integridad de la Constitución cuando éstas se vean amenazadas por una decisión del Congreso de la República o de una resolución del poder ejecutivo que tenga fuerza material de ley.

Así, específicamente con fundamento en lo previsto en el numeral 2º del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional ha señalado en un sinnúmero de ocasiones que en toda demanda de constitucionalidad necesariamente por lo menos se deben indicar: (i) las normas legales demandadas, (ii) las normas constitucionales invocadas y (iii) las razones —claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes— por las cuales se entiende que las primeras resultan contrarias a las segundas.

En desarrollo de lo anterior, específicamente con respecto a las razones que deben sustentar una demanda de inconstitucionalidad, se tiene que, tal y como se explicó recientemente, aquellas pueden calificarse:

(i) Como claras, *“cuando la ilación de los argumentos la provee de un sentido tal que permite entender la discrepancia de los demandantes con lo aprobado por el Congreso de la República”*;

(ii) Como ciertas, *“siempre que los significados que se le atribuyan al precepto demandado deriven de su texto y no constituyan una suposición o una conjetura carente de asidero en la formulación normativa aportada por el legislador”*;

(iii) Como pertinentes, si proponen un *“cuestionamiento [que] tenga relevancia constitucional, de modo que se evidencie la posible vulneración de disposiciones de rango superior y la demanda no se limite a hacer visible un conflicto que solo se produzca entre preceptos situados en un nivel inferior al que le corresponde a la Constitución, a ventilar razones acerca de las dificultades prácticas que podría tener la ley [...] para su aplicación efectiva o a demostrar su inconveniencia política”*;

(iv) Como específicas, si están *“orientadas a explicar de qué manera la disposición acusada vulnera la Constitución”* y no a porqué el accionante considera que ellas se oponen a cualquier otro parámetro distinto, elegido a su preferencia; y, finalmente,

(v) Como suficientes, si ofrecen “los elementos indispensables para emprender el juicio de constitucionalidad solicitado y, de otra parte, si los elementos aportados logran despertar en el máximo juez constitucional una duda o inquietud mínima acerca de la posible vulneración de la Carta a causa de las acusaciones esgrimidas en la demanda”.

2.2. Deficiencias y carencias argumentativas de la demanda en el caso concreto

En el caso concreto, como antes se anotó, el accionante considera que el apartado demandado del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 contradice lo dispuesto en los artículos 48 (inciso 6°), 53 (incisos 2°, 3° y 5°), 334 y 366 de la Constitución Política. Sin embargo, para la Sala es evidente que, como bien lo advirtió en su concepto el Ministerio Público, el cargo principal se refiere a una supuesta incompatibilidad entre el apartado normativo demandado y los artículos 48 y 53 constitucionales. Mientras que la acusación de violación de las demás normas constitucionales citadas en realidad está subordinada o depende de la presunta violación de estos dos artículos, en tanto que en ellos se dispone que la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante (artículo 48, inciso 6°) y se prohíbe congelar o reducir el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho (artículo 48, inciso 8°), por una parte; y, por otra, se señala que el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales (artículo 53, inciso tercero).

En efecto, únicamente si se concluyera que lo dispuesto en la norma demandada en realidad atenta contra esas dos normas constitucionales antes mencionadas podría sostenerse que en algún sentido ésta vulnera también los principios constitucionales del derecho al trabajo y, particularmente, la dignidad humana y los derechos de los trabajadores (artículo 53, incisos 2° y 5°); así como el deber estatal de asegurar “de manera progresiva” que todas las personas, y en particular las que tienen menores ingresos, puedan acceder “al conjunto de los bienes y servicios básicos” (artículo 334); o los derechos adquiridos de los trabajadores (artículo 336).

Al mismo tiempo, es innegable que en principio no puede plantearse una confrontación directa entre estos otros artículos constitucionales y la norma parcialmente demandada sino que, precisamente, aquellas únicamente podrían resultar relevantes para el presente análisis si se entienden en armonía e incluso a la luz de los artículos 48 y 53 superiores, en tanto que únicamente éstos versan sobre el mismo asunto que es objeto específico del artículo demandado, esto es, la actualización de las pensiones.

Por lo tanto, más allá de que pueda advertirse algún de tipo de conexidad indirecta de las normas constitucionales previamente mencionadas con los cargos de la demanda, lo que aquí en primer lugar debe analizarse es si el accionante en realidad logró proponer un contraste u oposición entre los mandatos constitucionales relativos a la actualización de las pensiones y la proposición demandada del primer inciso del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, de tal forma que la Corte considera que no le es viable proferir un pronunciamiento de fondo con respecto a los cargos relativos a la supuesta infracción del Preámbulo y de los artículos 334 y 366 constitucionales, como quiera el accionante faltó a los requisitos de especificidad y suficiencia, en tanto que efectivamente no precisó en su demanda el sentido de la incompatibilidad normativa alegada, al mismo tiempo que tampoco aportó los insumos para delimitar el objeto de la controversia constitucional y permitir efectuar confrontación normativa entre el contenido normativo objeto de la acusación y el ordenamiento superior.

Ahora bien, tampoco puede pasar desapercibido que para el actor la supuesta incompatibilidad o contradicción entre la norma demandada y los dos artículos constitucionales antes mencionados (48 y 53) no resulta de que éstos ordenen o prohíban algo directamente opuesto a lo que aquella dispone o permite, sino que él considera que esos dos artículos precisamente deben interpretarse a la luz del principio de favorabilidad en materia laboral, para efectos de lo cual invoca el inciso 2° del artículo 53 superior.

En otras palabras, para él la Constitución no sólo obliga a mantener el poder adquisitivo de los recursos destinados a las pensiones, a actualizar las pensiones y a no disminuir las mesadas pensionales (artículo 48) sino que además exige que el legislador actualice *constantemente* las pensiones de la forma o a través del mecanismo o la metodología *que más convenga* a la persona pensionada, partiendo de la premisa, no demostrada, de que hay una “*equivalencia de la pensión con el salario mínimo legal vigente para cada año*”. Y es justamente por ello que se esfuerza en demostrar por qué entiende que de las distintas opciones posibles (tres específicamente) el legislador eligió aquella que, en su criterio, resulta más desfavorable para los intereses y derechos del pensionado, mientras que la que él sugiere sería la más conveniente y, *por tanto*, la que sería constitucionalmente exigible.

Sin embargo, la Sala Plena considera que al proceder de esa manera el actor hace un uso inapropiado del principio de favorabilidad en materia laboral del que trata el artículo 53 constitucional que, precisamente, lo conduce a proponer un parámetro de control constitucional inexistente, al mismo tiempo que, por esa misma razón, termina por hacer y exigir más un juicio de conveniencia que un juicio de constitucionalidad.

En efecto, sea pertinente destacar, en primer lugar, que el propio accionante explicó en su demanda que “*el artículo 53 inciso 2° de la Constitución Política establece, dentro de los principios mínimos fundamentales del trabajo, el de la situación más favorable al trabajador, en caso de duda*” y quien sostuvo, de conformidad con lo anterior, que es precisamente “*por principio de favorabilidad en la protección del derecho de los pensionados de mantener el poder adquisitivo constante de sus pensiones*” que el legislador debió optar por actualizar el valor de las pensiones con “*la medición del reajuste por la equivalencia de la pensión con el SMLMV*”, en tanto, según sus propios cálculos, éste es el método que mejor mantiene el poder adquisitivo de las pensiones.

Así, para decirlo de otra forma, pero con sus propias palabras, el actor entiende que el principio de favorabilidad también resulta aplicable a los pensionados “*porque son trabajadores en receso [...] y, porque también, uno de los principios fundamentales del trabajo es la garantía de la seguridad social*” y es precisamente a partir de esa consideración que concluye que “[e]n caso de duda en la medición del poder adquisitivo constante de las pensiones, porque no hay ley que establezca como se mide [...] debe aplicarse el método más favorable al pensionado”. Lo anterior, hasta el punto de que en su demanda no sólo solicita declarar inexecutable el apartado demandado, según el cual las pensiones “*se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor,*

certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior”, sino que incluso le pide a la Corte señalar que lo más favorable para el pensionado es “la medición del poder adquisitivo constante de las pensiones por el método de medición de la equivalencia de las pensiones en relación con el Salario Mínimo Legal Vigente”, como si este fuese expresamente el mandato constitucional.

Sin embargo, la Sala encuentra que en el inciso segundo del artículo 53 superior lo que constituyente hizo fue incluir dentro de los principios mínimos que el legislador debe tener en cuenta al momento de expedir el estatuto del trabajo, un mandato de optimización o prevalencia según el cual se debe privilegiar la “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”. De donde se desprende, con absoluta claridad, que éste principio aplica exclusivamente a los trabajadores pero, además, que se refiere a la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho, que para este caso, interpretando la demanda, serían los incisos sexto (6°) y octavo (8°) del artículo 48 constitucional, en donde expresamente se señala que la ley debe definir “los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante” y que “[s]in perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”; así como el inciso 3° del artículo 53, en el que se garantiza “el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.

Por lo tanto, la Corte considera que el actor hace un uso indebido del principio de favorabilidad para efectos de interpretar de manera equivocada, e incluso contraria a su texto, las normas constitucionales que invoca como vulneradas, en donde, como bien lo señalaron diferentes intervinientes, de ninguna manera se obliga al legislador a elegir el método de actualización de las pensiones que garantice su poder adquisitivo constante de la forma más conveniente posible. Exigencia que evidentemente tampoco puede inferirse, sin más, del principio *pro homine*, como equivocadamente lo propone la Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia en su intervención.

Así, debe recordarse que el principio constitucional de favorabilidad en materia laboral del que trata el artículo 53 Superior supone que

“cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le está permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador”.

O, como también se explicó más recientemente,

“[A] partir de los mandatos contenidos en el artículo 53 constitucional se configuran los principios de favorabilidad para el trabajador, pro operario y de condición más beneficiosa. El primero de estos principios conduce a aplicar la norma que más beneficie al trabajador ante la coexistencia de varias disposiciones vigentes que regulen una misma materia.

[...] El principio in dubio pro operario consiste en optar por la más favorables de las interpretaciones que ofrece la norma jurídica que rige la situación, cuando se presenta duda en la interpretación judicial, lo que genera incertidumbre para el juez, o, en general, al aplicador jurídico.

[...] Finalmente, el principio de la condición más beneficiosa, se torna relevante ante los tránsitos legislativos ante los cuales la adopción de una nueva norma en materia de seguridad social, puede afectar los derechos respecto de los cuales existe una expectativa legítima”.

Así, aun cuando en la jurisprudencia constitucional se ha reiterado que son las autoridades judiciales, y no el legislador, quienes se encuentran sujetas a la aplicación del principio constitucional de favorabilidad en materia laboral, y en los supuestos y bajo las condiciones antes señalados, es evidente que en el presente caso el accionante no demuestra que existan dos interpretaciones posibles de las normas constitucionales que invoca como vulneradas (y particularmente de los artículos 48 y 53 superiores), siendo una mejor que la otra. Como tampoco prueba que existan dos o más interpretaciones posibles de la norma legal parcialmente demandada, de tal manera que correspondiera al juez constitucional indicar cuál de ellas se adecuaba mejor a los mandatos constitucionales y, más específicamente, a los derechos de los pensionados y los deberes correspondientes que el Estado tiene con ellos.

3. Exequibilidad de la norma demandada. Cumplimiento de la obligación constitucional de mantener el poder adquisitivo de las pensiones

De acuerdo con lo dicho anteriormente, dando aplicación al principio *pro actione* la Sala considera que el inciso 6° del artículo 48 constitucional, de acuerdo con el cual la ley debe definir “los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”, es la única norma constitucional invocada que verdaderamente podría darse como vulnerada en caso de que fueran ciertas las acusaciones y cargos presentes en la demanda, en tanto que él precisamente cuestiona que el método adoptado por el legislador para actualizar las pensiones no considera la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, al tomar como parámetro para el reajuste la variación histórica en los precios al consumidor, y no la variación real.

Sin embargo, debe señalarse que lo que el actor pretende es que esta Corporación elimine el método elegido por el legislador para efectos de actualizar las pensiones, como regla general, y que lo sustituya por aquel que él considera que es mejor o más favorable a los intereses de los pensionados. Y esto último a pesar de que para estos efectos fue el mismo constituyente quien dio al legislador un amplio margen de autonomía política y jurídica o, en otras palabras, que la Constitución “no señala la proporción en que éstas deben incrementarse, como tampoco la oportunidad o frecuencia en que debe llevarse a cabo, quedando en manos del legislador la regulación de estos aspectos”.

En efecto, para el accionante pareciera que el legislador sí puede fijar un límite superior y un límite inferior a las pensiones, pero en cambio no puede determinar cómo actualizarlas en el tiempo. Pero es caso mencionar que al pronunciarse sobre un apartado distinto del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 pero que, en todo caso, es la excepción a la regla ahora cuestionada por el accionante, en tanto dispone que “las pensiones

cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno", esta Corte ya había sostenido que en principio incluso se ajusta al ordenamiento superior que el legislador establezca un método de actualización distinto o diferenciado para las pensiones en atención a su monto, por cuanto ello se encuentra dentro de su margen de configuración. Al mismo tiempo que, en todo caso, concluyó que específicamente las pensiones cuyo monto mensual fuese igual al salario mínimo legal mensual vigente sí debían reajustarse oficiosamente en el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por parte del Gobierno Nacional.

Así, debe destacarse que en la norma demandada el legislador particularmente estableció:

(i) Un método o mecanismos de actualización general, es decir, que aplica para todas las pensiones o tipos de pensiones, que es lo que establece el apartado demandado, como es actualizarlas conforme al índice de precios al consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior;

(ii) Una regla excepcional, que aplica únicamente para las pensiones cuyo valor equivale al salario mínimo legal mensual vigente, como es que éstas se incremente periódicamente por lo menos en el mismo porcentaje en que ese salario aumente cada año, o, según la subregla fijada por esta Corte en la Sentencia C-387 de 1994 antes citada, en el IPC del año inmediatamente anterior, en caso de que éste resulte mayor; y por último, aunque ello sea impertinente para el presente análisis,

(iii) Una autorización al Gobierno Nacional para que, si lo estima pertinente, establezca "mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras cubrir el riesgo del incremento que podrían tener las pensiones de renta vitalicia inmediata y renta vitalicia diferida de que tratan los artículos 80 y 82 de esta ley cuando el aumento del salario mínimo mensual legal vigente sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el respectivo año", así como para determinar "los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura" (Parágrafo).

Mientras que, por su parte, el artículo 48 constitucional tan sólo ordena que la ley define los medios para que los recursos que se destinan a las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

Siendo así, se tiene que en la norma demandada el legislador específicamente dispuso que el criterio o parámetro de actualización fuera el IPC en tanto que, como claramente explicó el DANE en su intervención, éste precisamente "es una estadística que mide la variación porcentual de los precios de un conjunto representativo de los bienes y servicios de consumo de los hogares del país". Pero, simultáneamente, el legislador distinguió entre las pensiones superiores e inferiores al salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), estableciendo que únicamente éstas últimas se incrementarían en el mismo porcentaje que ese salario, "con el fin de que dicho ingreso conserve su poder adquisitivo y así pueda el beneficiario satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida digna".

Lo anterior pues, como también se ha explicado en la jurisprudencia constitucional, sin perjuicio de que toda pensión "tiene como objetivo primordial proteger a las personas de la tercera edad, quienes por sus condiciones físicas, ya sea por razón de la edad o por enfermedad, se encuentran imposibilitados para obtener otra clase de recursos para su propia subsistencia y la de su familia", las personas cuya pensión no supera el valor del salario mínimo legal mensual vigente o que reciben una pensión mínima, como también se la ha denominado, "se encuentran, por razones económicas, en situación de debilidad manifiesta frente a los demás". De tal forma que ellas también requieren de un incremento periódico mínimo que, precisamente, garantice también los fines del salario mínimo, como son "satisfacer no sólo sus propias necesidades sino también las de su familia, en el orden material, social, cultural, educativo".

El accionante, sin embargo, parece ignorar esa diferencia y, al mismo tiempo, reprocha o no comparte el método de actualización de las pensiones elegido por el legislador, que en todo caso no está establecido en el texto de la Carta Política, pero como lo sostuvo el Ministerio del Trabajo, no demuestra en forma alguna que ese método efectivamente no honre el deber estatal de asegurar que "los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante" (artículo 48, inciso 6°). Deber, éste último, que la Corte destaca que incluso debe interpretarse en forma armónica con las obligaciones que también tiene el Estado de "ampliar progresivamente la cobertura de la Seguridad Social" (artículo 48, inciso 3°) y de asegurar "la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional" (artículo 48, inciso 7°, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005), como en cierta forma lo sugirieron en sus intervenciones el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Asofondos.

Así mismo, y como por su parte lo advirtió Colpensiones, el actor tampoco logró demostrar que efectivamente la aplicación de la norma demandada implique la reducción de la mesada pensional o el desmejoramiento de la calidad de vida de los pensiones. Muy por el contrario, como bien lo señaló en su intervención el Departamento Nacional de Planeación, lo cierto es que (1) los pensionados no tienen un derecho adquirido sobre el porcentaje en que se deben incrementar las pensiones, sino meras expectativas; (2) el hecho de que el legislador haya previsto un en el artículo 14 de la Ley 100 dos métodos de reajuste de las pensiones distintos, uno para las pensiones mínimas y otro para el resto de las pensiones, no implica discriminación, como antes se explicó; y, finalmente, en todo caso (3) el IPC sí sirve como indicador para mantener el poder adquisitivo, hasta el punto de que precisamente la Corte ya ha advertido que "el reajuste salarial que decrete nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira".

En este sentido, resulta pertinente llamar la atención sobre el hecho de que, como detalladamente lo explicó en su intervención, el DANE calcula el IPC basado en la comparación del costo de una canasta predeterminada de alimentos e insumos que se considera que definen el consumo básico de los colombianos. Mientras que, de manera paralela, el Estado establece año a año el salario mínimo, idealmente por vía de una negociación con los trabajadores o, en su defecto, por vía unilateral, pero no exclusivamente con el propósito de asegurar el poder adquisitivo frente a la inflación, sino también teniendo en cuenta la productividad y otros factores con el propósito de lograr objetivos de productividad y mejorar de calidad de vida. De tal manera que, de cuando le corresponda hacerlo en razón de la falta de consenso, el Gobierno Nacional debe fijar el salario mínimo

“teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC)”.

Por ende, la Corte debe llamar la atención sobre el hecho de que tampoco es correcto decir que el indicador de la capacidad de compra o poder adquisitivo corresponde a la relación entre el ingreso y el salario mínimo, como afirma el accionante, pues por definición es el IPC la medida para establecer la capacidad de compra, lo que justifica, desde el punto de vista técnico, que de manera general éste se utilice como parámetro para la actualización de las pensiones. Mientras que, como bien lo explicó Asofondos, el salario mínimo *“no mide el mantenimiento del poder adquisitivo del dinero ni de los recursos destinados a pensiones”*, que es el fin o propósito que, a manera de condición, se fija en el artículo 48 constitucional.

Por lo tanto, se concluye que además de que la propia Constitución faculta al legislador a decidir, con autonomía política, de qué manera reajustar periódicamente el valor pensiones, de tal forma que no hay lugar aquí para la aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral del que trata el artículo 53 superior, en todo caso los índices o referencias de actualización a los que acudió el legislador para actualizar las pensiones de forma diferenciada según su valor (IPC y SMLMV) tienen un origen, una explicación y unos propósitos diferentes, al mismo tiempo que se relacionan entre ellos de una forma particular.

En este sentido, no sólo es desacertado atribuirle a cualquiera de ellos el carácter o la función de parámetro de control constitucional, como lo hacer el accionante, sino que uno y otro tampoco pueden confundirse y ni siquiera puede afirmarse, sin más, que alguno de los dos resulte mejor para materializar o garantizar los deberes o derechos constitucionales existentes en materia de pensiones, como sucede en la demanda, pues como lo indicó la Universidad Industrial de Santander, incluso ambos indicadores sufren una pérdida de poder adquisitivo constante por razón de la inflación.

Al mismo tiempo que, se reitera, el constituyente impuso al legislador el deber general de actualizar el monto de las pensiones para que fuesen consistentes con el fenómeno de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, pero no impuso un modelo específico de actualización, motivo por el cual el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración para fijar las fórmulas específicas a través de las cuales se materializa este deber genérico, sin que se encuentre obligado a acoger un esquema económico que, a juicio del accionante, resulte más favorable a los intereses de los pensionados entre todos los posibles.

1. IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. Levantar la suspensión de términos, dispuesta mediante Auto 305 de 2017, en consonancia con el Decreto 889 de 2017.

SEGUNDO. DECLARAR EXEQUIBLE el apartado del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 de conformidad con el cual las pensiones *“se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior”*, por el cargo relativo a la vulneración del artículo 48 de la Constitución Política analizado en la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA CONSTANZA FAJARDO RIVERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con aclaración de voto

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Magistrado (e)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (E)

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA C-435/17

Referencia: Expediente D-I 1588

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, "*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*".

Magistrado Ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Aunque comparto la parte resolutive de la presente decisión, debo aclarar que a mi juicio los cargos formulados por el demandante resultaban insuficientes, en cuanto no lograban demostrar desde la perspectiva estadística, por qué el ajuste de las pensiones según la variación del IPC del año anterior no era una medida técnica idónea para mantener el poder adquisitivo de las pensiones, ni por qué la equivalencia inicial de las pensiones con salario mínimo legal mensual vigente sí lo era.

En particular, la demanda no tenía en cuenta que en la determinación del incremento anual del salario mínimo legal pueden influir factores distintos de la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero.

En tal sentido la demanda no generaba dudas mínimas de inconstitucionalidad de la disposición acusada, por lo cual, en virtud del principio *pro-actio*ne, la Corte tuvo que superar esta dificultad, para proferir un fallo de fondo.

Atentamente,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

Fecha y hora de creación: 2024-11-21 17:50:08