

Sentencia C-096/21

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Incumplimiento de requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

Referencia: Expediente D-13876

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, “[p]or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”

Actor: Eduardo Alfonso Correa Valencia

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Eduardo Alfonso Correa Valencia presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, “[p]or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”¹.

1. Mediante auto del 21 de septiembre de 2020, el magistrado ponente admitió la demanda, y ordenó (i) fijar en lista; (ii) correr traslado al procurador general de la Nación; (iii) comunicar la iniciación del presente proceso al presidente del Congreso de la República, así como al presidente de la República, al ministro de Justicia y del Derecho, al ministro del Trabajo y al ministro de Hacienda y Crédito Público para que intervinieran en el proceso de considerarlo pertinente; e (iv) invitar a participar a varias instituciones académicas, agremiaciones y centros de pensamiento².

1. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional -en adelante, la Corte, la Corporación o el Tribunal- a resolver la demanda de la referencia.

1. A continuación se transcribe el texto normativo acusado:

“Ley 100 de 1993

(diciembre 23)

D.O. 41.148, diciembre 23 de 1993

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

Artículo 21. Ingreso Base de Liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo.”

A. LA DEMANDA

1. El accionante considera que la norma acusada contraviene los artículos 1°, 2°, 13, 42, 46 y 51 de la Carta Política, y por lo tanto solicita a la Corte declarar su inexecutable. Como soporte de su pretensión, aduce los siguientes argumentos.

1. En primer término, advierte que los ingresos de un asalariado se reducen en un 40.77% una vez adquiere la condición de pensionado, ya que la mesada pensional equivale al 75% del ingreso base de liquidación -en adelante, IBL- correspondiente al promedio del salario devengado en los 10 años anteriores al reconocimiento de dicha prestación. A su juicio, esta disminución afecta la situación económica de los pensionados, agravada por la constante pérdida de poder adquisitivo de sus mesadas -que por lo general constituyen su único medio de subsistencia-, ya que estas se incrementan anualmente conforme a la variación del Índice de Precios al Consumidor -en adelante, IPC-, mientras que sus gastos de manutención por lo general sí aumentan en superiores proporciones.

1. Frente a este panorama, sostiene que la disminución de los ingresos de una persona como resultado de haber empezado a disfrutar de su pensión, lesiona su mínimo vital -reconocido por la Corte como derecho fundamental en sentencia T-265 de 2018-, dignidad y calidad de vida, más si se tiene en cuenta que, usualmente, los pensionados son personas vulnerables debido a su edad y a su salud. Agrega que esta situación por demás desconoce el deber del Estado de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones en los términos señalados por la jurisprudencia constitucional -sentencias C-397 de 2011 y C-1064 de 2001-, y que “no se

puede alegar la sostenibilidad financiera del sistema pensional en menoscabo de los derechos de los pensionados cuando su mínimo vital se ve afectado por el hecho de pasar de ser empleado activo a pensionado.”³ Así, insiste, si la pensión es la manera en que una población vulnerable asegura su mínimo vital y su vida en condiciones dignas, estas garantías pierden toda efectividad cuando los ingresos para materializarlas se ven reducidos en un 40% por el solo hecho de adquirir la condición de pensionado.

1. En cuanto al concepto de la violación, afirma que la libertad de configuración del Legislador no es absoluta, y que cuando una norma legal afecta derechos fundamentales, corresponde a la Corte desarrollar un juicio de proporcionalidad a fin de analizar si aquella se aviene o no a la Carta. Así, señala que la norma impugnada comporta una restricción a los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital e igualdad de una población en situación de debilidad manifiesta, y que tal injerencia en dichas garantías constitucionales no supera un examen de proporcionalidad, toda vez que (i) “la medida no justifica el medio para lograr el fin propuesto por el legislador”; (ii) “carece de idoneidad para la realización” de dicho fin; (iii) “no es necesaria ni indispensable para alcanzar su objeto”; y (iv) “afecta de manera desproporcionada la dignidad humana del destinatario de la medida y lo somete a un trato degradante que pone en peligro inminente su integridad.”⁴

A. INTERVENCIONES

1. Durante el término de fijación en lista⁵ se recibieron cinco (5) intervenciones con diversas solicitudes principales y subsidiarias, que en su mayoría sostienen que la demanda no es apta para que la Corte emita un pronunciamiento de fondo. A continuación se reseñan sus planteamientos.

1. Ministerio del Trabajo. El apoderado judicial⁶ de este ministerio ofrece un recuento del marco normativo y jurisprudencial que ha determinado el concepto, objeto y características

del derecho a la seguridad social, y añade que el sistema pensional se edifica sobre dos pilares fundamentales que considera relevantes para el análisis de la norma en discusión: la sostenibilidad financiera y la relatividad del derecho a la igualdad.

1. Así, advierte que, en virtud del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, al Estado le asiste el deber de asegurar que este sea financieramente viable, lo que a su vez implica que la ampliación de su cobertura y niveles de protección sea gradual y progresiva. Adicionalmente, pone de presente que las pensiones se financian con subsidios estatales, lo cual explica que el monto o la tasa de reemplazo de las pensiones no equivalgan al 100% del ingreso laboral del cotizante. Esto lo conduce a afirmar que si bien el sistema pensional se rige por los principios de progresividad, igualdad y dignidad, estos no se vulneran con la fijación de límites razonables, “si esas restricciones buscan la prevalencia del interés colectivo depositado en el sistema, facilitando la ampliación progresiva de la cobertura del servicio público de seguridad social, que hace parte de la libertad de configuración del legislador y no vulnera principio constitucional alguno.”⁷

1. De otra parte, en cuanto al derecho a la igualdad en materia pensional, sostiene que este no se vulnera por la fijación de tasas de reemplazo de la pensión, ya que estas se justifican ante la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, tal y como lo ha referido la Corte en sentencias C-155 de 1997, T-729 de 1998 y C-760 de 2004. Por consiguiente, el juicio de igualdad para evaluar la constitucionalidad de la norma impugnada debe privilegiar el interés colectivo y asegurar los principios fundantes del sistema pensional. Esto a su vez lleva a desestimar la pretensión del accionante, ya que la norma acusada se ajusta a la Carta, en tanto permite distribuir los recursos destinados al cubrimiento de estas prestaciones de una manera equitativa y sostenible.

1. Por último, advierte que el accionante no cumplió con la carga de argumentar en debida forma las razones por las que a su juicio la norma contraría la Constitución, puesto que se limitó señalar escuetamente los artículos superiores que considera vulnerados, a citar

jurisprudencia y a plantear comentarios y percepciones personales sobre el impacto del artículo demandado, sin expresar los argumentos jurídicos concretos dirigidos a fundamentar su petición de inexecutable. En consecuencia, solicita a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo debido a la ineptitud sustantiva de la demanda, o en su defecto declarar la executable del artículo acusado.

1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Sus apoderadas⁸ intervienen conjuntamente para solicitar, como petición principal, fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, y en subsidio, la declaratoria de executable del artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

1. Como primer punto, ponen de presente que mediante sentencia C-714 de 1998 esta Corporación declaró la executable simple de la norma en cuestión, al resolver una demanda de inconstitucionalidad fundamentada en razones diversas a las que ahora se plantean. Por consiguiente, consideran que le compete a este Tribunal determinar si en el presente caso se configura o no cosa juzgada constitucional.

1. Dicho lo anterior, las intervinientes aducen que la demanda es inepta, por cuanto no reúne los presupuestos argumentativos requeridos para que la Corte se pronuncie de fondo sobre los cargos propuestos. A este respecto, alegan ausencia de suficiencia y especificidad porque el actor se contrae a comparar los ingresos de un asalariado y de un pensionado, pero no indica cómo la diferenciación que pregonaba es fruto de la norma demandada, ni expone por qué ello afecta la dignidad humana, la igualdad y la especial protección del adulto mayor, como tampoco efectúa un ejercicio de confrontación entre el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 y los artículos constitucionales que considera vulnerados. Añaden que la demanda carece de claridad, porque no presenta una argumentación comprensible y coherente a propósito del supuesto desconocimiento de los artículos 1º, 2º, 13, 42, 46 y 51 de la Constitución.

1. En similar sentido, y en lo que concierne al cargo por violación del principio de igualdad, manifiestan que este adolece de claridad, por cuanto no precisa por qué razón son comparables los trabajadores activos y los pensionados, cuando, por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que unos y otros se encuentran en situaciones distintas. Señalan que la demanda tampoco argumenta en qué consiste el trato diferencial creado por la norma acusada, ni precisa los motivos por los que el alegado tratamiento diferencial contraviene el ordenamiento superior.

1. Por otro lado, advierten que la demanda también carece de certeza, porque la alegada reducción en los ingresos del trabajador una vez adquiere la condición de pensionado, no es una consecuencia de la norma en discusión. Al respecto, precisan que el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 se limita a establecer el IBL, mas no es el único factor que determina el monto de la mesada pensional, toda vez que en su cuantificación inciden otras variables cuya exequibilidad ya ha sido declarada por esta corporación.⁹ Por tanto, sostienen que la demanda se estructura a partir de una interpretación errónea e incompleta del artículo en discusión.

1. Finalmente, y como respaldo de su pretensión subsidiaria, afirman que la norma acusada en todo caso es exequible, pues es producto de la potestad configurativa del Legislador en materia de seguridad social, y su contenido respeta las condiciones fijadas en el artículo 48 de la Carta sobre el monto de la prestación pensional. Añaden que, lejos de resultar lesiva de las garantías fundamentales del trabajador, la fórmula de liquidación del IBL contenida en el artículo demandado es beneficiosa para este, porque se centra en el periodo de su historia laboral en que resulta más probable en que registre mayores ingresos¹⁰. Y en caso de que al trabajador le resulte más beneficioso liquidar el IBL con base en la totalidad de su historia laboral y no en el promedio de los últimos 10 años, la norma acusada lo faculta para elegir entre una y otra alternativa de liquidación. Por consiguiente, el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 protege adecuadamente los derechos de los pensionados, sin que resulte viable ni equitativo equiparar la mesada pensional con el último ingreso base de cotización, como

parece sugerirlo el actor.¹¹

1. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI. La presidenta del Comité Ejecutivo y la directora ejecutiva de la Cámara de Servicios Legales de esta agremiación¹² solicitan a la Corte inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo por ineptitud sustancial de la demanda, y, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la norma acusada. Sus planteamientos se reseñan a continuación.

1. En cuanto a su petición principal, consideran que los cargos propuestos por el actor carecen de (i) certeza, porque la diferencia entre el monto de la mesada pensional y el último ingreso laboral del cotizante no es producto de la metodología para calcular el IBL sino de la tasa de reemplazo regulada en una norma distinta a la demandada; y (ii) especificidad, porque la argumentación del actor se basa en apreciaciones subjetivas y suposiciones que no dan cuenta de las razones por las cuales el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 resultaría inconstitucional.

1. Como soporte de su pretensión subsidiaria, sostienen que la norma en discusión se ajusta a la Carta Política, por cuanto es respetuosa del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, se enmarca en el amplio poder configurativo del Legislador en materia de seguridad social, y supera un examen de proporcionalidad. Sobre este último aspecto, precisan que la norma busca lograr un fin constitucionalmente válido, como es el acceso universal a la protección en seguridad social, es necesaria, al no existir mecanismos menos restrictivos para lograr tal propósito, y es proporcional, ya que el trato desigual entre el trabajador activo y el pensionado no sacrifica valores y principios superiores a aquél que se pretende salvaguardar. Adicionalmente, destacan que la disminución en el ingreso mensual de una persona una vez adquiere su condición de pensionado, no implica per se una afectación inmediata de sus garantías fundamentales.

1. Con respecto a los cargos, considera que la Corte debe (i) estarse a lo resuelto en sentencia C-714 de 1998 frente a la presunta violación del artículo 13 de la Carta; (ii) declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo respecto del supuesto quebrantamiento de los artículos 42 y 51 ibidem; y (iii) en cuanto a la alegada trasgresión de los artículos 1°, 2° y 46 ibídem, declarar la exequibilidad condicionada del artículo acusado, en el entendido de que el IBL “descrito en la norma acusada aplica para las pensiones de vejez del sector privado en donde el promedio de salarios o rentas cotizadas durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión conlleve a una mesada pensional que garantice el mínimo vital del pensionado y el estado [sic] no tenga que financiarlas mensualmente en más de un 10% de su valor”¹³. Esto, en atención a que, en su criterio, la norma actualmente no garantiza los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad y mantenimiento del poder adquisitivo, lo que a la postre perjudica los derechos de las personas de la tercera edad.

1. Adicionalmente, propone exhortar Congreso para que mediante una ley modifique el sistema pensional a fin de ajustarlo a la expectativa de vida y capacidad laboral actual de los cotizantes, favorezca la equidad y el interés general, y garantice a todos los nacionales la posibilidad de acceder a una pensión que asegure su mínimo vital hasta su fallecimiento. Y en caso de que el Congreso no atienda el exhorto, solicita se ordene al Gobierno nacional reglamentar la Ley 100 en el sentido de definir el IBL aplicable a las pensiones del sector privado distintas a la que sería regulada mediante la exequibilidad condicionada que plantea.

1. Universidad del Rosario. A través de uno de sus docentes¹⁴, este centro académico expone el objeto y alcance de la norma acusada, e indica que esta fue reglamentada por el artículo 2.2.1.3.1. del Decreto 1833 de 2016. Adicionalmente, anota que el artículo demandado respeta el principio de proporcionalidad porque establece dos metodologías de cálculo del IBL, y le permite al cotizante optar por la que le resulte más favorable; busca reflejar un promedio de los ingresos del cotizante dentro de los 10 años anteriores al

reconocimiento de la pensión a partir de la información consignada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, y considera que respecto de la norma en discusión se configura el fenómeno de cosa juzgada formal y material, toda vez que la Corte declaró su exequibilidad mediante sentencia C-714 de 1998.

A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. El Ministerio Público refiere que la demanda no es apta para que la Corte emita pronunciamiento de fondo porque carece de certeza, especificidad y suficiencia. Aduce que el cargo se construye a partir de una supuesta vulneración del derecho a la igualdad debido a la reducción notable en los ingresos del trabajador una vez accede a la pensión de vejez, lo que resulta violatorio de las garantías fundamentales del adulto mayor. Sin embargo, no se precisan las razones por las cuales la norma en cuestión resulta contraria a la Carta, menos cuando de la norma censurada no se deriva necesariamente la reducción de los ingresos del pensionado, ya que aquella se ocupa de establecer la forma de determinar el IBL y no del monto definitivo de la pensión.

1. De otra parte, advierte que la demanda no satisface las exigencias argumentativas del cargo por violación del principio de igualdad, ya que no identifica con precisión el criterio de comparación ni las razones por las que los trabajadores activos y los pensionados se encuentran en una situación jurídica y fáctica asimilable. Esto impide establecer si existe o no un trato discriminatorio, y si este contraviene la Constitución. Por estas razones, solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo.

1. Con base en lo expuesto, a continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la demanda en referencia:

Interviniente

Fundamento de la intervención

Solicitud

Procuraduría General de la Nación

La demanda incumple las exigencias de certeza, especificidad y suficiencia, porque se basa en una interpretación equivocada del alcance del artículo acusado, y no se exponen las razones por las que este es contrario a la Constitución.

Inhibición

Presidencia de la República & Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La sentencia C-714 de 1998 declaró la exequibilidad de la norma en cuestión, por lo que debe la Corte analizar si se configura o no cosa juzgada.

La demanda carece de certeza, claridad, especificidad y suficiencia, pues la norma acusada no es la que determina el monto de la pensión, y la argumentación del actor no permite identificar cuáles son las razones por las que, a su juicio, el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 es contrario a la Carta.

Con todo, la norma en cuestión se ajusta a la Constitución, porque protege adecuadamente los derechos de los pensionados dentro del marco de sostenibilidad financiera que caracteriza el sistema pensional.

Inhibición o en su defecto exequibilidad

Ministerio del Trabajo

La demanda no precisa las razones por las cuales la norma acusada vulnera la Constitución. Su argumentación se basa en apreciaciones personales, no jurídicas.

El artículo 21 de la Ley 100 de 1993 se ajusta a la Carta porque esta ha dispuesto que el sistema pensional sea financieramente sostenible, lo cual impide que la tasa de reemplazo de la pensión corresponda al 100% del último ingreso laboral del cotizante.

Inhibición o en su defecto exequibilidad

La demanda incumple los requisitos de certeza y especificidad porque la disminución de los ingresos del pensionado no es producto de la norma acusada, sino de la tasa de reemplazo que se aplica al IBL. Además, el actor se fundamenta en apreciaciones subjetivas y suposiciones, y no en razones jurídicas.

En todo caso, la norma es exequible, porque se enmarca en la potestad configurativa del Legislador y supera un examen de proporcionalidad.

Inhibición o en su defecto exequibilidad

Universidad del Rosario

La norma respeta el principio de proporcionalidad porque establece dos metodologías de cálculo del IBL, y busca que ése refleje el promedio de ingresos del cotizante en los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión.

Existe cosa juzgada formal y material porque la Corte declaró la exequibilidad del artículo acusado en sentencia C-714 de 1998.

Cosa juzgada

Harold Sua Montaña

Existe cosa juzgada respecto del cargo por violación del artículo 13 de la Carta -sentencia C-714 de 1998-.

La demanda es inepta respecto de los cargos por violación de los artículos 42 y 51 de la CP.

En cuanto a la violación de los artículos 1°, 2° y 46 de la Carta, se debe declarar la exequibilidad condicionada de la norma, a efectos de que la metodología de cálculo del IBL asegure el mínimo vital del pensionado, sin que al Estado le corresponda financiar más del 10% del valor de la mesada pensional.

Cosa juzgada, inhibición, exequibilidad condicionada

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que se trata de una norma contenida en una ley de la República.

A. CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. En atención a los reparos formulados por la mayoría de los intervinientes acerca de la aptitud de la demanda de inconstitucionalidad, la Sala se ocupará en primer término de determinar si aquella satisface las exigencias de, claridad, certeza, especificidad, y pertinencia y suficiencia, ya que, de echarse de menos alguno de estos requisitos, no habría mérito para que la Corte se pronuncie de fondo acerca de la constitucionalidad de la norma

acusada.

1. Con este objeto, cabe recordar que los artículos 40.6 y 241.4 de la Carta Política legitiman a todo ciudadano colombiano para demandar la exequibilidad de las leyes a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Se trata de un mecanismo regido por el principio *pro actione*¹⁵, según el cual “‘cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante y en ese orden de ideas se admita la demanda y se produzca un fallo de mérito’. No obstante, la propia Corte ha reconocido que dicho principio ‘no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla’.”¹⁶ De manera que el citado principio ciertamente libera el ejercicio de esta acción de rigores formales y técnicos, pero no releva al demandante de cumplir con una mínima carga argumentativa dirigida a justificar las razones por las cuales la norma impugnada se considera contraria a la Carta -artículo 3 del Decreto 2067 de 1991-.

1. En sentencia C-1052 de 2001, esta corporación precisó el alcance de dicho deber persuasivo, señalando que los cargos de inconstitucionalidad que deben satisfacer los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, para que la Corte pueda entrar a examinarlos de fondo. Las exigencias decantadas en el citado proveído, reiterado en múltiples pronunciamientos¹⁷, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Requisito

Contenido

Claridad

“[H]ilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”.

Certeza

“[Q]ue la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente¹⁸ ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’¹⁹ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda²⁰.”

Especificidad

Las razones presentadas “definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’²¹ (...) resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’²² que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.”

Pertinencia

“[E]l reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”

Suficiencia

“[E]xposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

1. Adicionalmente, esta corporación ha señalado que la estructuración adecuada y completa de un cargo por violación del artículo 13 de la CP exige que el demandante (i) identifique cuáles son las personas comparables y a partir de qué parámetro relevante -patrón de

igualdad-; (ii) explique en qué consiste el trato discriminatorio que la norma establece; y (iii) presente las razones por las cuales dicho trato resulta desproporcionado o irrazonable²³. De no cumplirse con esta carga argumentativa, se ha de entender que el cargo no es apto, y por tanto no amerita un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte.

1. El cumplimiento de estas exigencias de aptitud de los cargos se verifica inicialmente en el momento en que el magistrado sustanciador decide sobre la admisibilidad de la demanda. Empero, esto no impide que la Sala Plena, a la hora de resolver la cuestión y como resultado de sus deliberaciones, concluya que los cargos adolecen de esa aptitud sustantiva requerida, evento en el cual se impone la adopción de un fallo inhibitorio²⁴. No se trata de obstaculizar el ejercicio de esta acción ciudadana, sino de propender por su uso racional y eficiente, ya que la presunción de constitucionalidad que se predica de las normas jurídicas exige que el control que le corresponde acometer a la Corte sólo se active cuando el accionante proponga cargos que generen al menos una mínima duda sobre la validez de la norma acusada, y que por tanto justifiquen la apertura del debate.

1. A la luz de los parámetros expuestos, la Sala constata que la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Eduardo Alfonso Correa Valencia en contra del artículo 21 de la Ley 100 de 1993 no es apta para provocar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corporación, toda vez que, tal como lo adujeron varios de los intervinientes, ésta no cumple con todos los citados presupuestos. Obsérvese:

1. Certeza. La demanda carece de certeza porque parte de premisas que no están contenidas en la norma que cuestiona. El artículo 21 de la Ley 100 de 1993 regula el método de cálculo del IBL, pero, como lo anotaron varios de los intervinientes, este no es el único factor que determina el monto de la pensión de vejez. De acuerdo con lo establecido en la citada Ley 100, la cuantificación de esta prestación depende en gran medida del régimen pensional

aplicable, pues uno y otro establecen distintas reglas para la fijación de la pensión. Así, mientras que en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida -en adelante, RPMPD- el monto de la mesada equivale a un porcentaje del IBL o tasa de reemplazo que varía según el número de semanas cotizadas y el nivel de ingresos de cotización -art. 34-, en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -en adelante, RAIS- la cuantía de esta prestación “dependerá de los aportes de los afiliados y empleadores, sus rendimientos financieros y de los subsidios del Estado, cuando a ello hubiere lugar” -art. 60-, así como de la modalidad elegida por el pensionado, que podrá ser de renta vitalicia inmediata, retiro programado, retiro programado con renta vitalicia diferida o las demás que autorice la Superintendencia Financiera -art. 79-. Adicionalmente, para ambos regímenes, el monto de la pensión también es objeto de ajuste anual conforme a la variación del IPC -art. 14-.

1. La corporación ha precisado que la certeza del cargo de inconstitucionalidad exige, entre otros aspectos, que el actor “ataque la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda”²⁵. Como ha quedado visto, este requisito se incumple en el presente caso toda vez que los cuestionamientos del actor recaen sobre la fórmula de liquidación de la pensión de vejez, mientras que el artículo demandado se contrae a definir el método para calcular el IBL, el cual, se insiste, es apenas uno de los insumos para la cuantificación de dicha prestación. El hecho de que el monto de la pensión en muchos casos resulte siendo inferior al de los ingresos percibidos por el trabajador durante su vida laboral, no es una consecuencia de la forma en que el artículo acusado prevé la determinación del IBL, sino de la tasa de reemplazo – para el caso del RPMPD- o del valor del monto cotizado y de la modalidad de pensión elegida -tratándose del RAIS-, asuntos estos que se encuentran regulados, no en la norma demandada, sino en los artículos 34, 60 y 79 de la Ley 100 de 1993, los cuales no fueron objeto de censura.

1. Especificidad. El demandante asevera que el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 es inconstitucional porque la disminución de los ingresos del trabajador una vez se pensiona afecta su dignidad humana, su mínimo vital y el de su familia. Para la Sala Plena, esta argumentación no constituye un verdadero cargo de inconstitucionalidad respecto de los

artículos 1°, 2°, 13, 42, 46 y 51 superiores que se aducen quebrantados, como se ilustra a continuación:

Norma constitucional que se aduce vulnerada

Consideración

Art. 1 (principio de dignidad humana)

El accionante no explica de qué manera concreta la fórmula para calcular el IBL desconoce la dignidad humana como principio fundacional del Estado. Sus planteamientos se dirigen a cuestionar las consecuencias de la regulación legal del monto de la pensión de vejez, pero esta censura, además de abstracta y global, no guarda relación directa con el contenido normativo del artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

Art. 13 (derecho a la igualdad)

El actor omite precisar cuál es el patrón de igualdad que lo lleva a aseverar que a pensionados y trabajadores se les debe dispensar el mismo de trato en lo que a sus ingresos respecta, máxime cuando su regulación legal y su financiación es distinta. La concreción del cargo por violación del artículo 13 superior exige un desarrollo argumentativo en torno a (i) la identificación de los sujetos comparables, (ii) la existencia del trato diferenciado y (iii) las razones por las cuales éste resulta injustificado, el cual se echa de menos en la demanda en cuestión.

Art. 2 (fines esenciales del Estado)

Art. 42 (derecho a la familia)

Art. 46 (derecho de las personas de la tercera edad a recibir protección y asistencia)

Art. 51 (derecho a la vivienda digna)

El demandante no precisa razones puntuales y específicas sobre la forma en que el método de cálculo del IBL regulado en la norma acusada desconoce el contenido de estos artículos.

1. Pertinencia. Aunque el demandante afirma que el artículo acusado desconoce normas de rango superior, sus argumentos no proponen un juicio de confrontación entre estas y aquel, lo que impide concluir que sus reproches tengan relevancia constitucional. Frente a los cargos por violación de los artículos 1° y 13 de la Carta, el actor se limita a reiterar pronunciamientos de la corporación acerca del contenido y alcance del principio de dignidad humana y del derecho fundamental a la igualdad, pero no fundamenta, a partir de estos contenidos normativos, las razones por las que considera que el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 los contradice. Frente a las restantes normas constitucionales que alega quebrantadas - artículos 2°, 42, 46 y 51 CP-, la demanda no plantea ningún tipo de argumento sobre la razón de su vulneración.

1. Suficiencia. Por razones semejantes a las ya referidas, encuentra la Sala que los cargos propuestos por el actor carecen de suficiencia. Las falencias que estos que presentan en cuanto a su claridad, certeza, especificidad y pertinencia conllevan a colegir que la argumentación del actor no suscita una mínima duda sobre la constitucionalidad del artículo cuestionado, y por ende carece de aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte.

1. En conclusión, los planteamientos esgrimidos por el accionante Eduardo Alfonso Correa Valencia para impugnar la constitucionalidad del artículo 21 de la Ley 100 de 1993 no satisfacen todos los criterios fijados por esta Corporación para cumplir con el requisito previsto en el artículo 2.3 del Decreto Ley 2067 de 1991, en cuanto a que las demandas de inconstitucionalidad deben contener las razones por las cuales los artículos acusados son contrarios a la Carta. Puntualmente, la argumentación propuesta carece de la claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia requeridas para considerar la aptitud sustantiva de los cargos, y, en consecuencia, se impone la adopción de un fallo inhibitorio.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Correspondió a la Corte Constitucional conocer una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 21 de la Ley 100 de 1993, que se ocupa de regular el método para calcular el ingreso base de liquidación para las pensiones de vejez. A juicio del actor, esta norma es contraria a los artículos 1°, 2°, 13, 42, 46 y 51 de la Constitución, porque genera una reducción notable en los ingresos de los trabajadores una vez se pensionan, lo cual a su vez desconoce la dignidad humana y el derecho al mínimo vital de estos últimos y de sus núcleos familiares.

1. La Corporación examinó los cargos propuestos por el demandante y encontró que carecen de (i) claridad, pues se basan en planteamientos casuísticos y subjetivos que impiden comprender las razones de la presunta inconstitucionalidad; (ii) certeza, porque parten de una interpretación equivocada de la norma acusada; (iii) especificidad, toda vez no precisan la manera concreta en que esta quebranta las normas constitucionales que se consideran vulneradas; (iv) pertinencia, en la medida en que no permiten una confrontación entre el contenido del artículo cuestionado y las normas constitucionales presuntamente infringidas ; y (v) suficiencia, por cuanto no generan tan siquiera una mínima duda sobre la constitucionalidad del artículo cuestionado. Por consiguiente, la Sala Plena determinó que la demanda era inepta, y, consecuentemente, decidió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda de inconstitucionalidad de Eduardo Alfonso Correa Valencia en contra del artículo 21 de la Ley 100 de 1993, “[p]or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 El accionante señaló en la demanda que la norma acusada fue modificada por el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019. Sin embargo, al momento de admitir la demanda, el magistrado sustanciador constató que (i) el texto normativo transcrito corresponde a la redacción original del artículo 21 de la Ley 100 de 1993; (ii) el artículo 142 de la Ley 2010 de 2019 no modifica el citado artículo 21 de la Ley 100 de 1993, sino que adiciona un quinto párrafo al artículo 204 de la misma Ley, referido al valor de las cotizaciones mensuales en salud al régimen contributivo a cargo de los pensionados; y (iii) los argumentos del actor se refieren exclusivamente al artículo 21 de la Ley 100 de 1993. Por consiguiente, el magistrado sustanciador admitió la demanda bajo el entendido de que se dirige únicamente en contra de este último artículo.

2 Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías, Centro de Investigación Económica y Social – Fedesarrollo, Cámara de Servicios Legales de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, Observatorio del Mercado del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Libre, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana y Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

3 Página 13 del archivo que contiene la demanda de inconstitucionalidad.

4 Páginas 28 y 29, ibídem.

5 Según los registros de la Secretaría General, la fijación en lista del presente proceso corrió entre el 2 y el 16 de octubre de 2020.

6 Johnny Alberto Jiménez Pinto, Asesor Código 1020 Grado 10° del Ministerio del Trabajo.

7 Página 8 del archivo que contiene el escrito de intervención.

9 Sobre este punto, se precisa en el escrito de intervención que “es necesario considerar otros elementos como la tasa de reemplazo, la densidad de cotizaciones, el Ingreso Base de Cotización, y la existencia del mecanismo para preservar el poder adquisitivo de las pensiones ...al igual que una serie de variables económicas y actuariales como la rentabilidad esperada de los capitales, la edad de pensión, el promedio de vida de las personas y de sus beneficiarios, entre otros elementos que la demanda ignora en sus cuestionamientos y que omite referir, varios de ellos que individualmente analizados ya han sido declarados constitucionales.” Página 19 del archivo que contiene el escrito.

10 Según el análisis de la curva promedio de salarios medios nacionales elaborado por la Subdirección de Pensiones – Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Páginas 22 a 24 del archivo que contiene el escrito de intervención.

11 Sobre este particular, las intervinientes traen a colación la sentencia C-258 de 2013, en la que esta corporación declaró la inexequibilidad las normas de ciertos regímenes especiales de pensión que autorizaban calcular el IBL según los ingresos del último año laborado, tras considerar que tal metodología generaba beneficios manifiestamente desproporcionados, violatorios de los principios de solidaridad e igualdad.

12 María del Rosario Gómez y Claudia Amore Jiménez, respectivamente.

13 Página 5 del archivo que contiene el escrito de intervención.

14 Iván Daniel Jaramillo Jassir, profesor del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social e Investigador del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario.

15 Este principio “propende por un acceso abierto a los instrumentos del control constitucional, teniendo en cuenta, primero, que según la propia Carta Política, estas acciones pueden ser propuestas por cualquier ciudadano, y segundo, que las mismas apuntan a garantizar un asunto de primer orden como es la supremacía e integridad de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico.” Corte Constitucional, sentencia C-264 de 2019.

16 Corte Constitucional, sentencia C-609 de 2017.

17 Corte Constitucional, sentencias C-1031 de 2002, C-1042 de 2003, C-1177 de 2004, C-798 de 2005, C-507 de 2006, C-401 de 2007, C-673 de 2008, C-713 de 2009, C-840 de 2010, C-807 de 2011, C-909 de 2012, C-083 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 2018, C-165 de 2019, C-094 de 2020, entre otras.

18 Nota al pie número 25 de la sentencia C-1052 de 2001: “Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues ‘del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella’.”

19 Nota al pie número 26 de la sentencia C-1052 de 2001: “Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 ‘por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales’, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.”

20 Nota al pie número 27 de la sentencia C-1052 de 2001: “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.”

21 Nota al pie número 29 de la sentencia C-1052 de 2001: “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.”

22 Nota al pie número 30 de la sentencia C-1052 de 2001: “Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una

demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.”

23 Al respecto, ver, entre otras, sentencias C-913 de 2004, C-841 de 2010, C-283 de 2014, C-257 de 2015, C-117 de 2018 y C-345 de 2019.

24 La Corte ha precisado que el análisis de aptitud de la demanda es pertinente también al momento de resolver el fondo de la cuestión, “...a pesar de que la acción de inconstitucionalidad hubiera sido admitida, toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales como la de intervención ciudadana y emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrían llevar a una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional”. Sentencia C-542 de 2017. En este mismo sentido, sentencias C-1300 de 2005, C-1128 de 2008, C-456 de 2012, C-104 de 2016, C-220 de 2019, C-035 de 2020, entre otras.

25 Corte Constitucional, sentencia C-886 de 2010.