TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-227/23

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por cargos distintos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN MATERIA PENSIONAL-Alcance y contenido

La Corte Constitucional reconoce que el sistema de seguridad social en pensiones persigue el fin de procurar el bienestar y mejorar la calidad de vida de las personas a través de la protección de las contingencias que surgen por la vejez, la invalidez o la muerte. Además, esta Corte define la pensión como “una prestación monetaria [cuya] función es la de proveer los medios económicos suficientes para el cubrimiento de las necesidades básicas de las personas” de forma tal que el pensionado y su núcleo familiar “tengan asegurado un nivel de vida cercano al que tenían antes del acaecimiento de la contingencia que tuvo como consecuencia el reconocimiento de la prestación”.

DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN MATERIA PENSIONAL-Subreglas jurisprudenciales

DERECHO AL MINIMO VITAL-Reiteración de jurisprudencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de especificidad y suficiencia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PENSIONAL-Jurisprudencia constitucional

En ejercicio de su libertad de configuración legislativa, el legislador está facultado para escoger los medios que garanticen razonablemente el poder adquisitivo constante de los recursos destinados a pensiones, es decir, para definir las fórmulas de indexación periódica de las mesadas pensionales. El Congreso de la República también puede establecer tratos

diferentes en función del monto de dichas prestaciones sociales con el fin de garantizar el derecho a la vida digna de los pensionados que devengan mesadas mensuales equivalentes al salario mínimo. En cualquier caso, según la jurisprudencia de esta Corporación, la Constitución no le impone al legislador el deber de elegir el método de indexación que resulte más favorable a los intereses de los pensionados

MESADA PENSIONAL-Actualización e indexación con base en la variación del IPC certificado por el DANE

PENSIONES-Reajuste

REAJUSTE DE PENSIONES SUPERIORES AL SALARIO MÍNIMO-Actualización conforme a la variación porcentual del IPC no vulnera derecho a la vida digna ni al mínimo vital

La Sala Plena considera que la expresión acusada, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, no vulnera los artículos 1 y 2 de la Constitución, pues prevé una fórmula de aumento de las mesadas superiores al salario mínimo que sí permite mantener razonablemente el poder adquisitivo de las mesadas pensionales. Además, el método allí previsto no afecta la cobertura ni la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y procura que, en la mayor medida de lo posible, los pensionados reciban los recursos necesarios para vivir en condiciones dignas, teniendo en cuenta las limitaciones fácticas y económicas del sistema general de pensiones. Así, la expresión normativa estudiada no implica una reducción de la capacidad de compra de los pensionados con mesadas superiores al salario mínimo que les impida a esas personas sufragar los costos de sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar, de conformidad con sus respectivas posiciones socioeconómicas. Por lo tanto, esta Corporación concluye que, al adoptar la fórmula de indexación pensional consagrada en el apartado normativo acusado, el Congreso de la República actuó dentro de los límites del amplio margen de configuración legislativa que tiene en la materia.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-227 de 2023

REF: Expediente D-14903.

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993, “[p]or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Eduardo Alfonso Correa Valencia.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de junio de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. I) ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Eduardo Alfonso Correa Valencia formuló una demanda de inconstitucionalidad en contra de la expresión “según la variación porcentual del índice de precios al consumidor”, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por desconocer los artículos 1, 2, 13, 42, 46 y 51 de la Constitución Política.

2. En la sesión virtual del 18 de agosto de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartió el proceso de constitucionalidad al despacho de la magistrada Natalia Ángel Cabo. A través del auto del 7 de septiembre de 2022, la magistrada ponente inadmitió la demanda por el incumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, especificidad y suficiencia y le indicó al actor los asuntos que debía subsanar para su admisión.

3. Una vez presentado el escrito de corrección, a través del auto del 29 de septiembre de 2022, la magistrada Ángel Cabo: (i) admitió la demanda formulada en contra de la

disposición cuestionada únicamente por el cargo relacionado con la presunta vulneración del derecho a la vida digna, contenido en los artículos 1º y 2º de la Constitución, y (ii) rechazó los cuestionamientos por la presunta vulneración de los artículos 13, 42, 46 y 51 superiores. En efecto, en el escrito de corrección, el actor expresamente desistió sobre los cuestionamientos elevados en contra del artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993 por la presunta vulneración de los artículos 42, 46 y 51 de la Constitución. Además, respecto a la violación del derecho a la igualdad, el accionante ni indicó las razones por las cuáles se justificaría dar un tratamiento distinto al previsto en la norma acusada ni explicó por qué el trato regulado en dicha disposición era injustificado. El demandante no presentó recurso de súplica en contra de esa providencia judicial.

4. El inicio del proceso de constitucionalidad se comunicó al presidente de la República, al presidente del Senado, al presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva con el objetivo de defender o atacar constitucionalidad de la norma demandada. También se invitó a participar a otras organizaciones estatales, civiles y académicas.

5. El 24 de mayo de 2023, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger presentó impedimento para conocer de la acción pública de la referencia. Al respecto, la magistrada Pardo puso en conocimiento de la Sala Plena que tiene una pensión de sobreviviente reconocida y está pensionada en Colpensiones, aunque no recibe la pensión por el desempeño de su cargo. Por esos motivos, la Dra. Pardo manifestó que podía estar incursa en la causal de “tener interés en la decisión”. En la sesión del 21 de junio de 2023, la Sala Plena rechazó ese impedimento para decidir el proceso D-14903.

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, una vez recibido el concepto de la Procuradora General de la Nación, la Sala Plena procede a decidir el asunto.

) NORMA OBJETO DE REVISIÓN

7. A continuación, se trascribe el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y se subraya el aparte acusado:

“Ley 100 de 1993

(diciembre 23)

Diario Oficial No.41148 de 23 Diciembre de 1993. ‘Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones’

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Decreta

(…)

ARTICULO 14. Reajuste de Pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el 1o. 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) La demanda

8. El actor considera que la expresión acusada es contraria al derecho a la vida digna que se desprende de los artículos 1º y 2º de la Constitución Política. Por ello, el ciudadano Correa Valencia solicitó a la Corte Constitucional declarar inexequible el artículo 14 de la Ley 100 de 1993. En la demanda, el accionante identificó la norma acusada y desarrolló tres apartados que denominó "Ejemplo del ingreso mensual y anual de un prepensionado (sic) y un pensionado", "Naturaleza jurídica de la seguridad social" y "El derecho a la pensión como derecho fundamental". En dichos apartados, así como en el escrito de corrección de la demanda, el actor argumentó que, por la forma en la que se calcula la mesada pensional, es decir, debido a la tasa de reemplazo y al Ingreso Base de Liquidación (IBL) que se emplea para reconocer las pensiones, las personas pensionadas devengan una prestación que es entre un 25% y un 40% inferior al salario que percibían cuando eran trabajadores activos. Al respecto, el accionante indicó que, al comparar el monto de las mesadas pensionales con los salarios, en la Sentencia C-397 de 2011, la Corte Constitucional reconoció que los ingresos de una persona disminuyen un 37%, cuando se pensiona. Además, el actor afirmó que: "como si fuera poco lo anterior, [el pensionado] debe cotizar el 12% del valor de su mesada a salud". Por los motivos antes expuestos, el señor Correa Valencia concluyó que el menoscabo de ingresos descrito implica una disminución del poder adquisitivo real y una vulneración del mínimo vital y de la vida digna de los pensionados que dependen de la mesada pensional para subsistir.

9. Adicionalmente, en el apartado de la demanda, denominado "Concepto de la violación" y en el escrito de subsanación, el accionante expuso los siguientes argumentos. En primer lugar, el actor señaló que las mesadas pensionales han ido perdiendo su valor por efectos de la inflación debido a que, según lo establecido en la norma acusada, las pensiones se incrementan de acuerdo con la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (en adelante IPC) y no según la tasa de inflación.

10. En este sentido, el accionante explicó que, si bien el IPC y la inflación son indicadores similares, ambas figuras se diferencian por la cantidad de bienes y servicios que tienen en cuenta para medir el incremento del costo de vida. Según lo señalado por el actor, mientras que el IPC recoge una muestra representativa de diversos bienes y servicios, la inflación hace un cálculo pormenorizado de todos los precios de bienes y servicios de un territorio en un tiempo determinado. Por ejemplo, el IPC no incluye un análisis de los precios de los consumos intermedios empresariales o de los productos exportados. El actor también precisó

que el IPC no es tenido en cuenta para “calcular magnitudes en la contabilidad nacional de un país”. Por el contrario, para hacer ese cálculo, se tiene en cuenta el índice de la inflación porque el mismo es una medida macroeconómica.

11. En segundo lugar, el accionante indicó que “una prueba evidente (…) que muestra la pérdida evidente (sic) del poder adquisitivo de las pensiones incrementadas por el IPC, la trae el mismo artículo 14 de la Ley 100 de 1993”. En este punto, el accionante sostuvo que el hecho de que las pensiones mínimas sean ajustadas de acuerdo al incremento del salario mínimo legal mensual vigente, es una muestra de que “se está protegiendo a los pensionados cuya mesada pensional [es] equivalente a un salario mínimo”. El accionante también enfatizó en que, en el sistema de salud, el incremento del salario mínimo tiene un impacto sobre las cuotas moderadoras y copagos que pagan los pensionados. Según sus palabras:

“Aunado a lo anterior, el incremento del salario mínimo en el porcentaje del 10.07% (sic) de manera automática incrementa las cuotas moderadora (sic) y copago (sic) en el sistema de salud que pagamos los pensionados, las cuales se incrementan en salarios mínimos como lo establece el acuerdo 260 de 2004 del CNSSS. Es decir, el incremento del valor de los copagos y cuotas moderadoras se hace con base en el incremento del salario mínimo, mientras la pensión se reajusta con base en el IPC.

Y, como para acabar de completar, hay que tener en cuenta el valor que debemos pagar por los medicamentos que no cubre el Plan Obligatorio de Salud (POS)”.

12. En tercer lugar, el demandante sostuvo que “existe una gran diferencia y un enorme rezago en los incrementos por el IPC frente a los afectados por el salario mínimo”. Indicó que “[e]sta afectación implica una reducción importante en la capacidad adquisitiva de los pensionados, que como lo han dicho los analistas, ese rezago se hace cada vez, no solo más evidente sino injusto”. A partir de esas afirmaciones, el demandante concluyó que “la pérdida de la capacidad adquisitiva afecta de manera directa el mínimo vital y de contera, la calidad de vida de la persona y la vida digna a la que tiene derecho”. Al respecto, el actor advirtió que cuando a una persona “se le priva de su mesada pensional se le afecta el mínimo vital, de igual forma cuando esa mesada no le alcanza para cubrir su mínimo vital, hay una afectación directa a la calidad de vida y dignidad humana”. Además, el accionante

alegó que las personas pensionadas no pueden mantener una vida digna ni sostener a su familia, pues viven en la pobreza y en el abandono. Asimismo, en la demanda se retomaron apartes de las sentencias T-556 de 1998 y T-265 de 2018 en las que se define el derecho a al mínimo vital como aquella porción de ingresos que permiten financiar las necesidades fundamentales de salud, vivienda, alimentación, etc.

13. Para validar sus afirmaciones, el demandante transcribió dos artículos de prensa titulados "Pensionados, cada vez con menos poder adquisitivo" publicado el día 17 de febrero del 2017 por el periódico El Universal, de Cartagena; y "Jubilados están perdiendo más de la mitad de sus ingresos: Angarita", una entrevista realizada al analista Darío Angarita, publicada el 14 de noviembre de 2018 por el periódico El Nuevo Siglo. A juicio del accionante, la situación planteada en esos artículos de prensa "no solo es aberrante, sino que desvirtúa los principios contenidos en el preámbulo y los artículos 1° y 2° de nuestra Carta Política, en que se funda el Estado Social y de Derecho".

2) Intervenciones

14. En el proceso de la referencia, intervinieron ocho organizaciones, cuyos argumentos se resumen a continuación.

Universidad Santo Tomás

15. La Universidad Santo Tomás defendió la exequibilidad de la norma demandada. En primer lugar, dicho centro educativo adujo que, según la Sentencia C-083 de 2019, el legislador tiene un amplio margen de configuración para garantizar la sostenibilidad del sistema de seguridad social, asegurar la cobertura de todos los trabajadores y afiliados y alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. En el marco de esa amplia libertad de configuración, el Congreso de la República puede decidir que las mesadas pensionales se incrementen de acuerdo con la variación porcentual del IPC y no a partir del aumento del salario mínimo. En efecto, esa medida ni vulnera el derecho fundamental al mínimo vital, íntimamente ligado a la dignidad humana, ni es manifiestamente irrazonable o desproporcionada. Por el contrario, la norma acusada pretende que las mesadas pensionales mantengan su poder adquisitivo constante.

Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos)

16. Asofondos solicitó que la Corte Constitucional se inhiba de emitir una decisión de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, o, en su defecto, declare la exequibilidad del aparte acusado del artículo 14 de la Ley 100 de 1993. En primer lugar, esa asociación adujo que el cargo planteado no es de constitucionalidad, sino de conveniencia, pues el demandante pretende que el legislador use la fórmula que, a su juicio, resulta ideal para mantener el poder adquisitivo de las mesadas pensionales.

17. Además, Asofondos argumentó que el cuestionamiento planteado en la acción pública es insuficiente, inespecífico e impertinente porque el demandante "podría haber usado cualquier otro indicador para justificar su argumento". Por ejemplo, habría podido solicitar que las mesadas pensionales se actualicen de conformidad con la Tasa Representativa del Mercado (TMR), índice que se usa para medir el cambio del valor del dólar frente al peso colombiano, pues la devaluación disminuye el poder adquisitivo de la moneda. Esta posibilidad demuestra que el argumento presentado en la demanda es de conveniencia.

18. Finalmente, respecto a la ineptitud sustantiva de la demanda, Asofondos señaló que no es posible hacer una comparación entre el IPC y el aumento del salario mínimo debido a que se trata de dos indicadores que persiguen distintos objetivos. Tampoco es adecuado considerar que el incremento anual de las mesadas de acuerdo con el IPC constituye un criterio inconstitucional en sí mismo. En este sentido, el interviniente afirmó que el apartado acusado del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 prevé una fórmula para medir la inflación que no solo es técnica y objetiva, sino que también es ampliamente aceptada. Por el contrario, el incremento de salario mínimo, que es impredecible, se calcula a partir del IPC y otros factores como la productividad y elementos políticos.

19. Por otro lado, para defender la constitucionalidad del aparte normativo acusado, Asofondos recordó que, según lo dispuesto en los artículos 48 y 53 superiores, el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración legislativa en materia de seguridad social. Al respecto, esa asociación precisó que, conforme a lo señalado en el artículo 48-4 y en la Sentencia C-387 de 1994, el legislador debe definir los medios para que los recursos destinados a las pensiones mantengan su poder adquisitivo, sin que esa norma superior se refiera al valor puntual de las mesadas pensionales. Asimismo, la asociación explicó que, tal y cómo lo reconoce la jurisprudencia constitucional, el artículo 53 de la Constitución obliga al legislador a reajustar periódicamente las pensiones, pero le otorga un amplio margen de

configuración al Congreso de la República a la hora de definir la periodicidad y el mecanismo idóneo para alcanzar ese fin. Por esa razón, es posible que la ley establezca tratos diferentes en función de cada régimen pensional.

20. Adicionalmente, luego de explicar qué es el IPC y cómo se calcula, Asofondos adujo que el apartado normativo demandado no vulnera el derecho a la vida digna porque aumentar las pensiones con base en la variación porcentual de ese índice permite mantener el poder adquisitivo del dinero, ante la variación del precio de los bienes y servicios representativos de la canasta básica del hogar. Desde esa perspectiva, la medida acusada garantiza que los pensionados puedan satisfacer sus necesidad básicas de conformidad con la actualidad monetaria y económica del país. Asimismo, Asofondos adujo que, al contrario de lo manifestado por el accionante, el incremento anual del salario mínimo no mide el mantenimiento del poder adquisitivo del dinero o de los recursos destinados a las pensiones. Así, ese aumento depende de una decisión política que no obedece únicamente a la voluntad de actualizar la moneda. Finalmente, Asofondos explicó de qué manera aumentar las mesadas pensionales de acuerdo con el salario mínimo tendría efectos negativos sobre el Sistema General de Pensiones, en términos de sostenibilidad, equidad y cobertura.

Porvenir S.A.

21. Porvenir S.A. solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de la disposición acusada conforme a lo establecido en la Sentencia C-435 de 2017 en la que se decidió que el apartado normativo demandado es conforme al artículo 48 de la Constitución. En esa providencia, la Sala Plena señaló que, en ejercicio de su libertad de configuración, le corresponde al legislador definir la forma en la que se reajustan las mesadas pensionales a partir de los parámetros de sostenibilidad financiera y fiscal, sin que el Congreso de la República esté obligada a acoger aquella que sea más favorable a los intereses de las personas pensionadas.

22. Asimismo, ese fondo de pensiones manifestó que el actor no tuvo en cuenta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 100 de 1993 y en la Sentencia C-387 de 1994, ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo. Además, según Porvenir S.A., el accionante no probó estadísticamente por qué motivo reajustar las pensiones según la variación porcentual del IPC no es una medida que permita mantener el poder adquisitivo de

las mesadas pensionales. Por esas razones, el interviniente solicitó a la Corte Constitucional desestimar el cargo propuesto por el demandante.

Departamento Nacional de Planeación

23. El Departamento Nacional de Planeación solicitó a la Sala Plena estarse a lo resuelto en la Sentencia C-435 de 2017 porque se configuró el fenómeno de la cosa juzgada formal y relativa. En primer lugar, según el interviniente, existe identidad de objeto toda vez que en la demanda que dio lugar a esa providencia y en la que la Corte está analizando actualmente, se demandó el mismo apartado normativo del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 que prevé el uso de la variación porcentual del IPC para actualizar las pensiones.

24. En segundo lugar, existe identidad de causa petendi debido a que, en ambos casos, se usó el mismo argumento para solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada. Así, ambos demandantes adujeron que la expresión acusada del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 es inconstitucional porque usar el cambio porcentual del IPC para reajustar las mesadas pensionales es una medida que no mantiene actualizado el valor del dinero, de forma que se afecta la vida digna de las personas pensionadas. En tercer y último lugar, tanto en este caso como en el de la Sentencia C-435 de 2017, el parámetro de control del juicio de constitucionalidad es el mismo. Por un lado, en ambos casos, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa y, por otro lado, el IPC es un indicador técnico idóneo y razonable que permite conservar el poder adquisitivo de las pensiones.

25. Como pretensión subsidiaria, el Departamento Nacional de Planeación solicitó que la Corte declare la exequibilidad de la expresión acusada. Para sustentar esa posición, luego de explicar en qué consiste el IPC, el interviniente manifestó que ese indicador es apto para mantener el poder adquisitivo de las mesadas pensionales y que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa en la materia, tal y como lo reconoció la Sentencia C-435 de 2017. Finalmente, la entidad adujo que el demandante no demostró que la expresión acusada fuera contraria al deber de mantener el poder adquisitivo de las pensiones ni que produjera una desmejora de la calidad de vida de las personas pensionadas. En particular, ese interviniente explicó los motivos por los cuales es incorrecto afirmar que “la inflación o el incremento del salario mínimo son indicadores que mantienen mejor el valor adquisitivo de las pensiones” .

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

27. En segundo lugar, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó que la medida prevista en la expresión acusada permite que “las mesadas cre[zcan] al mismo ritmo que la inflación del país” porque la tasa de inflación se mide “tomando el IPC de un mes y calculando su variación frente al dato del mismo mes del año anterior” conforme a la siguiente fórmula:

28. Por esa razón, actualizar el valor de las mesadas pensionales de acuerdo con la variación porcentual de ese indicador permite mantener el poder adquisitivo de los pensionados, quienes, por lo tanto, pueden cubrir sus necesidades básicas y llevar una vida digna. En este sentido, el interviniente señaló que el actor no logró probar cómo la expresión demandada genera una reducción de la mesada pensional o implica un desmejoramiento de la calidad de vida de los pensionados.

29. En tercer lugar, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que, de conformidad con las sentencias C-387 de 1994 y C-435 de 2017, el legislador no está obligado a reajustar las pensiones con el aumento del salario mínimo, salvo cuando esas prestaciones sociales sean de un monto igual a dicho salario, pues en ese ámbito, el Congreso de la República goza de una amplia libertad de configuración.

30. Por otro lado, a partir de citas de varios estudios técnicos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó la manera en la que el reajuste de las mesadas pensionales a partir del salario mínimo afectaría negativamente la sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones y pondría en peligro el pago y el reajuste de las mesadas a cargo del Gobierno, autoridad que tendría que asumir los pasivos pensionales de varias entidades. En particular, el interviniente se apoyó en una publicación del 2022 del Centro de Estudios Económicos ANIF titulada “Elementos para la discusión sobre el aporte a la salud y el aumento de las mesadas para los pensionados” para demostrar que lo planteado por el actor es contrario al artículo 48 de la Constitución.

31. En esos términos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993.

Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)

32. Colpensiones solicitó a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la Sentencia C-435 de 2017 por configurarse el fenómeno de la cosa juzgada material en sentido amplio o lato debido a que, en esa ocasión, la Sala Plena declaró la exequibilidad del mismo apartado normativo acusado en este caso por el mismo argumento planteado en la acción pública de la referencia. En este sentido, si bien en el caso bajo estudio el demandante solicitó evaluar la conformidad del artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993 por la vulneración del derecho a la vida digna, mientras que en la Sentencia C-435 de 2017 la Corte declaró la exequibilidad de esa disposición frente a los artículos 48, 53, 334 y 366 de la Constitución, la controversia constitucional que se plantea en este caso es igual a la resuelta en la sentencia del 2017. En efecto, en la demanda de la referencia, el ciudadano también pidió que se declare la inexequibilidad de la expresión acusada porque el reajuste de las pensiones debe hacerse a partir del salario mínimo y no del IPC.

33. Subsidiariamente, Colpensiones pidió que se declare la exequibilidad de la norma acusada porque el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia pensional, conforme lo señalado en las sentencias C-387 de 1994 y C435 de 2017. Además, la medida prevista en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 persigue un fin válido que es ajustar el valor de las mesadas pensionales, tal y como lo exige el artículo 53 de la Constitución, a través de un mecanismo idóneo, como lo es atar el incremento de las pensiones a la variación porcentual del IPC.

34. Asimismo, Colpensiones señaló que el artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993 debe ser declarado exequible porque el demandante no probó que la aplicación de esa disposición genere una disminución de la mesada pensional o implique un desmejoramiento de la calidad de vida de los pensionados. Por el contrario, el IPC sí es un indicador apto para mantener el poder adquisitivo. Además, el interviniente recordó que “no hay derechos adquiridos sobre el factor o porcentaje en que se deben incrementar las pensiones, sino meras expectativas” . De ahí que el legislador puede modificar la forma prevista para aumentar las mesadas pensionales. Finalmente, Colpensiones se pronunció sobre el principio de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y presentó los potenciales impactos económicos que se generarían en caso de incrementar las pensiones a partir del salario mínimo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

35. El DANE le solicitó a esta Corporación que declare la exequibilidad del apartado normativo demandado del artículo 14 de la Ley 100 de 1993. En primer lugar, a partir de lo dispuesto en el artículo 48-5 de la Constitución y de lo señalado en las sentencias C-387 de 1994, C-409 de 1994, C-529 de 1996, C-067 de 1999 y C-155 de 1997, el interviniente adujo que el legislador es la autoridad llamada a establecer los diferentes métodos de reajuste pensional y que el Congreso de la República no está obligado a prever el mismo sistema de indexación pensional para todos los pensionados, siempre que garantice el poder adquisitivo de las mesadas pensionales.

36. En este sentido, el DANE explicó que la inflación hace referencia al "crecimiento generalizado y continuo de los precios de los bienes y servicios de una economía [o al] fenómeno contrario [que] se denomina deflación". Aunque la inflación es difícil de medir, existen varios indicadores que permiten medirla como el deflactor implícito de cuentas nacionales, el Índice de Precios al Productor y el IPC, que es "el más conocido y utilizado". Además, el DANE señaló que el IPC "es un número sobre el cual se acumulan a partir de un periodo base las variaciones promedio de los precios de los bienes y servicios consumidos por los hogares de un país, durante un periodo de tiempo".

37. Como el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 dispone que las pensiones superiores al salario mínimo legal mensual vigente deben ser indexadas de acuerdo con la variación porcentual del IPC, que es una medida que refleja la inflación, no existen razones para concluir que esa disposición vulnera los artículos 1º y 2º superiores.

Ministerio del Trabajo

38. El Ministerio del Trabajo defendió la exequibilidad de la expresión acusada del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 en los siguientes términos. Primero, el ajuste de las pensiones superiores al salario mínimo a partir de las variaciones del IPC garantiza la preservación del poder adquisitivo constante, tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional y la Organización Internacional del Trabajo. Segundo, es posible que, en determinadas circunstancias macroeconómicas, el aumento del salario mínimo sea inferior al IPC, tal y como lo advirtió la Corte en la Sentencia C-387 de 1994. Tercero, el aumento del salario mínimo legal mensual vigente no depende, exclusivamente, de la variación del precio de los bienes y servicios, sino de acuerdos políticos relacionados con cómo mejorar la calidad de

vida de los asalariados. Cuarto, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución y con las sentencias C-387 de 1994, C-155 de 1997 y C-727 de 2009, el legislador cuenta con una gran libertad de configuración legislativa para fijar el sistema idóneo para hacer el reajuste periódico de las mesadas pensionales y proteger los principios de universalidad, progresividad y sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social en pensiones.

) CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

39. La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de la expresión acusada, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993. En su concepto, la jurisprudencia de esta Corporación estima que el Congreso de la República tiene un amplio margen de configuración normativa para establecer las fórmulas económicas orientadas a satisfacer la obligación constitucional de asegurar el poder adquisitivo de las pensiones y que el legislador no vulnera los artículos 48 y 53 superiores al prever que las mesadas pensionales superiores al mínimo se actualicen de acuerdo con el IPC.

40. En este sentido, conforme a lo señalado en las sentencias T-1052 de 2008, T-020 de 2011 y C-435 de 2017 y en los conceptos técnicos allegados al expediente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la fórmula fundada en el IPC permite asegurar el poder adquisitivo de las pensiones. Además, según la Sentencia C-387 de 1994, no es posible cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada a partir de argumentos fundados en la idea de que, para los pensionados, resulta más beneficioso que sus mesadas sean reajustadas con base en el aumento anual del salario mínimo, en lugar del IPC. Por esos motivos, el apartado normativo acusado, contenido en el artículo 14 de la ley 100 de 1993, no afecta la vida digna de los pensionados y debe ser declarado exequible.

) CONSIDERACIONES

1. 1) Competencia

41. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993, pues dicha disposición hace parte de una ley de la República.

2) Primera cuestión previa. Inexistencia de cosa juzgada constitucional respecto de la expresión acusada del artículo 14 de la Ley 100 de 1993.

42. Es necesario pronunciarse sobre la eventual configuración de la cosa juzgada respecto del apartado normativo acusado por el ciudadano Correa Valencia. En efecto, dos de los intervinientes en este proceso solicitaron a esta Corporación estarse a lo resuelto en la Sentencia C-435 de 2017 que declaró la exequibilidad de la expresión "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", contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por el cargo correspondiente a la vulneración del artículo 48 de la Constitución. Así, el Departamento Administrativo Nacional de Planeación argumentó que, respecto al cargo admitido, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada formal y relativa; mientras que Colpensiones estimó que se presentó una cosa juzgada material en sentido amplio o lato. En esas circunstancias, luego de reiterar su jurisprudencia sobre la materia, la Sala pasará a analizar el caso concreto.

43. La cosa juzgada constitucional encuentra sustento constitucional en el artículo 243 de la Constitución que dispone que las sentencias que la Corte dicta "en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional", razón por la cual "[n]ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución". Por su parte, los artículos 46 y 48 de la LEAJ y 22 del Decreto 2067 de 1991 señalan que todas las sentencias que profiera la Corte en ejercicio de sus competencias de control abstracto "son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos [generales]". Por esas razones, en principio, la Sala Plena no puede pronunciarse sobre un asunto debatido y fallado con anterioridad.

44. Recientemente, en la Sentencia C-101 de 2022, la Sala reiteró que, para determinar si se configura la cosa juzgada, existen tres parámetros que deben concurrir en cada caso concreto. Primero, que la demanda proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior. Segundo, que se presenten los mismos argumentos o cuestionamientos en el fallo antecedente. Tercero, que no haya variado el parámetro normativo de control.

45. Por su parte, en la Sentencia C-039 de 2021, la Corte hizo un recuento de los diferentes tipos de cosa juzgada constitucional. En primer lugar, existe la cosa juzgada formal que opera cuando la Sala Plena ya se pronunció sobre la disposición demandada y que trae como consecuencia que la Corte Constitucional deba estarse a lo resuelto en la sentencia previa. En segundo lugar, existe la cosa juzgada material que se presenta cuando se acusa una disposición que es formalmente distinta, pero que tiene un contenido normativo idéntico al de otra que ya fue controlada por esta Corporación en sede de control de constitucionalidad. Desde esa perspectiva, para definir si en un caso concreto existe cosa juzgada material, hay que evaluar si existe una decisión de constitucionalidad anterior sobre una regla de derecho idéntica, pero contenida en distintas disposiciones jurídicas y, luego, determinar cuál es el nivel de "similitud entre los cargos del pasado y del presente y el análisis constitucional de fondo sobre la proposición jurídica".

46. En tercer lugar, la Sala distingue la cosa juzgada absoluta de la relativa y de la aparente. La absoluta se presenta cuando, en la sentencia previa, la Sala Plena no limitó el pronunciamiento de constitucionalidad sobre el enunciado normativo analizado a unos cargos determinados de manera que esa disposición no puede ser examinada nuevamente, pues se entiende que el control de constitucionalidad se ejerció respecto a la integralidad de la Constitución. Por el contrario, la cosa juzgada relativa opera cuando, de forma explícita o implícita, la Sala Plena restringió los efectos de su decisión a los cargos analizados, razón por la cual es posible un nuevo pronunciamiento sobre la disposición en caso de que la misma sea acusada por cargos nuevos, distintos a los ya analizados. Por su lado, la cosa juzgada aparente se configura cuando, a pesar de haberse proferido "una decisión en la parte resolutiva declarando la exequibilidad, en realidad no se efectuó análisis alguno de constitucionalidad" de forma que la Corte puede pronunciarse de fondo sobre la disposición respectiva.

47. A su vez, la Corte Constitucional diferencia la cosa juzgada material en sentido estricto de la cosa juzgada material en sentido amplio o lato. Para que ocurra la segunda, es necesario que, en una sentencia anterior, la Corte haya declarado la exequibilidad, simple o condicionada, del contenido normativo demandado. Así, es necesario que se acrediten los siguientes requisitos:

"i) [q]ue exista una sentencia previa de constitucionalidad sobre una disposición con idéntico

contenido normativo a la que es objeto de demanda, esto es, que los “efectos jurídicos de las normas sean exactamente los mismos”. (ii) Que exista identidad entre los cargos que fundamentaron el juicio de constitucionalidad que dio lugar a la sentencia proferida por esta Corporación y aquellos que sustentan la nueva solicitud. (iii) Que la declaratoria de constitucionalidad se haya realizado por razones de fondo. (iv) Que no se hayan producido reformas constitucionales frente a los preceptos que sirvieron de base para sustentar la decisión; y que se esté ante el mismo contexto fáctico y normativo. En efecto, como en reiteradas ocasiones lo ha señalado este Tribunal, el juez constitucional tiene la obligación de tener cuenta los cambios que se presentan en la sociedad, pues puede ocurrir que un nuevo análisis sobre normas que en un tiempo fueron consideradas exequibles a la luz de una nueva realidad ya no lo sean”.

48. Adicionalmente, la Sala Plena considera que cuando opera la cosa juzgada material en sentido amplio o lato, la Sala Plena debe estarse a lo resuelto en la sentencia anterior y declarar la exequibilidad o la exequibilidad condicionada de la disposición acusada, conforme al pronunciamiento anterior.

49. A partir de esas definiciones y sub-reglas, la Sala pasará a explicar los motivos por los cuales, respecto al cargo admitido de la demanda y frente a la Sentencia C-435 de 2017, no se configuró ni la cosa juzgada formal ni la cosa juzgada material en sentido amplio o lato. Por el contrario, operó la cosa juzgada relativa de manera que es posible un nuevo pronunciamiento, conforme a lo expuesto en el considerando 46 de esta providencia.

50. En primer lugar, el apartado normativo demandado fue analizado de fondo y declarado exequible en la Sentencia C-435 de 2017, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla. Por ese motivo, en este caso, es claro que no se configuró la cosa juzgada material en sentido amplio o lato como lo alegó Colpensiones, pues para que ese fenómeno opere, es necesario que la Corte Constitucional se haya pronunciado sobre una disposición formalmente distinta con un contenido normativo idéntico.

Tabla. Apartado normativo demandado

Expresión del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 acusada en esta ocasión (en negrillas)

Expresión del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 declarada exequible en la C-435 de 2017 (en

negrillas)

ARTICULO 14. Reajuste de Pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el 1o. 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.

(…)

ARTICULO 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.

(…)

51. En consecuencia, es claro que la disposición examinada en la Sentencia C- 435 de 2017 es la misma que se demanda en esta oportunidad. Por esa razón y de cara a la pretensión formulada por el Departamento Administrativo Nacional de Planeación, la Sala Plena seguirá con el examen de los otros elementos que deben concurrir para determinar la configuración de la cosa juzgada formal.

52. En segundo lugar, esta Corporación considera que, en este caso, no operó la cosa juzgada formal porque no existe una coincidencia entre el parámetro de examen al que acudió la Corte en la Sentencia C-435 de 2017 y el que se propone en esta oportunidad. En este sentido, es cierto, como lo manifestaron Colpensiones y el Departamento Administrativo Nacional de Planeación, que el ciudadano Correa Valencia expuso argumentos similares a los

propuestos en la demanda que se resolvió por medio de la Sentencia C-435 de 2017 para pedir la inexequibilidad del artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993. Así, en ambos casos, se alegó que es inconstitucional que las mesadas pensionales superiores al salario mínimo legal mensual vigente sean indexadas a partir de la variación del IPC del año inmediatamente anterior debido a que ese método de corrección monetaria no permite garantizar el poder adquisitivo del dinero. En consecuencia, ambas acciones públicas de inconstitucionalidad cuestionaron la fórmula de reajuste aplicada a las pensiones superiores al salario mínimo.

53. No obstante, los dos casos analizados se diferencian por el parámetro de control. En efecto, mientras que en la C-435 de 2017 la Corte Constitucional estudió la conformidad del apartado normativo demandado con el artículo 48 superior, en esta ocasión, el cargo admitido se refiere a la presunta vulneración del derecho a la vida digna, contenido en los artículos 1º y 2º de la Constitución. Por lo tanto, se trata de una causa diferente por cuanto la censura evaluada es distinta y en la sentencia C-435 de 2017 se hizo una mención referencial a la dignidad humana, sin que se haya planteado ni considerado un cargo al respecto, lo que ahora constituye el fundamento esencial de la demanda. En otras palabras, a diferencia de lo ocurrido en la sentencia antes citada, en la que la Sala Plena declaró que el artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993 era conforme al deber del Estado de asegurar que "los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante", en este caso se le solicitó a la Corte definir si ese apartado normativo vulnera el derecho a la vida digna porque contiene un método de indexación pensional que no permite que los pensionados, con mesadas superiores al salario mínimo, lleven una vida digna y aseguren su mínimo vital. Por lo tanto, en la medida en que no coinciden los parámetros de control no se configura la cosa juzgada formal.

54. En tercer lugar, la Sala Plena considera que se configuró el fenómeno de la cosa juzgada relativa explícita. En la Sentencia C-435 de 2017, esta Corporación declaró:

55. Como la Corte limitó los efectos de su decisión al cargo analizado y como el cuestionamiento admitido en esta ocasión es diferente al estudiado en la C-435 de 2017, la Sala Plena estima que es posible un nuevo pronunciamiento sobre la expresión "según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor", contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por la presunta vulneración de los artículos 1º y 2º de la Constitución, conforme a lo señalado en el considerando 46 de esta providencia.

3) Segunda cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

56. En este caso, Asofondos solicitó a la Corte Constitucional inhibirse de emitir una decisión de fondo, pues consideró que el cargo admitido es insuficiente, inespecífico e impertinente. Para evaluar la aptitud sustantiva de la demanda, en un primer momento, la Sala Plena reiterará su jurisprudencia sobre las condiciones argumentativas que se deben respetar para que la Corte Constitucional puede fallar de fondo una acción pública de inconstitucionalidad. En un segundo momento, explicará las razones por las cuales considera que el cargo admitido por medio del auto del 29 de septiembre de 2022 es parcialmente apto.

57. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas públicas de inconstitucionalidad deben cumplir con las siguientes exigencias: (i) señalar las normas acusadas como inconstitucionales a través de su transcripción literal o adjuntando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) indicar las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) explicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando sea aplicable, señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en la que fue quebrantado; y (v) esbozar los motivos por los cuales la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda. En relación con el tercer requisito antes expuesto, la jurisprudencia de esta Corporación estima que el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad no está sujetado al cumplimiento de estándares técnico-constitucionales complejos. No obstante, aunque no se requiera ser abogado para redactar y presentar una acción de ese tipo, lo cierto es que solo se pueden fallar de fondo aquellas demandas que permiten “iniciar un diálogo público y razonable entre el demandante, los ciudadanos interesados, las autoridades responsables y la Corte Constitucional”.

58. Por ese motivo, la jurisprudencia ha exigido que las acciones públicas de inconstitucionalidad respeten cinco condiciones argumentativas mínimas que fueron sistematizadas en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005. Desde esas decisiones, la Corte estima que los cargos, es decir, las razones contenidas en las acciones públicas de inconstitucionalidad, deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Para la Sala Plena, un cargo es claro cuando es entendible por un ciudadano del común y es cierto siempre que ponga en duda la constitucionalidad de un significado que efectivamente se deriva de la disposición jurídica demandada. Por otro lado, un cargo es pertinente cuando se

basa en argumentos de orden constitucional. Al respecto, se inadmiten los cargos fundados en consideraciones exclusivamente subjetivas, legales, doctrinarias y de conveniencia sociopolítica. Además, un cargo es específico cuando indica la manera en la que la disposición acusada vulnera una o varias disposiciones constitucionales. Finalmente, un cargo es suficiente cuando plantea elementos mínimos que permiten iniciar un debate constitucional. Para respetar esa exigencia de suficiencia, es necesario que el actor exponga todos los elementos argumentativos y probatorios indispensables para iniciar el juicio de validez sobre la norma atacada.

59. Por otro lado, en virtud del principio pro actione, el estudio de la aptitud de la demanda no puede convertirse en un método de apreciación excesivamente estricto que anule el derecho del actor a presentar acciones públicas de inconstitucionalidad. Además, según ese principio, en caso de duda sobre el cumplimiento cabal de los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, la Corte Constitucional tiene que admitir y fallar de fondo la demanda.

60. Asimismo, con independencia de lo señalado en el auto admisorio, la Sala Plena es la competente para determinar si es dable o no y de qué manera un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de las demandas, pues ella es la autoridad que tiene asignada la función de decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes.

61. Una vez analizada la demanda a la luz de lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena considera que el cargo propuesto contra el apartado normativo acusado, contenido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, cumple con las condiciones argumentativas mínimas necesarias para pronunciarse de fondo, aunque sólo respecto a uno de los argumentos expuestos en la demanda. Para demostrarlo, a continuación, la Sala Plena resumirá las dos razones usadas por el accionante para probar que la expresión acusada vulnera el derecho a la vida digna. Inmediatamente después, esta Corporación hará el análisis de aptitud correspondiente.

62. En primer lugar, para demostrar que el apartado normativo acusado, contenido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, es contrario a los artículos 1º y 2º de la Constitución, el actor argumentó que los pensionados reciben una mesada que es radicalmente inferior al

salario que percibían cuando eran trabajadores activos por causa de la tasa de reemplazo y del ingreso base de liquidación (IBL) que se emplea para reconocer las pensiones. La Sala Plena concluye que ese planteamiento no es específico porque la disposición acusada parcialmente no regula la fórmula para calcular las mesadas pensionales, sino que prevé el método de indexación de las mismas. En otras palabras, el argumento del accionante se dirige a cuestionar la conformidad a la Constitución de los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993, relativos a la tasa de reemplazo y al ingreso base de liquidación. Por esa misma razón, ese cuestionamiento es insuficiente en la medida en la que el demandante no aportó argumentos y pruebas que permitan suscitar una duda sobre la conformidad del apartado normativo acusado al derecho a la vida digna. En consecuencia, la Sala Plena no se pronunciará sobre ese planteamiento.

63. En segundo lugar, para demostrar que la expresión acusada vulnera el derecho a la vida digna, el accionante afirmó que las mesadas pensionales superiores a un salario mínimo mensual vigente han ido perdiendo su poder adquisitivo debido a que, por un lado, según lo establecido en la norma acusada, las pensiones se incrementan de acuerdo con la variación porcentual del IPC y no a partir de la tasa de inflación del año inmediatamente anterior. Por otro lado, según el actor, esos dos indicadores económicos se diferencian. Así, mientras que el IPC recoge una muestra representativa de diversos bienes y servicios, la inflación hace un cálculo pormenorizado de todos los precios de bienes y servicios de un territorio en un tiempo determinado. Por ejemplo, según la demanda, el IPC no incluye un análisis de los precios de los consumos intermedios empresariales o de los productos exportados. El actor también precisó que el IPC no es tenido en cuenta para “calcular magnitudes en la contabilidad nacional de un país”. Por el contrario, para hacer ese cálculo, se tiene en cuenta el índice de la inflación que es una medida macroeconómica.

64. A partir de esa premisa y al advertir que, en los últimos años, el aumento porcentual del salario mínimo ha sido mayor al del IPC, el accionante adujo que las mesadas pensionales superiores al mínimo, que son indexadas a partir de la variación porcentual de los precios de la canasta familiar del año inmediatamente anterior, pierden su valor adquisitivo frente a las equivalentes al salario mínimo legal mensual vigente, cuyo valor se incrementa anualmente en función del aumento de dicho salario. Así, por ejemplo, el costo de las cuotas moderadoras y los copagos depende del incremento del salario mínimo, situación que demuestra que el método de indexación previsto en la expresión acusada empobrece a los

que devengan pensiones superiores al salario mínimo.

65. Desde esa perspectiva, se deduce que, para el accionante, todas las mesadas pensionales deben aumentarse en función de la variación de dicho sueldo, pues esa es la única forma para garantizar el poder adquisitivo de los pensionados y respetarles su derecho a la vida digna y, especialmente, su derecho al mínimo vital que se refiere a la "porción de los ingresos del (…) pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios", etc. y que implica que cada persona pueda vivir "de acuerdo al estatus adquirido durante su vida" .

66. A juicio de la Sala Plena, si bien la demanda tiene falencias, en aplicación del principio pro actione, el segundo cuestionamiento expuesto en ella sí cumple las condiciones argumentativas mínimas exigidas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y en la jurisprudencia constitucional. En este sentido, el cuestionamiento analizado es claro por cuanto es comprensible y tiene un hilo conductor, al indicar que la disposición acusada implica una reducción en la capacidad adquisitiva de los pensionados que devengan pensiones superiores al salario mínimo por cuanto su incremento anual se realiza de acuerdo con la variación anual del IPC y no conforme al incremento del salario mínimo. En este sentido, es claro que, para el ciudadano, el hecho de que el incremento anual de las pensiones superiores al salario mínimo se realice de acuerdo con el IPC afecta la vida digna y el mínimo vital, pues genera un empobrecimiento gradual de los pensionados que les impide vivir de acuerdo con su estatus socioeconómico adquirido.

67. Además, esta Corporación considera que el argumento es cierto dado que el elemento normativo que cuestiona el demandante puede ser identificado a partir de una interpretación literal del inciso 1° del artículo 14 de la Ley 100 de 1993. Así, de la lectura de la norma demandada, se concluye que la fórmula de reajuste pensional acogida por el legislador contempla el uso del indicador del IPC para las pensiones que superen el salario mínimo.

68. Asimismo, la Sala Plena estima que el argumento analizado es específico porque el actor explicó las razones por las cuales, a su juicio, existe una contradicción entre el apartado del inciso 1º del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y los artículos 1º y 2º superiores de los cuales se deriva el derecho a la vida digna, íntimamente ligado al mínimo vital, lo que se traduce en

un reproche concreto y particular que debe ser resuelto por la Corte Constitucional. Por otra parte, el cuestionamiento del accionante es pertinente si se tiene en cuenta que las razones que fundamentan la presunta vulneración del derecho a la vida digna y al mínimo vital son de naturaleza constitucional. En efecto, a partir de varias sentencias de la Corte Constitucional, en la demanda se explica que el método de indexación pensional previsto en la expresión acusada no da cuenta en su integridad del fenómeno inflacionario. De manera similar, de una lectura integral de la demanda, se concluye que el accionante formuló el cargo con base en las sentencias T-556 de 1998 y T-265 de 2018 en las que se definió el derecho al mínimo vital. Por esos motivos, como se explicó previamente, a juicio del actor, la aplicación de esa fórmula de reajuste es contraria a la vida digna y al mínimo vital en la medida en la que genera un empobrecimiento progresivo de los pensionados que reciben una mesada superior al salario mínimo, frente a los que devengan pensiones mínimas. En esas circunstancias, esas personas ven reducidos sus ingresos y ya no logran financiar sus necesidades básicas y las de sus familias en materia de salud, alimentación, recreación, vivienda, etc.

69. De manera similar, el argumento expuesto por el ciudadano Correa Valencia es suficiente debido a que contiene los elementos argumentativos y probatorios mínimos indispensables para iniciar el juicio de validez sobre la norma atacada. Por ejemplo, el actor planteó que, aunque el IPC y la inflación tienen en cuenta el alza de los precios, se diferencian en el número de productos y servicios que incluyen para realizar el cálculo correspondiente. Asimismo, el accionante planteó que algunos costos como las cuotas moderadoras y los copagos que pagan los pensionados se incrementan a partir del aumento del salario mínimo. Por estas razones, se infiere que, para el actor, el incremento de las mesadas pensionales a partir del incremento del salario mínimo, es una fórmula que mantiene mejor el valor adquisitivo de las pensiones y, en esa medida, que protege el derecho a la vida digna de las personas pensionadas con mesadas superiores al salario mínimo, pues les permite solventar sus necesidades básicas.

70. Por los motivos antes expuestos, la Sala Plena no comparte la opinión de Asofondos en el sentido de que el cuestionamiento planteado por el actor incumpla los requisitos de suficiencia, pertinencia y especificidad. El hecho de que existan diversos indicadores económicos que permitan medir la pérdida adquisitiva del dinero y de que la variación porcentual del IPC y el incremento del salario mínimo sean dos indicadores distintos, no es

razón suficiente para concluir que el argumento del accionante no se basa en razones de naturaleza constitucional, no indica de qué manera la disposición acusada es contraria a la vida digna y al mínimo vital y no genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de dicha norma. En particular, la Sala Plena estima que el cargo no es de conveniencia, sino de constitucionalidad porque el demandante pretende que el legislador use la única fórmula que, a su juicio, es idónea para mantener el poder adquisitivo de las mesadas pensionales. En esas circunstancias, no es cierto que el demandante haya podido usar cualquier otro indicador para justificar su argumento, pues, desde su lógica, únicamente el incremento anual del salario mínimo es apto para garantizar el derecho a la vida digna y al mínimo vital de los pensionados que devengan mesadas mensuales superiores a dicho sueldo. Así lo entendieron todos los demás intervinientes, quienes le solicitaron a esta Corporación fallar de fondo la demanda, pues consideraron que la misma cumplió con las cargas mínimas para pronunciarse de fondo.

71. En definitiva y conforme al principio pro actione, esta Corporación concluye que el argumento analizado cumple con los requisitos de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Por ende, a continuación, la Sala Plena analizará de fondo el cargo planteado en la acción pública de la referencia, aunque no se pronunciará sobre el cuestionamiento relacionado con la tasa de reemplazo y del ingreso base de liquidación (IBL) que se emplea para reconocer las pensiones. Así, dicho argumento es insuficiente e inespecífico.

4) Problema jurídico y esquema de la decisión

72. El ciudadano Eduardo Alfonso Correa Valencia formuló una demanda de inconstitucionalidad en contra de la expresión “según la variación porcentual del índice de precios al consumidor”, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por desconocer los artículos 1, 2, 13, 42, 46 y 51 de la Constitución Política.

74. Para responder ese interrogante, en las dos primeras partes, la Sala Plena reiterará su jurisprudencia sobre el amplio margen de libertad de configuración que tiene el legislador en materia pensional y sobre al derecho a la vida digna, íntimamente ligado al mínimo vital. En una tercera parte, esta Corte se referirá a la variación porcentual del IPC, a la tasa de inflación, al incremento anual del salario mínimo y a la relación de dichos conceptos con el

mantenimiento del poder adquisitivo del dinero. A partir de esas consideraciones generales, en una cuarta y última parte, la Corte Constitucional analizará la conformidad de la expresión acusada, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, al derecho a la vida digna, íntimamente ligado al mínimo vital, que se deriva de los artículos 1 y 2 de la Constitución.

5) La amplia libertad de configuración del legislador en materia pensional. Reiteración de jurisprudencia

75. Por medio de las sentencias C-387 de 1994 y C-435 de 2017 antes analizada, la Corte Constitucional se pronunció sobre el artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993. En esas providencias, la Sala Plena señaló que, en virtud de lo dispuesto en los artículos 48 y 53 de la Constitución, el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración normativa en materia pensional. Debido a la libertad con la que cuenta, en primer lugar, el legislador puede definir los medios que garanticen que los recursos destinados a las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante y, al mismo tiempo, amplíen gradualmente la cobertura y aseguren la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social, conforme a lo señalado en el artículo 48 de la Constitución.

76. Segundo, si bien el artículo 53 superior prevé que tienen derecho a que su pensión sea reajustada periódicamente, los pensionados no tienen derechos adquiridos sobre el factor o porcentaje a partir de los cuales se deben aumentar sus mesadas pensionales. Como respecto a ese factor o porcentaje, los pensionados sólo tienen meras expectativas, el legislador puede cambiar la proporción en la que se hacen dichos incrementos. Además, en la Sentencia C-435 de 2017, la Sala Plena fue enfática en que la Constitución no previó un modelo específico de actualización, razón por la cual el Congreso de la República dispone de un amplio margen de configuración para definir las fórmulas específicas por medio de las cuales se cumple con la obligación constitucional de actualizar periódicamente el valor de las mesadas pensionales y, correlativamente, se garantiza el derecho de los pensionados a que sus mesadas sean reajustadas con regularidad. En consecuencia, el legislador no está obligado a acoger el método de indexación que resulte más favorable a los intereses de los pensionados, aunque sí debe acoger uno que garantice el incremento razonable del poder adquisitivo de las mesadas pensionales de manera que no cualquier fórmula de reajuste pensional satisface el mandato contenido en los artículos 48 y 53 de la Constitución.

77. Tercero, la ley puede establecer métodos de actualización pensional diferentes, según el monto de las mesadas pensionales. En este sentido, el legislador no vulnera el derecho a la igualdad al prever que las pensiones superiores al salario mínimo sean indexadas conforme a la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterior, mientras que aquellas equivalentes a un mínimo lo sean a partir del porcentaje de aumento de dicho salario. Así, según la Corte Constitucional, ese trato diferente se justifica por la protección especial que debe dársele a los pensionados que devengan una pensión mínima, los cuales están en una situación de debilidad manifiesta debido a sus condiciones económicas. En este sentido, según la Sala Plena, es constitucional que el legislador disponga que el reajuste pensional de las mesadas mínimas se haga a partir del aumento del salario mínimo con el objetivo de que esas prestaciones mantengan su poder adquisitivo y permitan que sus beneficiarios satisfagan sus necesidades básicas y lleven una vida digna. Por ese mismo motivo, en los casos en los que el cambio porcentual del IPC sea superior al aumento porcentual del salario mínimo, los pensionados que devengan una pensión mínima tienen derecho a que el valor de sus mesadas se aumente conforme a la variación de los precios de la canasta familiar.

78. En resumen, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, el legislador está facultado para escoger los medios que garanticen razonablemente el poder adquisitivo constante de los recursos destinados a pensiones, es decir, para definir las fórmulas de indexación periódica de las mesadas pensionales. El Congreso de la República también puede establecer tratos diferentes en función del monto de dichas prestaciones sociales con el fin de garantizar el derecho a la vida digna de los pensionados que devengan mesadas mensuales equivalentes al salario mínimo. En cualquier caso, según la jurisprudencia de esta Corporación, la Constitución no le impone al legislador el deber de elegir el método de indexación que resulte más favorable a los intereses de los pensionados.

6) El derecho a vida digna y al mínimo vital. Reiteración de jurisprudencia

79. De conformidad con lo señalado en el artículo 1° superior, Colombia es un Estado Social de Derecho que se funda en el respeto de la dignidad humana. Según la Corte Constitucional, una de las dimensiones de la dignidad humana, entendida como un valor fundante del ordenamiento jurídico, un principio constitucional y un derecho fundamental, se refiere a la garantía de “ciertas condiciones materiales de existencia (vivir bien)”.

80. Desde esa perspectiva, el derecho a la vida digna está íntimamente ligado al mínimo vital que hace alusión a unas condiciones básicas económicas de subsistencia que le permiten a una persona vivir dignamente, es decir, sufragar los costos elementales de alimentación, salud, vivienda, vestuario, etc., de conformidad con el "estatus socioeconómico que ha alcanzado a lo largo de su vida". La Corte Constitucional estima que una de las facetas del derecho al mínimo vital es la positiva en virtud de la cual, cuando se reúnen las condiciones para ello, el Estado e incluso los particulares tienen el deber de:

suministrar a la persona que se encuentra en una situación en la cual ella misma no se puede desempeñar autónomamente y compromete las condiciones materiales de su existencia, las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente y evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano.

81. A partir de esa faceta positiva, por medio principalmente de sentencias de tutela, esta Corporación delimitó el contenido y al alcance del derecho al mínimo vital en materia pensional. Al respecto, la Corte Constitucional reconoce que el sistema de seguridad social en pensiones persigue el fin de procurar el bienestar y mejorar la calidad de vida de las personas a través de la protección de las contingencias que surgen por la vejez, la invalidez o la muerte. Además, esta Corte define la pensión como "una prestación monetaria [cuya] función es la de proveer los medios económicos suficientes para el cubrimiento de las necesidades básicas de las personas" de forma tal que el pensionado y su núcleo familiar "tengan asegurado un nivel de vida cercano al que tenían antes del acaecimiento de la contingencia que tuvo como consecuencia el reconocimiento de la prestación". A la luz de ese objetivo sobre el cual se estructura el sistema pensional y de la naturaleza de las pensiones, esta Corporación considera que en materia pensional, del derecho al mínimo vital se derivan las siguientes sub-reglas.

82. En primer lugar, el mínimo vital es un derecho de naturaleza "móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de ingresos y egresos de la persona". En efecto, hay que tener en cuenta que las condiciones básicas de subsistencia de cada pensionado varían en función de su posición socioeconómica. Por ello, el mínimo vital no equivale, en todos los casos, al salario mínimo mensual legal vigente y ese derecho conlleva un análisis cualitativo de aspectos tales como las condiciones individuales y familiares, el monto de las necesidades básicas y el trabajo que desempeñó el pensionado.

83. En segundo lugar, el mínimo vital debe entenderse como una “herramienta de movilidad social” y de “manera dual”. En efecto, dicho derecho no sólo constituye una garantía tendiente a preservar la vida digna, sino que también es “una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda”.

84. En tercer lugar, en el campo pensional, ese derecho se viola cuando las mesadas pensionales no se pagan, se pagan de manera parcial y/o se pagan con un retraso injustificado. Asimismo, se puede vulnerar el mínimo vital cuando no se garantiza el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las mesadas pensionales. Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional señala que el mínimo vital se vulnera cuando no se indexa el salario base para el cálculo de la primera mesada pensional debido a que la inflación afecta la capacidad adquisitiva del dinero y la pensión está diseñada para garantizarle a los pensionados unas condiciones básicas económicas de subsistencia que les permiten vivir dignamente, según la calidad de vida alcanzada previamente.

85. En resumen, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las mesadas pensionales están diseñadas como una herramienta para garantizar el derecho al mínimo vital de las personas que, por su edad y/o sus condiciones físicas o mentales, no pueden trabajar. Por esa razón, así como por lo dispuesto en los artículos 48 y 53 de la Constitución, dichas prestaciones deben mantener razonablemente su poder adquisitivo a lo largo del tiempo.

7) La variación porcentual del IPC, la tasa de inflación, el aumento anual del salario mínimo y su relación con el mantenimiento del poder adquisitivo del dinero

86. Según varias de las intervenciones ciudadanas presentadas en este proceso, la inflación es un fenómeno económico que altera la capacidad adquisitiva del dinero, que es difícil de medir y que puede ser calculado mediante distintos indicadores. No obstante, por regla general, en los países la inflación se mide a partir de la variación porcentual del IPC. Al respecto, conviene tener en cuenta que, como lo señaló el DANE, el IPC “es un número sobre el cual se acumulan a partir de un periodo base las variaciones promedio de los precios de los bienes y servicios consumidos por los hogares de un país, durante un periodo de tiempo”. En otras palabras, se trata de “un indicador que permite medir la variación porcentual promedio de los precios al por menor entre dos períodos de tiempo, de un conjunto de bienes y servicios que los hogares adquieren para su consumo”. De ahí que, tal y como se

reconoció en las Sentencia C-435 de 2017, aumentar las pensiones a partir de la variación porcentual del IPC es una fórmula técnica idónea para mantener el poder adquisitivo del dinero.

87. Por su parte, según lo explicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la tasa de inflación corresponde al cambio porcentual del IPC entre dos periodos, por lo que esa tasa muestra “el incremento o reducción de los precios de la economía entre dos periodos”. En este sentido, conviene tener en cuenta que, para fijar la tasa de inflación, se toma el IPC de un mes o de un año y se calcula su variación frente al IPC del periodo inmediatamente anterior conforme a la siguiente fórmula:

88. Por ese motivo, por ejemplo, en Colombia, durante todos los meses del año 2022, la tasa de inflación fue equivalente a la variación porcentual del IPC, tal y como se puede apreciar en las columnas anaranjadas de la siguiente tabla.

Tabla 2. Inflación y variación mensual del IPC (2022)

Año-mes

Inflación total (en %) reportada por el Banco de la República**

IPC reportado por el DANE*

Variación del anual (en %) del IPC construido a partir del IPC del DANE

2022-01

6,94

113,26

6,94

2022-02

115,11

8,00

2022-03

8,53

116,26

8,53

2022-04

9,23

117,71

9,23

2022-05

9,07

118,70

9,06

2022-06

9,67

119,31

9,68

2022-07

10,21

120,27

10,20

2022-08

10,84

121,50

10,84

2022-09

11,44

122,63

11,44

2022-10

12,22

123,51

12,22

2022-11

12,53

124,46

12,53

2022-12

13,12

13,12

*Tabla realizada a partir de DANE (2023) “Índices – Serie de empalme 2003 – 2022”. Nota: La

diferencia ocasional en el segundo decimal entre la inflación reportada por el Banco de la República y la calculada a partir de la información del DANE obedece al sistema de aproximación y redondeo. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#indices-y-ponderaciones

** Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc

89. De la misma manera, en la Tabla 3, se puede advertir que, entre 2017 y 2022, la tasa de inflación fue equivalente a la variación porcentual del IPC.

Tabla 3. Inflación y variación anual del IPC (2017-2022)

Año

Inflación total (en %) reportada por el Banco de la República**

IPC reportado por el DANE*

Variación del anual (en %) del IPC construido a partir del IPC del DANE

2017

4,09

96,92

4,09

2018

3,18

100,00

3,18

2019

3,80

103,80

3,80

2020

1,61

105,48

1,62

2021

5,62

5,62

2022

13,12

126,03

13,12

*Tabla realizada a partir de DANE (2023) “Índices – Serie de empalme 2003 – 2022”. Nota: La diferencia ocasional en el segundo decimal entre la inflación reportada por el Banco de la República y la calculada a partir de la información del DANE obedece al sistema de aproximación y redondeo. Disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#indices-y-ponderaciones

** Disponible en: https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/indice-precios-consumidor-ipc

90. Por otro lado, tal y como lo explicaron varios intervinientes, el salario mínimo se aumenta anualmente en función de la inflación y de otros factores que no están relacionados con el precio de los bienes y servicios. Al respecto, el Ministerio del Trabajo precisó que, en función de las variables políticas y económicas, es posible que, en determinados periodos, el aumento del salario mínimo sea inferior al del IPC. Ese interviniente también explicó que el salario mínimo legal mensual vigente no solo sirve "como mero factor de medición de la variación en los precios de bienes y servicios, pues también tiende a incrementar el poder adquisitivo de los asalariados". Así, según el Ministerio del Trabajo:

el incremento del salario mínimo refleja, además de la recuperación del poder adquisitivo anual, un crecimiento adicional derivado de los acuerdos logrados en el seno de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales o de los factores considerados por el Gobierno Nacional si tal incremento se ordena por Decreto Presidencial.

91. En consecuencia, el incremento del salario mínimo es una medida que no solo busca actualizar la depreciación del valor del dinero, sino que también responde a decisiones políticas y a factores como la productividad. En ese sentido, en el pasado, la Corte Constitucional reconoció que el salario mínimo no mide el poder adquisitivo del dinero. Por ejemplo, en la C-435 de 2017 antes mencionada, esta Corporación explicó que, en la fijación anual del salario mínimo, inciden distintos parámetros como el IPC, el incremento del producto interno bruto y las metas de inflación, de productividad y de mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, entre otros. De manera similar, en la C-387 de 1994 ya citada, la Corte reconoció que, en la década de 1983 a 1993, la tasa de inflación fue superior al aumento del salario mínimo en la mitad de los años del periodo analizado de manera que es posible que "el índice de precio al consumidor aument[e] en proporción superior al porcentaje en que se incrementa el salario mínimo".

92. A partir de estas consideraciones generales, a continuación, la Sala Plena analizará si la expresión "según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor", contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, vulnera el derecho a la vida digna de los pensionados, en los términos del cargo apto de la demanda.

8) Análisis de constitucionalidad de la expresión acusada

93. El artículo 14 de la Ley 100 de 1993 prevé que, con independencia del régimen pensional

y con el objetivo de mantener su poder adquisitivo constante, las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, deben ser indexadas una vez al año con el mismo porcentaje en que se incremente dicho sueldo. Por el contrario, aquellas cuyo monto mensual sea superior a un salario mínimo, deben ser reajustadas anualmente "según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor".

94. Según el accionante, el apartado normativo antes citado vulnera el derecho a la vida digna y el mínimo vital de los pensionados que devengan mesadas superiores al salario mínimo porque la fórmula de indexación allí prevista no da cuenta, en su integridad, del fenómeno inflacionario. En este sentido, el accionante considera que al no garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las mesadas pensionales superiores al salario mínimo, la expresión acusada viola el mínimo vital y la dignidad humana porque implica una reducción progresiva de los ingresos de los que disponen los pensionados para sufragar los costos elementales de subsistencia en materia de salud, educación, vivienda, etc.

95. Además, según la demanda, la aplicación del método de reajuste pensional acusado implica que las mesadas pensionales superiores al salario mínimo pierden su valor adquisitivo frente a las equivalentes a dicho sueldo. En efecto, esas mesadas se incrementan anualmente en función del aumento del salario mínimo que, en los últimos años, ha sido mayor a la variación porcentual del IPC. Para ilustrar esa tesis, el accionante tomó como ejemplo el hecho de que las tarifas de los copagos y de las cuotas moderadoras que deben pagar los pensionados se indexan a partir de la variación del salario mínimo legal mensual vigente y no del IPC. En esas circunstancias, se deduce que, a juicio del actor, todas las mesadas pensionales deben ajustarse en función de la variación del salario mínimo, pues esa es la única forma para evitar que las pensiones superiores a dicho sueldo pierdan su poder adquisitivo.

97. En efecto, por oposición a lo expuesto en la acción pública de la referencia, el IPC sí permite calcular la inflación porque, como se explicó previamente, ese indicador mide el cambio promedio de los precios de la canasta familiar entre dos periodos de tiempo. Además, en Colombia, el Banco de la República mide la inflación a partir del IPC de manera que la tasa de inflación y la variación porcentual del IPC, que es reportada por el DANE, son equivalentes. Así, para fijar la inflación, se toma el IPC de un mes o de un año y se calcula su

variación frente al IPC del periodo inmediatamente anterior. En consecuencia, la expresión acusada consagra una fórmula de indexación pensional que sí garantiza razonablemente que el aumento de las pensiones superiores al salario mínimo se haga en función de la tasa de inflación. Por esa vía, el apartado normativo acusado, contenido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 es conforme al derecho a la vida digna y al mínimo vital de las personas que devengan mesadas pensionales superiores a un salario mínimo. En efecto, al prever un método razonable de reajuste monetario, la expresión acusada garantiza el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de esas mesadas pensionales. Por lo tanto, el artículo 14 (parcial) de la Ley 100 de 1993 permite a esos pensionados mantener su calidad de vida, de conformidad con la posición socioeconómica que adquirieron al obtener el reconocimiento de la respectiva prestación social.

98. En segundo lugar, la Sala Plena no comparte la apreciación del ciudadano Correa Valencia en el sentido de que la indexación de las pensiones a partir del incremento del salario mínimo es la única forma de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo constante de esas prestaciones. Por un lado, se repite que el método de reajuste fundado en la variación porcentual del IPC es una medida idónea para alcanzar ese fin. Por otro lado, el aumento anual del salario mínimo no es un indicador que mida el poder adquisitivo del dinero, pues ese incremento depende no sólo de la fluctuación de los precios de la canasta familiar, sino también de decisiones políticas y de otros factores económicos como el producto interno bruto o la productividad laboral. Por ende, en la Sentencia C-387 de 1994, la Corte declaró la exequibilidad del aparte final del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 siempre que, cuando la variación del IPC sea superior al porcentaje en que se aumente el salario mínimo “las personas cuya pensión sea igual al salario mínimo mensual vigente, tendrán derecho a que ésta se les aumente conforme a tal índice”. En efecto, la indexación a partir del IPC es una medida técnica idónea y razonable para garantizar el poder de compra.

99. Sumado a lo anterior, debido a que el poder adquisitivo hace referencia a la cantidad de servicios y de bienes que una persona puede adquirir con una suma determinada de dinero, la Sala considera que es incorrecto afirmar, como lo hizo el actor en la demanda de la referencia, que el poder adquisitivo de las pensiones cuyo monto mensual sea superior al salario mínimo, dependa del incremento de aquellas equivalentes a dicho sueldo. En otras palabras, del hecho de que, en determinadas coyunturas político-económicas, las pensiones mínimas aumenten en una proporción mayor, no se sigue una disminución de la capacidad

adquisitiva de las demás pensiones. En efecto, en esa hipótesis, los que devengan pensiones mínimas tienen más dinero para adquirir bienes y servicios, pero no por ello las personas con pensiones más altas ven mermada su capacidad de compra que continúa igual a la del año inmediatamente anterior, pues el valor de sus mesadas se indexó a partir de la variación porcentual del IPC correspondiente.

100. Por lo tanto, a juicio de esta Corporación, no es cierto que, al prever dos métodos de indexación diferentes en función del monto de las pensiones, el legislador vulnere el derecho al mínimo vital y a la vida digna de los pensionados que devengan mesadas mensuales superiores al salario mínimo. Así, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, incluso en los contextos en los que el IPC crece en una proporción menor a la del aumento del salario mínimo, las mesadas pensionales cuyo monto supera ese sueldo son indexadas conforme a la variación de precios de los productos y servicios que componen la canasta familiar. En otras palabras, incluso en esas circunstancias en las que el IPC aumenta porcentualmente más de lo que lo hace el salario mínimo, el apartado normativo acusado no vulnera el mínimo vital de aquellos que devengan pensiones superiores a dicho sueldo debido a que la capacidad de esas personas para financiar sus necesidades básicas y las de su familia no se ve alterada. Así, año a año, dichas personas mantienen la misma capacidad de compra.

101. En tercer lugar, como lo advirtieron varios de los intervinientes, el ciudadano Correa Valencia no probó que, efectivamente, la aplicación del método de indexación pensional previsto en el apartado normativo acusado genere una reducción de las mesadas o un desmejoramiento de la calidad de vida de las personas pensionadas que vaya en detrimento del mínimo vital y de la dignidad humana. Por ejemplo, el accionante no demostró, a través de un análisis cualitativo teórico o práctico, que la fórmula de indexación pensional prevista en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 impida a los pensionados que devengan mesadas superiores al salario mínimo cubrir sus necesidades básicas o las de sus núcleos familiares, de conformidad con sus respectivas posiciones socioeconómicas. El actor tampoco probó con estadísticas o con otro tipo de cálculos matemáticos que el ajuste de las pensiones superiores al salario mínimo a partir de la variación porcentual del IPC es una medida que no permite, desde el punto de vista técnico, asegurar el poder adquisitivo constante de esas prestaciones ni tampoco pudo hacerlo a partir de planteamientos teóricos. En contraste, todos los intervinientes estuvieron de acuerdo en que ese índice es la medida que, por

excelencia, se usa para asegurarse de que las pensiones no pierdan su valor en contextos inflacionarios.

102. De la misma manera, el accionante no demostró que la fórmula que propone, fundada en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, sí lo sea. Ciertamente, ese índice no mide el poder adquisitivo del dinero. Además, el ejemplo de los copagos y de las cuotas moderadoras no permite demostrar la tesis del accionante. Por una parte, en contravía de lo planteado en la demanda, el valor de esos conceptos no está atado al salario mínimo porque, según lo dispuesto en el artículo 2.10.4.10 del Decreto 1652 de 2022, los montos de los copagos y de las cuotas moderadoras deben ser establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social a partir de "un estudio técnico que tenga en cuenta, entre otros criterios, el nivel socio-económico de los usuarios, los servicios a los que serán aplicables, la frecuencia de uso de los servicios y tecnologías en salud, el costo de estos y la inflación". Adicionalmente, las tarifas a pagar en cada caso específico dependen del nivel de ingreso del afiliado (que se expresa en salarios mínimos) y, a partir de la expedición del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, de la unidad de valor tributaria (UVT), cuyo valor es indexado a partir del IPC, por mandato del artículo 868 del Estatuto Tributario. Por ende, en la actualidad no es cierto que "el incremento del valor de los copagos y cuotas moderadoras se hace con base en el incremento del salario mínimo", como lo señaló el accionante en la demanda. En efecto, uno de los objetivos perseguidos por el legislador al crear la UVT y al extender su uso más allá del campo fiscal mediante leyes como la 1955 de 2019, fue dejar de indexar varios elementos de la economía que, al igual que los copagos y las cuotas moderadoras, antes dependían de la variación del salario mínimo mensual vigente.

103. Por otra parte, incluso si, hipotéticamente, se admitiera que el costo de los copagos y de las cuotas moderadoras sí se incrementara cada año en la misma proporción que el salario mínimo, lo cierto es que el valor de un servicio que hace parte de la canasta familiar no es suficientemente representativo como para demostrar que la única forma de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones mínimas es indexarlas a partir del aumento del salario mínimo. Así pues, desde el 2019, la canasta familiar a partir de la cual el DANE calcula la inflación está compuesta por 443 bienes y servicios.

104. En cambio, a través de las intervenciones allegadas a este expediente, en este caso sí quedó demostrado que reemplazar el método de indexación pensional previsto en el aparte

normativo acusado por uno fundado en el incremento del salario mínimo mensual vigente pondría en jaque la sostenibilidad financiera del sistema pensional y tendría efectos nocivos en términos de cobertura y equidad. A ese respecto, vale la pena recordar que la viabilidad económica del sistema general de pensiones es un postulado de naturaleza instrumental, pues su finalidad última es la garantía de la mayor eficacia de los derechos fundamentales, sobre todo del de seguridad social, en términos de universalidad y de progresividad. Además, el principio de sostenibilidad financiera no puede aplicarse en desmedro de la efectividad de los derechos fundamentales.

105. Particularmente, en su intervención, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público retomó el estudio que hizo el Centro de Estudios Económicos ANIF sobre el costo fiscal que supondría aumentar las pensiones superiores a la mínima a partir del incremento del salario mínimo. Según los cálculos de esa organización, si bien el régimen privado es autosuficiente, en el contexto económico de los últimos años, el cambio del método de indexación en función del IPC generaría un aumento en el pasivo pensional a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por concepto de las pensiones cuya modalidad es de renta vitalicia. En efecto, en ese tipo de pensión, se aplica la cobertura por deslizamiento en función de la cual, cuando la variación porcentual del salario mínimo y del IPC es superior al crecimiento real de la productividad (es decir, al parámetro de deslizamiento), el riesgo económico de que el salario mínimo se incremente por encima del IPC es asumido por el Estado. Por ejemplo, en el 2022, como 80.300 de los 239.000 pensionados del régimen privado tenían una pensión bajo la modalidad de renta vitalicia, la modificación del método de indexación pensional consagrado en el apartado acusado del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, habría implicado un gasto público adicional de $100 mil millones de pesos que habría tenido que salir del presupuesto general de la Nación.

106. Además, de acuerdo con la ANIF y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el régimen de ahorro individual con solidaridad, se disminuiría la cobertura porque un número menor de personas lograría reunir el capital necesario para pensionarse. En ese escenario en el que el monto del ahorro para lograr acceder a la pensión se aumentaría, se crearía un incentivo de trasladarse al régimen de prima media con prestación definida. A su vez, esa situación generaría una presión fiscal significativa a mediano y corto plazo sobre el presupuesto nacional de la Nación que, como lo veremos a continuación, asume una parte importante de los gastos pensionales en el régimen administrado por Colpensiones.

107. En este sentido, según el estudio de la ANIF y retomado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el régimen de prima media con prestación definida, el cambio de la fórmula de indexación de las pensiones superiores al mínimo habría tenido un impacto de $1.1 billones de pesos en el año 2022, pues el costo anual de las pensiones habría pasado de $35.1 a $36.2 billones de pesos. Dicho aumento pondría en jaque la sostenibilidad financiera e implicaría un costo fiscal muy alto debido a que, como en el régimen público las contribuciones de las personas afiliadas no alcanzan a cubrir los costos de las mesadas pensionales, los recursos faltantes provienen del presupuesto general de la Nación. A modo de ejemplo, en el 2021, de ese presupuesto se sacaron $11.3 de los $32.9 billones de pesos que costaron las pensiones a cargo de Colpensiones.

108. Además, el impacto de la modificación del método de indexación salarial de las pensiones superiores al salario mínimo tendría efectos exponenciales. Así, a precios constantes del año pasado, en el 2023, ese cambio jurídico costaría $0.8 billones, mientras que alcanzaría los $10 billones en el 2030 y superaría la cifra de $42 billones en el 2051. En otras palabras, mientras que la medida equivaldría al 0,05% del PIB en este año, su costo se aumentaría al 1,3% de dicho producto en el 2051, tal y como se puede apreciar en la Tabla 4.

Tabla 4. Proyección del gasto anual en pensiones e impacto frente a la demanda en porcentaje del PIB

109. Por esos motivos, a juicio del Ministerio Público, indexar todas las mesadas pensionales a partir del aumento del salario mínimo pondría en riesgo el pago y el reajuste de las mesadas que, en virtud de la asunción constitucional de los pasivos pensionales de varias entidades, está a cargo del Gobierno, disminuiría la cobertura del sistema general de seguridad social en pensiones y tendría efectos indeseables en términos de equidad y de eficiencia. En efecto, esos recursos podrían ser utilizados para fortalecer los programas de protección a la vejez de las personas más desfavorecidas de forma tal que, por ejemplo, en el 2023, con ese dinero se podrían crear 787 mil cupos nuevos en el programa Colombia Mayor y en el 2032, 10 millones, cifra que corresponde a la totalidad de los adultos mayores sin pensión que, se calcula, existirán en ese momento.

110. En definitiva, la Sala Plena considera que la expresión acusada, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, no vulnera los artículos 1 y 2 de la Constitución, pues prevé una

fórmula de aumento de las mesadas superiores al salario mínimo que sí permite mantener razonablemente el poder adquisitivo de las mesadas pensionales. Además, el método allí previsto no afecta la cobertura ni la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y procura que, en la mayor medida de lo posible, los pensionados reciban los recursos necesarios para vivir en condiciones dignas, teniendo en cuenta las limitaciones fácticas y económicas del sistema general de pensiones. Así, la expresión normativa estudiada no implica una reducción de la capacidad de compra de los pensionados con mesadas superiores al salario mínimo que les impida a esas personas sufragar los costos de sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar, de conformidad con sus respectivas posiciones socioeconómicas. Por lo tanto, esta Corporación concluye que, al adoptar la fórmula de indexación pensional consagrada en el apartado normativo acusado, el Congreso de la República actuó dentro de los límites del amplio margen de configuración legislativa que tiene en la materia. En este sentido, si bien lo deseable sería que se aplicarán fórmulas de indexación que aumenten el poder adquisitivo de todas las mesadas pensionales, la definición de tales medidas es un asunto que le compete al legislador en ejercicio del amplio margen de configuración que tiene en la materia. Así, como se señaló en las sentencias C-387 de 1994 y C-435 de 2017, los pensionados tienen derecho al reajuste periódico de sus mesadas pensionales para que las mismas conserven, de manera razonable, un poder adquisitivo constante, pero sólo tienen meras expectativas sobre el factor o porcentaje en que las mismas deben aumentar. Los pensionados tampoco tienen derecho a que se les aplique el método de indexación que, en función de la coyuntura política y económica del momento, les resulte más favorable.

111. Además, aunque no cualquier fórmula de reajuste pensional satisface el mandato que se deriva de los artículos 48 y 53 de la Constitución, el legislador puede prever métodos de actualización diferentes para las pensiones, en función del monto de dichas prestaciones, siempre que garantice, de manera razonable, el poder adquisitivo constante de todos los pensionados. De manera similar, no existe en la Constitución Política un mandato que le imponga el deber al Estado de garantizarle a los pensionados un reajuste anual de sus mesadas en el mismo porcentaje en que crece el salario mínimo legal mensual vigente.

112. En cualquier caso, lo dicho en esta providencia no obsta para que, en ejercicio del amplio margen de configuración que la Constitución le reconoce en la materia, el legislador revise la fórmula de indexación de las mesadas pensionales que son ligeramente más altas

que el salario mínimo mensual legalmente vigente, con el fin de corregir los posibles desequilibrios que puedan surgir con el tiempo en aquellas circunstancias en las que el IPC crezca en proporciones más bajas que el aumento de dicho salario.

113. Por los motivos antes expuestos, la Sala Plena declarará exequible la expresión “según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor”, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por el cargo analizado en la presente sentencia, relativo a la vulneración del derecho a la vida digna que se desprende de los artículos 1 y 2 de la Constitución.

9) Síntesis de la decisión

114. La Sala Plena estudió la acción pública de inconstitucionalidad que presentó el ciudadano Eduardo Alfonso Correa Valencia contra la expresión “según la variación porcentual del índice de precios al consumidor”, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por desconocer los artículos 1º, 2º, 13, 42, 46 y 51 de la Constitución Política. Tras concluir que, respecto al único cargo admitido de la demanda (vulneración de los artículos 1º y 2º superiores), no se configuró ni la cosa juzgada formal ni la cosa juzgada material en sentido amplio o lato frente a la Sentencia C-435 de 2017, sino que operó la cosa juzgada relativa, esta Corporación estudió la aptitud de la demanda.

115. Al cabo de dicho análisis, la Sala Plena concluyó que el cargo propuesto contra la expresión acusada cumplió con las condiciones argumentativas mínimas necesarias para pronunciarse de fondo, aunque sólo respecto a uno de los argumentos expuestos en la demanda. En consecuencia, esta Corporación delimitó el problema jurídico a determinar si vulnera o no el derecho a la vida digna y al mínimo vital de los pensionados una norma que establece que, para garantizar el poder adquisitivo constante del dinero, el reajuste anual de las pensiones cuyo valor mensual supere un salario mínimo legal mensual vigente se hará conforme a la variación porcentual del IPC y no en función del aumento anual de dicho sueldo.

116. Luego de reiterar su jurisprudencia sobre el amplio margen de libertad de configuración que tiene el legislador en materia pensional y sobre el derecho a la vida digna y al mínimo vital, esta Corporación se refirió a la variación porcentual del IPC, a la tasa de inflación, al incremento anual del salario mínimo y a la relación de dichos conceptos con el mantenimiento del poder adquisitivo del dinero. A partir de esas consideraciones generales,

la Corte Constitucional declaró la exequible la expresión “según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor”, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por el cargo analizado, relativo a la vulneración del derecho a la vida digna que se desprende de los artículos 1 y 2 de la Constitución.

117. Para la Sala, la expresión acusada es constitucional por los siguientes tres motivos. Primero, al contrario de lo afirmado por el accionante, el apartado normativo acusado prevé una fórmula de aumento de las mesadas superiores al salario mínimo que sí permite mantener el poder adquisitivo de las mesadas pensionales, sin afectar la cobertura ni la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

118. Segundo, no es cierto que, al prever dos métodos de indexación diferentes en función del monto de las pensiones, el legislador haya vulnerado el derecho a la vida digna y al mínimo vital de los pensionados que devengan mesadas mensuales superiores al salario mínimo. Así, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, incluso en los contextos en los que el IPC crece en una proporción menor a la del aumento del salario mínimo, las mesadas pensionales cuyo monto supera ese sueldo son indexadas conforme a la variación de precios de los productos y servicios que componen la canasta familiar. Por lo tanto, la expresión acusada permite a los pensionados mantener, en la mayor medida de lo posible, su calidad de vida de conformidad con la posición socioeconómica que adquirieron al momento de obtener el reconocimiento de la respectiva prestación social.

119. Tercero, el ciudadano Correa Valencia no probó que, efectivamente, la aplicación del método de indexación pensional previsto en el apartado normativo acusado genere una reducción de las mesadas o un desmejoramiento de la calidad de vida de las personas pensionadas. El accionante tampoco demostró que la fórmula que propuso, fundada en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, sí lo fuera. En cambio, a través de las intervenciones allegadas a este expediente, en este caso sí quedó demostrado que reemplazar el método de indexación pensional previsto en el aparte normativo acusado por uno fundado en el incremento del salario mínimo mensual vigente pondría en jaque la sostenibilidad financiera del sistema pensional y tendría efectos nocivos en términos de cobertura y equidad.

120. Por lo tanto, esta Corporación concluyó que, al adoptar la fórmula de indexación

pensional consagrada en el apartado normativo acusado, el Congreso de la República actuó dentro de los límites del amplio margen de configuración legislativa que tiene en la materia, pues previó que las mesadas pensionales mensuales superiores al salario mínimo sean reajustadas anualmente a través de una fórmula que permite garantizar el poder adquisitivo constante de dichas prestaciones. Por esa vía, el legislador respetó el mínimo vital y el derecho a la vida digna de los pensionados, pues previó un método de indexación pensional fundado en la variación porcentual del IPC que permite a los ciudadanos acceder a una prestación que varía de acuerdo con la inflación del país y que procura, al menos de manera previsible, el equilibrio financiero del sistema pensional.

) 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:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor”, contenida en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por el cargo analizado en la presente sentencia, relativo a la vulneración del derecho a la vida digna que se desprende de los artículos 1 y 2 de la Constitución.

Comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con excusa

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General