Sentencia C-1125/04

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA-Alcance

Si bien a la Corte se le ha confiado la guarda de la supremacía e integridad de la Constitución, es admisible que ella ejerza el control de constitucionalidad no solamente sobre la actuación positiva del legislador que se traduce en la expedición de una norma que por sí misma pueda contrariar los preceptos superiores, sino también respecto de aquellos casos en que la inactividad del legislador lesione igualmente principios, derechos o garantías constitucionales. En efecto, la Carta Política le impone al legislador ciertos deberes en relación con la regulación de determinadas materias y cuando éste no cumple o no actúa, tal pasividad se traduce en una omisión.

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Procedencia/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Supuesto debe derivarse del contenido normativo demandado

Respecto a la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre las omisiones legislativas, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que este tribunal carece de competencia para pronunciarse cuando se está ante una omisión absoluta, dado que existe una total inactividad del legislador y por lo tanto no hay norma sobre la cual pueda recaer el juicio de constitucionalidad. No obstante, cuando se trata de una omisión relativa, es decir, cuando se ha cumplido con el deber de regular una determinada materia, pero ésta ha sido incompleta de forma tal que se han incluido algunas situaciones pero se han dejado por fuera otras con supuestos o características similares y con clara violación del derecho a la igualdad o con desconocimiento total del debido proceso, procede el control de constitucionalidad de esa disposición, siempre que ese supuesto se desprenda del contenido normativo demandado, pues, como lo ha sostenido la Corte, la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos

Para que prospere una demanda por omisión legislativa relativa se requiere que confluyan algunos elementos que han sido ya determinados por esta Corporación. En esa medida se requiere: “(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”.

ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO EN UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL

ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO-Competencia para regulación

En virtud de la cláusula general de competencia corresponde al legislador ordinario regular lo relativo a la clasificación y determinación de las actividades de alto riesgo. No obstante y de manera excepcional, tal como ocurre en este caso, el Congreso puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, facultar al Presidente de la República para que dentro de un plazo determinado realice esa tarea.

ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO EN LA AERONAUTICA CIVIL-Inclusión de técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo

ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO EN LA AERONAUTICA CIVIL-No asimilación entre técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo y personal de servicio de salvamento y extinción de incendios

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Discriminación normativa

El legislador está vinculado íntimamente al principio de igualdad, de manera que debe dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no exista una razón suficiente que permita dispensarle un tratamiento desigual (mandato de tratamiento igual) y, además, está obligado a otorgar un trato desigual o a establecer diferenciaciones o a dar un trato distinto a supuestos de hecho diferentes (mandato de tratamiento desigual). Así mismo, le está permitido que trate de manera idéntica supuestos de hecho diferentes cuando ello resulte razonable y siempre que no exista una razón suficiente que imponga dicha diferenciación. De esa manera se incurre en una discriminación normativa cuando dos condiciones fácticas semejantes son tratadas por el legislador de manera desigual sin que exista una justificación objetiva y razonable. Por contera, si el legislador ha reconocido un determinado beneficio a un grupo de personas determinado y ha excluido del mismo a otros que, por compartir los mismos supuestos fácticos, deberían ser sujetos de igual tratamiento, se incurre entonces en violación del principio de igualdad y debería la Corte proferir una sentencia integradora para garantizar la igualdad.

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Inexistencia por no estar en el mismo plano de igualdad/ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO EN LA AERONAUTICA CIVIL-Controladores aéreo y personal de servicio de salvamento y extinción de incendios no están en el mismo plano de igualdad

ALTO RIESGO Y RIESGO PROFESIONAL-Distinción

Es importante llamar la atención que el actor parece confundir el alto riesgo y por contera el beneficio especial que se concede por el hecho de que una determinada actividad sea considerada como de alto riesgo, con el riesgo profesional, desconociendo que este último, como bien lo afirma el Ministerio de la Protección Social, se refiere a la protección que se efectúa por los efectos que se pueden ocasionar por un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Se trata de un riesgo derivado de la actividad que se desarrolla y para ello el

Sistema General de Riesgos Profesionales tiene previsto una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad. El concepto de alto riesgo, por su parte, está atado a que la labor desarrollada por el trabajador por las especiales circunstancias que la rodean hacen que se vea disminuida su expectativa de vida saludable, razón por la cual se hace necesario protegerlo mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez con requisitos menores.

Referencia: expediente D-5232

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2 (parcial) del Decreto Ley 2090 de 2003

Actor: César Poveda Jaramillo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano César Poveda Jaramillo demandó el numeral 5 del artículo 2 del Decreto Ley 2090 de 2003.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial N° 45.262 del 28 de julio de 2003:

“Decreto Número 2090 de 2003

(julio 26)

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades extraordinarias conferidas en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, y

CONSIDERANDO:

(…)

DECRETA:

(…)

Artículo 2. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.

2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.

3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.

4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.

5. En la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.

6. En los Cuerpos de Bomberos la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.

7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública".

III. LA DEMANDA

Expresa el demandante que el aparte normativo objeto de impugnación desconoce el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 25, 48 y 53 de la Carta Política.

Asegura que el legislador, en los numerales 1 a 4 del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003, señaló las actividades consideradas de alto riesgo con independencia de la entidad o persona a la que se le preste el servicio, mientras que en los numerales 5 a 7 del mismo artículo optó por hacer la clasificación no sólo en función de las características del trabajo sino en consideración a las actividades que se desarrollen en determinadas entidades.

En su criterio, el legislador incurrió en una inconstitucionalidad por omisión relativa por cuanto al regular lo pertinente a las actividades de alto riesgo en la Aeronáutica Civil no incluyó a los bomberos que trabajan en extinción de incendios, y limitó esa cobertura sólo a los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, olvidando que los bomberos también prestan sus servicios en ese

organismo y cumplen igualmente labores de alto riesgo para su salud. Se desconoció -a su juicio- el principio de igualdad, así como la dignidad humana y el trabajo en condiciones dignas y justas por cuanto no se protegió de igual forma a todos aquellos que dentro de una misma entidad y organismo cumplen tareas de alto riesgo.

Tal exclusión -en su concepto- es irrazonable e injustificada toda vez que en el numeral 6 del mismo artículo 2, al regular lo pertinente en los cuerpos de bomberos, se incluyó a las personas que cumplen actividades relacionadas con la extinción de incendios, cuestión que ha debido también hacerse en el numeral 5 acusado.

En esa medida, considera que no está justificado que un grupo de trabajadores que asumen el mismo riesgo por efecto de su actividad de extinción de incendios no tengan la misma protección especial que sí se otorga a otro grupo de personas que se dedican a la misma labor pero en una entidad distinta, con lo cual se viola el principio de igualdad. En este punto estima que son aplicables los criterios señalados por la Corte en la Sentencia C-543 de 1996.

Aclara que no se puede entender que los bomberos de la Aeronáutica Civil estén incluidos dentro de los supuestos que contempla el numeral 6 del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003, toda vez que aquéllos no laboran en el denominado Cuerpo de Bomberos, concepto que fue definido en el artículo 7 de la Ley 322 de 1996.

Por otro lado, asegura que los artículos 48 y 53 de la Carta también se desconocen en cuanto la calificación que se haga de una actividad como de alto riesgo tiene implicaciones respecto de los requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que desempeñan esas actividades. Por tal razón la omisión anotada excluye de esa clasificación a un grupo de trabajadores que ha debido estar allí incluido y se les cercena su derecho a la seguridad social en igualdad de condiciones respecto de aquellos cuya actividad sí es considerada de alto riesgo.

IV. INTERVENCIONES

1. En nombre y representación del Ministerio de la Protección Social presentó escrito Gloria Cecilia Valbuena Torres, a través del cual sustenta las razones por las cuales el numeral 5 objeto de demanda se ajusta a los preceptos superiores.

En primer término, asegura que dado que la seguridad social es un derecho de amplia creación legal, el legislador es el llamado a establecer las condiciones y requisitos para que las personas puedan acceder al beneficio pensional sin más limitaciones que la propia Constitución. No obstante, la Ley 797 de 2003 facultó al Presidente de la República para expedir o modificar el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y definir las condiciones, requisitos y beneficios aplicables a dichos trabajadores.

Sostiene que las actividades de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones son aquellas que por su propia naturaleza generan una disminución en la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo, y el beneficio que se les otorga es acceder a la pensión a edades inferiores a las establecidas para la generalidad de trabajadores debido a la reducción de vida saludable a la

que se ven expuestos y a la mayor cotización pagada por los empleadores.

En estos casos, aduce que sólo procede declarar la inconstitucionalidad cuando ella sea manifiesta, cuestión que no ocurre con la norma objeto de reproche. Al respecto, afirma que el actor confunde el riesgo profesional con la disminución de la expectativa de vida que es el verdadero riesgo amparado por las pensiones especiales de vejez. Agrega que no es la labor de los cuerpos de bomberos en general la que cuenta con la protección especial otorgada por el legislador, sino aquella específica de extinguir incendios.

Aduce que la labor desarrollada por los bomberos de la Aeronáutica Civil no es idéntica a la desempeñada por quienes pertenecen a los cuerpos de bomberos toda vez que los primeros se dedican en mayor medida a la prevención de eventos que al enfrentamiento de sus efectos, pues cualquier contingencia que se presente en una terminal aérea tiene la virtualidad de convertirse en catastrófica, y debido a la efectividad de su labor no se ven expuestos a los nocivos efectos que, en largo plazo, genera la exposición al calor y al humo, lo cual precisamente es el propósito de las pensiones especiales de vejez de alto riesgo. Además, agrega que no existe un número significativo de incendios en dichos lugares, al punto que por año aproximadamente se presentan en promedio dos relacionados con incidentes aéreos y cuatro con incidentes forestales. De otro lado, quienes laboran en los cuerpos de bomberos se ven enfrentados permanentemente a la extinción de incendios y soportan los efectos que en el largo plazo implica la exposición constante al calor y al humo.

2. En representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Diana Arenas Pedraza presentó escrito dirigido a defender la constitucionalidad de la norma acusada.

En su concepto, para determinar las actividades de alto riesgo se hizo un estudio analizando cuáles ameritaban acceder a un sistema pensional más favorable teniendo en cuenta que la labor desempeñada disminuyera las expectativas de vida, debido a que el objetivo de esa pensión es proteger al trabajador que se vea expuesto a un riesgo disminuyendo el tiempo de exposición a condiciones lesivas para su salud mediante su retiro anticipado. En ese contexto, expresa que la pensión especial de vejez se otorga no por el hecho de que la actividad desarrollada por la persona sea riesgosa en sí misma, sino en razón a que por el ejercicio permanente de ella la persona se ve expuesta a condiciones que lesionen su salud y que por ello se le disminuyan sus expectativas de vida saludable.

Por tal razón, afirma que no se pueden comparar los bomberos aeronáuticos con los del Cuerpo de Bomberos, en cuanto los primeros no se ven expuestos de manera permanente a actuar en operaciones de extinción de incendios, independientemente que sea una labor que los pone en riesgo de sufrir un accidente profesional, y los segundos sí están expuestos por tiempo prolongado y de manera permanente a esa actividad. Así, como los primeros deben atender esa labor de manera esporádica la exposición que sufren al riesgo también es ocasional y no alcanza a generar patologías de carácter crónico o disminución de su expectativa de vida.

Agrega que el actor confunde el concepto de riesgo profesional, frente al cual los bomberos aeronáuticos sí están protegidos, con el alto riesgo, al que no se ven enfrentados debido a lo esporádico de su actividad de atender incendios.

De otra parte, frente a la comparación que pretende hacer el demandante con los controladores aéreos, aduce que éstos, a diferencia de los bomberos aeronáuticos, están permanentemente comprometidos con condiciones de trabajo que producen fatiga mental y física debido a los altos niveles de concentración y atención que su actividad requiere. Por tal motivo aunque unos y otros trabajen en una misma organización, sus actividades tienen condiciones y frecuencias distintas.

3. En representación de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil presentó escrito Ricardo Alvarez Ospina.

Luego de relatar la razón para la creación del servicio de bomberos aeronáuticos y de señalar que éstos no tienen el carácter de Cuerpo de Bomberos, así como la diferencia de regulación legal entre unos y otros, manifiesta que la norma acusada está en perfecta armonía con la Carta Política, razón por la cual solicita que se declare su constitucionalidad.

4. Una vez vencido el término de fijación en lista el Coordinador General del Sistema Nacional de Bomberos, Luis Fernando Arbeláez Serna, presentó escrito mediante el cual expresa que los argumentos expuestos en la demanda son razonables y tienen pleno respaldo en normas constitucionales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En dicho concepto se sostiene que en la Aeronáutica Civil existen bomberos encargados de atender operaciones de extinción de incendios, los cuales están en una situación de mayor riesgo contingente que cualquier otra desempeñada por los cuerpos de bomberos debido no sólo a los altos niveles de combustible y de alto octanaje que se utiliza para los aviones, sino por la multiplicidad de carga peligrosa que se moviliza por el transporte aéreo. A igual conclusión se llega si se estudia la actividad de bomberos desarrollada por los trabajadores operadores de contraincendio de ECOPETROL.

De acuerdo con ello, asegura que independientemente de las condiciones en las que se desarrolle la labor de bomberos, ésta por su propia naturaleza es en sí misma de alto riesgo para el Sistema General de Pensiones. Por tal razón existe un trato desigual ausente de finalidad constitucional que lo justifique en materia de seguridad social entre la actividad bomberil prestada por los cuerpos de bomberos y la prestada de manera directa que no fue incluida en el Decreto 2090 de 2003.

En el evento que no se haga la declaración arriba solicitada, el Procurador General de la Nación pide a la Corporación, en subsidio, que declare exequible el numeral 5 acusado bajo el entendido de que también se considere actividad de alto riesgo en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces la desempeñada por los bomberos aeronáuticos.

Sostiene que los bomberos aeronáuticos comparten condiciones laborales extremas con los controladores de tránsito aéreo debido a las difíciles condiciones climáticas, físicas y psicológicas en que se desempeñan, las cuales disminuyen la expectativa de vida razonable de las labores comparadas. Ese trato desigual dado por el Decreto 2090 de 2003 no está justificado constitucionalmente por cuanto la actividad bomberil tiene una finalidad

constitucional por su propia naturaleza, independientemente de las condiciones en las que se efectúe el trabajo. Con ella se pretende preservar la vida y bienes de todos los habitantes que "para el caso de los bomberos aeronáuticos protegen la vida de sus trabajadores, pasajeros, instalaciones aeroportuarias y carga, al igual que con la misma finalidad lo hacen los controladores del tránsito aéreo".

VI. PRUEBAS

1. El actor anexó fotocopia del libro de anotaciones de los bomberos aeronáuticos en el que se relacionan las emergencias que se han presentado en esta ciudad en lo que va corrido del año 2004.

2. Mediante Auto del 20 de octubre del año en curso el Magistrado Sustanciador dispuso trasladar las pruebas decretadas y recaudadas dentro del expediente D-5180 para ser tenidas en cuenta dentro del proceso de la referencia.

Dentro de ellas se encuentra (1) informe presentado por el Director de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil sobre las labores desempeñadas por el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de esa entidad, el número de servidores que se encuentran vinculados a ese Servicio y el número de incendios presentados en los últimos tres años en cada terminal aéreo a nivel nacional; (2) informe rendido por el Director General de Bomberos de Bogotá en el que comunica las labores desempeñadas por el cuerpo de bomberos, los servidores que desempeñan esa labor y el número de incendios que se atendieron en los últimos tres años; y (3) estudio remitido por el Director General de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social sobre las actividades de alto riesgo, el cual sirvió de base para la expedición del Decreto 2090 de 2003.

3. Mediante Auto del 27 de octubre de 2004 el Magistrado Sustanciador solicitó al Director de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil informara sobre cuáles son las funciones desempeñadas por los controladores de tránsito aéreo; el número de servidores que desempeñan esa labor y su jornada de trabajo.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. El asunto a resolver

1.1. Para el demandante el legislador incurrió en una omisión relativa por cuanto no incluyó, dentro de las actividades de alto riesgo en la Aeronáutica Civil, reguladas en el numeral 5 del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003, a los bomberos que trabajan en la extinción de incendios de esa Unidad Administrativa, quienes, al igual que los controladores aéreos, desarrollan labores de alto riesgo para su salud. Además, a su juicio no está justificado que esa actividad sí se encuentre contemplada en el numeral 6 del mismo artículo 2 como de alto riesgo cuando es desempeñada por personas que laboran en los cuerpos de bomberos.

En criterio del actor se vulnera entonces el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13, 25, 48 y 53 de la Constitución.

1.2. Para los representantes de los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social la norma es exequible toda vez que la actividad considerada de alto riesgo

por el legislador no es la desarrollada por los cuerpos de bomberos en general sino la de extinguir incendios. En esa medida consideran que la labor que cumplen los bomberos de la Aeronáutica Civil no es idéntica a la de los cuerpos de bomberos pues los primeros se dedican más a la prevención de incendios que a enfrentar sus efectos, su intervención es esporádica y por ello no se ven expuestos de manera constante, como sí lo están los de los cuerpos de bomberos, a los efectos nocivos que genera el calor y el humo.

El representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público agrega, además, que tampoco puede asimilarse la actividad de los bomberos de la Aeronáutica con la de los controladores aéreos, debido a que éstos están permanentemente comprometidos con su labor, la cual produce fatiga mental y física.

1.3. El representante de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil afirma que la norma acusada se ajusta plenamente a la Carta Política.

1.4. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de la norma acusada por cuanto la actividad desarrollada por los bomberos, independientemente si laboran en la Aeronáutica Civil o en el Cuerpo de bomberos, es en sí misma de alto riesgo y por esa razón existe un trato desigual carente de justificación.

En su defecto, solicita que se declare la constitucionalidad del numeral objeto de reproche bajo el entendido que también se considere de alto riesgo la actividad desarrollada por los bomberos de la Aeronáutica Civil. Agrega, además, que este personal comparte condiciones extremas de trabajo con los controladores aéreos que disminuyen para unos y otros la expectativa de vida.

1.5. Conforme a lo anterior, el problema que se plantea en esta ocasión es si el legislador, al expedir el numeral 5 del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003, incurrió o no en una omisión constitucional, al no incluir dentro de las actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores que laboran en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil a los bomberos que trabajan en extinción de incendios de esa entidad y si esa omisión desconoce los preceptos superiores citados por el actor. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar su doctrina sobre omisiones legislativas, para luego verificar si en efecto el legislador vulneró la Carta Política al no incluir a todas las personas que, constitucionalmente, en desarrollo del principio de igualdad, deben gozar de ella.

2.1. Si bien a la Corte se le ha confiado la guarda de la supremacía e integridad de la Constitución, es admisible que ella ejerza el control de constitucionalidad no solamente sobre la actuación positiva del legislador que se traduce en la expedición de una norma que por sí misma pueda contrariar los preceptos superiores, sino también respecto de aquellos casos en que la inactividad del legislador lesione igualmente principios, derechos o garantías constitucionales.

En efecto, la Carta Política le impone al legislador ciertos deberes en relación con la regulación de determinadas materias y cuando éste no cumple o no actúa, tal pasividad se traduce en una omisión.

2.2. Esta Corporación se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre las omisiones en

que puede incurrir el legislador, ya sea porque no expida precepto alguno, caso en el cual se está ante una omisión absoluta, o cuando a pesar de hacerlo dicha labor se llevó a cabo de manera incompleta, en este caso se está ante una omisión relativa. Al respecto ha sostenido:

"En relación con el fenómeno de la inconstitucionalidad por omisión, esta Corporación ha afirmado que tiene lugar cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el constituyente. Esta omisión puede ocurrir de varias maneras : a) Cuando se abstiene de expedir una norma encaminada a ejecutar un deber concreto establecido por el constituyente ; b) Cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros ; c) Cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás ; y d) Cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución.

En la primera hipótesis, corresponde a una omisión legislativa absoluta, pues no existe precepto alguno ; en los demás casos, a una omisión legislativa relativa, por que si bien el legislador ha expedido la ley que desarrolla un deber constitucional, en ella solamente ha regulado algunas situaciones dejando por fuera otros supuestos similares, con clara violación del principio de igualdad"1.

2.3. Respecto a la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre las omisiones legislativas, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que este tribunal carece de competencia para pronunciarse cuando se está ante una omisión absoluta, dado que existe una total inactividad del legislador y por lo tanto no hay norma sobre la cual pueda recaer el juicio de constitucionalidad2. No obstante, cuando se trata de una omisión relativa, es decir, cuando se ha cumplido con el deber de regular una determinada materia, pero ésta ha sido incompleta de forma tal que se han incluido algunas situaciones pero se han dejado por fuera otras con supuestos o características similares y con clara violación del derecho a la igualdad o con desconocimiento total del debido proceso, procede el control de constitucionalidad de esa disposición, siempre que ese supuesto se desprenda del contenido normativo demandado, pues, como lo ha sostenido la Corte, la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria3.

2.4. Para que prospere una demanda por omisión legislativa relativa se requiere que confluyan algunos elementos que han sido ya determinados por esta Corporación. En esa medida se requiere:

"(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el

resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”4.

2.5. En el presente caso considera la Corte que el actor plantea la existencia de una omisión legislativa relativa, por cuanto en su criterio el legislador cumplió con su función de regular una determinada materia pero omitió incluir un supuesto de hecho que también debía haber estado regulado.

En efecto, la omisión se derivaría justamente del contenido del numeral 5 acusado, en cuanto si se verifica la estructura normativa del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003 que enuncia las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador se tiene que en los primeros cuatro numerales el legislador extraordinario hizo una lista de diversas actividades con independencia del ámbito espacial en el cual se desarrollen. Así, señaló los trabajos de minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos (numeral 1); los que impliquen exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por normas técnicas de salud ocupacional (numeral 2); los de exposición a radiaciones ionizantes (numeral 3) y aquellos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas (numeral 4), todos estos con independencia del lugar donde se desarrolle la actividad. En cambio, en los restantes tres numerales se refirió a actividades desarrolladas en una determinada entidad u organismo, es decir, se tuvo en cuenta no sólo un criterio funcional sino orgánico. En el numeral 5 se refirió a actividades del personal perteneciente a la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, en el numeral 6 a labores cumplidas en los Cuerpos de Bomberos y en el numeral 7 a actividades desarrolladas en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- o en otros centros carcelarios con excepción de los administrados por la fuerza pública.

Analizará entonces la Corte si en efecto se presentó dicha omisión y en el evento en que ello sea así cuáles son las consecuencias que se generan a nivel constitucional.

3. Las actividades de alto riesgo. Competencia del legislador para regular la materia

3.1. En virtud de la cláusula general de competencia corresponde al legislador ordinario regular lo relativo a la clasificación y determinación de las actividades de alto riesgo. No obstante y de manera excepcional, tal como ocurre en este caso, el Congreso puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, facultar al Presidente de la República para que dentro de un plazo determinado realice esa tarea.

Según los considerandos del aludido Decreto, las actividades determinadas como de alto riesgo son aquellas que generan por su propia naturaleza la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador, independientemente de las condiciones en las cuales se efectúe el trabajo. El beneficio que se confiere a ese grupo de trabajadores consiste en acceder a la pensión a edades inferiores a la generalidad de los trabajadores.

3.3. En el estudio técnico que sirvió de base para dictar el Decreto 2090 de 2003, se analizaron cuáles oficios u ocupaciones impactan la expectativa de vida saludable del trabajador y que por ello deben considerarse de alto riesgo. Allí se reparó que el fundamento de la pensión “es proteger al trabajador al disminuir el tiempo de exposición a condiciones adversas de trabajo lesivas para su salud, mediante su retiro anticipado, toda vez que éstas

disminuyen su expectativa y calidad de vida, lo cual hace que tenga una menor capacidad de trabajo, situación que no se presenta en aquellas personas que desempeñan otras profesiones u oficios que también son de alto riesgo pero no están expuestas a esas condiciones".

En ese documento se consideraron como actividades de alto riesgo los trabajados en minería de socavón o subterráneos; los que involucren sustancias cancerígenas; los que impliquen exposición a altas temperaturas; los que impliquen radiaciones ionizantes; la actividad de los controladores de tránsito aéreo; el personal operativo del cuerpo de bomberos y los guardianes del INPEC y de otros centros carcelarios. Además, se sostuvo que algunas de las actividades que en disposiciones anteriores eran consideradas como de alto riesgo no impactan en una disminución en la expectativa y calidad de vida de los trabajadores, tales como los servidores públicos de la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Inravisión, Telecom y los periodistas.

4. Las características propias de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo y del personal de Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de la Aeronáutica Civil. La constitucionalidad de la disposición acusada

4.1. Para el actor el legislador, al regular las actividades de alto riesgo en la Aeronáutica Civil, debió haber incluido no sólo a los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo sino además a otro grupo de personas que también laboran en esa Unidad: los bomberos que trabajan en la extinción de incendios, en cuanto unos y otros cumplen labores de alto riesgo que implican grave peligro para la salud y la vida. La razón esbozada por el demandante para justificar la omisión radica en que el legislador desconoció que la actividad de alto riesgo de los bomberos aeronáuticos es la relacionada con la extinción de incendios y que el criterio que ha debido imperar es el objetivo que se asume en una determinada actividad y que no necesariamente debe surgir siempre de la misma causa. Además, indica que en el numeral 6 del mismo artículo 2 del Decreto 2090 de 2003 sí se incluyó a quienes cumplen la función de extinguir incendios en los cuerpos de bomberos y como éstos asumen el mismo riesgo que los bomberos de la Aeronáutica debió habérseles dado el mismo tratamiento.

4.2. Para poder hacer el examen de constitucionalidad le corresponde a la Corte, en primer lugar, verificar si en efecto los técnicos aeronáuticos que cumplen funciones de controladores de tránsito aéreo se encuentran en el mismo plano de igualdad, respecto al alto riesgo de su actividad, que el personal que desempeña el servicio de salvamento y extinción de incendios de la Aeronáutica Civil.

Es obvio que unos y otros cumplen funciones distintas que son propias a la labor que desempeñan y que per se no pueden ser asimilables. En efecto, de acuerdo a lo informado por el Director General de la Aeronáutica Civil las labores que desempeña el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de esa Unidad son:

"1. Diseñar y coordinar los servicios de extinción de incendios de los aeropuertos y los servicios de búsqueda y rescate.

2. Programar, coordinar y controlar el suministro de repuestos, equipos y herramientas para

mantenimiento de los servicios SEI y SAR.

3. Coordinar con los gerentes y administradores de aeropuertos los programas de mantenimiento y conservación de los equipos de extinción de incendios, búsqueda y rescate asignados a tales aeropuertos.

4. Programar, coordinar y supervisar todas las actividades orientadas a la extinción de incendios y rescate de víctimas de aeronaves accidentadas en las pistas de aterrizaje, así como atender la dirección, coordinación, planificación y control de labores de búsqueda y rescate, asistencia y salvamento de las aeronaves civiles, nacionales y extranjeras, extraviadas o accidentadas dentro del espacio sometido a la soberanía nacional y sus aguas jurisdiccionales.

5. Supervisar y controlar las actividades del servicio de salvamento y extinción de incendios de los aeropuertos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil, que hayan sido entregados y/o concesionados.

6. Preparar acuerdos para la Coordinación con entes de apoyo y búsqueda y salvamento, auxilio en calamidad pública y/o misiones de servicio social a la comunidad.

7. Coordinar y atender todos y cada uno de los eventos de emergencia aérea que requieran el apoyo de búsqueda y rescate, para el salvamento de víctimas de accidente aéreo, así como vigilar y coordinar las labores quienes (sic) deben desarrollar las labores de búsqueda y rescate.

8. Las demás que le sean asignadas por el Director de Servicios a la Navegación Aérea".

Conforme al Manual de Funciones de la Aeronáutica Civil, la descripción de las funciones de los controladores de tránsito aéreo, aunque con algunas variaciones dependiendo del cargo6 y de las funciones específicas de cada uno7 son, entre otras, las de: recibir y tramitar los planes de vuelo de las aeronaves, prestar servicios de ATS, registrar datos relacionados con el progreso de vuelo de las aeronaves, reportar y solicitar asistencia técnica cuando se presenten fallas en los equipos de la estación, control de tránsito aéreo en aeropuerto, prestar servicios de información de vuelo, comunicaciones aeronáuticas, notificar sobre aeronaves que necesiten ayuda de búsqueda o información o naves extraviadas, asistir a las aeronaves en caso de emergencia o peligro y registrar datos de progreso de vuelo de las aeronaves.

4.3. Ahora bien, el legislador está vinculado íntimamente al principio de igualdad, de manera que debe dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no exista una razón suficiente que permita dispensarle un tratamiento desigual (mandato de tratamiento igual) y, además, está obligado a otorgar un trato desigual o a establecer diferenciaciones o a dar un trato distinto a supuestos de hecho diferentes (mandato de tratamiento desigual). Así mismo, le está permitido que trate de manera idéntica supuestos de hecho diferentes cuando ello resulte razonable y siempre que no exista una razón suficiente que imponga dicha diferenciación. De esa manera se incurre en una discriminación normativa cuando dos condiciones fácticas semejantes son tratadas por el legislador de manera desigual sin que exista una justificación objetiva y razonable. Por contera, si el legislador ha reconocido un

determinado beneficio a un grupo de personas determinado y ha excluido del mismo a otros que, por compartir los mismos supuestos fácticos, deberían ser sujetos de igual tratamiento, se incurre entonces en violación del principio de igualdad y debería la Corte proferir una sentencia integradora para garantizar la igualdad.

4.4. De acuerdo con la descripción de funciones hecha, la Corte encuentra que si bien tanto quienes cumplen funciones de controladores de tránsito aéreo, como los que se desempeñan en el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de la Aeronáutica Civil pertenecen a una misma entidad, lo cierto es que no están en el mismo plano de igualdad, pues unos y otros desempeñan labores diversas que, por lo menos desde esa óptica, no son susceptibles de comparación.

4.5. Empero, podría argumentarse que no obstante lo anterior, ambos podrían verse enfrentados a una actividad de alto riesgo semejante que debió haber sido tenida en cuenta por el legislador para darles un tratamiento igual.

Para poder resolver lo anterior la Corte acudirá al estudio que remitiera el Ministerio de la Protección Social dentro del expediente de constitucionalidad D-5180 y que, como prueba trasladada, se incorporó al que es objeto de análisis.

"[La fatiga muscular] es un fenómeno doloroso agudo localizado en los músculos; la fatiga general, en cambio, se caracteriza por una disminución del deseo de trabajar. La fatiga general, también conocida como 'fatiga psíquica' o 'fatiga nerviosa' puede deberse a diferentes causas; el efecto es como si, a lo largo del día, todas las tensiones experimentadas se acumularan en el organismo, produciendo gradualmente una sensación de fatiga que va en aumento.

Esta sensación, en una situación normal, hace que el individuo deje de trabajar y funciona como un preludio fisiológico del sueño, en la cual la respuesta natural es el descanso, sin embargo, si el individuo decide no hacer caso de esta sensación y se fuerza a seguir trabajando, la sensación de fatiga aumentará hasta niveles intolerables, que implican la pérdida de concentración y de la respuesta correcta ante situaciones de alarma. (…) Si la estimulación se prolonga durante cierto tiempo, se produce una relajación general seguida por un adormecimiento y, finalmente, el individuo se duerme.

La Carga Mental de Trabajo (CMT) se considera, en términos de las exigencias de la tarea, como una variable independiente externa a la que los trabajadores tienen que enfrentarse de manera más o menos eficaz, o en términos de interacción entre las exigencias de la tarea y las capacidades o recursos de la persona (…).

Ambos enfoques son necesarios y ayudan a entender distintos problemas de forma bien fundamentada. El enfoque de la interacción exigencias-recursos se desarrolló dentro del contexto de las teorías de adaptación o no adaptación entre personalidad y entorno, que tratan de explicar las reacciones que distinguen a unos individuos de otros ante condiciones y exigencias idénticas en el plano físico y psicosocial. Así, este enfoque puede explicar las diferencias individuales en los patrones de reacciones subjetivas ante determinadas exigencias y condiciones de carga, por ejemplo, en términos de fatiga, monotonía, aversión afectiva, agotamiento o enfermedad.

(…)

La OIT Ginebra, mayo de 1979, en REUNCIÓN DE EXPERTOS SOBRE PROBLEMAS RELATIVOS A LOS CONTROLADORES DE TRÁNSITO AÉREO, produjo un documento con 52 recomendaciones, de las cuales los numerales 29 y 30 están relacionados con la edad de jubilación y pensiones de los controladores aéreos".

En el estudio se puede apreciar que el criterio tenido en cuenta para determinar si una actividad es considerada de alto riesgo no sólo fue la ocupación misma sino el tiempo de exposición a los efectos nocivos que ella puede generar, es decir, la frecuencia con que la persona desempeña la actividad y la fatiga a que se ve enfrentada, cuestiones que perjudican o desmejoran su expectativa de vida.

En el caso de quienes ejercen labores de controladores aéreos es claro que el tránsito aéreo es permanente y que en esa medida es una labor que requiere una dedicación y un nivel de atención constante. El personal que presta el Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios, conforme a lo informado por la Aeronáutica Civil, atiende tres clases de incendios: los aeronáuticos, que se presentan en la operación aeronáutica; los estructurales, que se refieren a los ocurridos en edificaciones, dentro de los que se incluyen los incendios presentados en los centros urbanos más cercanos, en los que colabora el servicio aeroportuario, y los forestales, originados en zonas aledañas a las pistas y rampas. De la documentación aportada y del reporte de los incendios presentados durante los últimos tres años no se puede determinar con claridad la intensidad de las conflagraciones pero sí se puede concluir que los casos que han debido atenderse a nivel nacional no se han presentado con relativa frecuencia, pues en muchos eventos a pesar de que se habla de incendios aeronáuticos, los mismos se refieren a conatos de incendio o emergencias sufridas por fallas de las aeronaves en motores, frenos, llantas o fallas hidráulicas.

4.6. Con base en lo anterior ¿incurrió el legislador extraordinario en una omisión relativa que desconoce el principio de igualdad al no incluir también dentro de las actividades de alto riesgo en la Aeronáutica Civil a los miembros del Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios? La respuesta en negativa.

Las condiciones adversas a las que se ven enfrentados unos y otros servidores son distintas, no solo en razón de las funciones, que son disímiles, sino por la tensión permanente a la que se ven expuestos. Justamente cuando se pretendió regular de manera concreta las actividades que generan alto riesgo en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil se tuvo en cuenta la que generaba mayor fatiga mental y por contera disminuía la expectativa y calidad de vida, disminución que por lo menos en lo atinente a ese factor no se encuentra latente en la actividad de los bomberos aeronáuticos.

Es más, ha de tenerse en cuenta que ni en el Decreto 1281 de 1994 ni en el Decreto 1835 del mismo año8 se consideró como actividad de alto riesgo en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil la desarrollada por las personas que prestan sus servicios de salvamento y extinción de incendios. Por manera que no es posible afirmar que las condiciones pensionales han sido desmejoradas.

De otra parte, a juicio del actor se desconoce el principio de igualdad por cuanto el legislador

sí incluyó dentro de las actividades de alto riesgo a las personas que cumplen actividades relacionadas con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios en los cuerpos de bomberos, razón por la cual, en su parecer, debió también, al regular lo pertinente en la Aeronáutica Civil, incluir a los bomberos de esa entidad.

Al respecto, considera la Corte que ese criterio no puede ser tenido en cuenta para admitir que ello ataba al legislador y en esa medida estaba obligado a darle el mismo tratamiento al personal de bomberos de la Aeronáutica Civil, en cuanto son actividades que se desarrollan en entidades distintas y que podrían revestir características también diversas, teniendo en cuenta el criterio adoptado para clasificar la actividad como de alto riesgo. Ha de precisarse que el juicio de constitucionalidad que por este aspecto adelanta la Corte se circunscribe al precepto demandado, del que se predica la presunta omisión, y en el cual el criterio adoptado por el legislador para realizar la correspondiente clasificación fue no sólo el funcional sino el orgánico.

Otra es la hipótesis y bajo supuestos fácticos distintos es la que se contempla en el numeral 2 del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003 que define como actividad de alto riesgo los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.

Por otra parte, es importante llamar la atención que el actor parece confundir el alto riesgo y por contera el beneficio especial que se concede por el hecho de que una determinada actividad sea considerada como de alto riesgo, con el riesgo profesional, desconociendo que este último, como bien lo afirma el Ministerio de la Protección Social, se refiere a la protección que se efectúa por los efectos que se pueden ocasionar por un accidente de trabajo o enfermedad profesional. Se trata de un riesgo derivado de la actividad que se desarrolla y para ello el Sistema General de Riesgos Profesionales tiene previsto una cotización diferencial según el mayor o menor riesgo de la actividad. El concepto de alto riesgo, por su parte, está atado a que la labor desarrollada por el trabajador por las especiales circunstancias que la rodean hacen que se vea disminuida su expectativa de vida saludable, razón por la cual se hace necesario protegerlo mediante la posibilidad de obtener una pensión de vejez con requisitos menores.

Ello no quiere significar, entonces, que los empleados del Servicio de Salvamento y Extinción de Incendios de la Aeronáutica Civil estén desprotegidos del Sistema General de Pensiones ni del de Riesgos Profesionales, razón por la cual no se desconocen tampoco los artículos 48 y 53 de la Carta Política.

Así las cosas, se declarará exequible el numeral 5 del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003 por los cargos estudiados.

VIII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados, el numeral 5 del artículo 2 del Decreto 2090 de 2003 en cuanto el legislador no incurrió en la omisión legislativa alegada por el actor.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-067 del 10 de febrero de 1999 (M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano).

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-543 del 16 de octubre de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-146 del 22 de abril de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-185 del 13 de marzo de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

5 En dicho artículo se confirieron facultades para, entre otros "[e[xpedir o modificar las normas relacionadas con el régimen legal para los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo y en particular para modificar y dictar las normas sobre las condiciones, requisitos y beneficios, incluyendo la definición de alto riesgo, conforme a estudios y criterios actuariales de medición de disminución de expectativa de vida saludable y ajustar las tasas de cotización hasta en 10 puntos, siempre a cargo del empleador, con el objeto de preservar el equilibrio financiero del sistema".

6 Existen cargos tales como controlador tránsito aéreo auxiliar, contralor tránsito aéreo superficie, controlador tránsito aéreo aeródromo, controlador tránsito aéreo instrumentos, controlador tránsito aéreo radar, controlador tránsito aéreo supervisor experto y controlador tránsito aéreo experto.

7 Dentro de las funciones específicas de cada cargo están: controlador auxiliar, controlador superficie, controlador aeródromo, controlador instrumentos, controlador radar, planificador sala radar, supervisor sala radar, centro de control, sala radar, aeronavegación, instrumentos no radar y aeronavegación nacional.

8 Al respecto ha recordarse que a través de la Ley 100 de 1993 el Congreso de la República le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para "[d]eterminar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta Ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes" (art. 139). En esa misma Ley se dispuso que el Gobierno expediría "el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el cuerpo de custodia y vigilancia nacional penitenciaria" (art. 140).

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas el Gobierno expidió el Decreto 1281 de 1994 en el cual se señalaron las actividades consideradas de alto riesgo para la salud del trabajador. Dentro de ellas incluyó: "1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos. 2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud ocupacional. 3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes. 4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas".

Posteriormente y con el fin de reglamentar el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 el Presidente de la República expidió el Decreto 1835 de 1994. Dentro de las actividades de alto riesgo que se consideraron en el artículo 2 se incluyó, en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la de "técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la oficina de registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con la reglamentación

contenida en la resolución N° 03220 de junio 2 de 1994 por medio de la cual se modifica el manual de reglamentos aeronáuticos, y demás normas que la modifiquen, adicionen o aclaren. Técnicos aeronáuticos con funciones de radioperadores, con licencia expedida o reconocida por la oficina de registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, con base en la reglamentación contenida en la resolución N° 2450 de diciembre 19 de 1974 por medio de la cual se adopta el manual de reglamentos aeronáuticos y demás normas que la modifiquen, adicionen o aclaren”.