

Sentencia C-173/17

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de procedibilidad

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 dispone que cuando los ciudadanos ejercen la acción pública de inconstitucionalidad deben indicar con precisión: (i) el objeto demandado, (ii) las normas constitucionales que se reputan infringidas, (iii) el concepto de la violación, (iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición de la norma demandada, así como la forma en que fue quebrantado, y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación, como elemento normativo

El concepto de la violación, como elemento normativo previsto en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, ha sido sistematizado por la jurisprudencia de esta Corporación bajo condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Al tenor de estos presupuestos procesales, la demanda debe: (i) ser comprensible, de tal manera que permita al lector entender su contenido, así como el de las justificaciones en las que se basa (claridad), (ii) recaer sobre el texto real de la disposición acusada y no sobre una inferencia de quien la presenta (certeza), (iii) demostrar de qué manera la disposición vulnera la Carta Política, valiéndose de argumentos determinados, concretos, precisos y particulares que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad), (iv) proporcionando razonamientos de índole constitucional que se refieran al precepto normativo demandado (pertinencia), y (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política, cuestión que requiere la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche (suficiencia)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de claridad y certeza

En lo concerniente a la condición de claridad, este Tribunal ha sostenido que el carácter popular de la acción pública de inconstitucionalidad no exime al demandante de exponer con

nitidez las razones de inconstitucionalidad que alega y de seguir un hilo conductor en la argumentación que le permita a la Corte comprender el contenido de su demanda, así como de los motivos en los que se basa para solicitar la sustracción de una norma del ordenamiento jurídico. Así mismo, frente al presupuesto de certeza, la Corte ha sido enfática en cuanto a que la demanda debe recaer sobre el contenido real de la norma acusada y no sobre uno inferido por quien demanda.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos de claridad y certeza

Al advertir que la demanda no satisface las condiciones de claridad y certeza sistematizadas por la jurisprudencia constitucional para iniciar un juicio de constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el presente asunto la Corte Constitucional debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo. (...) Una cuestión adicional ocupa la atención de la Corte, si bien la demanda fue admitida, puede ocurrir que la Corporación decida inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, ya que esta clase decisión debe ser adoptada por la Sala Plena, quien es la encargada de examinar la ponencia elaborada por el magistrado sustanciador, la cual puede ser avalada integralmente, modificada o denegada. Es así que el auto admisorio no constituye un prejuzgamiento y entre lo resuelto en este y lo decidido al momento de proferir la respectiva sentencia, pueden presentarse modificaciones que impliquen el examen sobre los argumentos de inconstitucionalidad expresados por el actor, los cuales pueden en algunos casos, llevar a la Sala Plena a determinar que las razones expuestas no cumplen los presupuestos de procedibilidad para suscitar un juicio sobre el fondo de la cuestión planteada.

Referencia: Expediente D-11553

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003, “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”

Demandante: Juan Camilo Rueda Carrillo

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, María Victoria Calle Correa, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Iván Humberto Escruce Mayolo (e), Aquiles Arrieta Gómez (e), Alberto Rojas Ríos y José Antonio Cepeda Amaris (e), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Camilo Rueda Carrillo demanda la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003, “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”, con fundamento en la presunta vulneración de los artículos 13, 48 Superiores y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por Auto del nueve de agosto de 2016, el Despacho Sustanciador admitió de manera parcial la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el parágrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003, por el cargo relacionado con la presunta vulneración del artículo 48 Superior, en consonancia con el artículo y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Se comunicó la iniciación de este proceso de constitucionalidad al Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Trabajo, a la Defensoría del Pueblo y a la Aeronáutica Civil para que intervinieran directamente o por intermedio de apoderado designado para el efecto, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Del mismo modo, se invitó a las Facultades de Derecho de las Universidades de Los Andes,

de Antioquia, de Cartagena, del Valle, EAFIT, Santo Tomás (sede Bogotá), Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, del Rosario, de La Sabana y Sergio Arboleda, para que intervinieran dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación respectiva, explicando las razones que sustentan la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición acusada.

1. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma, se subraya y resalta en negrilla el párrafo demandado:

“DECRETO 2090 DE 2003

(Julio 26)

“Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades

“Artículo 6º. Régimen de transición. Quienes a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto hubieren cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial, tendrán derecho a que, una vez cumplido el número mínimo de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión, esta les sea reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo.

Parágrafo. Para poder ejercer los derechos que se establecen en el presente decreto cuando las personas se encuentren cubiertas por el régimen de transición, deberán cumplir en adición a los requisitos especiales aquí señalados, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.”

2. LA DEMANDA

El actor sostiene que el párrafo demandado al exigir a las personas que ejercen actividades de alto riesgo y que se encuentran en el régimen de transición, además de los requisitos especiales de alto riesgo, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para acceder a la pensión, quebranta la prohibición de

regresividad en materia de seguridad social prevista en el artículo 48 Superior, en concordancia con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En palabras del demandante: “La Corte Constitucional ha reconocido que el principio de progresividad y la consecuente prohibición de regresión, dan lugar a una presunción de inconstitucionalidad de todas las reformas que aumentan los requisitos para acceder a pensiones de invalidez, vejez o sobrevivientes.”

Invoca las sentencias C-251 de 1997, SU- 624 de 1999, 1165 y 1489 de 2000, C-671 de 2002, C-038 de 2004 y C-228 de 2011, precisando que el efecto de la norma demandada sobre los trabajadores de alto riesgo es que deja de existir un régimen de transición para estos, toda vez que en la práctica se les exigen los mismos requisitos establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para acceder a la pensión.

A partir de lo anterior, resume los requisitos específicos para el acceso a la pensión especial de vejez por actividad de alto riesgo, citando como ejemplo el personal de la aeronáutica civil en los regímenes pensionales más próximos a la actualidad, conforme al cuadro¹ expuesto a continuación:

Régimen

Beneficiarios

Tiempo de servicios

Edad

Monto

Factores

Radioperadores,

Decreto 1045

Técnicos de

75% del

de 1978 o

Ley 7 de 1961

Radio y Electricidad, Controladores Aéreos y. Oficiales de Meteorología.

20 años en cargos de excepción

Sin edad

promedio devengado en el último año de servicios

dependiendo de la fecha del estatus pensional.

Opción A:

55 años(1

Opción A: 1.000

año menos

Técnicos Aeronáuticos

semanas de las cuales por lo menos 500 sean

por cada 60

semanas

adicionales

75%

1 año -

Factores Dec. 1158 de 1994.

Decreto 1835 de 1994

con funciones de controlador

de cotización especial en

De

cotización

aéreo y Técnicos Aeronáuticos con funciones de

cargos de riesgo

especial hasta los 50 años)

radioperador.

Opción B: 1000 semanas de cotización especial en cargos de riesgo

Opción B: 45 años

75%

1 año -

Factores Dec. 1158 de 1994.

Técnicos

El total de
aeronáuticos con
semanas del
funciones de
régimen general.
55 años, 1
controladores de
de las cuales por
año menos
Ley
Decreto 2090 de
tránsito aéreo con licencia
lo menos 700 semanas
por cada 60 semanas
100/1993. Fórmula
Decreto 1158 de 1994.
2003.
expedida o
correspondan a
adicionales

Decreciente

reconocida por

Cotizaciones

hasta los 50

a partir del

la Oficina de

especiales por

años.

2005.

Registro de la

actividades de

UAEAC

alto riesgo.

Al comparar los requisitos pensionales señala lo siguiente:

“Así las cosas, aunque a la fecha no existe precedente jurisprudencial que delimite un criterio cuantitativo para definir si un requisito de edad para acceder al régimen de transición es proporcional y razonable, el precedente constitucional sí ha indicado que si bien el Legislador tiene libertad para ajustar el derecho a las realidades materiales, esto no implica que en el proceso de cambio normativo el legislador carezca de limitaciones constitucionales en materia de igualdad, respeto a los derechos adquiridos por leyes preexistentes y otros principios constitucionales. En el caso de las personas que desempeñan actividades de alto riesgo, el principio de igualdad impone un trato diferenciado en materia pensional, como consecuencia del desgaste anormal que sufren estas personas por los altos niveles de riesgo físico, emocional y familiar que enfrentan por causa del trabajo que desarrollan.

(....)

Sin embargo, el juicio de razonabilidad de la norma demandada debe atender a las condiciones especiales que caracterizan el régimen de pensiones de alto riesgo. La Corte Constitucional ha reconocido que el régimen consagrado en el Decreto 2090 de 2003, fue diseñado para amparar el riesgo de vejez que corren los trabajadores afiliados al régimen de prima media con prestación definida que ejercen permanentemente una labor que, por la peligrosidad que le es inherente, e independientemente de las condiciones en las que se ejecute, les ocasiona un desgaste orgánico prematuro, reduciendo su expectativa de vida saludable, u obligándolos a retirarse de las funciones laborales que desempeñan.²” (subrayas propias).

Con base en la argumentación transcrita, el demandante estima que el requisito contemplado por vía de remisión del parágrafo del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003 es regresivo de manera injustificada porque aumenta los requisitos para acceder a la pensión, sin tener en cuenta el riesgo al que se encuentran expuestos y colocándolos en la misma situación que las personas del régimen ordinario.

II. INTERVENCIONES

De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaría General³ de esta Corporación, dentro del término de fijación en lista que venció el 23 de septiembre de 2016, se recibieron escritos de intervención de la ciudadana Diana Natalia Ramos Ulloa, la Asociación Colombiana de Controladores de Tránsito Aéreo, la ciudadana Edna Viviana Carrillo Charry, la Ciudadana Sofía Garzón Pulido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, los cuales se resumen a continuación:

1. Diana Natalia Ramos Ulloa

Por escrito⁴ radicado en la Secretaría General el 23 de septiembre de 2016, la ciudadana Diana Natalia Ramos Ulloa intervino en el presente trámite con el fin de solicitar que se declare la inexequibilidad del parágrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003.

En criterio de la interviniente, la norma demandada viola el principio de igualdad, el derecho a la seguridad social y el principio de progresividad de los derechos sociales, ya que al

comparar las expectativas de vida con las personas que realizan actividades ordinarias, es injusta e inequitativa en relación con aquellas personas que realizan actividades de alto riesgo:

“Explicando que estas personas tendrían una disminución de expectativa de vida saludable, lo que quiere decir que tendrían que recibir la pensión en un tiempo mínimo a comparación de las personas que realizan actividades de alto riesgo, aunque si el tiempo es diferente, no es suficiente para el tiempo aproximado que de vida saludable que se le da a estas personas. Por esto les viola el principio a la igualdad porque les impone adicionalmente, el requisitos previsto por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, de una persona que no realiza actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta que a estas se les debe dar un especial privilegio ya que su tiempo de vida laboral es menor que al resto y por lo tanto es ilógico ese requisito adicional.”⁵

Concluye su intervención señalando que todo retroceso frente al nivel de protección social es constitucionalmente inadmisibile.

2. Asociación Colombiana de Controladores de Tránsito Aéreo -ACDECTA-

Carlos Ferney Llanos Bernal, Presidente (e) de la Asociación Colombiana de Controladores de Tránsito Aéreo -ACDECTA-, mediante escrito⁶ radicado en la Secretaría General el 23 de septiembre de 2016, intervino en el proceso de constitucionalidad para solicitar que se declare la inexequibilidad de la norma demandada.

En primer término, cuestiona la finalidad de la medida:

“¿Cuál puede ser la razón para que el acceso al régimen de transición de la Ley 100 de 1993 se les exigieran 35 años de edad si eran mujeres y 40 si eran hombres al momento del cambio legislativo para tener derecho a la transición, y a los trabajadores de alto riesgo por el contrario se les exigiera 44 años de edad si eran mujeres y 49 si eran hombres para acceder a la transición, cuando se supone que por las condiciones de su trabajo, las normas pensionales que les aplican deberían ser más favorables.”⁷

En consonancia con lo anterior manifiesta:

“...la desproporción e irrazonabilidad de la medida demandada que, si bien exige un requisito

de tiempo de servicios aparentemente benévolo para acceder al régimen de transición, contiene un requisito de edad que lo hace desproporcionado e irrazonable pues implica la negación de las expectativas legítimas de personas a las que solo les faltaba el 25% o menos del tiempo necesario para pensionarse y tenían también el 75% de la edad exigida para la pensión en el régimen anterior.”⁸

Desde esa perspectiva, afirma que la integración al régimen de transición de pensiones para actividades de alto riesgo, con base en un requisito de edad diseñado y aplicado diez años antes para el régimen de transición de pensiones ordinarias de vejez, contraría el mandato constitucional de desarrollo progresivo del derecho a la pensión, pues desmejora la posibilidad de acceder a la prestación social de los controladores de tránsito aéreo, quienes pese a haber completado el 75% o más del tiempo de servicios exigidos para pensionarse se vieron obligados a permanecer en el empleo de alto riesgo por diez años adicionales.

3. Edna Viviana Carrillo Charry

Por escrito⁹ radicado en la Secretaría General el 23 de septiembre de 2016, la ciudadana Edna Viviana Carrillo Charry solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de la norma acusada. En defensa de esta postura sostiene que el párrafo demandado quebranta el principio de progresividad de los derechos sociales:

“En cuanto al artículo 48 de la constitución política estoy de acuerdo con el accionante ya que se evidencia la desproporcionalidad al acceso de régimen de transición, exige beneficios adicionales en edad vulnerando el principio de progresividad donde se ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social, constituyéndose así el régimen de transición como un mecanismo idóneo que no debería afectar las expectativas a quien están próximos a adquirir su derecho, mas no una regresión a sus expectativas que tienen de una prestación social como lo expone el accionante, por esto deberían analizar los criterios de razonabilidad, ya que está claro que a estas personas su labor acorta su vida productiva.”¹⁰

Con base en lo transcrito argumenta que la norma demandada vulnera la seguridad social, debido a que los controladores aéreos al ejercer labores de alto riesgo están expuestos a una mayor vulnerabilidad en su salud y, consecuentemente, deben tener beneficios proporcionales en materia pensional, respecto de las demás personas que realizan actividades no riesgosas.

4. Laura Sofía Garzón Pulido

Mediante escrito¹¹ radicado en la Secretaría General el 23 de septiembre de 2016, la ciudadana Laura Sofía Garzón Pulido solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable del parágrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003. Considera la interviniente que la norma laboral objeto de demanda se opone al contenido del derecho fundamental a la seguridad social consagrado en el Artículo 48 de la Constitución:

“...el régimen de transición especial establecido en el parágrafo del artículo 6 del Decreto 2090 de 2003 no posee una naturaleza de carácter progresista, debido a que esta disposición normativa exige 500 semanas cotizadas adicionales a los trabajadores que ejercen actividades de alto riesgo, respecto a su efectivo cumplimiento de los requisitos establecidos en el régimen de transición de la Ley 797 de 2003 (al 1º de abril de 199, haber cumplido 35 años de edad o más si es mujer, o 40 años de edad o más si es hombre, o haber prestado o cotizado por lo menos quince años de servicio), con el fin de poder materializar el reconocimiento de la pensión de vejez establecido en el régimen pensional anterior a la Ley 100 de 1993, el cual les era más favorable.”¹²

En los términos transcritos, sostiene que la norma demandada es inconstitucional, pues implica que a un sector laboral específico que realiza actividades de alto riesgo se le exijan 500 semanas adicionales para estar cobijados por el régimen de transición de la Ley 797 de 2003.

5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Juan Carlos Puerta Acosta, en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio¹³ radicado en la Secretaría General el 23 de septiembre de 2016, solicita a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la norma demandada.

La intervención de esta entidad se fundamenta en que las actividades de alto riesgo hacen parte del Sistema General de Pensiones y, por ende, no están cobijadas por un régimen pensional diferente:

“...no es acertado decir que estas pensiones son especiales y no es posible concluir que no le resulta aplicable el régimen de prima media. Asegurar esto es tanto como desconocer lo

establecido por el Acto legislativo 01 de 2005 que expresamente señala que: “los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del sistema general de pensiones.”¹⁴

Bajo este enfoque, el Ministerio de Hacienda afirma que el demandante inobserva que la expedición de la norma se dio en el contexto de la Ley 797 de 2003, la cual está orientada a la búsqueda de la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

6. Ministerio de Salud y Protección Social

Diego Mauricio Calderón Galindo, actuando en representación del Ministerio de Salud y Protección Social, interviene dentro del proceso de constitucionalidad para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada.

Sostiene que el artículo 48 Superior otorga al legislador un amplio margen de configuración normativa para regular todo lo atinente a la seguridad social, materia en la cual prevalece la protección del interés general. En ese sentido, invoca las sentencias C-596 de 1997 y C-789 de 2002 para explicar que las normas sobre transición en materia pensional son susceptibles de modificación por el Congreso de la República con respecto de las personas que tienen una mera expectativa de derecho para pensionarse:

“En consecuencia, el precepto demandado, en cuanto excluye temporalmente del régimen de alto riesgo a algunos trabajadores por rango de edad, no vulnera al artículo 48 superior en ninguno de sus items, pues no desconoce los principios mínimos fundamentales sobre los cuales se estructura el sistema de seguridad social; tampoco desconoce la concepción original del derecho a la seguridad social, pues la sola circunstancia de restringir el acceso al régimen de transición de una población no afecta derechos adquiridos e irrenunciables, ya que su campo de aplicación estuvo limitado a quienes contaban con meras expectativas.”¹⁵

A partir de lo anterior, concluye que el párrafo demandado se ajusta a los parámetros que caracterizan los regímenes de transición en materia pensional, los cuales tienen por objeto la

preservación de unas condiciones especiales para quienes se encuentren próximos a consolidar el derecho a la pensión.

7. Ministerio del Trabajo

Luis Nelson Fontalvo Prieto, actuando en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo, presenta escrito¹⁶ de intervención en el que solicita a la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003. En sustento de dicha postura sostiene que el precepto demandado al excluir temporalmente del régimen de alto riesgo a algunos trabajadores por rango de edad, no vulnera el artículo 48 de la Carta Política, toda vez que es acorde a los principios mínimos fundamentales sobre los cuales se estructura el sistema de seguridad social.

Explica que la medida no afecta derechos adquiridos y su campo de aplicación está limitado a quienes cuentan con meras expectativas y que en materia de tránsito legislativo se deben consultar parámetros de razonabilidad en beneficio de toda la población pensionada, por lo que debe existir un equilibrio entre los recursos de los que dispone el sistema y los beneficios que derivan del mismo:

“...conviene recordar que el caso presente no es similar al considerado por la Corte Constitucional en la sentencia C-789 de 2002, porque el parámetro que allí se tuvo en cuenta fue la densidad de tiempo de servicios o de semanas cotizadas y no el de la edad; en todo caso no se puede desconocer que la fijación de un régimen de transición en consideración a unas edades mínimas puede excluir las expectativas de las personas que o quedaron comprendidas en el mismo, pero tampoco se puede pasar por alto que el actual entorno comprende recursos limitados de la seguridad social que impide mantener la transición para un mayor porcentaje de la población afiliada , so pena de incurrir en desequilibrios que atenten contra los principios de universalidad, progresividad y sostenibilidad financiera del Sistema.”¹⁷

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los Artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, la señora Procuradora General de la Nación rindió el Concepto¹⁸ de Constitucionalidad Número 006189 del 20 de octubre de 2016, a través del cual solicita a la Corte Constitucional

declarar la exequibilidad del párrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003.

Para el Ministerio Público cuando se hace una modificación legal sobre una mera expectativa, no puede existir un desmejoramiento de los derechos adquiridos de los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo:

“Así las cosas, dado que en la norma subexamine no se está ante derecho que forme parte del patrimonio de los trabajadores, con su expedición el legislador no está obligado a mantener la disposición anterior incólume, ya que auténtico límite a su libertad de configuración en esta materia, según lo dispuesto en el artículo 48 superior, es el respeto de “los derechos adquiridos con arreglo a la ley” y en materia pensional particularmente “todos los derechos adquiridos.”¹⁹

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión Previa (aptitud sustancial de la demanda)

Previo a la formulación del problema jurídico y la presentación del correspondiente esquema de resolución, la Sala Plena procede a determinar la aptitud sustancial de la demanda.

El actor sostiene que la norma demandada al exigir a las personas que ejercen actividades de alto riesgo y se encuentran en el régimen de transición, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, para acceder a la pensión, vulnera la prohibición de regresividad de los derechos sociales, establecida en el artículo 48 Superior, en concordancia con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las entidades públicas que intervinieron en el proceso de constitucionalidad, a saber: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y la Protección Social, así como el concepto del Procurador General, coinciden en señalar que la

exigencia prevista en la norma en juicio, se ajusta a la Constitución Política, ya que su regulación versa sobre una mera expectativa de derecho y, a la vez, se justifica en la sostenibilidad financiera que requiere el sistema pensional.

En contraste, las ciudadanas Diana Natalia Ramos Ulloa, Edna Viviana Carrillo Charry, Sofía Garzón Pulido y la Asociación Colombiana de Controladores de Tránsito Aéreo, coadyuvan la demanda solicitando la declaratoria de inexequibilidad, por considerar que el parágrafo del Artículo 6º del Decreto 2090 de 2003 contraría el principio de progresividad de los derechos sociales.

En cuanto a los presupuestos de procedibilidad el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 dispone que cuando los ciudadanos ejercen la acción pública de inconstitucionalidad deben indicar con precisión: (i) el objeto demandado, (ii) las normas constitucionales que se reputan infringidas, (iii) el concepto de la violación, (iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición de la norma demandada, así como la forma en que fue quebrantado, y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

El concepto de la violación, como elemento normativo previsto en el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, ha sido sistematizado por la jurisprudencia de esta Corporación²⁰ bajo condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Al tenor de estos presupuestos procesales, la demanda debe: (i) ser comprensible, de tal manera que permita al lector entender su contenido, así como el de las justificaciones en las que se basa (claridad²¹), (ii) recaer sobre el texto real de la disposición acusada y no sobre una inferencia de quien la presenta (certeza²²), (iii) demostrar de qué manera la disposición vulnera la Carta Política, valiéndose de argumentos determinados, concretos, precisos y particulares que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad²³), (iv) proporcionando razonamientos de índole constitucional que se refieran al precepto normativo demandado (pertinencia²⁴), y (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política, cuestión que requiere la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche (suficiencia²⁵).

Al verificar las precitadas condiciones en relación con el contenido de la demanda en esta oportunidad sometida a juicio, se debe determinar si realmente existe un cargo de

inconstitucionalidad por la presunta vulneración de la prohibición de regresividad en materia de seguridad social, consagrado en el artículo 48 Superior, en concordancia con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, habida cuenta de los requisitos previstos para el régimen de transición de los trabajadores de alto riesgo, en virtud de la remisión prevista en el párrafo del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003 a la Ley 100 de 1993.

A efectos de dilucidar el cumplimiento de tales condiciones, en primer término es preciso analizar el marco normativo relativo a los requisitos para acceder a la pensión de jubilación por parte de los trabajadores de alto riesgo pertenecientes al régimen de transición. A partir de ello, será posible determinar si la demanda recae sobre el contenido prescriptivo del párrafo del artículo 6º del Decreto 2090 de 2003 o sobre una inferencia interpretativa del demandante.

Con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993 (1º de abril de 1994), las actividades de alto riesgo estaban reguladas de manera dispersa, según se tratara de trabajadores del sector público o del sector privado. Al respecto conviene recordar que con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993,²⁶ el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 1835 de 1994 “por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos”. En dicha normatividad se regularon las actividades de alto riesgo de todos los servidores públicos²⁷, exceptuándose las prestadas por los funcionarios de la Registraduría Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, para quienes se estableció una regulación especial.

De conformidad con los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ley 1835 de 1994 los trabajadores de alto riesgo contaban con dos posibilidades para acceder a la pensión de jubilación, a saber: (i) pensionarse a los 55 años y 1000 semanas cotizadas, de las cuales 500 debían ser especiales y, por cada 60 semanas especiales adicionales a las 1000, era posible descontar un año edad, computándose así tiempo de cotización por edad; o (ii) 45 años de edad, siempre y cuando todas las 1000 semanas cotizadas fueran especiales de alto riesgo. Por su parte, el artículo 728 del Decreto en mención estableció los requisitos para acceder al régimen de transición y, en complemento de ello, el artículo 11 dispuso que se respetarían los derechos reconocidos en normas anteriores, especialmente los de las personas que a la fecha de entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 hubiesen cumplido los requisitos para

acceder a la pensión o estuviesen pensionados. Adicionalmente, el artículo 14 de la pluricitada normatividad fijó un límite temporal para las pensiones especiales de alto riesgo, de tal manera que sólo cubrirían a los trabajadores vinculados hasta el 31 de diciembre de 2014.

Posteriormente, con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 2º del artículo 17 de la Ley 797 de 2003²⁹, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 2090 de 2003, cuya finalidad consistió en unificar en un solo cuerpo normativo los diversos regímenes especiales de alto riesgo, derogando de manera expresa los Decretos 1281 y 1835 de 1994 que regulaban dichas actividades.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ley 2090 de 2003 el régimen especial de alto riesgo es aplicable a los trabajadores que laboran en las siguientes actividades: (i) los trabajos de minería en socavones o en subterráneos; (ii) los trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas por encima de los valores permisibles; (iii) los trabajos con exposición a radiaciones ionizantes; (iv) la exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas; (v) los trabajadores al servicio de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, en especial la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo; (vi) los cuerpos de bomberos, quienes realicen la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios y (vii) 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.

El artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003 prevé el régimen de transición de los trabajadores de alto riesgo. Según esta norma, quienes al 28 de julio de 2003 -fecha de entrada en vigencia del decreto- hubiesen causado cuando menos 500 semanas de cotización especial, una vez cumplido el mínimo número de semanas exigido por la Ley 797 de 2003 para acceder a la pensión (1000 semanas), tendrían derecho a que la pensión especial les fuera reconocida en las mismas condiciones establecidas en las normas anteriores que regulaban las actividades de alto riesgo. Por su parte, el parágrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003 -en esta oportunidad demandado-, dispone que cuando una persona esté cubierta por el régimen de transición, debe adicionalmente acreditar los requisitos previstos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993³⁰.

La revisión minuciosa de los contenidos prescriptivos de las disposiciones que regulan el régimen de transición de los trabajadores de alto riesgo, demuestra que en esta oportunidad la Corte está conminada a proferir un fallo inhibitorio, toda vez que el actor fundamenta su demanda en un contenido normativo que no se deriva del párrafo acusado.

A este razonamiento se arriba, ya que el accionante parte de una inferencia propia, al señalar que la norma demandada establece requisitos de edad más gravosos para que los trabajadores de alto riesgo del régimen de transición pensional accedan a la pensión de jubilación, en relación con los que estaban contemplados en el régimen especial que anteriormente regulaba este tipo de actividades especiales.

Según la comprensión aislada del demandante, en el régimen anterior (Decretos 1281 y 1835 de 1994), los trabajadores de alto riesgo se pensionaban a una edad inferior y con menos semanas de cotización y, por ende, la transición del párrafo demandado, supuestamente desconoce esos requisitos especiales e impuso unos que agravan su situación pensional.

En lo concerniente a la condición de claridad, este Tribunal ha sostenido que el carácter popular de la acción pública de inconstitucionalidad no exime al demandante de exponer con nitidez las razones de inconstitucionalidad que alega y de seguir un hilo conductor en la argumentación que le permita a la Corte comprender el contenido de su demanda, así como de los motivos en los que se basa para solicitar la sustracción de una norma del ordenamiento jurídico. Así mismo, frente al presupuesto de certeza, la Corte ha sido enfática en cuanto a que la demanda debe recaer sobre el contenido real de la norma acusada y no sobre uno inferido por quien demanda.

A partir de lo antedicho, el cargo por violación del principio de progresividad –prohibición de regresividad- de los derechos sociales en materia de seguridad social en pensiones, formulado contra el párrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003 no cumple con los requisitos de claridad y certeza, toda vez que la acusación parte de una interpretación personal acerca del alcance de la remisión que la disposición demandada hace al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, por cuanto el demandante no expone de manera clara cuál es el fundamento de sus aseveraciones en relación con el presunto aumento de los requisitos que tienen que cumplir los trabajadores en actividades de alto riesgo y los términos a comparar

para deducir una infracción de la prohibición de regresividad. En este aspecto, los argumentos que el actor aduce como sustento de su acusación se refieren de manera confusa a distintas disposiciones del citado artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que no concuerdan con el contenido impugnado y su argumentación no se dirige a cuestionar el régimen de los trabajadores de alto riesgo como tal, sino de manera exclusiva a la aplicación de la norma en el caso concreto de los controladores de tránsito aéreo. Tanto así que el cuadro (Supra 4) expuesto en la demanda únicamente se refiere al régimen supuestamente aplicable a los controladores de tráfico aéreo, con lo cual el demandante limitó su exposición al campo subjetivo de la interpretación, señalando contenidos y efectos que objetivamente no son propios de la norma censurada.

Sobre la base de lo anterior, la inconstitucionalidad alegada se sustenta en una lectura propia realizada por el demandante del párrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003, quien parte de un contenido normativo que no se deriva de la disposición acusada, la cual en ninguna parte prescribe el alcance que le atribuye. Es decir, en dicha norma no se contempla requisito alguno para pertenecer al régimen de transición de los trabajadores de alto riesgo, como erradamente lo sostiene el demandante, sino que esta remite a otra que sí prevé requisitos y ante la inconformidad alegada es la que eventualmente podría ser objeto de reproche.

Inclusive a partir de una valoración de los requisitos mencionados en función del principio “pro actione” -el cual obliga que ante una duda relacionada con el cumplimiento de uno de los parámetros exigidos, esta sea resuelta a favor del accionante-, es posible derivar un cargo de la demanda, pues la argumentación expresada por el demandante parte de la existencia de un precepto normativo que la disposición demandada no establece (certeza), cuestión que por demás redundante en la falta de comprensión de los argumentos expuestos en la demanda (claridad).

Al advertir que la demanda no satisface las condiciones de claridad y certeza sistematizadas por la jurisprudencia constitucional para iniciar un juicio de constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el presente asunto la Corte Constitucional debe declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

Una cuestión adicional ocupa la atención de la Corte, si bien la demanda fue admitida, puede ocurrir que la Corporación decida inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, ya que esta clase decisión debe ser adoptada por la Sala Plena, quien es la encargada de examinar la ponencia elaborada por el magistrado sustanciador, la cual puede ser avalada integralmente, modificada o denegada. Es así que el auto admisorio no constituye un prejuzgamiento y entre lo resuelto en este y lo decidido al momento de proferir la respectiva sentencia, pueden presentarse modificaciones que impliquen el examen sobre los argumentos de inconstitucionalidad expresados por el actor, los cuales pueden en algunos casos, llevar a la Sala Plena a determinar que las razones expuestas no cumplen los presupuestos de procedibilidad para suscitar un juicio sobre el fondo de la cuestión planteada. Al respecto, esta Corporación en Sentencia C-841 de 2010 se pronunció en los siguientes términos:

En virtud de lo anterior, este Tribunal concluye que la demanda no satisface los mínimos argumentativos requeridos para suscitar un juicio de constitucionalidad y, en consecuencia, se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el parágrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003, “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.”, por la alegada vulneración del 48 Superior, en consonancia con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. Síntesis

3.1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Camilo Rueda Carrillo demanda la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003, por considerar que la exigencia prevista en la norma demandada para que las personas que ejercen actividades de alto riesgo y se encuentran en el régimen de transición, a efectos de pensionarse cumplan los requisitos establecidos en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, vulnera la prohibición de regresividad de los derechos sociales, establecida en el artículo 48 Superior, en concordancia con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3.2. Antes de proceder a la formulación del problema jurídico y la presentación del

correspondiente esquema de resolución, al verificar la aptitud sustancial de la demanda, la Sala Plena encontró que esta no cumple los requisitos de claridad y certeza, toda vez que la acusación parte de una interpretación personal acerca del alcance de la remisión que la disposición demandada hace al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, por cuanto el demandante no expone de manera clara cuál es el fundamento de sus aseveraciones en relación con el presunto aumento de los requisitos que tienen que cumplir los trabajadores en actividades de alto riesgo y los términos a comparar para deducir una infracción de la prohibición de regresividad.

En este aspecto, al analizar el marco normativo relativo a los requisitos para acceder a la pensión de jubilación por parte de los trabajadores de alto riesgo pertenecientes al régimen de transición, la Sala Plena observa que los argumentos aducidos por el actor como sustento de su acusación se refieren de manera confusa a distintas disposiciones del citado artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que no concuerdan con el contenido impugnado y su argumentación no se dirige a cuestionar el régimen de los trabajadores de alto riesgo como tal, sino de manera exclusiva a la aplicación de la norma al caso concreto de los controladores de tránsito aéreo. Es así que el cuadro expuesto en la demanda únicamente se refiere al régimen supuestamente aplicable a los controladores de tráfico aéreo, de tal manera que el demandante limitó su exposición al campo subjetivo de la interpretación, señalando contenidos y efectos que objetivamente no son propios de la norma censurada.

3.3. En virtud de lo anterior, este Tribunal determinó que la demanda no satisfizo los presupuestos procesales requeridos para suscitar un juicio de constitucionalidad y, en consecuencia, se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el párrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003, “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.”, por la presunta vulneración del 48 Superior, en consonancia con el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

VI. 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

ÚNICO.- INHIBIRSE para emitir un pronunciamiento de fondo en la demanda formulada por el ciudadano Juan Camilo Rueda Carrillo contra el parágrafo del artículo 6º del Decreto Ley 2090 de 2003, “Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades.”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e)

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARIS

Magistrado (e)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folio 6.

2 Folios 7-8.

3 Folio 53-55.

4 Folios 48-50.

5 Folio 60.

6 Folios 56-62.

7 Folio 59.

8 Folios 61.

9 Folios 45-46.

10 Folios 69.

11 Folios 71-72.

12 Folio 72.

13 Folios 73-78.

14 Folio 76.

15 Folio 84.

16 Folios 128-140.

18 Folios 210-212.

19 Folios 211.

20 Ver, entre otras, las Sentencias C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

21 “La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.”

22 “Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente²² “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”

23 “De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución

Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”

24“La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia²⁴, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”²⁴ a partir de una valoración parcial de sus efectos.”

25 “...la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

26 El artículo 140 dispuso que el Gobierno Nacional, de conformidad con la ley 4ª de 1992, debería expedir el régimen de los servidores públicos que laboraran en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta para ello, una menor edad de jubilación, o un menor número de semanas de cotización o ambos requisitos. Se dijo en este artículo, que debían considerarse como actividades de esta naturaleza, entre otras, la del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria. Todo, sin desconocer los derechos adquiridos de los trabajadores. También se determinó que el Gobierno establecería los puntos de cotización especial adicionales a cargo del empleador, según cada actividad. Este artículo fue declarado exequible en la sentencia C-003 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara). En esa sentencia la Corte consideró que el artículo no quebrantó el ordenamiento y por el contrario “su texto fue producto del cumplimiento estricto (...) de los mandatos constitucionales que regulan el trámite de las leyes y en particular en lo atinente a las comisiones Accidentales”.

27 El Decreto 1835 de 1994 estableció como actividades de alto riesgo en el sector público (Art. 2º), las siguientes:

(i) En el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, los detectives en sus distintos grados y denominaciones.²⁷ El decreto -además de un régimen pensional para estos trabajadores-²⁷, consagró en el artículo 4º para ellos un régimen de transición consistente en que quienes estuviesen vinculados en estas actividades con anterioridad a la vigencia de esa norma, - 3 de agosto de 1994-, no tendrían condiciones menos favorables a las previstas por el régimen anterior al que estuvieran vinculados, para acceder a la pensión.

(ii) En la Rama Judicial, se consideraron de alto riesgo diversas actividades realizadas por funcionarios de la jurisdicción penal. Para los funcionarios de alto riesgo de la Rama Judicial, el artículo 5º del Decreto enunciado, señaló que tendrían derecho a la pensión especial de vejez, quienes cumplan 55 años (hombres) o 50 años (mujeres) y cuenten con 1000 semanas de cotización especial.

En el Ministerio Público se dijo que eran trabajadores de alto riesgo, algunos funcionarios delegados en lo Penal y en Derechos Humanos. Con respecto a estos trabajadores, se consideró que las condiciones previstas para el personal de alto riesgo de la rama judicial aplicarían también para estos trabajadores del Ministerio Público (Art. 5º del Decreto 1835 de 1994).

(i) En la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, se consideraron de alto riesgo las labores desempeñadas por los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores del tránsito aéreo y los técnicos aeronáuticos con funciones de radio operadores. En el caso de estos trabajadores, además de un régimen pensional, se fijó para ellos un régimen de transición contenido en el artículo 7º del decreto, - que cobijaba a quienes tuviesen 35 años de edad o más si son mujeres o 40 años o más si son hombres o 10 años de servicios prestados o cotizados -, y que establecía que los requisitos de edad, tiempo de servicios o número de semanas cotizadas y monto de la pensión, sería el correspondiente al régimen anterior aplicable.

(ii) En los cuerpos de bomberos, se consideraron de alto riesgo, los cargos con funciones de actuar en operaciones como: Capitanes, Tenientes, Subtenientes, Sargento I; Sargento II; Cabos y bomberos. A estos servidores se les aplicaron en el decreto las mismas reglas para acceder a la pensión y régimen de transición descrito previamente para el personal del DAS.

28 “ARTÍCULO 7º. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. El régimen general de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se aplica a los servidores públicos de la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil. No obstante, se establece el siguiente régimen de transición para los funcionarios de dicha unidad administrativa que tuviesen 35 o más años de edad si son mujeres, o 40 o más años de edad si son hombres, o 10 o más años de servicios prestados o cotizados, así: 1. Para los servidores descritos en el artículo 6º. de este decreto, 2. Para los servidores que a 31 de Diciembre de 1993 se encontraban incorporados a la planta de personal del Sector Técnico Aeronáutico; Los requisitos de edad para acceder a la pensión de vejez o jubilación, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de dicha pensión, de los funcionarios descritos en los numerales 1º. y 2º. de este artículo, serán los establecidos en el régimen anterior que les era aplicable. Para los demás servidores, las condiciones y requisitos para acceder a la pensión de vejez o jubilación, se regirán por las disposiciones contenidas en la Ley 100 de 1993 y sus reglamentos, particularmente en lo relacionado al monto de las cotizaciones a cargo del respectivo empleador.”

29 La Ley 797 de 2003 “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, consagró en su artículo 17, facultades

extraordinarias para expedir o reformar el régimen legal de los trabajadores de alto riesgo. El artículo 17 de numeral 2º de esa ley señaló lo siguiente: Artículo 17. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para: //2. Expedir 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.”

30 El artículo 18 de la Ley 797 de 2003 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1056 de 2003, por vicios de procedimiento en su formación, al no cumplir el principio de consecutividad en la aprobación de las leyes consagrado en el artículo 157 de la Carta Política. Debido a lo anterior, los requisitos para acceder al derecho de la pensión.