

Sentencia C-179/97

CAJA DE AUXILIOS Y PRESTACIONES ASOCIACION COLOMBIANA DE AVIADORES
CIVILES/CAXDAC-Responsabilidad directa en pensiones

Tratándose de las pensiones, CAXDAC asumió una responsabilidad directa y que no es a este respecto una simple entidad intermediaria, por ello, vale la pena repetir que “CAXDAC al ser pagadora de la pensión actúa como verdadero patrono para dicho efecto”. No es predicable de Caxdac la condición de entidad administradora de cuentas individuales.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Aportes para pago de prestaciones de aviadores civiles/CAXDAC-
Aportes constituyen contribución parafiscal

Los aportes hechos por las empresas y destinados por Caxdac al pago de las prestaciones correspondientes a los aviadores civiles, cuyo costo asumió la Caja en sustitución de las compañías de aviación civil, actuando como verdadero patrono; constituyen una contribución parafiscal. Merced a sus especiales características, los aportes efectuados por las empresas civiles de aviación a Caxdac, en los términos de la normatividad a la que se ha hecho referencia, son ubicables dentro de esta categoría de las contribuciones parafiscales que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte se encuentra a mitad de camino entre las tasas y los impuestos, por cuanto siendo el fruto de la soberanía fiscal del Estado son obligatorias y se imponen a un grupo, gremio o colectividad que, con los recursos recaudados, satisface sus necesidades e intereses. Los aportes que en esta ocasión se analizan reúnen todas las notas propias de las contribuciones parafiscales, ya que el legislador gravó a determinados sujetos, obligándolos a pagar en favor de un sector, en este caso los aviadores civiles, recursos administrados por una entidad privada, como es Caxdac.

FONDO DE RESERVAS DE CAXDAC-Mayores rendimientos para pensiones de empresas no
aportantes

Los fondos propios originados en el mayor rendimiento obtenido por el fondo de reservas, a los que alude el parágrafo demandado para destinarlos al pago de pensiones reconocidas de empresas no aportantes, son una porción de los rendimientos de las sumas que las empresas

pagaron a la Caja por concepto de aportes y, la misma demandante apunta que su razón de ser estriba en la diferencia entre el interés técnico destinado al fondo de prestaciones legales y la tasa interna de inflación. Son esos mayores rendimientos sobre el interés técnico -que en realidad no tienen como tope la tasa de inflación sino la utilidad que proviene de una inversión concreta en un tiempo dado, según la dinámica de la economía- los que, por virtud de la preceptiva demandada, están destinados al pago de las pensiones reconocidas de empresas no aportantes y que, en consecuencia, no hay lugar a confundirlos con los aportes realizados por las empresas. El manejo de los aportes cancelados por las empresas a Caxdac no era el propio de cuentas individuales, sino que tales contribuciones se llevaban a un fondo común

CAXDAC-Cobro de aportes para pensión

No sería justo ni jurídico hacer recaer sobre el trabajador de una empresa de aviación civil que se abstuvo de efectuar los pertinentes aportes las consecuencias de ese incumplimiento, más aún cuando los trabajadores, con apoyo en su buena fe, confiaron en que una vez reunidos los requisitos de ley accederían a la pensión a cargo de Caxdac, que fue dotada de los instrumentos necesarios para lograr el pago de los aportes. El hecho de que haya empresas que dejaron de cancelar la obligación tributaria de la parafiscalidad se produjo por un comportamiento omisivo de Caxdac, en su carácter de retenedora y administradora de unos recursos públicos. Por lo tanto a ella le corresponde tomar las medidas conducentes y oportunas para cobrar las acreencias y, con ese fin, tiene las acciones legales pertinentes.

Demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo único del artículo 3o. del decreto 1283 de 1994

Actora: Adriana Zapata de Arbeláez

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., abril diez (10) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana ADRIANA ZAPATA DE ARBELAEZ, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en la Constitución Política de 1991, presentó demanda de inexequibilidad en contra del párrafo único del artículo 3o. del decreto 1283 de 1994.

Admitida la demanda, se fijó en lista el negocio para efectos de la intervención ciudadana y simultáneamente se corrió traslado al despacho del señor Procurador General de la Nación, quien, dentro de la oportunidad correspondiente, rindió el concepto de su competencia. A la vez, el magistrado sustanciador dispuso comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Cumplidos como están los trámites propios de esta clase de actuaciones, procede la Corte Constitucional a decidir.

II.TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

La ciudadana demandante reprodujo en el libelo demandatorio el texto de la preceptiva acusada, cuyo tenor literal es el siguiente:

DECRETO NUMERO 1283 DE 1994

(junio 22)

por el cual se establece el régimen de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles Caxdac

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia Delegatario de las funciones presidenciales, en uso de las facultades constitucionales y legales, de conformidad con el Decreto 1266 de 1994 y en especial de las facultades extraordinarias que le confiere el numeral 4o. del artículo 139 de la ley 100 de 1993,

DECRETA:

(...)

“Artículo 3o. Régimen de reservas para el régimen anterior. Las reservas de jubilación de Caxdac, están destinadas al pago de obligaciones pensionales generadas antes de la vigencia de este Decreto y las nuevas pensiones de jubilación que le corresponde administrar dentro del régimen de transición.

Tales reservas pensionales estarán conformadas así:

- a) Por el actual fondo de reservas constituido en Caxdac;
- b) Por el monto de las reservas por pagar de las empresas o empleadores a Caxdac, o déficit actuarial, conforme a este Decreto;
- c) Por las cotizaciones a cargo de las empresas y/o empleadores y de los afiliados, conforme a la Ley 100 de 1993, y

Parágrafo. Los fondos propios de Caxdac, originados en el mayor rendimiento que hasta la fecha obtuvo el fondo de reservas, se destinarán prioritariamente a cubrir el costo de las pensiones reconocidas de empresas no aportantes”. (Se resalta lo impugnado).

III.LA DEMANDA

La actora considera que el parágrafo único del artículo 3o. del decreto 1283 de 1994, infringe los artículos 150-10, 2, 13, 48, 53 y 58 de la Constitución Política.

La presunta violación del artículo 150-10 superior consiste, según los términos de la demanda, en que “al dar un destino prioritario a los fondos propios de Caxdac para cubrir el costo de las pensiones reconocidas de empresas no aportantes, el Ministro de Gobierno, Delegatario de funciones presidenciales se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias a él conferidas, por virtud del numeral 4o. del artículo 139 de la Ley 100 de 1993...”.

Se indica en el libelo que las facultades extraordinarias fueron conferidas para que en el término de 6 meses el Presidente de la República procediera a establecer la manera como las Cajas, Fondos o entidades del sector privado que subsistan, con posterioridad a la ley 100 de 1993, deben adaptarse a las disposiciones de ésta.

Destaca la demandante que el régimen pensional de los aviadores civiles “de tiempo atrás fue objeto de regulaciones especiales”, particularmente en lo relativo a las condiciones para acceder a la pensión y a la entidad administradora del régimen: Caxdac.

La ley 100 de 1993 creó un sistema de seguridad social integral que se basa, entre otros principios en el de unidad, por cuya virtud se explica el otorgamiento de facultades extraordinarias, orientadas a lograr la armonización y el ajuste de las políticas, instituciones y regímenes existentes.

Esas facultades se refieren a la administración del régimen pensional de los aviadores civiles y concretamente a la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, Caxdac, entidad que subsiste luego de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 y que, en consecuencia, debe ser adaptada, lo cual supone, a juicio de la actora, “una relación directa con las disposiciones de la ley 100 ya que esta última se constituyó para el caso en el conjunto de temas ‘señalados por el Legislador’ como punto de referencia para el ejercicio de facultades extraordinarias”.

Señala la demandante que la destinación de los fondos propios de Caxdac a la atención de pensiones reconocidas de empresas no aportantes “debió tener un asidero en el articulado de la ley 100 que permitiera al legislador extraordinario así proceder. Mas en ninguna de sus disposiciones se encuentra fundamento para haber dado destino prioritario a los mal llamados ‘fondos propios’ de Caxdac, al pago de pensiones reconocidas de compañías de aviación no aportantes”.

Se detiene luego la ciudadana demandante en un extenso análisis acerca del origen y funcionamiento de Caxdac, con el propósito de demostrar que:

-Caxdac es una entidad de naturaleza privada, sin ánimo de lucro y creada por mandato legal “a fin de asumir el pago de las prestaciones legales que normalmente corresponderían a las empresas de aviación civil en favor de sus aviadores, reservistas de segunda clase de la fuerza aérea. Para ello, la entidad recibiría los aportes de las empresas de aviación, sobre la base de la elaboración de los cálculos actuariales de cada piloto”.

-Para el pago de las prestaciones legales “en la práctica limitadas al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, Caxdac contó con los recursos provenientes en exclusividad de

las empresas aportantes, en tanto que el régimen ordinario establecía un sistema de aportes compartidos por las empresas y los trabajadores”.

-El monto de los aportes de las empresas de aviación se establecía “sobre la base de cálculos actuariales elaborados por Caxdac para cada aviador, soportados en los informes recibidos de las empresas y con base en los criterios técnicos indicados en el decreto 60 de 1993”.

-“Las sumas entregadas a Caxdac por las empresas debían ser abonadas a la reserva pensional del aviador por el que se recibían y no a ninguna otra. Lo propio ocurría con los aportes de los aviadores que ellos hicieran para el pago de prestaciones extralegales”. Así pues, “ni los recursos del fondo para prestaciones legales, ni los de los fondos para prestaciones extralegales, ni los rendimientos de los aportes para dichos fondos, fueran estos superiores o no al interés técnico, podían tener destino diferente”.

-La mayor parte de los que la actora denomina “mal llamados fondos propios de Caxdac” tiene su origen no en contribuciones voluntarias de los afiliados ni en aportes de entidades públicas sino “en la diferencia entre los intereses que Caxdac reconoció, hasta marzo de 1994 a las empresas aportantes y la tasa interna de inflación”, ya que aunque la Caja estaba obligada a abonar los fondos propios a las reservas de los pilotos no lo hizo, propiciando una situación inequitativa, pues los aportes hechos por las compañías de transporte fuera de que no devengaron intereses reales perdieron poder adquisitivo, dado que “la depreciación de la moneda fue durante el lapso analizado muy superior a los rendimientos reconocidos por Caxdac a los aportes de las empresas”.

-Los fondos propios de Caxdac “no son otra cosa que parte de los rendimientos de la sumas que las empresas aportaron para el pago de las pensiones de jubilación de sus empleados y que Caxdac elevó estatutariamente y sin ningún soporte legal, a la categoría de patrimonio propio cuando, por su lado, la leyes que regulaban la Caja la obligaban a abonar esas cuentas a las de cada aviador”.

-Concluye la actora que “son esas sumas las que ahora el decreto 1283 de 1994 tiene inconstitucionalmente destinadas al pago prioritario de las pensiones de compañías que nunca hicieron los aportes a que estaban obligadas”, por ende, los “fondos propios” son de propiedad de las empresas que efectuaron los aportes y de los pilotos que han adquirido el derecho a recibir pensión, sobre la base de que esas pensiones serán cubiertas con los

aportes de sus respectivos patronos.

-Los estatutos de Caxdac definieron la destinación de los fondos para prestaciones legales y de los fondos para prestaciones extralegales, mas no la correspondiente a los fondos propios, lo cual no podía interpretarse “en el sentido de que Caxdac dispusiera de determinadas sumas sin destino específico”, pues de las normas reguladoras de la Caja se desprende que “los fondos propios no eran de propiedad de Caxdac y que al tener su origen en los frutos civiles de los aportes “su destino no podía ser otro que abonar la deuda de las aportantes y pagar las pensiones de los aviadores por quienes se recibieron los aportes”.

-No podía, entonces, el legislador extraordinario, “sin desbordar la órbita de las precisas facultades, dar a los ‘fondos propios’ la destinación que les dio” so pretexto de “adaptar” la entidad a las prescripciones de la ley 100 de 1993, contrariando la destinación que por ley, “en sentido material ya tenían, si dentro de las disposiciones de la ley 100 nada se contemplaba sobre el particular”.

-Puntualiza la actora que, en los términos de la ley 100, ninguna norma permite “asignar recursos de particulares a la función de garantizar o de pagar las pensiones de otros particulares” y “al destinar los recursos de las empresas de aviación que si aportaron, el legislador extraordinario puso a cargo de aquellas obligaciones propias del Estado y, en consecuencia, legisló en un sentido en el que carecía de facultades...”desconociendo que “los recursos de las empresas particulares serían transferidos exclusivamente para el beneficio de sus propios trabajadores”. El párrafo demandado favorece “un acto en beneficio de terceros, a todas luces por fuera del propósito especial que llevó al legislador a conceder la facultad”.

Estima la demandante que la preceptiva acusada también vulnera los artículos 48 y 53 de la Constitución Política en la medida en que Caxdac cumple un servicio público obligatorio e irrenunciable “cuyo pago oportuno está garantizado por el Estado”. Así las cosas, no podía el legislador garantizar el pago de las pensiones de los aviadores al servicio de empresas no aportantes con los fondos propios de Caxdac destinados al pago de las pensiones de aviadores vinculados a empresas aportantes, al hacerlo, se apartó de la ley 100 de 1993 e impuso a los particulares una carga que el Estado estaba llamado a asumir, afectando al grupo de trabajadores de empresas aportantes quienes, por obra de la disposición atacada,

ven disminuidas sus cuentas individuales.

El párrafo cuya constitucionalidad se cuestiona quebranta, en criterio de la actora, el artículo 2 de la Constitución Nacional que señala entre los fines del estado el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica...”. Para la demandante es claro que a las compañías aportantes les asiste el derecho a objetar la indebida utilización de los fondos propios y con su decisión el gobierno causó daño a las empresas aportantes “que no podrán derivar todos los beneficios económicos posibles del cumplimiento de su deber legal de aportar a Caxdac, pues ello forzosamente se verá reflejado en un mayor déficit actuarial a su cargo”.

Además, señala la demandante, se vulnera el artículo 13 superior, puesto que se destruye el balance en la relación que se estableció entre las compañías aportantes, Caxdac y sus afiliados”, colocados en situación de desventaja frente a las compañías que dejaron de efectuar los aportes, al disminuirse el monto disponible para proceder al pago de las pensiones que les corresponden.

También, a juicio de la actora, se viola el artículo 58 de la Constitución Nacional, pues “ninguno de los fondos estatutarios de Caxdac puede considerarse propio de la entidad, toda vez que su utilización estaba preestablecida en favor de quienes tuviesen el derecho a reclamarlos vía el cobro de mesadas pensionales, ora a través del reconocimiento y pago de beneficios extralegales”.

En esas condiciones, esos derechos de contenido patrimonial integran el concepto de propiedad privada y fueron conculcados por el legislador extraordinario al darles una destinación distinta de la prevista, decisión que no constituye expropiación, nacionalización, expolio o confiscación y que se revela contraria al artículo 58 que garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, en tanto se afectó el patrimonio de las empresas que efectivamente realizaron sus aportes a la Caja.

IV. INTERVENCION OFICIAL

En la oportunidad que procede, el abogado LUIS FERNANDO ROMERO TOBON, actuando en condición de apoderado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, se presentó ante la Corte Constitucional mediante escrito en el que manifestó el propósito de aclarar “ciertos aspectos

que se derivan de la revisión que la Corte Constitucional emprende en este juicio”.

En primer término, el interviniente realiza un recuento acerca del régimen especial establecido para sufragar las pensiones de los aviadores civiles y puntualiza que la conformación de un nuevo sistema pensional, con base en la ley 100 de 1993, implica el diseño de un régimen de transición.

Indica que Caxdac hace parte de un sistema pensional para un sector especial de la población, “administrado por entidades privadas (...), con beneficios particulares, en síntesis, sin relación alguna, en términos de financiación, con el sistema que podemos identificar como general”.

Prosigue el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicando que merced a la expedición de la ley 100 de 1993, se persigue integrar los diversos sistemas al sistema general de pensiones, de modo que, a mediano plazo se constituya un régimen común para la generalidad de la población.

Expresa el interviniente que “al advertir la especial situación que cobija a los aviadores, el tránsito legislativo y el particular evento que aquí nos convoca, no debe hacerse a expensas de toda la población, pues ella tampoco se benefició de los aportes de Caxdac ni sobre la base de otros fondos particulares ni con los rendimientos de los mismos”. Apunta que, en este orden de ideas, a la Caja atañe garantizar y reconocer las pensiones a sus afiliados y si por alguna circunstancia “su situación financiera lo impide la responsabilidad sobre las mismas, como establecía el Código Sustantivo de Trabajo, radicaría en el patrono”.

Finalmente, refiriéndose a las obligaciones del Estado, el interviniente considera que “los recursos públicos están destinados a cumplir con aquello que la Constitución y la ley les permite. De no ser así nos ubicamos en el postulado del artículo 355 en donde la simple liberalidad gobernaría la asignación de recursos, con el agravante que una acreencia particular se tornaría en social desvirtuando la prevalencia de lo público sobre lo particular...”, con notorio olvido de los postulados de la ley 100 que prevé la alternativa de acudir al sistema subsidiado, en caso contrario, “no es posible que se genere una garantía estatal frente a quienes en ningún momento han estado vinculados al sistema general”.

V.EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicita a la Corte declarar la exequibilidad del párrafo único del artículo 3o. del decreto ley 1283 de 1994.

Estima el señor Procurador que el gobierno, al hacer uso de las facultades extraordinarias, no excedió el límite material trazado por la ley habilitante. En efecto, el propósito que guió el otorgamiento de facultades es la adaptación de las entidades que subsistan al régimen de seguridad social integral, y es evidente que Caxdac es una entidad del sector privado que subsiste frente al nuevo régimen de seguridad social y que el párrafo impugnado pertenece al artículo 3o. del decreto 1283 de 1994, referente al régimen de reservas para el régimen anterior.

Así pues, Caxdac, está llamada a constituir dos clases de reservas, “unas para sufragar los costos pensionales del personal vinculado a las empresas aportantes; y otras para las pensiones reconocidas de los aviadores civiles pertenecientes a las empresas no cotizantes, las cuales se conforman, básicamente, con el mayor rendimiento obtenido por los fondos propios de Caxdac”.

Este último aspecto, a juicio del Jefe del Ministerio Público, consulta los principios que gobiernan la seguridad social integral, plasmada en la Constitución Política como derecho irrenunciable y, a la vez, como servicio público prestado por personas públicas o privadas, cuyos recursos no podrán destinarse a fines diferentes; mandato superior desarrollado por la ley 100 de 1993.

Dentro de las garantías propias de la seguridad social la pensión ocupa lugar preponderante y cuando el párrafo cuestionado dispone la constitución de reservas para la cancelación de pensiones del personal vinculado a empresas no aportantes, la norma, lejos de desbordar el ámbito de las facultades “se enmarca perfectamente en él, pues no es más que un trasunto de los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad contenidos en éste, en la medida en que no resulta justo privar de la pensión a aquellos aviadores civiles inscritos a las empresas no aportantes, por la incuria de las mismas frente a Caxdac”.

Según el señor Procurador General de la Nación sostener que los fondos propios de Caxdac pertenecen a los aportantes y no a esa entidad, es una posición que ignora el propósito del legislador, patente en la ley 32 de 1961, que no es otro que el de conformar con los recursos

arbitrados un fondo común para asumir el pago de las prestaciones sociales correspondientes a las empresas de aviación civil, comprometidas a pagar, mensualmente, los aportes pertinentes, previos los descuentos sobre los sueldos de los pilotos.

Asevera el señor Procurador que desde su creación, Caxdac administra “un régimen especial de reservas para el gremio de los aviadores civiles, de manera similar al del Instituto de Seguros Sociales, donde no existe una cuenta de ahorro individual por cada cotizante sino un fondo común integrado por todos los aportes recaudados, el cual permite a la entidad garantizar el pago de las prestaciones sociales -en especial las pensiones- de los aviadores civiles, circunstancia que determina que dichos recursos adquieran una naturaleza comunitaria”.

Advierte el Ministerio Público que el párrafo impugnado no conculca el derecho de propiedad de las empresas cotizantes ni representa peligro para la estabilidad financiera de la Caja, toda vez que el compromiso de cubrir las pensiones reconocidas de empresas no aportantes afecta el rubro correspondiente al mayor rendimiento del fondo de reservas, sin que sea válido predicar un enriquecimiento injusto “por cuanto el artículo 8o. del decreto 1283 de 1994 le reconoce a Caxdac la acción de repetición”.

El párrafo atacado evita que los trabajadores de empresas que omitieron efectuar los aportes a Caxdac pierdan el derecho a la pensión de jubilación y queden en situación de desventaja frente a los demás miembros del gremio y “de todas formas los recursos a los que se refiere el párrafo enjuiciado, se destinan para el objeto social de Caxdac, cual es la seguridad social de los aviadores civiles”, en cumplimiento del artículo 48 superior.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia.

Tiene competencia la Corte Constitucional para conocer de la presente demanda, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-5 de la Constitución Política, ya que la preceptiva acusada hace parte de un decreto con fuerza de ley.

Segunda. Las facultades extraordinarias y su ejercicio

Debe recordarse, en primer término, que en el artículo 139 de la ley 100 de 1993, “por la

cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, se revistió al señor Presidente de la República “de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses”, contados a partir de la publicación de esa ley, entre otros asuntos, para:

“4. Establecer la manera como las Cajas, Fondos o entidades del sector privado que subsistan deben adaptarse a las disposiciones contenidas en la presente ley, señalando las funciones adicionales a la Superintendencia Bancaria, y a la de Salud, a fin de que dichas entidades adapten sus estatutos y reglas de funcionamiento”.

La ley 100 de 1993 fue publicada en el Diario Oficial No. 41.148 del 23 de diciembre de 1993 y con base en las facultades extraordinarias conferidas, el entonces Ministro de Gobierno, delegatario de funciones presidenciales, expidió el decreto 1283 de 1994, fechado el 22 de junio, decreto del que hace parte la preceptiva acusada y que, por el aspecto formal no contradice la Constitución, si se tiene en cuenta que se expidió dentro del término previsto.

Tercera. Los límites materiales.

La ciudadana demandante considera que el gobierno, al expedir el parágrafo único del artículo 3o. del decreto 1283 de 1991, excedió el límite material de las facultades extraordinarias conferidas en la medida en que, careciendo de habilitación para ello, comprometió los fondos propios de Caxdac, “originados en el mayor rendimiento que hasta la fecha obtuvo el fondo de reservas” a cubrir, de manera prioritaria, el costo de las pensiones reconocidas de empresas que no cancelaron los aportes que, con el objetivo de sufragar esas prestaciones, por ley tenían que hacer, siendo que esos “mal llamados fondos propios” no le pertenecen a la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC) sino a las empresas que efectivamente realizaron los aportes a los que estaban obligadas y, por esa vía, a los aviadores vinculados a ellas. A juicio de la actora, la tarea de adaptación que se confió al Gobierno no podía traspasar el marco brevemente descrito.

Estima la Corte que, para adoptar la decisión que corresponda dentro del presente juicio de inconstitucionalidad, resulta indispensable aludir, someramente, a la regulación del régimen pensional de los aviadores civiles anterior a la ley 100 de 1993, así como al régimen de los aportes hechos por las empresas y, en tercer lugar, a los “fondos propios de Caxdac,

originados en el mayor rendimiento que hasta la fecha obtuvo el fondo de reservas” que, importa precisarlo de una vez, son diferentes de los aportes pagados por las empresas.

1. El régimen pensional de los aviadores civiles anterior a la ley 100 de 1993.

Es pertinente anotar que el mencionado régimen pensional se hallaba establecido en el Código Sustantivo del Trabajo dentro del capítulo referente a las prestaciones patronales especiales, y, en particular en los artículos 269 y 270 de esa codificación que reconocían en favor de los aviadores de empresas comerciales el derecho a disfrutar de la pensión de jubilación luego de haber cumplido, en forma continua o discontinua, 20 años de trabajo al servicio de una misma empresa, con independencia de la edad.

La Caja de Auxilios y Prestaciones Sociales de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, CAXDAC, tiene su origen en el decreto legislativo 1015 de 3 de mayo de 1956 y, según lo puso de presente la actora en su libelo, fue concebida como una entidad de carácter privado, sin ánimo de lucro, orientada a procurar el mejoramiento económico, cultural y técnico de los aviadores civiles, objetivo para el cual podía recibir el auxilio que el gobierno nacional le dispensara, en la forma y cuando lo estimara conveniente.

Entre las funciones asignadas a la Caja es importante destacar la relativa a la asunción del pago de las prestaciones sociales que por ley le corresponden a los aviadores civiles, prestaciones que dejarían de estar a cargo de las empresas de aviación civil una vez Caxdac las asumiera, de conformidad con sus reglamentos y con las normas dictadas por el gobierno, tratándose de ese específico aspecto.

Las empresas de aviación civil, a cuyo servicio laboraran los miembros del escalafón de reserva de la Fuerza Aérea, estaban llamadas a pagarle a la Caja los aportes destinados a cancelar esas prestaciones, teniendo en cuenta, con esa finalidad, la cuantía y las condiciones determinadas por el Gobierno Nacional sobre la base de los estudios actuariales presentados por Caxdac.

La ley 32 de 1961 ratificó la regulación precedente e indicó que “los patronos o empresas de aviación civil que cubran los aportes fijados por el Gobierno, quedan exentas de pagar a los aviadores y navegantes civiles la pensión de jubilación establecida en el Código Sustantivo de Trabajo, y su abono lo asume la Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC”(Asociación

Colombiana de Aviadores Civiles).

Por su parte, el decreto 60 de 1973, reglamentario de la ley 32 de 1961, se ocupó de regular diversos temas relativos a la cancelación de las prestaciones sociales reconocidas a los afiliados a Caxdac, entre los que merecen mencionarse los requisitos para acceder a la pensión de jubilación, los recursos para sufragar las distintas prestaciones, la manera como el gobierno debe proceder a determinar los aportes que atañen a las empresas, la elaboración de los cálculos actuariales que sirven de sustento para el establecimiento del monto de los aportes, etc.

Es de interés, traer a colación, los criterios de la Sala de Casación Laboral de la honorable Corte Suprema de Justicia que, al abordar el tema bajo estudio, sostuvo:

“Pero desde la promulgación de la ley (32 de 1961) ACDAC asumió el pago de la pensión de jubilación establecida en el Código Sustantivo del Trabajo, es decir que por su mismo ministerio, se operó la cesión de deudas laborales y, desde el 4 de julio de 1961, la correspondiente a la pensión de jubilación, para exonerar a los patronos y compañías de aviación civil de tal prestación. Lo que se traduce en que (ACDAC) entró a ocupar el lugar de la empleadora o empleadoras en el vínculo obligatorio que ataba al demandante con el patrono, respecto al pago de la pensión de jubilación.

“Efectivamente, la ley 32 de 1961 consagra la cesión de deudas ‘al paso que la cesión de créditos y el pago con subrogación producen la transferencia del derecho crediticio del acreedor cedente o satisfecho al cesionario o al solvens subrogado, respectivamente, la traslación de deudas por acto entre vivos consiste, de admitirse en que el deudor pueda mediante una convención en que participe o no el acreedor, liberarse de su deuda trasladándola a un tercero que venga a ocupar su lugar’.

“Se trata, entonces, de la entronización a nuestro ordenamiento jurídico de nuevos criterios modificativos del principio de la personalidad del vínculo obligatorio por el que precisamente se rechazaba la cesión de deudas. Caro principio al derecho occidental latino ceñido a la tradición romana que así había proscrito, por principio, la cesión de deudas para conservar solamente el procedimiento de la delegación novatoria con el consentimiento del acreedor, y con la consiguiente liberación del deudor primitivo. Pero es lo cierto que la ley permite la cesión de deudas en el asunto de que se ocupa la Corte. Y, así se tiene que no incurrió en

equivocación el Tribunal cuando consideró que ‘al sustituir CAXDAC a las empresas aportantes en el pago de las prestaciones a su cargo, también debe correr con las consecuencias indemnizatorias que conlleva el no pago o la mora en el pago de tales prestaciones’.

” ‘...Por cuanto CAXDAC al ser pagadora de la pensión actúa como verdadero patrono para dicho efecto...’, es decir, agrega la Sala, ocupa su lugar por ministerio de la ley 32 de 1961 en el pago de las obligaciones principales y consecuenciales del incumplimiento de las primeras, pues no hay razón de orden legal para excluirlas sobre todo cuando expresamente exonera de manera total al patrono. Y de no ser así, resultaría inaplicable el artículo 8o. de la ley 10 de 1972, ya que exonerado el patrono y quien ocupa su lugar, no habría sujeto obligado al cumplimiento de la obligación ni de la sanción establecida en la norma, por la falta de cumplimiento, lo cual rompería el orden jurídico, con leyes vigentes pero inaplicables” (Negrillas fuera del texto).¹

Así pues, resulta claro que la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -CAXDAC- es una de las entidades subsistentes que deben ser adaptadas al nuevo régimen de seguridad social integral que introdujo la ley 100 de 1993 y que a ella se dirige la preceptiva acusada que busca, justamente, perfilar un régimen de transición, del que la mencionada Caja es entidad administradora, hacia el sistema general de pensiones plasmado en la mencionada ley 100 y orientado, de acuerdo con sus disposiciones, a cobijar, en el futuro, a la generalidad de la población.

2. El régimen de los aportes realizados por las empresas de aviación civil a Caxdac y el manejo de esos aportes.

Estima la actora que el manejo de los aportes hechos por las empresas de aviación civil a Caxdac para el pago de las prestaciones y, especialmente, de la pensión de jubilación, era el propio de cuentas individuales, a punto tal que “adquirido por el aviador el derecho a la pensión y ejercido el mismo, los recursos para el pago de su pensión debían ser tomados de su reserva, sólo si esta se encontraba amortizada en un 100%”, pues “las sumas entregadas a Caxdac por las empresas debían ser abonadas a la reserva pensional del aviador por el que se recibían y no a ninguna otra”.

La Corte no comparte los anteriores planteamientos y, por el contrario, considera que el

examen de los antecedentes normativos y de la manera como operó con base en esa normatividad la recepción y el manejo de los aportes que las empresas civiles de aviación hacían a Caxdac, conduce a conclusiones diferentes de las que defiende la actora en su demanda.

En efecto, la jurisprudencia emanada de la Sala de Casación Laboral de la h. Corte Suprema de Justicia, citada dentro de esta providencia, permite afirmar que, tratándose de las pensiones, CAXDAC asumió una responsabilidad directa y que no es a este respecto una simple entidad intermediaria, por ello, vale la pena repetir que “CAXDAC al ser pagadora de la pensión actúa como verdadero patrono para dicho efecto”.

De ahí que la Corte Suprema haya puntualizado lo siguiente:

“El artículo 2o. de la Ley 32 de 1961 dispone que la Caja ‘irá asumiendo el pago de las prestaciones sociales’ de los afiliados ‘de acuerdo con sus propios reglamentos y con las normas especiales que al efecto fije el gobierno’. Consecuentemente, el artículo 3o. ibídem establece que las empresas de aviación ‘que cubran los aportes fijados por el Gobierno quedan exentas de pagar la pensión de jubilación establecida por el CST.’.

“Se trata por tanto de una entidad de seguridad social que tiene por objeto propio asumir el pago de prestaciones, para lo cual debe formar necesariamente un fondo común, según el principio de la solidaridad, y en el cual las compensaciones ocurren de modo automático, ante la absoluta imposibilidad de determinar con absoluta precisión los ingresos y los egresos futuros. No se trata pues de una simple entidad pagadora que lleva cuentas corrientes individuales (de hacerlo debería reconocer intereses), como lo sostiene el censor. No debe olvidarse que dentro de los mecanismos de previsión o de seguridad social, incluso el llamado de capitalización individual, se requiere una gran acumulación de capital en un fondo común o fondo de reserva. Incluso el sistema llamado de ‘nómina de salarios’, que al parecer aplica la demandada, no implica una contabilización separada para cada trabajador afiliado, como lo sugiere el casacionista (ver la Seguridad Social -OIT, págs. 151,159 y 179).

“De otra parte, consecuentemente con lo anterior se estipula con toda claridad en los citados estatutos que ‘la Caja toma a su cargo las pensiones de jubilación de acuerdo con las

condiciones exigidas por el CST, correspondientes a los aviadores civiles (folios 106, 128). Así mismo, entre los derechos de los socios, está el de 'obtener de la Caja el pago de todas o de una cualquiera de las prestaciones sociales que por ley le correspondan, siempre y cuando la Caja haya asumido la respectiva prestación y que el socio reúna las condiciones legales y estatutarias para recibirlas'(folio 142)''(Negrillas fuera del texto).2

Así las cosas, no es predicable de Caxdac la condición de entidad administradora de cuentas individuales en la forma en que aparece plasmado en el artículo 59 y siguientes de la ley 100 de 1993.

La Corporación comparte los argumentos vertidos por el señor Procurador general de la Nación en su concepto, en el sentido de que "desde el momento de su creación Caxdac, entró a administrar un régimen especial de reservas para el gremio de los aviadores civiles, de manera similar al del Instituto de Seguros Sociales, donde no existe una cuenta de ahorro individual por cada cotizante sino un fondo común integrado por todos los aportes recaudados, el cual permite a la entidad garantizar el pago de las prestaciones sociales -en especial las pensiones- de los aviadores civiles, circunstancia que determina que dichos recursos adquieran una naturaleza comunitaria".

Adicionalmente, es oportuno precisar que los aportes hechos por las empresas y destinados por Caxdac al pago de las prestaciones correspondientes a los aviadores civiles, cuyo costo, según lo anotado, asumió la Caja en sustitución de las compañías de aviación civil, actuando para esos efectos, de conformidad con la jurisprudencia citada, como verdadero patrono; constituyen una contribución parafiscal que durante el régimen constitucional anterior al Estatuto Fundamental que hoy rige, tenía su fundamento en el artículo 16 de la Carta Política de 1886, de acuerdo con cuyas voces las autoridades de la República estaban instituidas para "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Es sabido que la Constitución Política de 1991, en su artículo 338, introdujo de manera expresa el concepto de parafiscalidad; empero, esta Corporación, recientemente puso de presente que la mentada noción "había sido aceptada por la doctrina y la jurisprudencia colombiana antes de su consagración en la Carta Política actualmente vigente, pues la misma Corte Suprema de Justicia, en 1977, calificó las contribuciones especiales como recursos parafiscales, aceptó su existencia por fuera del presupuesto nacional y reconoció

que se trataba de recursos con una afectación especial”³

Tenía soporte, entonces, en el régimen anterior este tipo de contribuciones y bajo el imperio de la Carta de 1991, no cabe duda acerca de que los fondos de pensiones, los organismos oficiales que tienen como función el reconocimiento y pago de pensiones y las E.P.S., públicas y privadas, que reciben cuotas de las empresas y de los trabajadores, administran recursos parafiscales. Por lo tanto, en ningún caso, esos fondos pueden ser afectados a fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico y su manejo debe realizarse teniendo en cuenta la especificidad de su función.

Merced a sus especiales características, los aportes efectuados por las empresas civiles de aviación a Caxdac, en los términos de la normatividad a la que se ha hecho referencia, son ubicables dentro de esta categoría de las contribuciones parafiscales que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte se encuentra a mitad de camino entre las tasas y los impuestos, por cuanto siendo el fruto de la soberanía fiscal del Estado son obligatorias y se imponen a un grupo, gremio o colectividad que, con los recursos recaudados, satisface sus necesidades e intereses.

También ha puntualizado la jurisprudencia constitucional que las contribuciones parafiscales “se pueden imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general” y que los recursos obtenidos “pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado”, fuera de lo cual, “no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional”.⁴

Así las cosas, los aportes que en esta ocasión se analizan reúnen todas las notas propias de las contribuciones parafiscales, ya que el legislador gravó a determinados sujetos, obligándolos a pagar en favor de un sector, en este caso los aviadores civiles, recursos administrados por una entidad privada, como es Caxdac.

Ya desde la ley 32 de 1961 quedó en claro que las empresas nacionales que tuvieran a su servicio miembros del Escalafón de Reserva de 2a. clase de la Fuerza Aérea, contribuirían con sus aportes a la financiación de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles “en la cuantía y con las condiciones que determine el Gobierno, previos los estudios actuariales que la entidad beneficiaria le presente” (art. 1), encargándose, entonces, la mencionada Caja, “entidad con personería jurídica y sin ánimo de

lucro”, de asumir el pago “de las prestaciones sociales que correspondan a las empresas nacionales de aviación civil, de acuerdo con sus propios reglamentos y con las normas especiales que al efecto fije el gobierno”(art. 2).

Resta anotar, de conformidad con los elementos que surgen de lo expuesto, que los aportes que las empresas de aviación debían cancelar a Caxdac obedecen a la configuración que de las contribuciones parafiscales hizo la Corte Suprema de Justicia antes de la vigencia de la Carta Política de 1991 y así mismo, encajan dentro de la caracterización realizada por esta Corte, a propósito del artículo 338 superior.

3. Los fondos propios de Caxdac originados en el mayor rendimiento obtenido por el fondo de reservas.

Dilucidado el aspecto precedente que es, sin duda, importante, conviene establecer cuáles son los fondos propios de Caxdac originados en el mayor rendimiento obtenido por el Fondo de Reservas y destinados, por virtud del párrafo cuya constitucionalidad se controvierte, a sufragar el costo de las pensiones reconocidas de empresas no aportantes, fondos propios que no pueden confundirse con los aportes de las empresas a los que se acaba de aludir y que, en criterio de la actora no pertenecen a la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores sino a las empresas que efectivamente hicieron los aportes y, por ende, a los aviadores vinculados a esas empresas.

Al respecto, es oportuno remitirse al artículo 38 de los estatutos de Caxdac, aprobados por el Ministerio de Justicia mediante resolución No. 2552 del 3 de junio de 1975, artículo de cuyo contenido se desprende que el fondo social de la Caja estaría integrado por fondos para prestaciones extralegales, fondos para prestaciones legales y por fondos propios.

Para el caso, es de mérito anotar que los fondos para prestaciones legales se formaban con los aportes de las empresas y con sus frutos civiles y naturales que fueron destinados al pago de las prestaciones que estaban a cargo de las empresas aportantes y que Caxdac había asumido.

Dispuso también el artículo 38 de los referidos estatutos que “se entiende para este efecto como fruto civil de los aportes de las empresas, el interés técnico definido por el ordinal del artículo 14 del decreto 60 de 1973”, norma que estableció que “el interés técnico será el

interés bancario corriente que haya regido según certificación de la Superintendencia Bancaria” y que luego fue modificada por el artículo 1o. del Decreto 1947 de 1986 que fijó el interés técnico para la elaboración de los cálculos actuariales en el 18%.

Por su parte, los llamados fondos propios de Caxdac se nutrían de las cuotas de ingreso de los socios y de las fijadas a los socios en retiro, de los auxilios y donaciones de entidades públicas y privadas, de los aportes pagados por las empresas o los socios “que por razones legales o estatutarias no hubieren tenido utilización” y de “los rendimientos superiores al interés técnico sobre los aportes de las empresas y de los socios...”.

Así pues, los frutos civiles de los aportes de las empresas quedaron limitados al interés utilizado para la elaboración de los cálculos actuariales y cualquier suma que se percibiera por encima de ese interés técnico pasaba a engrosar los llamados “fondos propios de Caxdac”.

Resulta claro que los fondos propios originados en el mayor rendimiento obtenido por el fondo de reservas, a los que alude el parágrafo demandado para destinarlos al pago de pensiones reconocidas de empresas no aportantes, son una porción de los rendimientos de las sumas que las empresas pagaron a la Caja por concepto de aportes y, la misma demandante apunta que su razón de ser estriba en la diferencia entre el interés técnico destinado al fondo de prestaciones legales y la tasa interna de inflación.

Quiere la Corte, enfatizar, a manera de conclusión, que son esos mayores rendimientos sobre el interés técnico -que en realidad no tienen como tope la tasa de inflación sino la utilidad que proviene de una inversión concreta en un tiempo dado, según la dinámica de la economía- los que, por virtud de la preceptiva demandada, están destinados al pago de las pensiones reconocidas de empresas no aportantes y que, en consecuencia, no hay lugar a confundirlos con los aportes realizados por las empresas.

Ahora bien, la actora, partiendo del desvirtuado supuesto de que las sumas entregadas por las empresas de aviación a Caxdac, por concepto de aportes, se manejaban como cuentas individuales, debiendo, por tanto “ser abonadas a la reserva pensional del aviador por el que se recibían y no a ninguna otra”; sostiene que los aviadores vinculados a empresas no aportantes carecen del derecho a obtener el pago de su pensión de jubilación con cargo a los fondos propios de Caxdac, originados en el mayor rendimiento obtenido por el fondo de

reservas, recursos estos que cree, pertenecen a las empresas que cumplieron con el pago de los aportes y a los aviadores vinculados a ellas, porque, se repite, en criterio de la demandante, al ser manejados los aportes como cuentas individuales, sus rendimientos no pueden recibir tratamiento diverso y pertenecen a las empresas realmente aportantes y en particular a sus aviadores, “que han adquirido el derecho a recibir pensión”.

La Corte se aparta de los planteamientos expuestos por la actora, pues, de acuerdo con lo más arriba señalado, el manejo de los aportes cancelados por las empresas a Caxdac no era el propio de cuentas individuales, sino que tales contribuciones se llevaban a un fondo común, de modo que ante la inexistencia de cuentas individuales carece de todo fundamento la afirmación según la cual los fondos propios de Caxdac, originados en el mayor rendimiento obtenido por el Fondo de Reservas, deben ser considerados, en cuanto parte de los rendimientos generados por los aportes, como propiedad de las empresas que cumplieron con los aportes y de los pilotos que a tales empresas estuvieron vinculados. Otorgarles esa naturaleza implicaría desconocer, sin soporte jurídico atendible, las bases mismas del sistema, explicadas con anterioridad.

Queda así desvirtuado el supuesto carácter de exclusivas propietarias de los aportes y, de todos sus rendimientos que, según la demandante, tendrían las empresas aportantes y también queda demostrada la inexistencia de cuentas individuales por cada uno de los aviadores para el manejo de esos recursos, pilares sobre los que la actora edificó la pretendida violación consistente en haberle dado el gobierno a los fondos propios de Caxdac una destinación indebida, dedicándolos a cubrir el costo de pensiones reconocidas a aviadores de empresas no aportantes.

Como más adelante se puntualizará, la distinción entre los aviadores vinculados a empresas aportantes y los vinculados a empresas no aportantes, encaminada a negar a estos últimos el derecho a acceder a la pensión de jubilación con cargo a los mayores rendimientos obtenidos por el fondo de reservas, se revela arbitraria, pues es lo cierto que en ambos eventos los beneficiarios deben acreditar los requisitos de ley, es decir, se encuentran ante una misma situación y que negar esa legítima prerrogativa a un grupo de trabajadores haría nugatoria la especial protección que al trabajo brinda la Carta Política y entrañaría, además,

un injustificado recorte al derecho a la seguridad social y una indudable violación del principio de igualdad, derivada de la pérdida de un derecho por causa no imputable al operario, abocado a resignarse a la fatalidad ya que, de acuerdo con lo señalado por la Sala de Casación Laboral de la h. Corte Suprema de Justicia, exonerado el patrono y quien ocupa su lugar, esto es Caxdac, “no habría sujeto obligado al cumplimiento de la obligación”, fuera de lo cual, en contra de lo que piensa la actora, no hay título para exigir que sea el Estado el llamado a asumirla.

De otra parte, no debe perderse de vista que las facultades extraordinarias fueron conferidas para adaptar a las entidades del sector privado que pagaban pensiones a los dictados de la ley 100 de 1993, en materia de seguridad social, y que, según la norma habilitante, dichas entidades deben adaptar “sus estatutos y reglas de funcionamiento”, lo que, en palabras de la Corte, se traduce en la reorganización de “sus estructuras de acuerdo con lo previsto en la ley, con el fin de que haya la coherencia y la unidad necesarias en la administración de los recursos que conforman el sistema de pensiones”.⁵

El régimen de reservas para el régimen anterior, previsto en el artículo 3o. del decreto 1283 de 1994, del que hace parte el párrafo cuestionado, implica para Caxdac la constitución de sendas reservas destinadas al pago de las obligaciones pensionales reconocidas a aviadores de empresas aportantes y a aviadores de las empresas que no cumplieron con el régimen de cotizaciones a la Caja, respectivamente.

Así las cosas, obligada conclusión de lo hasta aquí expuesto es la de que el Gobierno se ciñó estrictamente a los términos de la habilitación sin desbordar sus límites, razón por la cual se impone desestimar el cargo formulado.

Cuarta. Análisis de otros cargos planteados en la demanda.

Estima la demandante que el párrafo impugnado desconoce los artículos 48 y 53 de la Constitución. La Corte considera que lejos de contrariar los contenidos del derecho a la seguridad social y al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales, la preceptiva acusada contribuye a realizarlos.

En abundante jurisprudencia la Corte Constitucional se ha referido al derecho a acceder a las pensiones legales, que se inscribe en el más amplio contexto de la seguridad social, como trasunto del trabajo, valor fundante de la organización política, ya que, en palabras de la Corporación “nace y se consolida ligado a una relación laboral, en cuyo desarrollo la persona cumplió los requisitos de modo, tiempo de cotización y edad a los cuales condicionó su nacimiento”, constituyendo en la práctica una especie de “salario diferido”.

De otra parte, la Corte Constitucional al aludir a los principios que orientan la prestación del servicio público de seguridad social apuntó:

“El servicio público se prestará, por mandato superior, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, que definirá, como en efecto lo hace, la ley. EFICIENCIA, es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente. UNIVERSALIDAD, es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida. SOLIDARIDAD, es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio de protección del más fuerte hacia el más débil; es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de seguridad social mediante su participación, control y dirección del mismo; los recursos provenientes del erario público en el sistema de seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables. INTEGRALIDAD. Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuye según su capacidad y recibe lo necesario para atender sus contingencias; UNIDAD, es la articulación de políticas, instituciones, regímenes, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la seguridad social; PARTICIPACION, es la intervención de la comunidad a través de los beneficios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto. Estos conceptos, sumados al de la progresividad que retoma el legislador en la ley que se revisa, aportan una mejor comprensión de los alcances que de los mismos se fija en las disposiciones de la Carta sobre seguridad social”.⁶

En armonía con los postulados expuestos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa

a la acción de tutela de los derechos fundamentales, ha sido enfática en sostener que los conflictos suscitados entre las empresas que no realizan los aportes de ley al sistema de seguridad social y las entidades encargadas de prestar ese servicio no tienen por qué afectar al trabajador que requiera la prestación de los mismos o que aspire al reconocimiento y pago de pensiones, toda vez que para lograr la cancelación de los aportes se cuenta con las acciones de ley.

Esos criterios jurisprudenciales son aplicables al examen de constitucionalidad que ahora realiza la Corporación. No sería justo ni jurídico hacer recaer sobre el trabajador de una empresa de aviación civil que se abstuvo de efectuar los pertinentes aportes las consecuencias de ese incumplimiento, más aún cuando los trabajadores, con apoyo en su buena fe, confiaron en que una vez reunidos los requisitos de ley accederían a la pensión a cargo de Caxdac.

Fuera de lo anterior, es necesario poner de presente que Caxdac fue dotada de los instrumentos necesarios para lograr el pago de los aportes, Así surge, por ejemplo, del artículo 8o. del decreto 1283 de 1994 que preceptúa que “en caso de incumplimiento de la empresa, Caxdac podrá repetir contra ella por el valor de las pensiones reconocidas y pagadas”. El hecho de que haya empresas que dejaron de cancelar la obligación tributaria de la parafiscalidad se produjo por un comportamiento omisivo de Caxdac, en su carácter de retenedora y administradora de unos recursos públicos. Por lo tanto a ella le corresponde tomar las medidas conducentes y oportunas para cobrar las acreencias y, con ese fin, tiene las acciones legales pertinentes.

Avalar los argumentos de la actora implicaría aceptar que la no utilización o el uso tardío de los remedios judiciales en contra de las empresas deudoras le sirve de excusa a Caxdac y, además, desconocer que el parágrafo cuestionado contribuye a realizar los principios que guían la prestación del servicio público de seguridad social, y en especial los de universalidad, solidaridad y unidad.

Estima la actora que el parágrafo demandado introduce una desigualdad en la medida en que “puso a las compañías aportantes en situación de desventaja económica frente a las compañías que no cotizaron ni acrecentaron el patrimonio de Caxdac”, pues se disminuye el rubro del que dispone la Caja para el pago de las pensiones de las compañías que aportaron.

Esta Corporación considera que la preceptiva acusada propicia la igualdad entre los trabajadores de empresas civiles de aviación a quienes se les haya reconocido el derecho al pago de la pensión de jubilación y que, por el contrario, es la interpretación de la demandante la que conduciría a configurar una discriminación, pues no sería entendible que, habiendo cumplido los requisitos para acceder a la pensión, algunos trabajadores se vieran privados de esa prestación debido a circunstancias que, por ajenas a su voluntad, no están obligados a soportar, como para el caso lo serían la actitud renuente de las empresas a pagar el déficit y la no utilización, por Caxdac, de las vías jurídicas de las que se le ha dotado con la finalidad de obtener esos pagos.

En reiterada jurisprudencia la Corte ha indicado que las diferencias que se establezcan entre sujetos ubicados en idéntica situación deben tener fundamento adecuado y razonable y en verdad, bajo ningún punto de vista es razonable que las consecuencias de la desatención de las obligaciones correspondientes a las empresas o a la Caja sean trasladadas al trabajador que ha cumplido y acreditado los requisitos para obtener su pensión y, en lugar de adecuado, es altamente desproporcionado que el peso de esos incumplimientos recaiga de manera tan abrupta sobre el trabajador, privándolo, en la práctica, de su legítimo derecho. Ese sacrificio desmedido, lejos de contribuir a consolidar los fines de la seguridad social los desatiende.

El criterio de la cancelación efectiva de los aportes por las empresas no resulta atendible como fundamento de una distinción semejante que, en últimas, deviene en sanción aplicable a quienes no han concurrido con su conducta al incumplimiento de las empresas aportantes o a la desidia de la Caja, dotada de instrumentos para lograr la cancelación de las sumas adeudadas.

En las condiciones anotadas lo jurídicamente viable es otorgar el mismo trato a quienes se hallan en la misma situación, no siendo, en consecuencia, de recibo los criterios de la demandante, ya que, además, de conformidad con lo esbozado, bajo el régimen anterior los fondos propios de Caxdac, originados en el mayor rendimiento obtenido por el fondo de reservas no hacían parte de los recursos destinados al pago de pensiones, luego la Corte no avizora la disminución en el monto de lo que dispone Caxdac para el pago de pensiones de compañías aportantes, disminución que tampoco es predicable en las actuales

circunstancias, según se ha visto.

Desvirtuado el cargo principal caen por su peso los restantes. Es evidente que al no ser las compañías aportantes propietarias de los fondos propios de Caxdac, originados en el mayor rendimiento obtenido por el fondo de reservas, la preceptiva demandada no quebranta el artículo 2 superior en la parte que señala entre las finalidades del Estado la de “facilitar la participación de todos en todas las decisiones que los afecten y en la vida económica y tampoco el artículo 58 de la Carta Política, pues el título de propiedad que se aduce es infundado y, como ya tuvo ocasión de explicarlo la Corte, no es posible dejar sin garantía el pago de las pensiones “porque, en primer lugar, éstas son de interés general, el cual es prevalente y porque están destinados a los beneficiarios, ya que se trata de un patrimonio afectado hacia un fin específico”. No es válido, entonces, hablar de expropiación, debido a que “esos bienes tienen una finalidad concreta: el pago de pensiones”.⁷

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el parágrafo único del artículo 3o. del decreto 1283 de 1994, en los términos de esta sentencia.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El magistrado Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz no asistió a la sesión de la Sala Plena el 10 de abril de 1997 por encontrarse en comisión oficial en el exterior y el Magistrado Dr. Jorge Arango Mejía por permiso concedido por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala de casación Laboral. Sección Primera. Sentencia de 21 de enero de 1993. Radicación No. 5035. M.P. Dr. Ramón Zúñiga Valverde.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-105 de 1997. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz. La h. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en sentencia de noviembre 10 de 1977, con ponencia del magistrado Guillermo González Charry, refiriéndose a la Federación Nacional de Cafeteros, señaló: “Si en el caso que ahora se estudia, existen leyes creadoras de los tributos que se causan para el servicio de la industria cafetera, el supuesto constitucional básico para su percepción, se ha cumplido; si a ello se agrega que las propias leyes a que se hace referencia disponen como se ha dicho, que la Federación perciba, reciba e invierta directamente el producto de esos tributos, en el fin indicado, mediante contratos celebrados con el Gobierno, se tiene ya un sistema especial de percepción o recaudación, no objetable, y un destino claro y preestablecido que, como lo ha dicho repetidamente la Corte, hace parte de la tarea oficial. Hasta este momento no se percibe ningún quebranto de la Constitución. Lo que hay que hacer, y debe hacerse, es un cálculo de su producido e incluirlo en la ley de apropiaciones, para que el presupuesto Nacional registre siempre, el valor aproximado de estos ingresos y de los correspondientes servicios. Pero la omisión en hacerlo constituye un vicio corregible, como antes se expresó, e inepto para determinar una declaratoria de inexequibilidad”.

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-040 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-224 de 1995. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-408 de 1994. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

7 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-224 de 1995. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.