C-189-96

Sentencia C-189/96

ACTIVIDAD DE ALTO RIESGO-Competencia del legislador para su clasificación

Se debe estudiar a quién corresponde hacer la clasificación de determinadas actividades laborales como de alto riesgo. De conformidad con la Constitución, esta función corresponde al legislador, con base en la cláusula general de competencia, pero, excepcionalmente, como ocurre en este caso, el legislador faculta al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10., del artículo 150 de al Constitución, para que dentro de determinado plazo y bajo ciertos límites, haga la clasificación.

OMISION POR INCONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia

En la clasificación que contiene el artículo 1o. del decreto 1281, al no incluír a los aviadores civiles, no se incurrió en una omisión arbitraria, o sin fundamento. No, lo que hizo el legislador extraordinario, fue reglamentar, en forma separada, en otros decretos, los requisitos para acceder a la pensión por parte de tales aviadores.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Fundamento

Si bien es cierto que la Corte Constitucional, en ciertas ocasiones ha limitado la constitucionalidad de una norma a que ésta se entienda en determinado sentido, esta facultad, excepcional, sólo opera cuando en la misma norma están presentes los elementos que hacen posible diversas interpretaciones, una sola de las cuales es constitucional. En tal caso, corresponde a la Corte interpretar la norma de conformidad con el precepto constitucional.

PENSION DE AVIADOR-Régimen

Cuando se trata de derechos adquiridos, ninguna autoridad puede desconocerlos, pues están garantizados por la propia Constitución. Pero no ocurre lo mismo con las meras expectativas, las cuales, en general, pueden ser modificadas o extinguidas por el legislador. Y, precisamente, las pensiones de los aviadores civiles que ingresen después del 1o. de abril de 1994, son meras expectativas y no derechos adquiridos.

Referencia: Expediente D-1090.

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 1o. del decreto 1281 de 1994; 8o. del decreto 1282 de 1994; y, 28 del decreto 1295 de 1994.

Actor: José Miguel Alvarado Bestene.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada, según consta en acta número veintidós (22) de la Sala Plena, en Santafé de Bogotá, D.C., a los ocho (8) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Miguel Alvarado Bestene demandó ante esta Corporación, los artículos 1o. del decreto 1281 de 1994, 8o. del decreto 1282 de 1994, 28 del decreto 1295 de 1994 y 2o. del decreto reglamentario 1831 de 1994.

Cumplidas las exigencias legales, la demanda fue admitida, con excepción del decreto reglamentario 1831 de 1994, que se rechazó por ser esta Corte incompetente para asumir su conocimiento. Así mismo, se ordenó fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana, dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto de rigor, y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso y a la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles.

cuadro

A. Normas demandadas.

El siguiente es el texto de las normas, con la advertencia de que se subraya lo demandado:

“DECRETO NUMERO 1281 DE 1994

(junio 22)

“Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo”.

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia delegatario de las funciones presidenciales, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el Decreto 1266 de 1994 y en especial las conferidas mediante el numeral 2° del artículo 139 de la Ley 100 de 1993 (1), y escuchado el concepto no vinculante de que trata el parágrafo del artículo 139 de la Ley 100 de 1993,

D E C R E T A :

Capítulo I

Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador

“Art. 1o. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

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

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

“3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.

“4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas”.

“DECRETO NUMERO 1282 DE 1994

(junio 22)

“Por el cual se establece el régimen pensional de los aviadores civiles”.

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 conferidas en el numeral 2° del artículo 139 de la

Ley 100 de 1993 (1), y

CONSIDERANDO :

Que de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 139 de la Ley 100 de 1993, el Gobierno Nacional escuchó el concepto no vinculante de los representantes del Congreso, de los trabajadores y empleadores para el ejercicio de las facultades a que se refiere el citado artículo,

D E C R E T A :

“Art. 8o. Afiliación al sistema general de pensiones. Los aviadores civiles que ingresen con posterioridad al 1° de abril de 1994, se regirán por las normas establecidas en la Ley 100 de 1993. Por lo tanto, podrán optar por alguno de los regímenes de pensiones consagrados en dicha ley, en las condiciones señaladas en la misma. Sin embargo, la edad de pensión de vejez en cualquiera de los dos regímenes será de cincuenta y siete (57) años para las mujeres y sesenta y dos (62) años para los hombres”.

“DECRETO NUMERO 1295 DE 1994

(junio 22)

“Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia delegatario de las funciones presidenciales, otorgadas mediante Decreto 1266 de 1994, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 11 del artículo 139 de la Ley 100 de 1993,

D E C R E T A :

“Art. 28. Tabla de Clasificación de Actividades Económicas. Hasta tanto el Gobierno Nacional la adopta, la clasificación de empresas se efectuará de conformidad con la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas vigente para el Instituto de Seguros Sociales, contenida en el Acuerdo 048 de 1994, de ese Instituto.

“Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,

previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, revisará periódicamente la tabla de clasificación de actividades económicas, cuando menos una vez cada tres (3) años, e incluirá o excluirá las actividades económicas, de acuerdo al grado de riesgo de las mismas, para lo cual deberá tener en cuenta los criterios de salud ocupacional emitidos por entidades descentralizadas".

B. La demanda.

El demandante expone, en primer lugar, en forma general, las razones que lo llevan a atacar las normas transcritas. Cita, para tal efecto, el numeral 2o. del artículo 139 de la ley 100 de 1993, sobre seguridad social integral, que facultó al gobierno para expedir los decretos donde se encuentran las normas por él demandadas.

Como el análisis de inconstitucionalidad de dos de las normas demandadas se basa no en lo que dichas normas establecen, sino en lo que excluyeron, señala que debe declararse la inconstitucionalidad por omisión de ellas. Cita como ejemplo lo dicho por esta Corte en la sentencia C-108 de 1994.

La omisión, básicamente consistió en la no inclusión de la actividad desarrollada por los aviadores civiles, como actividad de alto riesgo.

También transcribe conceptos y estudios de la Asociación de Aviadores Civiles – ACDAC -; el documento Conpes DNP, del 4 de marzo de 1992, al señalar los problemas de seguridad aérea e infraestructura; un estudio de la Contraloría General de la República, de febrero de 1995, y conceptos del Ministerio del Trabajo. Finalmente, menciona la Convención sobre Aviación Civil y Comercial, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944.

Se advierte que como el escrito del demandante es impreciso en cuanto al análisis de inconstitucionalidad de cada artículo demandado, se tratará de organizar los conceptos de las normas demandadas, así:

-El artículo 1o. del decreto 1281 de 1994, por haber excluído la actividad de transporte aéreo de pasajeros civiles de la calificación como actividad de alto riesgo.

Quienes quedaron incluídos en la clasificación del artículo 1o., cuentan con un régimen más favorable de pensiones. Trato preferente del que gozaban los aviadores civiles antes que el

decreto demandado los excluyera.

Al respecto, cita el artículo 270 del Código Sustantivo del Trabajo y el decreto 60 de 1973.

– En relación con el artículo 8o. del decreto 1282 de 1994, por haber sustraído a los aviadores civiles que ingresen con posterioridad al 1° de abril de 1994, del tratamiento preferencial contenido en el decreto 60 de 1973 y en el régimen de transición especial.

Afirma que en el caso de los controladores aéreos, "cuya función es auxiliar la actividad de los aviadores civiles y que ejercen sus funciones en tierra, fueron objeto de un tratamiento especial y más favorable, como se aprecia en los artículos 140 de la ley 100/93 y el artículo 2o. del decreto 1835 de 1994."

Concluye que debió hacerse extensivo a los aviadores civiles ingresados con posterioridad al 1° de abril de 1994, el régimen especial contemplado en el decreto 1281, para acceder a la pensión de vejez.

– El artículo 28 del decreto 1295 de 1994, por haber excluído el transporte aéreo, tanto de pasajeros como de mercancías, de la calificación de riesgo máximo para la salud del trabajador. Indica que existe un factor de riesgo profesional que es inherente a la actividad de los aviadores civiles, y superior a toda prevención de seguridad, pues, es consustancial a las condiciones mismas del transporte aéreo. Además, manifiesta, que fuera del riesgo profesional existe un riesgo operacional por las circunstancias en que se desarrolla en nuestro medio tal actividad. Y, concluye, que ambos riesgos debieron catalogarse como una actividad de riesgo máximo y no de alto riesgo.

Por lo anterior, encuentra vulnerados los derechos constitucionales de la igualdad (art. 13), el trabajo (art. 25), la seguridad social (art. 48) y el pago oportuno y reajuste periódico de pensiones (art. 53).

1. El ciudadano Alfonso Pinzón Velázquez, de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, coadyuvó la demanda, con base en los argumentos expuestos por el demandante.

2. El señor Procurador General de la Nación solicitó declarar exequibles las normas demandadas, porque, en su concepto, la ley 100 de 1993, respeta los derechos de los aviadores que se pensionaron bajo la vigencia del artículo 270 del Código Sustantivo del

Trabajo (derogado) y por la ley 32 de 1961, que reglamentó el decreto 60 de 1973.

Considera, que en el campo de los derechos adquiridos y de las meras expectativas, no se vulneran los derechos de los trabajadores y, además, se incluye en la cobertura del nuevo sistema a quienes ingresen con posterioridad al 1° de abril de 1994. Así mismo, señaló que el decreto 1835 de 1994, estableció un régimen especial de pensiones de vejez para los técnicos aeronáuticos.

Sobre la presunta discriminación con otros trabajadores, indicó que son funciones distintas y, por consiguiente, no se harían acreedores del mismo tratamiento legal en materia de pensiones.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- La Corte Constitucional es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241, numeral 5, de la Constitución.

Segunda.- Lo que se debate.

El asunto objeto del presente proceso se centra en que los artículos demandados no permiten que se aplique a los aviadores civiles el sistema de pensión especial de vejez, del cual gozan los trabajadores que desarrollan actividades calificadas como de alto riesgo.

Manifiesta el demandante que es un hecho cierto y reconocido, como lo demuestran numerosos estudios técnicos, que la actividad de los aviadores es de alto riesgo. Prueba de ello era que las normas laborales anteriores así lo consideraban.

En lo que se refiere en particular a cada norma demandada, el análisis de los cargos es el siguiente:

a) Cargos contra el artículo 1o. del decreto 1281 de 1994.

Este artículo señala:

“Artículo 1o. Actividades de alto riesgo para la salud del trabajador. Se consideran actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores las siguientes:

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

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

“3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.

“4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas”.

En concepto del demandante este artículo es inconstitucional por haber omitido la actividad de los aviadores como de alto riesgo, y, por consiguiente, haberlos excluído de los privilegios en pensiones que tienen los trabajadores de otras actividades, que sí fueron clasificadas de tal manera. En opinión del demandante, esta circunstancia viola la Constitución en el artículo 13, pues introduce una discriminación entre la actividades de alta peligrosidad que realizan los aviadores y las desarrolladas por otros trabajadores igualmente riesgosas o, inclusive, menos riesgosas, como es el caso de los controladores aéreos, que realizan su labor en tierra, y su función es auxiliar a los aviadores.

También considera que se viola el artículo 25 de la Constitución, sobre el derecho al trabajo, porque el trabajo debe desarrollarse en condiciones dignas y justas. Sin embargo, el demandante no explica en qué consiste la violación a la norma constitucional, pues sólo se limita a enunciarla.

En cuanto a la violación al artículo 53 de la Constitución, el actor expresa que, de conformidad con la aplicación del principio de la “condición más beneficiosa”, la norma más favorable para los aviadores civiles ingresados después del 1o. de abril de 1994, es la contemplada por el artículo 3o. del decreto 1891 de 1994, referida para las actividades de alto riesgo y no la que quedó reglamentada, a raíz de la exclusión de tal condición a los aviadores civiles.

En relación con estos cargos, y con la advertencia que se hizo sobre la falta de precisión por parte del demandado del análisis de constitucionalidad, la Corte considera necesario ubicar, en primer lugar, el artículo 1o. del decreto 1281.

El decreto 1281 de 1994, “Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo”, es desarrollo del artículo 139, numeral 2o., de la ley 100 de 1993, que otorgó facultades extraordinarias al Gobierno, así:

“Artículo 139. Facultades Extraordinarias. De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados desde la fecha de publicación de la presente Ley:

“1. …

“2. Determinar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación del número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.

“Esta facultad incluye la de establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador y el trabajador, según cada actividad.”

Es importante señalar los siguientes aspectos del artículo transcrito:

– En el artículo 139, numeral 2o., se señalan tres clases de trabajadores y las condiciones para acceder a las correspondientes pensiones. En primer lugar, menciona a los trabajadores que realizan actividades de alto riesgo, para los cuales prevé que se establezca un régimen especial en cuanto al número de semanas de cotización y al monto de la pensión. Y, en forma separada, se refiere a la facultad del Gobierno para armonizar y ajustar las normas sobre pensiones que rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.

– El numeral 2o. del artículo 139, consagra en forma expresa que al Gobierno le está vedado expedir normas que desconozcan derechos adquiridos.

También es necesario señalar que los decretos que debía expedir el Gobierno, con base en el numeral 2o, tenían que contar con el concepto de 2 representantes del Congreso, 2 de los

trabajadores y 2 de los empleadores. Dice el parágrafo del artículo 139 de la ley 100.

“PARÁGRAFO: Para el ejercicio de las facultades a que se refiere el numeral 2o. del presente artículo, el Gobierno deberá escuchar el concepto no vinculante de dos (2) representantes del Congreso, dos (2) representantes de los trabajadores y dos (2) representantes de los empleadores.”

De esta manera, el Gobierno dictó los decretos que establecen los regímenes de pensiones para las tres clases de trabajadores que menciona el artículo 139, en el numeral citado. Dichos decretos son:

– Para las actividades clasificadas de alto riesgo y para los periodistas con tarjeta profesional, expidió el decreto 1281 de 1994, “Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo”. Dicho decreto reglamenta, en el Capítulo I, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y las pensiones especiales para los trabajadores que desarrollan tales actividades, y, en el Capítulo II, lo relativo a los periodistas con tarjeta profesional.

– Y, por medio de los decretos 1282 de 1994, “Por el cual se establece el régimen pensional de los aviadores civiles”, y 1283 de 1994, “Por el cual se establece el régimen de la Caja de auxilios y de prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles Caxdac”, el Gobierno reglamentó lo pertinente a las pensiones de los aviadores civiles.

Ubicado, pues, el artículo 1o., demandado, del decreto 1281 en el contexto de las normas que expidió el Gobierno y la ley que concedió las facultades, se puede entrar a analizar el cargo que por inconstitucionalidad por omisión presenta el demandante, al excluír la actividad desarrollada por los aviadores civiles como actividad de alto riesgo.

Al respecto, en primer lugar, se debe estudiar a quién corresponde hacer la clasificación de determinadas actividades laborales como de alto riesgo.

De conformidad con la Constitución, esta función corresponde al legislador, con base en la cláusula general de competencia, pero, excepcionalmente, como ocurre en este caso, el legislador faculta al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 10., del artículo 150 de al Constitución, para que dentro de determinado plazo y bajo ciertos límites, haga la clasificación.

Como vimos, el Gobierno, dentro del plazo de 6 meses y, según señala el encabezamiento del decreto, atendiendo criterios técnicos y científicos, habiendo escuchado la comisión de que trata el parágrafo del artículo 139, expidió el decreto 1281, en el cual se establecieron cuatro actividades de alto riesgo, que quedaron descritas en el artículo 1o. transcrito.

Surge, entonces la pregunta, ¿puede la Corte Constitucional adicionar una quinta actividad, con base en la demanda que se estudia?

La respuesta es no. Y no es necesario entrar en hondas argumentaciones, pues, independientemente de la impresión que a nivel general se pueda tener sobre el riesgo o los peligros de la actividad que desarrollan los aviadores, sean civiles o militares, el Gobierno, dentro de los límites que el Congreso le señaló, y con los estudios que debió atender, decidió no incluírlos en la clasificación que hizo. También, atendiendo a lo ordenado en la misma ley de facultades, artículo 139, numeral 2o., expidió decretos que establecen el régimen de pensiones de los aviadores civiles.

Es decir, en la clasificación que contiene el artículo 1o. del decreto 1281, al no incluír a los aviadores civiles, no se incurrió en una omisión arbitraria, o sin fundamento. No, lo que hizo el legislador extraordinario, fue reglamentar, en forma separada, en otros decretos, los requisitos para acceder a la pensión por parte de tales aviadores.

Pero para el demandante, esto supone que se está en presencia de una inconstitucionalidad por omisión. La Corte infiere que el demandante pretende que el pronunciamiento de la Corporación incluya entre las actividades de alto riesgo la de los aviadores civiles.

Si bien es cierto que la Corte Constitucional, en ciertas ocasiones ha limitado la constitucionalidad de una norma a que ésta se entienda en determinado sentido, esta facultad, excepcional, sólo opera cuando en la misma norma están presentes los elementos que hacen posible diversas interpretaciones, una sola de las cuales es constitucional. En tal caso, corresponde a la Corte interpretar la norma de conformidad con el precepto constitucional.

Pero, so pretexto de corregir una supuesta violación del principio de igualdad, la Corte Constitucional no puede sustituír al legislador, como lo pretende el demandante.

Además, no se observa que el artículo demandado viole los artículos de la Constitución señalados por el demandante, (artículos 13, 25, 48 y 53), ni ningún otro precepto.

En consecuencia, la norma se declarará exequible.

b) Cargo contra el artículo 8. del decreto 1282 de 1994.

El artículo demandado dice:

"Artículo 8o. Afiliación al sistema general de pensiones. Los aviadores civiles que ingresen con posterioridad al 1° de abril de 1994, se regirán por las normas establecidas en la Ley 100 de 1993. Por lo tanto, podrán optar por alguno de los regímenes de pensiones consagrados en dicha ley, en las condiciones señaladas en la misma. Sin embargo, la edad de pensión de vejez en cualquiera de los dos regímenes será de cincuenta y siete (57) años para las mujeres y sesenta y dos (62) años para los hombres".

En opinión del demandante, este artículo es inconstitucional, pues sustrajo a los aviadores civiles que ingresen con posterioridad al 1o. de abril de 1994, del régimen preexistente, esto es, del contenido en el decreto 60 de 1973, así como del régimen de transición especial. Tampoco se tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 270 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual, en opinión del demandante, en razón del alto riesgo y desgaste físico de los aviadores, los incluyó en el régimen especial para el reconocimiento de la pensión de jubilación.

El demandante considera que el haber sido suprimido el trato diferencial y de preferencia a los aviadores que ingresaron después del 1o. de abril de 1994, hace inconstitucional la norma. Y este hecho obedece, precisamente, a haberse excluído, como actividad de alto riesgo, la actividad de los aviadores civiles.

Al respecto, caben las siguientes consideraciones:

En el artículo 270 del Código Sustantivo del Trabajo se establecía:

"Artículo 270.- OTRAS EXCEPCIONES. Lo dispuesto en el artículo anterior se aplica a los aviadores de empresas comerciales, a los trabajadores de empresas mineras que presten sus servicios en socavones, y a los dedicados a labores que se realicen a temperaturas

anormales.”

El artículo 269 consagraba que tendrían derecho a la pensión de jubilación quienes, cualquiera fuera su edad, hubieran cumplido más de 20 años de trabajo en las actividades que allí se señalaban.

El artículo 289 de la ley 100 de 1993 derogó expresamente los artículos 269 y 270 mencionados.

Pero, en este punto, debe aclararse lo siguiente:

El decreto 1282, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139, de la ley 100, al ordenar que no se desconozcan los derechos adquiridos de los trabajadores que allí se mencionan, estableció, en los artículos 2, 3, 4, 5 y 6, lo pertinente a los derechos adquiridos y al régimen de transición de los aviadores civiles. Es decir, sin entrar al estudio de constitucionalidad de tales artículos, por no corresponder a este proceso, y porque no fueron demandados, se observa, en general, que la previsión sobre derechos adquiridos fue satisfecha.

Donde el asunto cambia es cuando se trata de aviadores que ingresen con posterioridad al 1o. de abril de 1994. Al respecto, es pertinente recordar lo que ha dicho la Corte Constitucional sobre la diferencia que existe entre las situaciones jurídicas concretas, también llamadas derechos adquiridos y las situaciones jurídicas abstractas o meras expectativas, pues las pensiones de los aviadores que ingresen después del 1o. de abril de 1994, pertenecen a esta última clasificación.

En la sentencia C-352, del 9 de agosto de 1995, la Corte distinguió entre situaciones jurídicas abstractas y situaciones jurídicas concretas, así:

“El artículo 58 garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. De conformidad con éstas, es decir, con las actualmente vigentes, un hijo, en relación con la posible sucesión por causa de muerte de su padre, que aún no ha fallecido, no tiene derecho adquirido, sino una mera expectativa. La explicación de esto queda aún más clara si se acude a la teoría de Bonnecase.

“El autor mencionado distingue entre situaciones jurídicas abstractas y situaciones jurídicas

concretas.

“Por “situación jurídica abstracta entendemos la manera de ser eventual o teórica de cada uno, respecto de una ley determinada”. Es el caso, ya explicado, del posible heredero de alguien, según la ley o el testamento, cuando el posible causante no ha fallecido. Como sólo existe una “manera de ser eventual o teórica”, la ley puede cambiar o el testamento ser modificado, sin que desconozca derecho alguno. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que no puede hablarse de la vulneración de un derecho que aún no existe.

“Por el contrario, la “situación jurídica concreta es la manera de ser, de una persona determinada, derivada de un acto o de un hecho jurídico que ha hecho actuar, en su provecho o en su contra, las reglas de una institución jurídica, y el cual al mismo tiempo le ha conferido efectivamente las ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución”. Siguiendo con el ejemplo de la herencia, se habla de situación jurídica concreta cuando por el fallecimiento del causante, se ha producido la delación de la asignación, es decir, el actual llamamiento de la ley a aceptarla o repudiarla. En este caso ya existe el derecho, o sea el derecho adquirido, para emplear la expresión redundante tradicional. Y la nueva ley, en principio, no puede vulnerar ese derecho, no puede desconocer la situación jurídica concreta de esa persona que ha devenido heredera, según la ley vigente al momento de la apertura de la sucesión.” (M.P. doctor Jorge Arango Mejía)

“Nuestro Estatuto Superior protege expresamente, en el artículo 58, los derechos adquiridos y prohibe al legislador expedir leyes que los vulneren o desconozcan, dejando por fuera de esa cobertura a las llamadas expectativas, cuya regulación compete al legislador, conforme a los parámetros de equidad y justicia que le ha trazado el propio Constituyente para el cumplimiento de su función.

“. . .

“En conclusión: el derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador. Y es en esta última categoría donde debe ubicarse la llamada ‘condición más beneficiosa’.”(M.P. doctor Carlos Gaviria Díaz)

Como se observa, la jurisprudencia de la Corporación es clara al respecto: cuando se trata de derechos adquiridos, ninguna autoridad puede desconocerlos, pues están garantizados por la propia Constitución. Pero no ocurre lo mismo con las meras expectativas, las cuales, en general, pueden ser modificadas o extinguidas por el legislador.

Y, precisamente, las pensiones de los aviadores civiles que ingresen después del 1o. de abril de 1994, son meras expectativas y no derechos adquiridos.

Por lo anterior, se declarará exequible la norma demandada.

c) Cargos contra el artículo 28 del decreto 1295 de 1994.

Dice el artículo 28, en el inciso demandado:

"Artículo 28. Tabla de Clasificación de Actividades Económicas. Hasta tanto el Gobierno Nacional la adopta, la clasificación de empresas se efectuará de conformidad con la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas vigente para el Instituto de Seguros Sociales, contenida en el Acuerdo 048 de 1994, de ese Instituto."

El demandante funda el cargo de inconstitucionalidad en el hecho de que en el decreto que desarrolló el artículo aquí demandado, artículo 2o. del decreto reglamentario 1831 de 1994, se excluyó el transporte aéreo tanto de pasajeros como de mercancías como actividad de riesgo máximo, y se ubicó en la calidad de alto riesgo.

Al respecto, las consideraciones que se hicieron en el literal a) de esta providencia, proceden en el caso de la demanda del artículo 28 del decreto 1295. Pues lo que pretende el demandante no es la declaración de inexequibilidad del inciso demandado, sino que éste incluya como actividad de máximo riesgo el transporte de pasajeros y mercancías.

En este caso, se ratifica que no corresponde al juez constitucional adoptar esta clase de decisiones, asunto que es de la órbita del legislador.

Además, en este caso, el ataque de inconstitucionalidad ni siquiera se refiere realmente al artículo 28 citado, sino al artículo 2o. del decreto 1831 de 1994, que lo reglamentó. Y, como se dijo en el auto que rechazó la demanda contra el artículo del decreto 1831, esta Corte carece de competencia para conocer de demandas contra decretos reglamentarios, pues la

Constitución asignó tal conocimiento a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Estudiado concretamente el artículo 28 demandado, se ve que no contraría las normas señaladas por el demandante, (artículos 13, 25, 48 y 53 de la Constitución), ni ningún otro precepto allí contenido.

Por consiguiente, se declarará la exequibilidad del artículo 28 del decreto 1295 de 1994.

Finalmente, el demandante hace referencia a la Convención sobre la Aviación Civil Internacional, firmada el 7 de diciembre de 1944, y aprobada por la ley 12 de 1947.

Analizadas la Convención, el preámbulo y su articulado, no se observa que se establezcan normas relativas a las pensiones de los aviadores, ni a la manera como los países que firmaron el tratado, deban clasificar su actividad.

Lo mismo sucede con la ley 19 de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre aviación civil internacional (art. 83bis), firmado en Montreal el 6 octubre de 1980", enmienda que tuvo revisión oficiosa de esta Corte, según sentencia C-313 de 1993. Allí tampoco se establecen disposiciones que se refieran a temas laborales de los aviadores.

Por consiguiente, los artículos demandados tampoco violan el tratado internacional sobre Aviación Civil Internacional citado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los artículos 1o. del decreto 1281 de 1994; 8o. del decreto 1282 de 1994; y, 28 del decreto 1295 de 1994.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General