

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación de norma y no efectos jurídicos

La Corte advierte que para que las normas demandadas estuvieran surtiendo efectos en la actualidad, tendrían que versar sobre el contenido del derecho a la pensión de los aviadores civiles o sobre los requisitos para el reconocimiento y pago de las prestaciones correspondientes, ámbitos que estarían comprendidos dentro de la protección de los derechos adquiridos, de conformidad con las reglas sobre el régimen de transición aplicable a esta categoría de trabajadores. Sin embargo, en la argumentación de esta sentencia se ha reiterado que las normas acusadas tiene por finalidad determinar la naturaleza jurídica de la Caxdac, sus obligaciones y el método de financiamiento, materias de regulación legislativa que fueron sustituidas en su totalidad por los contenidos de los Decretos 1282 y 1283 de 1994 y que, igualmente, no guardan relación con las disposiciones propias de los ámbitos mencionados. Conforme con este análisis, la Sala infiere que las normas demandadas perdieron su vigencia y, en el mismo sentido, no continúan produciendo efectos. Por esta razón, se declarará inhibida.

Referencia: expediente D-5967

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 13 de la Ley 32 de 1961 y contra los artículos 8, 9 y 10 del Decreto legislativo 1015 de 1956

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Néstor Raúl Henao demandó la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 13 de la Ley 32 de 1961 y 8, 9 y 10 del Decreto 1015 de 1956.

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

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en los diarios oficiales N° 30.553 del 4 de julio de 1961 y 29.036 del 18 de mayo de 1956, respectivamente:

“LEY 32 DE 1961

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

por la cual se dictan normas sobre prestaciones sociales de los aviadores civiles, y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. A partir de la sanción de la presente Ley, las empresas nacionales de aviación civil que tengan a su servicio miembros del Escalafón de Reserva de 2ª clase de la Fuerza Aérea, contribuirán con sus aportes a la financiación de la Caja de Auxilios y Prestaciones de

la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC) en la cuantía y con las condiciones que determine el Gobierno, previos los estudios actuariales que la entidad beneficiaria le presente.

(...)

Artículo 13. Adóptase en todas sus partes, con carácter de ley, el Decreto legislativo 1015 de 3 de mayo de 1956”.

“DECRETO NÚMERO 1015 DE 1956

(MAYO 3)

por el cual se fijan jerarquías a las reservas de 2ª clase de la Fuerza Aérea, y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia,

en uso de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

CONSIDERANDO:

(...)

Artículo 8°. La Caja que la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles establezca sin ánimo de lucro, con carácter privado y mediante el aporte de sus afiliados, para atender al mejoramiento económico, cultural y técnico de los Aviadores Civiles, será auxiliada por el Gobierno en la forma y cuando éste lo estime conveniente. El Gobierno tendrá un representante suyo en la Junta Directiva de la Caja, que será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Artículo 9°. Las prestaciones sociales que por ley correspondan a los aviadores civiles, dejarán de estar a cargo de los patronos o empresas de aviación civil, cuando la Caja de que trata el artículo anterior vaya asumiendo el riesgo de ellas, de acuerdo con sus propios reglamentos y con las normas especiales que al efecto fije el Gobierno.

Artículo 10°. A partir de la fecha en que la Caja de que tratan los dos artículos anteriores asuma el pago de todas o una cualquiera de las prestaciones sociales que por ley correspondan a los aviadores civiles, las empresas nacionales de aviación civil que mantengan a su servicio miembros del Escalafón de Reserva de 2ª clase de la Fuerza Aérea contribuirán con sus aportes a la financiación de la referida Caja, en la cuantía y condiciones que determine el Gobierno, previos los estudios actuariales que la Caja le presente”.

III. LA DEMANDA

El demandante hace un análisis del modelo pensional colombiano y de lo consagrado al respecto en la Carta Política y en la Ley 100 de 1993, así como de los regímenes existentes para los pilotos. También explica que CAXDAC es una caja de compensación privada creada por la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, sin ánimo de lucro, que atiende el pago de las pensiones y de algunas primas extralegales, y que es el único fondo privado de

pensiones que administra el sistema de prima media con prestación definida.

Luego de esa referencia concluye que CAXDAC no encaja con la actual preceptiva superior, pues es extraño a la Constitución que continúe un sistema pensional “bismarckiano” en el cual los pilotos y las aerolíneas aportan a la Caja y ambos se benefician de ello, excluyéndose a la sociedad de la financiación de tales prestaciones.

Sobre el punto afirma que “esa sectorización de la pensión es estructuralmente incompatible con el carácter universal del derecho, pues la focalización se opone a la universalización, por definición. En consecuencia, el modelo incurre en lo que la Corte Constitucional ha denominado inconstitucionalidad sobreviviente, razón por la cual el sistema todo debe ser declarado inexecutable”. (Subrayas del texto original).

A juicio del actor las normas acusadas infringen el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 28, 34, 38, 46, 48, 54, 58, 113, 114, 150, 212, 214 y 241 de la Carta Política por las siguientes razones:

-Se viola el derecho a la igualdad, conforme a dos argumentos diferenciados: En primer lugar, por cuanto a los aviadores se les obliga, a diferencia del resto de trabajadores, a estar bajo la administración de una caja privada y no se les da la opción de elegir la entidad administradora de pensiones. En segundo lugar, debido al sistema cerrado existente, a falta de toda responsabilidad económica estatal, las aerolíneas deben asumir las deudas de las otras empresas aéreas y, de este modo se incurre en una esa especie de “solidaridad horizontal o sectorial”. Esta característica no existe en los demás renglones de la economía, con lo que se configura un trato desigual, sin que la naturaleza del renglón económico sea un factor constitucionalmente relevante para la distinción expuesta.

-Se desconocen los derechos a la propiedad privada (art. 58 C.P.), la prohibición de penas imprescriptibles (art. 28 C.P.) y la prohibición de la confiscación (art. 34 C.P.), toda vez que esa solidaridad horizontal hace que el pago de los aportes parafiscales destinados a pensiones, que haga una determinada aerolínea a CAXDAC, no tenga poder liberatorio, pues en todo caso deben responder por el déficit actuarial de la Caja en su conjunto. Ello convierte la obligación en perpetua y termina siendo una medida confiscatoria. Tal circunstancia no se presenta, en criterio del demandante, con el régimen de la Ley 100 de 1993, puesto que según los artículos 17 y 22 la obligación de cotizar cesa cuando el afiliado reúne los requisitos para acceder a la pensión y el empleador es responsable del pago de su aporte por los trabajadores a su servicio.

-El artículo 38 se infringe puesto que el derecho de asociación se torna forzoso por dos motivos. De una parte, porque se obliga por ley a una libre asociación profesional a prestar un servicio público; y de otra, por cuanto a los pilotos se les obliga a asociarse a ACDAC toda vez que es la única vía para acceder a CAXDAC y así poder pensionarse.

-Se viola el derecho a la seguridad social (art. 48 C.P.) en la medida en que la Caja se crea para un sector determinado de la economía que aporta y se beneficia del mismo con exclusión del resto de la sociedad. Modelo que en su concepto es contrario al adoptado por la Carta de 1991.

-Los artículos 46 y 53 C.P. resultan desconocidos porque el Estado se despoja de su obligación de asegurar pensiones a los adultos mayores y autoriza para ello a una Caja privada.

-El artículo 13 de la Ley 32 de 1961, acusado, desconoce los artículos 1, 113, 114 y 150 de la Constitución, pues la “reproducción por ley de un acto de un dictador es contraria a la separación de poderes”, además que en la Carta Política no existe disposición alguna que

autorice al legislador “volver permanentes actos de dictadores”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sostiene el demandante que la Corte debe realizar el control de constitucionalidad no sólo por la incompetencia del ejecutivo para regular el tema, sino también por la ausencia de todo vínculo de las normas con las causas que originaron la declaratoria del estado de excepción, máxime cuando se trata de pilotos civiles y no militares.

-En cuanto a la creación del sistema como tal, los artículos 8, 9 y 10 del Decreto 1015 de 1956 vulneran los artículos constitucionales 13, 38, 46, 48 y 53, en cuanto la existencia de CAXDAC es estructuralmente incompatible con la Carta Política.

Asegura que con la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas acusadas no se generarían consecuencias negativas, pues dado que la cifra de pilotos pensionados es tan pequeña, los pagos se podrían atender con los actuales recursos de CAXDAC, y, si no lo alcanzaren, el Estado debería financiar las reservas faltantes y repetir contra las empresas aportantes

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se presentaron las siguientes intervenciones:

1. La ciudadana Fanny Suárez Higuera, en nombre y representación del Ministerio de la Protección Social, solicita la constitucionalidad de las normas demandadas.

Luego de hacer un recuento normativo sobre la creación y funcionamiento de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombia de Aviadores Civiles, CAXDAC, y sobre lo manifestado por esta Corporación en la Sentencia C-176 de 1997 en relación con los aportes hechos a esa Caja por las empresas, expresa que no se advierte la inconstitucionalidad alegada por el actor. Así mismo, aduce que si el Congreso, a través de la Ley 32 de 1961, convalidó el Decreto 1015 de 1956 objeto de impugnación, fue porque “en su autonomía consideró que la citada norma era buena. Si bien es cierto el Decreto 1015 de 1956, fue expedido bajo el Gobierno del General Rojas Pinilla, también lo es que no todas las normas dictadas bajo este tipo de gobierno tiene (sic) que estar proscrita o tacharse de mala o inaplicable”.

2. El ciudadano Jaime Romero Mayor, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita se declare la exequibilidad de las normas acusadas. Para sustentar esta petición manifiesta que en la demanda se advierte el síndrome de “angustia de influencia”, el cual se refleja en el hecho de que el actor no acepta que el régimen pensional colombiano no siga con precisión las líneas de los sistemas inglés o alemán. Así mismo, asegura que la crítica que hace sobre nuestro sistema pensional escapa al control de constitucionalidad de la Corte.

Expresa que no es cierto que la Carta Política imponga un sistema único en materia de seguridad social,¹ pues si bien consagra el principio de universalidad, éste no limita al legislador para que en ejercicio de su amplia libertad configurativa adopte el régimen que estime conveniente para lograr hacer efectivo ese principio. Por ello la Ley 100 de 1993 estableció dos subsistemas: el de prima media con prestación definida y el de ahorro individual con solidaridad, siendo CAXDAC una administradora del primero de ellos.

Afirma que el Decreto 1282 de 1994 estableció las disposiciones aplicables a los pilotos civiles y estableció el régimen de transición correspondiente. Además que el Decreto 1283 del mismo año se ocupó de regular lo relativo a la administración del régimen de prima media con prestación definida, ajustándolo a las prescripciones de la Ley 100 de 1993.

Asegura que no existe violación del artículo 13 C.P. puesto que, de un lado, los aviadores civiles, al igual que cualquier otro afiliado al sistema general de pensiones, tienen la posibilidad de acogerse a uno u otro régimen, tal como se reconoce en el artículo 5 del Decreto 1282 de 1994. De otra parte, dice que la responsabilidad de las empresas para con CAXDAC consiste en completar el valor del cálculo actuarial de cada uno de sus trabajadores y sólo en esa medida se pueden considerar liberadas; situación que no difiere de lo que ocurre con las empresas en el régimen común, puesto que éstas sólo pueden liberarse de su obligación y trasladarla al ISS a través de la conmutación pensional, que implica cancelar la totalidad del cálculo actuarial.

Precisa que el Constituyente autorizó a los particulares para prestar el servicio de seguridad social y en ese sentido CAXDAC se ajusta a los preceptos superiores, mucho más cuando fueron directamente los particulares quienes decidieron organizar esa Caja, y el legislador tan sólo desarrolló su objeto. Así mismo, que mediante los Decretos 1282 y 1283 de 1994 se armonizó el régimen pensional que se les venía aplicando a los pilotos con las disposiciones de la Ley 100 de 1993. Considera que no existe violación de los artículos 48, 46 ni 58 de la Constitución.

Respecto a la acusación formulada contra los artículos 8, 9 y 10 del Decreto 1015 de 1956, relacionada con el hecho de que regulan un tema inconexo con la turbación del orden público, afirma que lo que existiría sería un defecto de competencia que tendría que analizarse a la luz de la Constitución de 1886 y habida cuenta que el actor no lo plantea, no

existe cargo. Sin embargo, aclara que así lo hubiera, lo cierto es que ese Decreto ya no se encuentra vigente, luego tampoco prosperaría el cargo de inconstitucionalidad presentado.

3. Martha Cristina Carvajal Molina manifiesta acudir a la agencia oficiosa para oponerse a la demanda en nombre de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -ACDAC-.

Expresa que CAXDAC tiene un régimen excepcional que se encuentra protegido por la Constitución y la ley y que las pensiones de los aviadores civiles han mantenido un régimen especial por razones de orden histórico, fisiológico, científico y jurídico. Recuerda que el Acto Legislativo 01 de 2005 y la Ley 100 de 1993 señalan que en materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos y que la vigencia de CAXDAC quedó garantizada en el artículo 129 de la aludida Ley.

Finalmente, pide tener en cuenta la decisión adoptada por esta Corporación en las sentencias C-179 de 1997 y C-386 del mismo año que analizaron la constitucionalidad del artículo 4º del Decreto 1282 de 1994.

Con posterioridad a la intervención presentada, el Presidente de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles manifestó por escrito que ratificaba la actuación de la ciudadana Carvajal Molina, puesto que durante el término legal se encontraba imposibilitado para presentar directamente la defensa de las normas acusadas.

4. Los ciudadanos Enrique Álvarez Posada y Clara Inés Gómez Ríos explican que el subsistema de CAXDAC fue ajustado y armonizado a la Ley 100 de 1993 mediante los Decretos 1282 y 1283 de 1994; que en virtud de la subrogación, que es la base de ese subsistema, esa Caja asumió las obligaciones pensionales de las empresas nacionales de

aviación civil a cambio de la asunción por parte de éstas de obligaciones parafiscales, y que ese subsistema hace parte del régimen de prima media con prestación definida, según lo establece el artículo 52 de la Ley 100 de 1993.

Los intervinientes consideran que el subsistema de CAXDAC genera una distorsión en el régimen de prima media con prestación definida, pues está estructurado sobre la base de cotizaciones de un grupo cerrado de contribuyentes y desconoce el principio de solidaridad universal. Así mismo, estiman que viola el artículo 48 C.P. en cuanto no se da cumplimiento al principio de eficiencia del sistema de seguridad social

De otro lado, aducen que las normas acusadas no violan el artículo 13 Superior puesto que los afiliados de CAXDAC gozan de libertad para permanecer en esa entidad o trasladarse a un fondo privado, como lo prevé el artículo 13 del Decreto 1282 de 1994. Además, constitucionalmente se contempla la garantía del Estado en el pago de las prestaciones y no existe disposición alguna que obligue a las empresas a asumir deudas de otras empresas del mismo sector.

Afirman que no es cierto que los aportes que realizan las empresas a CAXDAC se conviertan en obligaciones irredimibles, pues, contrario a lo afirmado por el actor, sí tienen poder liberatorio, toda vez que según el artículo 3 de la Ley 32 de 1961 las empresas de aviación civil que cubran los aportes fijados por el Gobierno quedan exentas de pagar a los pilotos la pensión de jubilación y su abono lo asume la ACDAC.

Tampoco en su criterio se desconoce la libertad de asociación pues de los decretos 1282 y 1283 de 1994 resulta que CAXDAC administra las pensiones de quienes están cobijados por el régimen de transición y por las normas especiales previstas en esa norma, de manera que los demás aviadores deben afiliarse al sistema general previsto en la Ley 100 de 1993.

Expresan que los artículos 46 y 53 superiores tampoco se infringen puesto que el subsistema CAXDAC hace parte del sistema general de pensiones, concretamente el de prima media con prestación definida y por ello tienen garantía del Estado para el pago de sus beneficios.

Consideran que tampoco existe violación de los artículos 1, 113, 114 y 150 puesto que el control de constitucionalidad corresponde hacerlo no sobre las normas transitorias, sino sobre la disposición nueva que las adoptó como legislación permanente, puesto que con esa adopción la norma transitoria dejó de existir.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Asegura que la referencia que se hace en el artículo 1 del Decreto 1283 de 1994 al Decreto 1015 de 1956 y a la Ley 32 de 1961, no significa, como parece deducirlo el actor, que estas últimas normas se encuentren vigentes y que en virtud de ellas se mantenga la estructura de CAXDAC, pues en el Decreto 1283 se reguló todo lo relativo a la existencia de la Caja, su organización y régimen.

Expresa que en el evento en que la Corte decida examinar los cargos propuestos, se opone a la prosperidad de la demanda por las siguientes razones:

El artículo 13 C.P. no se infringe porque el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 contempla la facultad de acogerse a cualquiera de los regímenes pensionales previstos en la ley. En cuanto a la desigualdad alegada entre las aerolíneas, asegura que ella tampoco tiene lugar pues la responsabilidad económica hace parte de la estructura misma del fondo común a que se refiere el literal b) del artículo 32 de la aludida Ley.

Respecto al cargo por violación de los artículos 28, 34 y 58 Superiores, asegura el interviniente que es incompleto, pues es el artículo 3 de la Ley 860 de 2003 la norma que regula la forma en que las empresas deben pagar el déficit actuarial. Además, considera que las razones esbozadas por el actor son de conveniencia y persiguen defensas enderezadas a resolver situaciones jurídicas individuales.

No obstante, hace un análisis sobre la solvencia y solidez económica de CAXDAC como administradora del régimen solidario de prima media² y destaca su eficiencia en la administración de los recursos financieros, para concluir que esa fortaleza, solvencia y solidez de la Caja desvirtúan la aseveración hecha por el actor sobre improbados malos manejos de las reservas pensionales.

A su juicio, no existe vulneración de los derechos de asociación ni seguridad social puesto que de las normas acusadas no se infiere la obligación de los pilotos de asociarse ni de prestar un servicio público. Además, señala que la Constitución no autoriza el funcionamiento de una sola entidad de previsión que administre el sistema de seguridad social y así lo contempla en artículo 52 de la Ley 100 de 1993. Tampoco en su criterio se desconoce el derecho a la pensión pues las disposiciones demandadas lo que hacen es garantizar la obligación de las empresas de aviación de contribuir con los aportes al pago de las pensiones.

Luego de vencido el término de fijación en lista se presentaron los siguientes escritos:

6. Sandra Marcela Parada Aceros, en representación del Ministerio de Defensa Nacional, y Marina Garrido Madrid, a nombre de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Las ciudadanas coinciden en manifestar que en atención a que las normas acusadas fueron

derogadas por los decretos 1282 y 1283 de 1994, la demanda carece de fundamento para que la Corte se pronuncie de fondo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo respecto de las normas acusadas, a partir del análisis por dos aspectos.

El primero, fundado en la carencia actual de objeto. Con este fin, afirma que la referencia que el Decreto 1283 de 1994 hace del Decreto 1015 de 1956 y de la Ley 32 de 1961, no significa que estas normas se encuentren vigentes, como erradamente lo cree el demandante.

A su juicio, los Decretos 1282 y 1283 de 1994, expedidos en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 139 de la Ley 100 de 1993, regulan todo lo relativo a la existencia de CAXDAC, a su organización administrativa, su régimen jurídico y los regímenes pensionales susceptibles de ser administrados por esa entidad. Recuerda que el artículo 13 del Decreto 1283 de 1994 señala que deroga las normas que le sean contrarias.

Así mismo, asegura que lo relativo a la amortización y al pago del cálculo actuarial de pensionados está regulado en el artículo 3 de la Ley 860 de 2003, que derogó el artículo 7 del Decreto 1283 de 1994.

Así las cosas, sostiene que a pesar de que mediante los artículos 8, 9 y 10 del Decreto 1015 de 1956, adoptados como legislación permanente por la Ley 32 de 1961, se creó la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, ACDAC, denominada CAXDAC, lo cierto es que con la expedición del Decreto 1283 de 1994, esa institución dejó de ser caja pagadora para convertirse en entidad administradora de pensiones. En criterio de la Vista Fiscal, de lo anterior se deduce que ha operado el fenómeno de la derogatoria tácita de los artículos 8, 9 y 10 acusados, los que, además, no están produciendo efectos, por lo que la Corte Constitucional debe declararse inhibida para fallar en el presente proceso.

El segundo aspecto planteado por el Concepto del Procurador General se funda en la ineptitud sustantiva de la demanda. Al respecto, considera en el evento en que la Corte decida entrar a estudiar el fondo del asunto, debe declararse igualmente inhibida, por cuanto la demanda no tiene un cargo idóneo, susceptible de ser controvertido a través de la acción de inconstitucionalidad. A su juicio, lo que pretende el actor es formular críticas al sistema de seguridad social por falta de una cobertura mayor. En el mismo sentido, el contenido literal de las normas demandadas no corresponde al contenido que el demandante les atribuye, cuestiones que son ajenas a las competencias de la Corte Constitucional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Competencia

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se estudia en la presente demanda.

Cuestión preliminar: Determinación de la vigencia y efecto actual de las normas acusadas

De manera previa a la formulación del problema jurídico objeto del presente análisis de constitucionalidad, la Sala considera necesario resolver la controversia relativa a la vigencia de las normas demandadas. En efecto, algunos de los intervinientes en el proceso, al igual que el Procurador General, sostienen que las disposiciones acusadas perdieron su vigencia al ser sustituidas por normas posteriores, dictadas al amparo de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional por la Ley 100 de 1993. Así, los preceptos demandados, en tanto fueron excluidos del ordenamiento jurídico, escaparían del juicio de la Corte, por lo que debe proferirse sentencia inhibitoria para el asunto de la referencia.

Bajo esta perspectiva, la Corte debe estudiar (i) si las disposiciones acusadas continúan vigentes o si fueron sustituidas por normas posteriores. En caso que se concluya que han perdido vigencia y de conformidad con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional sobre la materia, deberá determinarse (ii) si tales disposiciones aún surten efectos. Desestimadas estas dos hipótesis, la Sala proferirá fallo inhibitorio ante la carencia de norma legal susceptible de control constitucional. En caso contrario, realizará el estudio de fondo de la demanda presentada por el ciudadano Correa Henao.

Con el objeto de resolver el asunto preliminar, la Sala adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, determinará el contenido y alcance de las normas demandadas. Luego, identificará el ámbito de regulación de los Decretos 1282 y 1283 de 1994 y concluirá si ha operado el fenómeno de la sustitución. Finalmente, se estudiará, de ser necesario, el tópico relativo a la permanencia de los efectos de las disposiciones acusadas.

Contenido y alcance de las normas demandadas

El artículo 8º del Decreto 1015 de 1956, adoptado como legislación permanente por el artículo 13 de la Ley 32 de 1961, señala que la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles establecerá una Caja sin ánimo de lucro, con carácter privado, financiada mediante el aporte de sus afiliados y que tenga la finalidad de “atender el mejoramiento económico, cultural y técnico de los Aviadores Civiles”. A su vez, el artículo 9º del mismo Decreto prescribe que las prestaciones sociales que en ese momento correspondían a los Aviadores Civiles dejaban de estar a cargo de los empleadores y empresas de aviación civil, una vez la Caja señalada en la norma anterior fuera asumiendo ese riesgo. En el mismo sentido, el artículo 9 del Decreto 1015/56 determina que en el momento en que la Caja asuma el pago de las prestaciones sociales que por ley corresponden a los aviadores civiles, aquellas “empresas nacionales de aviación civil que mantengan a su servicio miembros del Escalafón de Reserva de 2ª clase de al Fuerza Aérea” deben aportar a la financiación de la Caja mencionada, conforme la reglamentación que determine el Gobierno. Finalmente, el artículo 11 del Decreto mencionado fija la vigencia ex nunc de sus disposiciones.

El artículo 1º de la Ley 32 de 1961 que, como se señaló, adoptó como legislación permanente las previsiones contenidas en el Decreto 1015/56, se limita a reiterar lo señalado en el artículo 9º de esta norma, en cuanto a la forma de financiación de la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles – ACDAC. Por último, el artículo 13 demandado determinó la adopción legislativa mencionada.

De conformidad con este análisis, la Sala concluye que las normas demandadas, (i) crean la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles y determinan su naturaleza jurídica; (ii) estipulan la asunción progresiva por parte de la Caja de las prestaciones sociales que correspondan a los aviadores civiles; y (iii) fijan la responsabilidad en el pago de aportes para la financiación de la Caja y la adscriben a la empresas que mantengan a su servicio miembros del escalafón de reserva de 2ª clase de la Fuerza Aérea. Visto de esta manera el contenido y alcance de las normas acusadas, entra la Corte a determinar si fueron o no sustituidas por los Decretos 1282 y 1283 de 1994.

Sustitución integral del régimen de la Caja de Auxilios y Prestaciones Sociales de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles. Falta de vigencia y cesación de efectos de las normas acusadas. Sentencia inhibitoria

La Ley 100 de 1993, que determina el régimen actual del sistema general de seguridad social, confirió en su artículo 139 facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que, entre otros asuntos, “determinar, atendiendo a criterios técnico-científicos y de salud ocupacional, las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, que requieran modificación en el número de semanas de cotización y el monto de la pensión. Las demás condiciones y requisitos para acceder a la pensión, se regirán por las disposiciones previstas en esta ley, sin desconocer derechos adquiridos y en todo caso serán menos exigentes. Quedando igualmente facultado para armonizar y ajustar las normas que sobre pensiones rigen para los aviadores civiles y los periodistas con tarjeta profesional.” En ejercicio de dicha facultad, fue proferido el Decreto 1282 de 1994, “por el cual se establece el régimen pensional de los aviadores civiles”.

Con este fin, se determinó el ámbito de la aplicación de la Ley 100 de 1993 para el caso de los aviadores civiles y las condiciones para acceder a esa condición profesional (Art. 1); el respeto de los derechos adquiridos conforme a leyes anteriores, para quienes a la fecha de la vigencia de la Ley 100 hubieren cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes (Art. 2); los requisitos de pertenencia al régimen de transición y los beneficios del mismo y las condiciones para su pérdida (Arts. 3, 4 y 5); los requisitos y condiciones de las pensiones especiales transitorias para aquellos aviadores civiles que no pudieran acceder al régimen de transición (Art. 6); la titularidad de la Caxdac de la administración del régimen de transición y de las pensiones especiales transitorias y el deber de sus afiliados de cotizar para los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (Art. 7); la obligación de los aviadores civiles que ingresen con posterioridad al 1º de abril de 1994 de acogerse al régimen general de pensiones, con la salvedad de las edades requeridas para lograr el reconocimiento y pago de la prestación,

fijadas en 57 años para las mujeres y 60 años para los hombres³ (Art. 8); la base y monto de las cotizaciones de los aviadores en el sistema general de pensiones (Art. 9); la existencia de un fondo de solidaridad pensional, financiado por los aviadores civiles cuyo ingreso base de cotización supere los cuatro salarios mínimos legales mensuales (Art. 10); las reglas sobre la declaratoria y calificación de invalidez de los aviadores civiles (Arts. 11 y 12) y; las disposiciones sobre bonos pensionales, aplicables a los aviadores que se trasladen al régimen de ahorro individual con solidaridad (Art. 13).

De manera similar, el artículo 139-4 de la Ley general de seguridad social concedió facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para “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.” Con base en estas facultades fue proferido el Decreto 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”. Esta norma regula, entre sus aspectos más significativos, la naturaleza jurídica de la Caxdac como entidad administradora de los regímenes de transición y de pensiones especiales transitorias previstos en el Decreto 1283/94 (Art. 1º); la composición de la junta directiva de la Caxdac (Art. 2º); la composición financiera de las reservas destinadas al pago de las obligaciones pensionales generadas antes de la vigencia de la norma y aquellas que le corresponde administrar a Caxdac dentro del régimen de transición (Art. 3º); la constitución y financiación de las reservas para el pago de pensiones especiales transitorias (Art. 4º); el manejo y administración de las reservas por parte de la Caxdac y la obligación de esta entidad de sujetar su inversión dentro de los márgenes de rentabilidad mínima contemplados en el Ley 100 y de conformidad con las regulaciones fijadas por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera) respecto de las sociedades administradoras de fondos de pensiones (Art. 5º); la posibilidad de contratar seguros para garantizar el pago de pensiones de invalidez y sobrevivientes (Art. 9º) y la sujeción de la Caxdac al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, con base en las facultades que tiene este organismo respecto de las sociedades administradoras de fondos de pensiones.

Analizado el contenido de los Decretos 1283 y 1282 de 1994, la Corte concluye que el conjunto de sus previsiones normativas configuran un ordenamiento legal comprehensivo sobre el sistema de pensiones aplicable a los aviadores civiles y, en especial, sobre la naturaleza jurídica, obligaciones, facultades y forma de financiación de la Caxdac. Por lo tanto, es válido inferir que estos decretos sustituyeron las normas acusadas en la medida en que, como se determinó en apartado anterior de esta sentencia, estas previsiones estaban dirigidas a definir la naturaleza jurídica de la Caxdac y fijar las obligaciones respecto de la seguridad social de sus trabajadores afiliados. Estos asuntos han sido regulados en su integridad por los Decretos mencionados y, en consecuencia, las disposiciones demandadas no hacen actualmente parte del ordenamiento jurídico vigente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Empero, la Corte constata que la mención que realiza el legislador extraordinario no configura, de forma alguna, una remisión normativa a las normas acusadas que permitiera predicar su vigencia. En contrario, esta mención pretende identificar la entidad que es objeto de reformulación de acuerdo con las reglas fijadas por la Ley general de seguridad social, tarea que se llevó a cabo a través de los Decretos citados, los cuales le otorgaron a la Caxdac una nueva naturaleza jurídica, distinta y diferenciada a la del régimen legal anterior.

Comprobada la falta de vigencia de las normas acusadas, resulta aplicable la regla fijada por la jurisprudencia constitucional, según la cual “cuando en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se acusen normas legales que han sido derogadas, sustituidas o modificadas por un acto propio y voluntario del legislador, no existe fundamento lógico para que el organismo de control Constitucional entre a juzgar de fondo su potencial incongruencia con el ordenamiento Superior, resultando necesaria la inhibición por evidente sustracción de materia”.⁵

Resta analizar si, no obstante la pérdida de vigencia de las disposiciones demandadas, estas continúen surtiendo efectos. Ello en la medida que la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que a pesar que una norma haya sido derogada, esta situación “no afecta ipso jure la eficacia de la norma derogada ya que las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por la misma, lo que implica que puede mantener su eficacia aunque se vaya extinguiendo poco a poco y es lo que justifica que la Corte pueda pronunciarse sobre disposiciones derogadas cuando continúan produciendo efectos jurídicos”.⁶

Respecto al asunto de la referencia, la Corte advierte que para que las normas demandadas estuvieran surtiendo efectos en la actualidad, tendrían que versar sobre el contenido del derecho a la pensión de los aviadores civiles o sobre los requisitos para el reconocimiento y pago de las prestaciones correspondientes, ámbitos que estarían comprendidos dentro de la protección de los derechos adquiridos, de conformidad con las reglas sobre el régimen de transición aplicable a esta categoría de trabajadores. Sin embargo, en la argumentación de esta sentencia se ha reiterado que las normas acusadas tiene por finalidad determinar la naturaleza jurídica de la Caxdac, sus obligaciones y el método de financiamiento, materias de regulación legislativa que fueron sustituidas en su totalidad por los contenidos de los Decretos 1282 y 1283 de 1994 y que, igualmente, no guardan relación con las disposiciones propias de los ámbitos mencionados.

Conforme con este análisis, la Sala infiere que las normas demandadas perdieron su vigencia y, en el mismo sentido, no continúan produciendo efectos. Por esta razón, se declarará inhibida para pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las normas demandadas por el ciudadano Correa Henao.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declararse INHIBIDA para conocer de la inconstitucionalidad de los artículos 8, 9 y 10 del Decreto 1015 de 1956 y los artículos 1º y 13 de la Ley 32 de 1961.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

AUSENTE CON PERMISO

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 Sobre este particular, el interviniente se apoya en las sentencias C-608 de 1999 y C-538 de 1996.

2 Anexa cuadros y gráficos.

3 Sobre las edades de jubilación, el Decreto 1282/94 incurrió en un error tipográfico, corregido por el artículo 1º el Decreto 1285/94.

4 Debe anotarse, además, que la constitucionalidad de algunas normas de estos decretos han sido analizados por esta Corporación. Al respecto, puede estudiarse C-179/97, M.P. Fabio Morón Díaz.

5 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1144/00, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-857/05, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Esta decisión reitera la regla que sobre la materia fijaron los fallos C-159/04, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-443/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero.