

III. EXPEDIENTE D-11509 - SENTENCIA C-093/17 (Febrero 15)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Normas acusadas

DECRETO 2090 de 2003

(Julio 26)

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

Artículo 1º. Definición y campo de aplicación. El presente decreto se aplica a todos los trabajadores que laboran en actividades de alto riesgo, entendiéndose por actividades de alto riesgo aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.

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

1. Trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos.
2. Trabajos que impliquen la exposición a altas temperaturas, por encima de los valores límites permisibles, determinados por las normas técnicas de salud de salud ocupacional.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes.
4. Trabajos con exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas.
5. En la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil o la entidad que haga sus veces, la actividad de los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, con licencia expedida o reconocida por la Oficina de Registro de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, de conformidad con las normas vigentes.
6. En los Cuerpos de Bomberos, la actividad relacionada con la función específica de actuar en operaciones de extinción de incendios.
7. En el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.

Artículo 8º. Límite del régimen especial. El régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en este decreto, solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014.

El límite de tiempo previsto en este artículo podrá ampliarlo, parcial o totalmente, el Gobierno Nacional hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales

A partir de la fecha determinada en el inciso primero de este artículo o la determinada por el Gobierno Nacional de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, quienes actualmente estén afiliados a las actividades que en el presente decreto se definen como alto riesgo, continuarán cobijados por el régimen especial de que trata este decreto. Los nuevos trabajadores, se afiliaran al Sistema General de Pensiones en los términos de la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y aquellas que las modifiquen o adicionen y sus respectivos reglamentos.

DECRETO 2655 DE 2014

(Diciembre 17)

Por el cual se amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto 2090 de 2003

Artículo 1º. Prórroga. Ampliar la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003, hasta el 31 de diciembre del año 2024.

Parágrafo. Si después de haber transcurrido los primeros cinco (5) años de la ampliación de que trata este artículo, el Consejo Nacional de Riesgos Laborales presenta un estudio que evidencie nuevos elementos técnicos que requieran la revisión del término otorgado por este decreto, el Gobierno nacional procederá a revisar dicho plazo.

2. Decisión

Primero.- INHIBIRSE de pronunciarse sobre la exequibilidad de los artículos 1º y 2º del Decreto 2090 de 2003 "Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de

pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los incisos primero y tercero del artículo 8º del Decreto 2090 de 2003, *“Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades”*, por los cargos analizados.

3. Síntesis de la providencia

De manera previa, la Corte constató la inexistencia de cosa juzgada constitucional frente a tres providencias: (i) la sentencia C-189 de 1996, toda vez que con posterioridad a este fallo se modificó el parámetro de constitucionalidad, en la medida en que el artículo 48 de la Constitución fue adicionado con nuevas reglas aplicables al sistema de pensiones mediante el Acto Legislativo 1 de 2005; (ii) la sentencia C-853 de 2013, por cuanto los contenidos normativos objeto de pronunciamiento en esta providencia no son coincidentes con los que ahora se demanda; y (iii) la sentencia C-651 de 2015, puesto que si bien el contenido normativo impugnado es el mismo, los cargos objeto de pronunciamiento judicial son distintos a los que ahora se plantean.

De otro lado, la Sala Plena encontró que no era viable un estudio y decisión de fondo sobre los cargos formulados respecto los artículos 1º y 2º del decreto 2090 de 2003, por cuanto en la demanda no se expone cargo alguno de inconstitucionalidad contra el artículo 1º y respecto del artículo 2º, el demandante considera que la aviación civil debía haberse incluido por el Ejecutivo entre las actividades riesgosas cuyos trabajadores tienen un régimen de pensión especial, cuestión que así planteada no es susceptible de ser valorada por la Corte en un proceso de control abstracto de constitucionalidad. En cuanto al artículo 1º del Decreto 255 de 2014, desde un comienzo, el magistrado ponente rechazó la demanda por incompetencia, ya que se trata de un Decreto reglamentario cuyo control no le compete a la Corte Constitucional.

En relación con las acusaciones del demandante a las reglas que establecen restricciones a la vigencia de la normatividad sobre pensiones de alto riesgo, el tribunal constitucional encontró que el cargo por el presunto desconocimiento del Acto Legislativo 1 de 2005 y por la transgresión consecuencial de los derechos de las personas que realizan actividades de alto riesgo, no estaba llamado a prosperar. Advirtió que el Acto Legislativo 1 de 2005 no radicó en el Legislador la obligación de darles vigencia indefinida a las pensiones especiales, por cuanto: (a) el hecho de que el límite previsto por el constituyente para los regímenes pensionales especiales no se extienda a estas pensiones, no implica de manera tácita, que se le haya otorgado una vocación de vigencia indefinida a nivel constitucional; (b) la circunstancia de que estas pensiones se enmarquen dentro del Sistema General de pensiones, tampoco implica que estas tengan carácter indefinido; (c) ninguna otra norma del Acto Legislativo 1 de 2015 hace mención expresa de este régimen; (d) la mención que hizo el constituyente a estas pensiones atendía más a la necesidad de aclarar que estas no expirarían en el año 2010 y de obligar al legislador a que su regulación se enmarcara dentro del modelo económico del Sistema General de Pensiones, más que a la necesidad de constitucionalizar este sistema pensional.

En cuanto a los cuestionamientos a la aplicabilidad de las referidas reglas especiales para las pensiones por actividades de alto riesgo, la Corte tampoco encuentra que estén llamados a prosperar, puesto que no desconocen las precisiones del Acto Legislativo 1 de 2005, ni los derechos adquiridos, ni las expectativas legítimas de quienes realizan dichas actividades.

Primero, porque el derecho a la pensión lo tienen las personas que reúnen los requisitos para esta prestación y en esta oportunidad la norma demandada, al fijar el plazo de vigencia de las disposiciones especiales, deja a salvo los derechos prestacionales de esas personas. Segundo, porque tampoco se desconocen las expectativas legítimas de las personas que se encontraban vinculadas al régimen de pensiones de alto riesgo al momento de entrar en vigencia el Decreto 2090 de 2003, toda vez que estas personas vinculadas hasta esa fecha e incluso hasta el 31 de diciembre de 2014 y posteriormente, hasta el 31 de diciembre de 2024, aún sin haber cumplido los requisitos para la pensión, se siguen rigiendo por las

normas especiales de la pensión por actividades peligrosas. Solamente, las personas que se afiliaron al sistema pensional a partir de diciembre de 2014, o 31 de diciembre de 2024, lo hacen prescindiendo de las reglas especiales aludidas. Por consiguiente, los incisos primero y segundo del artículo 8º del Decreto Ley 2090 de 2003 fueron declarados ajustados a la Constitución, frente a los cargos analizados.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Alberto Rojas Ríos** anunciaron la presentación de sendas aclaraciones de voto. Por su parte, el magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** se reservó la formulación eventual de una aclaración de voto.