

Consulta. Radicación No. 1.069

PENSION DE JUBILACION - Régimen Exceptivo / EMPLEADOR DE LA AERONAUTICA CIVIL - Régimen Especial / EMPLEADOS DEL IDEAM - Inaplicación / REGIMEN DE TRANSICION ESPECIAL - Inaplicación

Las actividades señaladas en el Decreto 1835 de 1994, como exceptivas para el reconocimiento de la pensión de jubilación a los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, no pueden ser consideradas para los empleados del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, a efectos de reconocerles el régimen de pensiones especiales. El régimen de transición previsto en el art. 36 de la ley 100 de 1993, se aplican en general a las personas que figuran como beneficiarios del mismo, en las condiciones allí establecidas. Por tanto, los empleados antiguos del IDEAM, si cumplen los requisitos de edad o cotización, podrán acceder a la pensión de vejez de conformidad con el régimen especial anterior al cual se encontraban afiliados. Pero no les es aplicable, por analogía, el régimen de transición especial dispuesto por la ley para empleados de la Aeronáutica Civil. **NOTA DE RELATORIA:** Autorizada su publicación con oficio No. 3110-2-9234 del 23 de abril de 1998.

PENSION ESPECIAL DE JUBILACION - Regulación Legal / GOBIERNO NACIONAL - Facultades / SERVIDORES DEL IDEAM - Que Desarrollen Actividades de Riesgo

A partir de la vigencia de la ley 100 de 1993, el reconocimiento de pensión especial de jubilación a servidores del IDEAM que desempeñan actividades de riesgo, requiere regulación legal. En este caso, por el Gobierno Nacional en ejercicio de las competencias que le atribuyen la ley 4a. de 1992 y el art. 140 de la ley 100 de 1993.

PENSIONES ESPECIALES - Actividades de Alto Riesgo / GOBIERNO NACIONAL - Reglamentación / REGIMEN DE PENSIONES ESPECIALES - Cobertura

A partir de la vigencia de la ley 100 de 1993 sólo pueden reconocerse las pensiones especiales sobre actividades de alto riesgo que el Gobierno Nacional establezca en el reglamento expedido con fundamento en el art. 140 de dicha ley y de conformidad con la ley 4a. de 1992, con excepción de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición a que alude el art. 36 de la ley 100. El reglamento de actividades de alto riesgo de los servidores públicos, que dan derecho a obtener pensión especial de jubilación o vejez, es el contenido en el decreto 1835 de 1994, que tan solo deja por fuera a determinados servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, objeto de decisión especial. A los servidores a que se refiere este reglamento, les es aplicable el régimen de pensiones especiales, siempre que permanezcan afiliados al régimen solidario de prima media con prestación definida. Sin embargo, el régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el mencionado reglamento, sólo cubrirá a los servidores públicos vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2004, salvo que el Gobierno Nacional decida ampliar este límite de tiempo, hasta por diez años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales. Lo cual significa que los nuevos servidores públicos, se afiliarán al Sistema General de Pensiones en los términos de la ley 100 de 1993 y sus respectivos reglamentos.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Javier Henao Hidrón

Santafé de Bogotá, D.C., diez y ocho de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Radicación número: 1.069

Referencia: **Actividades de alto riesgo de los servidores públicos.** Empleados que desempeñan actividades de alto riesgo en la Aeronáutica Civil; posibilidad de aplicar el mismo régimen a los empleados del IDEAM que realizan funciones

similares. El régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993.

El señor Ministro del Medio Ambiente plantea a la Sala la situación que se presenta en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en donde, en desarrollo del artículo 140 de la ley 100 de 1993, rige el decreto 1835 de 1994 expedido por el Gobierno Nacional para determinar las actividades de alto riesgo que allí se cumplen por servidores tales como los controladores de tránsito aéreo y los radioperadores.

Por su parte el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, entidad que inició sus actividades el 1º. de marzo de 1995, tiene determinadas sus funciones mediante el decreto 1277 de 1994, expedido en desarrollo de la ley 99 de 1993 y en el mismo le fueron asignadas, entre otras, la **prestación del servicio de meteorología para el transporte aéreo**, marítimo, terrestre y fluvial, así como las de atención de servicios meteorológicos de conformidad con las normas establecidas en convenios con organizaciones internacionales y las tareas que, en convenio con la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, antes Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil, DAAC, realizaba el HIMAT.

Agrega el consultante que en el IDEAM existen empleos como los de observador de superficie, auxiliar de pronóstico y pronosticador que debieran estar clasificados como actividad de alto riesgo y, por ende, disfrutar de los beneficios que otorga la ley para efectos de obtener la pensión de jubilación. Inclusive, considera que "la protección o beneficio no se predica de una entidad que en últimas sólo es un órgano representativo del Estado sino de la naturaleza de la actividad desempeñada", por lo cual "forzoso es aceptar que cuando el funcionario acredite tiempo de servicio prestado en las áreas técnicas de las cuales venimos tratando, en forma continua o discontinua, en uno o más organismos estatales, el régimen de excepción debe conservarse y en consecuencia dicho funcionario tendrá derecho a la pensión de jubilación en la modalidad señalada".

Finalmente, el señor Ministro formula los siguientes interrogantes:

1. Las actividades señaladas en el decreto No. 1835 de 1994 como exceptivas para el reconocimiento de la pensión de jubilación a los empleados de la Aeronáutica Civil, pueden ser consideradas también para los empleados del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, que desempeñan funciones semejantes y reconocérseles igualmente el régimen exceptivo de pensión de jubilación ?
2. En igual sentido el régimen de transición es aplicable a los empleados antiguos del IDEAM que desempeñan actividades exceptuadas ?
3. Se hace necesaria la expedición de una nueva legislación que incluya y reglamente la pensión de jubilación de los empleados del IDEAM que desempeñan funciones de riesgo que ameritan tratamiento especial ?

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE :

I. Actividades de alto riesgo y pensión especial de jubilación. El decreto 1835 de 1994 determina las actividades de alto riesgo que dan derecho a la pensión especial de jubilación o vejez. Dicho decreto fue expedido por el Gobierno Nacional con fundamento en la ley 100 de 1993, que al respecto prescribe:

ART. 140. Actividades de alto riesgo de los servidores públicos. De conformidad con la ley 4ª. de 1992, el Gobierno Nacional expedirá el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. Se consideran para este efecto como actividades de alto riesgo para el trabajador aquellas que cumplen algunos sectores tales como el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria. Todo sin desconocer derechos adquiridos.

El Gobierno Nacional establecerá los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, o del empleador y el trabajador, según cada actividad.

El Gobierno Nacional, mediante el decreto 1835 de 1994, dispuso las normas especiales sobre actividades de alto riesgo de **todos** los servidores públicos, "salvo aquellos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, quienes serán objeto de decisión especial" (art. 1º., inciso segundo).

Según el referido decreto, en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil **sólo** se consideran actividades de alto riesgo, las siguientes:

- Técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo y que dispongan de licencia expedida o reconocida por la oficina de registro de dicha unidad administrativa especial, y
- Técnicos aeronáuticos con funciones de radioperadores, con licencia expedida o reconocida por la misma oficina de registro (art. 2º., numeral 4º.).

Como consecuencia, los anteriores servidores, por estar clasificados como desempeñando actividades de alto

riesgo, tendrán derecho a pensión especial de vejez, cuando cumplan los siguientes requisitos:

"1. a. 55 años de edad y,

- a. 1000 semanas de cotización, de las cuales por lo menos 500 semanas hayan sido cotizadas en las actividades señaladas en el numeral 4º. del artículo 2º. de este decreto.

La edad para el reconocimiento de la pensión especial de vejez, se disminuirá un año por cada sesenta (60) semanas de cotización, adicionales a las primeras 1000 semanas, sin que la edad pueda ser inferior a 50 años, o

1. a. 45 de edad y,
 - a. 1000 semanas cotizadas en forma continua o discontinua en las actividades señaladas en el numeral 4º. del artículo 2º. de este decreto".

Respecto de derechos adquiridos, el mismo decreto - en concordancia con los artículos 11 y 289 de la ley 100 de 1993 - señala que se respetarán aquellos adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, para quienes a la fecha de vigencia de dicha ley, hayan cumplido con los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación o vejez.

En otros casos, actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores, como trabajos en minería que impliquen prestar el servicio en socavones o en subterráneos, o con exposición a radiaciones ionizantes, o exposición a sustancias comprobadamente cancerígenas, tienen carácter general, sin consideración a la entidad en donde se labora (decreto 1281 de 1994).

II. Régimen de transición. El decreto mencionado dispuso, además, que el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 se aplica a los servidores públicos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Agregó que, "no obstante", se establece para los funcionarios de dicha unidad administrativa especial que tuviesen 35 años o más de edad si son mujeres, o 40 o más años de edad si son hombres, o 10 o más años de servicios prestados o cotizados y para quienes rigen las normas especiales para obtener la pensión de vejez o "al 31 de diciembre de 1993 se encontraban incorporados a la planta de personal del Sector Técnico Aeronáutico", **el régimen anterior que les era aplicable** respecto de requisitos de edad para acceder a la pensión de vejez o jubilación, el tiempo de servicios o el número de semanas cotizadas, y el monto de dicha pensión.

El régimen anterior es básicamente el contenido en la ley 7ª. de 1961 y su decreto reglamentario 1372 de 1966, que otorgan el derecho a la pensión de jubilación al cumplir veinte años de servicios, cualquiera fuere su edad, a los radioperadores del servicio móvil aeronáutico categoría "R" y del servicio fijo, así como a los técnicos de radio y electricidad y los oficiales de meteorología que venían prestando sus servicios a Aerovías Nacionales de Colombia y que fueron incorporados a la Empresa Colombiana de Aeródromos.

El decreto 1237 de 1946 - a que se refiere el artículo 2º. de la ley 7ª. de 1961 - había prescrito que en caso de que el empleado u obrero haya servido durante veinticinco años tendrá derecho a jubilación sin tener en cuenta la edad; este derecho lo adquirirán también cuando cumplan veinte años de servicio, cualquiera sea su edad, "los operadores de telégrafos, jefes de oficinas telegráficas, jefes de líneas, revisores plegadores, clasificadores y mecánicos de las oficinas telegráficas, inclusive los de la Empresa Nacional de Radiocomunicaciones y los oficiales mayores de la Central de Telégrafos de Bogotá".

De manera similar, regularon la materia las leyes 2ª. de 1932, artículo 86; 28 de 1943, parágrafo del artículo 1º. y 22 de 1945, igualmente en el parágrafo de su artículo 1º.

III. Interpretación normativa. Al ser expedido en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política de 1991 el Sistema de Seguridad Social Integral, conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios, su campo de aplicación comprendió **a todos los habitantes del territorio nacional**, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la ley 100 de 1993. Según esta última disposición, el sistema no se aplica a los miembros de las fuerzas militares y de la policía nacional, ni a los afiliados al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio, ni a los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos, ni a los pensionados de la misma.

Además, dispuso un régimen de transición que hace aplicable el régimen anterior al cual se encuentren afiliados, en cuanto a la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de dicha pensión, para las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema - 23 de diciembre de 1993 - tengan 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados (ibídem, art. 36).

Como consecuencia, a partir de la vigencia de la ley 100 de 1993 sólo pueden reconocerse las pensiones especiales sobre actividades de alto riesgo que el Gobierno Nacional establezca en el reglamento expedido con fundamento en

el artículo 140 de dicha ley y de conformidad con la ley 4ª. de 1992, con excepción de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición a que alude el artículo 36 de la ley 100.

El reglamento de actividades de alto riesgo de los servidores públicos, que dan derecho a obtener pensión especial de jubilación o vejez, es el contenido en el decreto 1835 de 1994, que tan solo deja por fuera a determinados servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, objeto de decisión especial. A los servidores a que se refiere este reglamento, les es aplicable el régimen de pensiones especiales, siempre que permanezcan afiliados al régimen solidario de prima media con prestación definida.

Sin embargo, el régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el mencionado reglamento, sólo cubrirá a los servidores públicos vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2004, salvo que el Gobierno Nacional decida ampliar este límite de tiempo hasta por diez años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales. Lo cual significa que los nuevos servidores públicos, se afiliarán al Sistema General de Pensiones en los términos de la ley 100 de 1993 y sus respectivos reglamentos. Mientras tanto, deberá desarrollarse un programa de salud ocupacional que minimice o elimine los riesgos para la salud de los servidores que desempeñan las actividades exceptuadas.

Ahora bien, en el reglamento sobre actividades de alto riesgo cumplidas por servidores públicos, no fueron incluidos servidores del IDEAM por un motivo de orden cronológico: esta entidad apenas empezó a funcionar el 1º. de marzo de 1995, o sea con posterioridad a la vigencia del decreto 1835 de 3 de agosto de 1994.

Ese decreto, por su naturaleza y por sus alcances, no permite incluir otros servidores mediante la aplicación de un criterio de analogía, que no es viable en el derecho público, a menos que el legislador lo admita expresamente.

Además, conforme a la regla de interpretación contenida en el artículo 3º. de la ley 153 de 1887, según la cual se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula integralmente la materia a que la anterior disposición se refería, es menester concluir que con la expedición del estatuto sobre actividades de alto riesgo de los servidores públicos, se entienden derogados tácitamente los regímenes anteriores.

Con todo, es de justicia que actividades similares tengan el mismo tratamiento jurídico. Lo cual puede hacer el Gobierno Nacional, respecto de servidores del IDEAM que cumplen actividades de alto riesgo, mediante la expedición de un decreto que sea desarrollo de las leyes 4ª. de 1992 y 100 de 1993, artículo 140.

En cuanto al régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993, su aplicación se circunscribe a los eventos en ella previstos. O sea a la remisión a la legislación vigente antes de entrar a regir el Estatuto de Seguridad Social, respecto de las personas que tengan 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados, con el fin de dar aplicación para acceder a la pensión de jubilación o vejez, a los tres factores siguientes: la edad, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto, por cuanto las demás condiciones y requisitos se regirán por las disposiciones contenidas en la ley 100.

Para los servidores de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, el decreto 1835 de 1994 - además del régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993 - prevé un régimen especial aplicable a los servidores que desempeñen las actividades de alto riesgo señaladas en el reglamento y a quienes a 31 de diciembre de 1993 se encontraban incorporados a la planta de personal del sector técnico aeronáutico. Pero esta regulación no puede extender sus efectos a situaciones diferentes de las allí consignadas, pues en presencia de norma especial vigente que regula la materia y que por ser especial y posterior deroga normas generales anteriores, es improcedente acudir a la aplicación analógica.

Por consiguiente, no es viable reconocer a partir de la vigencia de la ley 100 de 1993, pensiones especiales diferentes a las previstas en el decreto 1835 de 1994 y en el Régimen General de Actividades de Alto Riesgo, con excepción de los servidores públicos beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de aquella ley y del especial para los servidores de la Aeronáutica Civil. Cualquier extensión del régimen de pensiones especiales a otras entidades o actividades, exige regulación legal.

IV. Se responde.

1. Las actividades señaladas en el decreto 1835 de 1994, como exceptivas para el reconocimiento de la pensión de jubilación a los empleados de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, no pueden ser consideradas para los empleados del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM, a efectos de reconocerles el régimen de pensiones especiales.
2. El régimen de transición previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993, se aplica en general a las personas que figuran como beneficiarias del mismo, en las condiciones allí establecidas. Por tanto, los empleados antiguos del IDEAM, si cumplen los requisitos de edad o cotización, podrán acceder a la pensión de vejez

de conformidad con el régimen especial anterior al cual se encontraban afiliados. Pero no les es aplicable, por analogía, el régimen de transición especial dispuesto por la ley para empleados de la Aeronáutica Civil.

3. A partir de la vigencia de la ley 100 de 1993, el reconocimiento de pensión especial de jubilación a servidores del IDEAM que desempeñan actividades de riesgo, requiere regulación legal. En este caso, por el Gobierno Nacional en ejercicio de las competencias que le atribuyen la ley 4ª. de 1992 y el artículo 140 de la ley 100 de 1993.

Transcríbase al Ministro del Medio Ambiente. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

* * *

(PASAN LAS FIRMAS)

Augusto Trejos Jaramillo Javier Henao Hidrón

Presidente de la Sala

César Hoyos Salazar Luis Camilo Ososio Isaza

Elizabeth Castro Reyes

Secretaria de la Sala

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones
ISSN 2256-1633
Última actualización: 12 de Agosto de 2015

