CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas (E)

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil quince (2015)

Radicación interna: 2245
Número Único: 11001-03-06-000-2015-00035-00
Referencia: Régimen pensional especial para los aviadores civiles (artículo 6° del Decreto Ley 1282 de 1994): existencia, vigencia y diferencia con el régimen general de transición.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público formula a la Sala una consulta originada por la controversia de interpretación que se ha suscitado acerca de si la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-228 de 2011, diferenció el régimen de pensiones especiales transitorias para los aviadores civiles del régimen general de transición establecido en la Ley 100 de 1993, y por lo tanto, si el primero finalizó el 31 de julio de 2010 o si está vigente hasta el 31 de diciembre de 2014.

I. ANTECEDENTES

El Ministro de Hacienda y Crédito Público expone, en síntesis, los siguientes antecedentes, los cuales se complementan con las normas citadas:

1. El Decreto 1015 de 1956 creó la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC), como una caja de previsión social de carácter privado para los aviadores civiles. Esta entidad subsiste con los aportes de sus afiliados para atender las prestaciones sociales a cargo de los empleadores o empresas de aviación civil.

2. La Ley 32 de 1961 en su artículo 2°, reiteró la naturaleza jurídica privada de dicha Caja, en los siguientes términos:

> ***"Artículo 2°.*** *La Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (ACDAC), entidad con personería jurídica, de carácter privado y sin ánimo de lucro, irá asumiendo el pago de las prestaciones sociales que corresponden a las empresas nacionales de aviación civil, de acuerdo con sus propios reglamentos y con las normas especiales que al efecto fije el Gobierno".*

2. El consultante expresa:

> *"Como es de conocimiento de esa Honorable Corporación, en materia de pensiones la Ley 100 de 1993, empezó a regir a partir del primero (1º) de abril de 1994, conforme lo dispuso el artículo 36 posteriormente modificado por la Ley 797 de 2003 y por el 151, ibídem"*[1].

3. El Decreto Ley 1282 del 22 de junio de 1994, *"Por el cual se establece el régimen pensional de los aviadores civiles"*, creó un régimen pensional especial transitorio para estos y en los artículos 6º y 7º dispuso al respecto lo siguiente:

> ***"Artículo 6º. Pensiones especiales transitorias.*** *En aquellos casos en los cuales el aviador no haya cumplido al 1º de abril de 1994 los diez (10) años de servicios, y por lo tanto, no sea beneficiario del régimen de transición aquí previsto, el tiempo de cotización y el monto de las pensiones de vejez será el establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, la edad para acceder a la pensión de vejez en este caso será de cincuenta y cinco (55) años, que se reducirá un año por cada sesenta (60) semanas cotizadas o de servicios prestados adicionales a las primeras mil (1000) semanas de cotización, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años.*
>
> *Para efectos de estas pensiones los afiliados cotizarán en los términos de la Ley 100 de 1993 y las empresas aportarán, además de lo previsto en la ley, cinco (5) puntos adicionales.*
>
> *Las empresas emitirán el respectivo bono pensional de acuerdo con las normas especiales sobre la materia".*
> ***"Artículo 7º. Administradora del régimen.*** *El régimen de transición previsto en el artículo 3º y las pensiones especiales transitorias consagradas en el artículo 6º del*

---

[1] Respecto de este antecedente, la Sala considera necesario hacer las siguientes precisiones:

a. La Ley 100 de 1993, *"Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones"*, empezó a regir, conforme al artículo 289, el 23 de diciembre de 1993, fecha de su publicación en el Diario Oficial No. 41.148.

b. El Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, empezó a regir el 1º de abril de 1994, y para los servidores públicos del nivel territorial, a más tardar el 30 de junio de 1995, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 151 de la misma.

c. El artículo 36 de la Ley 100 de 1993 estableció el régimen de transición pensional para los trabajadores que cumplieran sus supuestos, siempre y cuando estuvieran en el régimen solidario de prima media con prestación definida. Dicho artículo fue modificado parcialmente por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 4º de la Ley 860 de 2003, los cuales fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, por medio de las Sentencias C-1056 del 11 de noviembre de 2003 y C-754 del 10 de agosto de 2004, respectivamente, y en consecuencia, el citado artículo 36 mantuvo su texto.

presente Decreto, correspondientes a los aviadores civiles de las empresas de transporte aéreo, serán administrados por la Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC – CAXDAC, entidad a la cual sus afiliados harán las respectivas cotizaciones para los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia".

4. El Decreto Ley 1283 del 22 de junio 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"*, dispuso en su primer artículo lo siguiente:

> ***"Artículo 1°. Naturaleza jurídica.*** *La entidad administradora del régimen de transición de los aviadores civiles definido en el Decreto 1282 de 1994, lo mismo que del régimen de pensiones especiales transitorias contenido en el artículo 6° de dicho decreto, será la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, ACDAC, denominada 'CAXDAC', entidad de seguridad social de derecho privado y sin ánimo de lucro, creada por medio del Decreto Legislativo número 1015 de 1956 y la Ley 32 de 1961".*

5. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-179 de 1997, se pronunció sobre el tránsito de la Caja CAXDAC hacia el Sistema General de Pensiones. Dijo la Corte:

> *"...resulta claro que la Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles –CAXDAC– es una de las entidades subsistentes que deben ser adaptadas al nuevo Régimen de Seguridad Social Integral que introdujo la Ley 100 de 1993 y que a ella se dirige la preceptiva acusada que busca, justamente, perfilar un régimen de transición, del que la mencionada Caja es entidad administradora, hacia el Sistema General de Pensiones plasmado en la mencionada Ley 100 y orientado, de acuerdo con sus disposiciones, a cobijar, en el futuro, a la generalidad de la población" (Subrayado del consultante).*

6. El consultante transcribe el Acto Legislativo No. 01 del 22 de julio de 2005, el cual adicionó varios incisos y parágrafos al artículo 48 de la Constitución Política. Entre ellos, el parágrafo transitorio 2° que dispuso que la vigencia de los regímenes pensionales especiales, entre otros, expiraba el 31 de julio de 2010 y el parágrafo transitorio 4° que estableció que el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 no podía extenderse más allá del 31 de julio de 2010, salvo para los trabajadores que estando en dicho régimen, tuvieran al menos 750 semanas de cotización o su equivalente en tiempo de servicios a la fecha de entrada en vigencia del acto legislativo, a quienes se les mantiene dicho régimen hasta el año 2014.

7. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-228 del 30 de marzo de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), declaró exequibles el artículo 6° del Decreto Ley 1282 de 1994, arriba transcrito, y los artículos 9° y 10 de la Ley 797 de 2003, modificatorios de los artículos 33 *"Requisitos para obtener la pensión de vejez"* y

34 *"Monto de la pensión de vejez"*, respectivamente, de la Ley 100 de 1993, por los cargos de la demanda, los cuales consistían en cuanto al citado artículo 6º en la presunta violación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales, y en relación con los mencionados artículos 9º y 10 en que presuntamente se hacían más gravosas las condiciones, requisitos y cuantías como variables de la pensión de los aviadores civiles destinatarios de estas reformas y que dichos cambios afectaban de manera regresiva los derechos fundamentales de quienes tenían una expectativa legítima.

El consultante transcribe numerosos apartes de la sentencia, como los siguientes:

> **"3.2.1.** Como se explica por parte de algunos intervinientes y por el Procurador General de la Nación se debe tener en cuenta en el caso concreto que el Decreto 1282 de 1994, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al gobierno por la Ley 100 de 1993, estableció el régimen pensional de los aviadores civiles agrupándolos en tres categorías:
>
> 1) El **sistema general pensional** definido en la Ley 100 de 1993 para los aviadores civiles vinculados a partir del 1 de abril de 1994. Estos trabajadores pueden escoger alguno de los regímenes pensionales consagrados en la Ley 100 de 1993, es decir el de prima media con prestación definida o la (sic) de ahorro individual con solidaridad[2].
>
> 2) El **régimen de transición** para los aviadores civiles que al 1º de abril de 1994 hayan cumplido cualquiera de los siguientes requisitos: a) Haber cumplido (40) o más años de edad si son hombres, o treinta y cinco (35) o más de edad si son mujeres; b) Haber cotizado o prestado servicios durante diez (10) años o más, que tienen derecho al reconocimiento de la pensión de jubilación a cualquier edad, cuando hayan completado 20 años de servicios

[2] Nota de la Corte Constitucional: En la Sentencia C-375 de 2004 (Eduardo Montealegre Lynnet) se explicaron estos dos regímenes y se dijo lo siguiente: "*El sistema general de pensiones diseñado por el legislador, contempla dos regímenes que garantizan a los afiliados y a sus beneficiarios una serie de prestaciones sociales en el momento en que acaezcan ciertas eventualidades previamente definidas. Estas dos modalidades son: la de prima media con prestación definida y la de ahorro individual con solidaridad. En el primero de ellos, denominado régimen solidario de prima media con prestación definida, el afiliado o sus beneficiarios acceden a la pensión de jubilación (previamente definida) tras haber cumplido los requerimientos de edad y de tiempo fijados en la ley, sin importar el monto de los aportes que se hayan realizado a un fondo de naturaleza pública al cual cotizan tanto los empleadores como los trabajadores. El otro régimen – de ahorro individual con solidaridad- es manejado por medio de una cuenta individual a nombre del respectivo trabajador, en la cual se consignan los aportes para su pensión, los cuales junto con sus rendimientos, permitirán al mismo acceder al beneficio pensional una vez acumulado cierto capital en un Fondo de capitalización de naturaleza privada. En este plan, no es condición necesaria – como en el de prima media- tener cierta edad para poder retirarse ya que la misma es determinada según la modalidad específica de ahorro que elija el ciudadano*".

continuos o discontinuos, en este caso el monto máximo de la pensión será el equivalente al 75% del promedio devengado en el último año de servicio.

3) El **régimen pensional especial**, contemplado en el artículo 6º objeto de esta demanda, para los aviadores civiles que no hayan cumplido al 1º de abril de 1994 los diez (10) años de servicio, y por ende no sean beneficiarios del régimen de transición a los que se les aplicará el tiempo de cotización y el monto de las pensiones de vejez que se establece en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993. En este caso concreto, la edad para acceder a la pensión de vejez será de cincuenta y cinco (55) años, que se reducirá un año por cada sesenta (60) semanas cotizadas o de servicios prestados adicionales a las primeras mil (1.000) semanas de cotización, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años".

El consultante concluye de esta sentencia que "existe un régimen pensional para aviadores civiles que se agrupa en tres categorías, diferente del Régimen de Transición".

8. El Ministro resume la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los siguientes términos:

"1ª. De conformidad con el artículo 6º del Decreto 1282 de 1994, para el caso particular de los aviadores civiles, la citada norma creó una pensión denominada 'Especial Transitoria'.

2ª. De conformidad con la Sentencia C-228/11 se tiene que:

- *Existe un régimen de pensiones especiales transitorias para los aviadores civiles,*
- *La regulación referente al número de semanas de cotización y monto de la pensión, es la contenida en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993 y, no sólo se aplica a los aviadores civiles en particular, sino que son los requisitos y montos generales para todos los trabajadores que han optado por el Régimen de Prima Media con prestación definida de la Ley 100 de 1993, excepto por la edad, toda vez que el trabajador podrá acceder a la pensión desde los 55 años de edad,*
- *La reforma pensional contenida en la Ley 797 de 2003 es extensiva a todos los trabajadores que pertenecían al Régimen de Prima Media con Prestación Definida de la Ley 100 de 1993;*

3ª. El régimen pensional especial transitorio de los aviadores civiles a que hace referencia el Decreto 1282 de 1994, es diferente del régimen de transición previsto por la Ley 100 de 1993;

4ª. Si las pensiones especiales transitorias tuviesen la misma naturaleza de las pensiones del régimen de transición se configuraría una desigualdad con el resto de los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, en la medida en que se les permite a los aviadores civiles obtener una pensión más beneficiosa (a

menor edad) por el hecho de haber servido solamente 10 años a entidades de aviación, situación que no se replica en ningún otro régimen de transición del Sistema General de Pensiones;

5ª. Los aviadores civiles que hubiesen cumplido con los requisitos establecidos por el Decreto 1282 de 1994 tendrían derecho al régimen de transición ordinario, siempre que hubieran reunido los requisitos establecidos por el Acto Legislativo No. 01 de 2005, es decir: Tener 750 semanas cotizadas o laboradas al 25 de julio de 2005 o haber cotizado o laborado 20 años continuos o discontinuos, hasta el 2014;

6ª. Como pensión especial que es, por disposición expresa del Parágrafo Transitorio 2º del Acto Legislativo No. 1 de 2005, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquiera otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones, expiró el día 31 de julio del año 2010 y no se extienden hasta el año 2014".

9. Finalmente, el Ministro expresa la inquietud que motiva la consulta en estos términos:

"De la lectura de las normas citadas y del texto de la Sentencia C-228/11 no se tiene certeza si la Corte Constitucional diferenció el Régimen de Pensiones Especiales Transitorias al (sic, del) Régimen de Transición y por lo tanto, como régimen especial que es, finalizó el 31 de julio de 2010 conforme lo dispuesto por el Parágrafo Transitorio 2º del Acto Legislativo No. 01 de 2005 o si, por el contrario, está vigente hasta el 31 de diciembre de 2014, conforme lo dispuesto por el Parágrafo Transitorio 4º, ibídem".

Con base en lo expuesto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público formula las siguientes

Preguntas:

"1º. ¿Existe un Régimen Especial Transitorio para aviadores civiles?

2º. En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿en qué se diferencia el Régimen Especial Transitorio para aviadores civiles del Régimen General de Transición previsto por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003?

3º. En caso que el Honorable Consejo de Estado considere la existencia de un Régimen Especial Transitorio para aviadores civiles ¿qué vigencia tiene en el tiempo y cuál sería la edad, semanas de cotización y monto de pensión aplicables?".

II. CONSIDERACIONES

A. El campo de aplicación del Decreto Ley 1282 de 1994 y el significado dado por este a la expresión "aviadores civiles"

El Decreto Ley 1282 del 22 de junio de 1994, *"Por el cual se establece el Régimen Pensional de los Aviadores Civiles"*, establece en el artículo 1° su campo de aplicación y determina quiénes son los aviadores civiles objeto de su regulación, así:

> ***"Artículo 1°. Campo de aplicación.*** *El Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, se aplica a los aviadores civiles, con excepción de quienes estén cobijados por el régimen de transición y las normas especiales previstas en el presente decreto.*
>
> *Para estos efectos se considerarán como aviadores civiles quienes sean titulares de una licencia válidamente expedida por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, por medio de la cual se les haya habilitado para desempeñar las funciones de piloto o copiloto civil, cualquiera que sean las modalidades que contemplen los reglamentos".*

Como se aprecia, este artículo 1° dispone que el Sistema General de Pensiones contemplado en la Ley 100 de 1993 se aplica a los aviadores civiles, "*con excepción de quienes estén cobijados por el régimen de transición y las normas especiales previstas en el presente decreto"*, refiriéndose en consecuencia, al régimen de transición de los aviadores civiles establecido por el artículo 3° del mismo Decreto Ley y a las pensiones especiales transitorias, instituidas por el artículo 6° de este.

La noción de *"aviadores civiles"* en este caso, se refiere, como dice la norma, a las personas que sean titulares de una licencia expedida por la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, que las habilita para cumplir las funciones de piloto o copiloto civil.

La primera y tercera preguntas de la consulta aluden a la existencia y las características del régimen pensional especial transitorio de los aviadores civiles y la segunda a la diferencia de este con el régimen general de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, razón por la cual resulta pertinente referirse primero al régimen especial y luego al de transición[3].

---

[3] Cabe anotar que el artículo 3° del Decreto Ley 1282 de 1994 estableció un régimen de transición pensional de los aviadores civiles en los siguientes términos:

B. El régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles y la Sentencia C-228 de 2011 de la Corte Constitucional

El artículo 6º del mencionado Decreto Ley 1282 de 1994 estableció un régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles que se encontraran en los supuestos de la norma, la cual dispuso lo siguiente:

> ***"Artículo 6º. Pensiones especiales transitorias.*** *En aquellos casos en los cuales el aviador no haya cumplido al 1º de abril de 1994 los diez (10) años de servicios, y por lo tanto, no sea beneficiario del régimen de transición aquí previsto, el tiempo de cotización y el monto de las pensiones de vejez será el establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993. Sin embargo, la edad para acceder a la pensión de vejez en este caso será de cincuenta y cinco (55) años, que se reducirá un año por cada sesenta (60) semanas cotizadas o de servicios prestados adicionales a las primeras mil (1000) semanas de cotización, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años.*
>
> *Para efectos de estas pensiones los afiliados cotizarán en los términos de la Ley 100 de 1993 y las empresas aportarán, además de lo previsto en la ley, cinco (5) puntos adicionales.*
>
> *Las empresas emitirán el respectivo bono pensional de acuerdo con las normas especiales sobre la materia".*

Ahora bien, el artículo 1º del Acto Legislativo No. 1 de 2005, *"Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política"*, le adicionó efectivamente a este, entre otras disposiciones, el parágrafo transitorio 2º, el cual estatuyó lo siguiente:

> ***"Parágrafo transitorio 2º.*** *Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010".*

"Artículo 3º. Régimen de transición de los aviadores civiles. *Los aviadores civiles, tendrán derecho a los beneficios del régimen de transición de que trata el presente artículo, siempre que al 1º de abril de 1994 hayan cumplido cualquiera de los siguientes requisitos:*
a) Haber cumplido cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres;
b) Haber cotizado o prestado servicios durante diez (10) años o más".
Sin embargo, la consulta inquiere sobre la diferencia con el régimen general de transición de la Ley 100 de 1993, el cual fue prorrogado con determinadas condiciones, por el Acto Legislativo No. 1 de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2014, y por lo tanto, la Sala se referirá exclusivamente a este.

Como se observa, esta norma señala que la vigencia de los regímenes pensionales especiales, y el de los aviadores civiles contemplado en el artículo 6° del Decreto Ley 1282 de 1994 es uno de ellos, *"expirará el 31 de julio del año 2010".*

Precisamente, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-228 del 30 de marzo de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), declaró exequibles, por los cargos de la demanda, el transcrito artículo 6° del Decreto Ley 1282 de 1994 y los artículos 9° y 10 de la Ley 797 de 2003, modificatorios estos últimos de los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, respectivamente, referentes a los requisitos para obtener la pensión de vejez y el monto de esta en el sistema general de pensiones.

Como se mencionó en los antecedentes de la consulta, la Corte Constitucional estableció con base en el Decreto Ley 1282 de 1994 la existencia de tres categorías en el régimen pensional de los aviadores civiles, una de las cuales corresponde al régimen pensional especial del artículo 6°, el cual explicó de la siguiente forma:

> *"(...) El **régimen pensional especial**, contemplado en el artículo 6° objeto de esta demanda, para los aviadores civiles que no hayan cumplido al 1° de abril de 1994 los diez (10) años de servicio, y por ende no sean beneficiarios del régimen de transición a los que se les aplicará el tiempo de cotización y el monto de las pensiones de vejez que se establece en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993. En este caso concreto, la edad para acceder a la pensión de vejez será de cincuenta y cinco (55) años, que se reducirá un año por cada sesenta (60) semanas cotizadas o de servicios prestados adicionales a las primeras mil (1.000) semanas de cotización, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años".*

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-228/11, hizo el análisis de la vigencia del régimen pensional especial para los aviadores civiles y la distinguió de la vigencia del régimen general de transición existente hasta el 2014 para los trabajadores que cumplan con los supuestos del parágrafo transitorio 4° del artículo 48 constitucional, adicionado por el Acto Legislativo No. 1 de 2005. Expuso la Corte lo siguiente:

> *"(...) Como advierten algunos coadyuvantes e intervinientes se debe analizar en primer lugar si la norma demandada, que consiste en la remisión que se hace en el artículo 6° del Decreto Ley 1282 de 1994 a los artículos 9 y 10 de la Ley 797 de 2003, continúa vigente después de la Reforma Constitucional que se produjo con el Acto Legislativo No 1 de 2005 que reformó el artículo 48 de la C.P. Según la Exposición de Motivos la finalidad de la reforma constitucional del artículo 48 de la C.P fue procurar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social asegurando la efectividad y la eficiencia de éste. Al mismo tiempo se dijo que el acto*

legislativo introduce dos nuevos criterios o principios a tener en cuenta en el sistema de seguridad social colombiano, además del de universalidad, progresividad, eficiencia y solidaridad, que son los principios de equidad y sostenibilidad financiera del sistema, los cuales se incluyen "...por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren la suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho".

(...) En cuanto a los regímenes especiales en dicha reforma se adiciona el parágrafo transitorio 4° que establece que, "El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014"[4].

(...) Si se tiene en cuenta que el Acto Legislativo No 1 de 2005 entró a regir el 25 de julio de 2005, cuando se publicó dicho acto en el Diario Oficial[5], en el caso concreto solo se entienden como vigentes los derechos adquiridos de los aviadores civiles que hubieran completado al menos 750 semanas o su equivalente en tiempos de servicio, a los que se les puede mantener dicho régimen hasta el año 2014. En tal sentido resulta ilustrativo la Sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia de 3 de abril de 2008[6] que estableció que a pesar de que en la reforma constitucional de 2005, se dispuso que los regímenes especiales quedan suprimidos a partir del 25 de julio de 2005, quedan a salvo los derechos adquiridos al amparo de actos jurídicos antes de esta fecha, los que deben ser acatados y respetados y no deben ser desconocidos y vulnerados.

(...) Por otro lado se debe analizar si en el caso concreto se puede aplicar el principio de no regresividad de la expectativa legítima al grupo de aviadores civiles que estaban cobijados por el régimen de pensiones especiales y que han cumplido más de 750 semanas o su equivalente en tiempos de servicio al momento de entrar a regir el Acto Legislativo No 1 de 2005. Es decir que la Corte en el caso concreto debe verificar si aquellos aviadores civiles que no hacían parte del régimen de transición, sino del régimen especial, se les vulneró el principio de no regresividad de las expectativas pensionales, lo cual lleva a que la Corte en este caso deba estudiar si la modificación se realizó teniendo en cuenta los principios de

---

[4] Nota de la Corte Constitucional: Este parágrafo se complementa (con) el parágrafo transitorio segundo que establece que, "*Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la fuerza pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del sistema general de pensiones expirará el 31 de julio del año 2010*".

[5] Nota de la Corte Constitucional: El Acto Legislativo entró en vigencia el 25 de julio de 2005 cuando se publicó el Acto en el Diario Oficial No 45980.

[6] Nota de la Corte Constitucional: M.P. José Gnecco Mendoza. Radicación No 29907 de 3 de abril de 2008.

proporcionalidad y razonabilidad que proscriben reformas pensionales abruptas, inopinadas y arbitrarias, aspectos que se estudiarán en el siguiente acápite".

Finalmente, la Corte Constitucional en la referida sentencia, encontró que en el caso concreto de los aviadores que hacían parte del régimen especial, no se les vulneró el principio de no regresividad de las expectativas pensionales. Sostuvo la Corte lo siguiente:

"(...) Respecto de dichos cambios (se refiere a los cambios introducidos por los artículos 9° y 10 de la Ley 797 de 2003, a los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, sobre las semanas de cotización y el monto de la pensión, respectivamente) hay que tener en cuenta tres elementos importantes con relación al artículo 6° del Decreto 1282 de 1994, que establece el régimen de "pensiones especiales transitorias" para los aviadores civiles. En primer lugar (i) que con la reforma de la Ley 797 de 2003 no varía la prerrogativa de que para este grupo de aviadores civiles la edad de jubilación se reduce, ya que se establece que será de cincuenta y cinco (55) años, que se reducirá un año por cada sesenta (60) semanas cotizadas o de servicios prestados adicionales a las primeras mil (1.000) semanas de cotización, sin que dicha edad pueda ser inferior a 50 años. En segundo término (ii) hay que resaltar que la regulación en materia de número de semanas de cotización y monto de la pensión contemplados en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, en donde se hace la remisión del artículo 6°, no solo se aplica a los aviadores civiles en particular, sino que son los requisitos y montos generales para ***todos los trabajadores*** *que han optado por el sistema de prima media con prestación definida de la Ley 100 de 1993. Por último (iii) se debe tener en cuenta que el legislador previó que el régimen especial de pensiones resultaba más oneroso para el sistema teniendo en cuenta los beneficios que se establecen en materia de edad y dispuso en el inciso final del artículo 6° que para efectos de estas pensiones los afiliados cotizarán en los términos de la Ley 100 de 1993 y las empresas aportarán, "además de lo previsto en la ley, cinco (5) puntos adicionales"[7].*

(...)

(...) En conclusión, no encuentra la Corte que para el grupo de aviadores civiles de régimen de pensión especial, es decir para los pilotos que se vincularon antes de 1994 pero que no tenían la edad suficiente para pertenecer al régimen de transición, se les haya vulnerado el principio de no regresividad a la expectativa pensional que tenían antes de la reforma de la Ley 797 de 2003. Como se analizó

---

[7] Nota de la Corte Constitucional: Se debe observar que en la Sentencia C-056 de 2010 (M.P. Mauricio González Cuervo), en donde se hizo el análisis de constitucionalidad de las mismas normas, el Ministerio de Protección Social estableció que, "*...si bien cambiaron los requisitos relativos al tiempo de servicio o semanas de cotización y monto de la pensión, no sólo para todos los afiliados al Sistema General de Pensiones, también es cierto que el requisito más favorable de edad de que gozan los aviadores en el régimen especial transitorio, consagrado en otro aparte del artículo 6° demandado, se mantiene igual...*". Este mismo argumento lo expone el Ministerio en el numeral 4.5.7 de los antecedentes de esta providencia.

anteriormente, a este grupo de pilotos la prerrogativa que se les da en el régimen especial del Decreto 1282 de 1994 se relaciona con la edad pero cuando se trata de determinar el número de semanas necesarias y el monto de la pensión se les aplica las reglas generales de prima media con prestación definida de los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993. Es decir que en este caso la reforma de la Ley 797 de 2003 no es desproporcionada ni arbitraria ni va en contra del principio de no regresividad de los derechos pensionales ya que para este grupo de aviadores civiles se mantienen las expectativas especiales en materia de edad de jubilación. Por otra parte considera la Corte que el cambio legal de número de semanas y monto de la pensión de los artículos 9 y 10 de la Ley 797 de 2003 tuvo una explicación necesaria, idónea y proporcional de parte del legislador, que fue el sostenimiento del sistema de pensiones, sostenimiento que se relaciona con los principios de eficiencia, universalidad y equidad del derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 de la C.P. Finalmente se debe tener en cuenta que las modificaciones de la Ley 797 de 2003 no fueron discriminatorias ni exclusivas para el grupo de aviadores civiles de régimen de pensión especial ya que la reforma pensional afectó a todos los trabajadores que pertenecían al régimen de prima media con prestación definida de la Ley 100 de 1993. Por tod(a)s esta(s) razones la Corte (encuentra) que las normas demandadas son exequibles".

En consecuencia, como se advierte de la Sentencia C-228/11 de la Corte Constitucional, el artículo 6° del Decreto Ley 1282 de 1994 sobre el régimen pensional especial de los aviadores civiles, fue declarado exequible, al igual que los artículos 9° y 10 de la Ley 797 de 2003, sobre los requisitos para obtener la pensión de vejez y el monto de la pensión, a los cuales remite el primero, de manera que interpretando armónicamente el citado artículo 6° con el parágrafo transitorio 2° del artículo 48 de la Constitución, adicionado por el Acto Legislativo No. 1 de 2005, se deduce que el régimen pensional especial de los aviadores civiles mantuvo su vigencia hasta el 31 de julio de 2010.

Con base en lo expuesto se concluye que, en relación con las preguntas primera y tercera de la consulta, resulta necesario señalar que el régimen pensional especial transitorio de los aviadores civiles existe efectivamente, su vigencia quedó establecida hasta el 31 de julio de 2010 por el mencionado parágrafo transitorio constitucional, y sus características se encuentran mencionadas en el citado artículo 6° del Decreto Ley 1282 de 1994, así:

i) En relación con su causación: Se reconoce dicho régimen a los aviadores civiles que no hubieran cumplido al 1° de abril de 1994 los diez (10) años de servicios y por lo tanto, no fueran beneficiarios del régimen de transición del artículo 3° del mismo decreto ley.

ii) En relación con la edad: En este régimen especial, la edad para acceder a la pensión de vejez es de cincuenta y cinco (55) años, la cual se reducirá un año por cada sesenta (60) semanas cotizadas o de servicios prestados adicionales a las

primeras mil (1000) semanas de cotización, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

iii) En relación con las semanas de cotización y el monto de la pensión: Se aplican los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 9° y 10 de la Ley 797 de 2003, respectivamente.

C. Diferencia del régimen pensional especial transitorio para aviadores civiles con el régimen general de transición para los trabajadores afiliados al régimen de prima media

La segunda pregunta de la consulta se refiere a establecer la diferencia entre el régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles y el régimen general de transición de la Ley 100 de 1993 para los trabajadores afiliados al régimen solidario de prima media con prestación definida.

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993 establece dicho régimen general de transición, en la siguiente forma:

> ***"Artículo 36. Régimen de transición.*** *La edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres*[8].
>
> *La edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas, y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el Sistema*[9] *tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones y requisitos aplicables a estas personas para acceder a la pensión de vejez, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente ley*[10].

---

[8] El inciso primero del artículo 36 fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-410/94, por no infringir el artículo 13 de la Carta en cuanto al principio de igualdad entre el hombre y la mujer, y luego mediante la Sentencia C-126/95, por los cargos formulados en la demanda.

[9] El Sistema General de Pensiones entró a regir el día primero (1°) de abril de 1994, y para los servidores públicos del nivel territorial el 30 de junio de 1995, de conformidad con el artículo 151 de la Ley 100 de 1993.

[10] El inciso segundo del artículo 36 fue modificado por los artículos 18 de la Ley 797 de 2003 y 4° de la Ley 860 de 2003, los cuales fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-1056/03 y C-754/04, respectivamente. El primer párrafo del inciso segundo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-410/94 por no infringir el principio de igualdad entre el hombre y la mujer. El inciso segundo fue declarado

El ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas referidas en el inciso anterior que les faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, será el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciere falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE. (La segunda parte de este inciso fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-168/95)[11].

Lo dispuesto en el presente artículo para las personas que al momento de entrar en vigencia el régimen tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, no será aplicable cuando estas personas voluntariamente se acojan al régimen de ahorro individual con solidaridad, caso en el cual se sujetarán a todas las condiciones previstas para dicho régimen[12].

Tampoco será aplicable para quienes habiendo escogido el régimen de ahorro individual con solidaridad decidan cambiarse al de prima media con prestación definida[13].

Quienes a la fecha de vigencia de la presente ley[14] hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez conforme a normas favorables anteriores, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos.

***Parágrafo.** Para efectos del reconocimiento de la pensión de vejez de que trata el inciso primero (1°) del presente artículo se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales, a las Cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos cualquiera sea el número de semanas cotizadas o tiempo de servicio.*

***(Parágrafo 2°.** A esta norma le adicionaron un parágrafo 2° los artículos 18 de la Ley 797 de 2003 y 4° de la Ley 860 de 2003, pero la Corte Constitucional declaró inexequibles tales artículos mediante las Sentencias C-1056/03 y C-754/04, respectivamente)".*

---

exequible por medio de la Sentencia C-168/95 y el primer párrafo y concretamente la expresión *"al cual se encuentren afiliados"* fueron declarados exequibles por la Sentencia C-596/97.

[11] El inciso tercero del artículo 36 fue declarado exequible, salvo la parte omitida que fue declarada inexequible por la Sentencia C-168/95.

[12] El inciso cuarto del artículo 36 fue declarado condicionalmente exequible por la Sentencia C-789/02.

[13] El inciso quinto del artículo 36 fue modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003, el cual fue declarado inexequible por la Sentencia C-1056/03. El inciso quinto fue declarado condicionalmente exequible mediante la Sentencia C-789/02 de la Corte Constitucional.

[14] El día 23 de diciembre de 1993, conforme al artículo 289 de la Ley 100 de 1993.

Precisamente sobre el régimen general de transición establecido por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, el Acto Legislativo No. 1 de 2005 adicionó al artículo 48 de la Constitución Política el parágrafo transitorio 4°, el cual estableció lo siguiente:

> ***"Parágrafo transitorio 4°.*** *El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo*[15]*, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.*
>
> *Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen".*

Como se advierte, una primera diferencia entre el régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles y el régimen general de transición, estriba en su vigencia: la del primero está fijada hasta el 31 de julio de 2010, conforme quedó explicado, mientras que la del segundo quedó establecida hasta el 2014, o más exactamente, hasta el 31 de diciembre de 2014, como lo señaló la Sala en el Concepto No. 2194 del 10 de diciembre de 2013 (C.P. William Zambrano Cetina), mediante el cual precisó la vigencia del régimen de transición en estos términos:

> *"De conformidad con el parágrafo transitorio 4° del artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2005, el régimen de transición para las personas señaladas en él, se extiende hasta el 31 de diciembre de 2014".*

Ahora bien, los dos regímenes se diferencian, de acuerdo con su respectiva normatividad, en relación con su causación, la edad, el tiempo de cotización o de servicios y el monto de las pensiones, en la siguiente forma:

1) En cuanto a la causación: El régimen pensional especial transitorio es para aquellos aviadores civiles que no hubieran cumplido al 1° de abril de 1994 los diez (10) años de servicio y por ende no fueran beneficiarios del régimen de transición establecido para los aviadores civiles, mientras que para acceder al régimen general de transición se exige que el trabajador que se encuentra en el régimen solidario de prima media con prestación definida, al 1° de abril de 1994 hubiera cumplido cualquiera de los siguientes requisitos:

---

[15] El Acto Legislativo No. 1 de 2005, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 2°, entró en vigencia a partir de la fecha de su publicación, la cual ocurrió en el Diario Oficial No. 45.980 del 25 de julio de 2005.

a) Hubiera cumplido cuarenta (40) o más años de edad si es hombre, o treinta y cinco (35) o más años de edad si es mujer.

b) Tuviera quince (15) o más años de servicios cotizados.

2) En cuanto a la edad:

En el régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles, la edad para acceder a la pensión de vejez es de cincuenta y cinco (55) años, la cual se reducirá un año por cada sesenta (60) semanas cotizadas o de servicios prestados adicionales a las primeras mil (1000) semanas de cotización, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

En el régimen general de transición la edad para acceder a la pensión de vejez, es la establecida en el régimen anterior al 1° de abril de 1994, al cual se encontraba afiliado el trabajador.

3) En cuanto al tiempo de cotización o de servicios y el monto de las pensiones:

En el régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles, el tiempo de cotización y el monto de las pensiones de vejez son los establecidos en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 9° y 10 de la Ley 797 de 2003, respectivamente.

En el régimen general de transición el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez son los establecidos en el régimen anterior al 1° de abril de 1994, al cual se encontraba afiliado el trabajador.

En síntesis se trata de dos regímenes distintos, cada uno con unas condiciones y características propias.

D. Aclaración final

El Concepto emitido por la Sala que responde a la literalidad de la consulta formulada, debe sin embargo acompañarse de la siguiente aclaración:

La expiración de la vigencia del régimen pensional especial transitorio de los aviadores civiles, no impide que estos puedan ser sujetos de los derechos del régimen general de transición, en el evento de que se cumplan en cada caso los requisitos que la ley exige para merecer la aplicación del mencionado régimen, lo cual significa, además, la concreción de los principios constitucionales de igualdad y de favorabilidad laboral.

III. LA SALA RESPONDE

"1°. ¿Existe un Régimen Especial Transitorio para aviadores civiles?"

Sí. Existe un régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles, el cual se encuentra contemplado en el artículo 6° del Decreto Ley 1282 de 1994, *"Por el cual se establece el régimen pensional de los aviadores civiles"* y en el parágrafo transitorio 2° del artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo No. 1 de 2005.

"2°. En caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿en qué se diferencia el Régimen Especial Transitorio para aviadores civiles del Régimen General de Transición previsto por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003?"

El régimen pensional especial transitorio para aviadores civiles contemplado en el artículo 6° del Decreto Ley 1282 de 1994 se diferencia del régimen general de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, para los trabajadores afiliados al régimen solidario de prima media con prestación definida que cumplan sus supuestos (con la anotación de que el artículo 18 de la Ley 797 de 2003, modificatorio del citado artículo 36, fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1056/03), en lo siguiente:

1) En cuanto a la causación: El régimen pensional especial transitorio es para aquellos aviadores civiles que no hubieran cumplido al 1° de abril de 1994 los diez (10) años de servicio y por ende no fueran beneficiarios del régimen de transición establecido para los aviadores civiles, mientras que para acceder al régimen general de transición se exige que el trabajador que se encuentra en el régimen solidario de prima media con prestación definida, al 1° de abril de 1994 hubiera cumplido cualquiera de los siguientes requisitos:

a) Hubiera cumplido cuarenta (40) o más años de edad si es hombre, o treinta y cinco (35) o más años de edad si es mujer.

b) Tuviera quince (15) o más años de servicios cotizados.

2) En cuanto a la edad:

En el régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles, la edad para acceder a la pensión de vejez es de cincuenta y cinco (55) años, la cual se

reducirá un año por cada sesenta (60) semanas cotizadas o de servicios prestados adicionales a las primeras mil (1000) semanas de cotización, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.

En el régimen general de transición la edad para acceder a la pensión de vejez, es la establecida en el régimen anterior al 1° de abril de 1994, al cual se encontraba afiliado el trabajador.

3) En cuanto al tiempo de cotización o de servicios y el monto de las pensiones:

En el régimen pensional especial transitorio para los aviadores civiles, el tiempo de cotización y el monto de las pensiones de vejez son los establecidos en los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 9° y 10 de la Ley 797 de 2003, respectivamente.

En el régimen general de transición el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez son los establecidos en el régimen anterior al 1° de abril de 1994, al cual se encontraba afiliado el trabajador.

4) En cuanto a la vigencia:

La vigencia del régimen pensional especial transitorio para aviadores civiles quedó establecida hasta el día 31 de julio de 2010, de acuerdo con el parágrafo transitorio 2° del artículo 48 de la Constitución, adicionado por el Acto Legislativo No. 01 de 2005.

La vigencia del régimen general de transición quedó fijada hasta el 31 de diciembre de 2014, de acuerdo con el parágrafo transitorio 4° del artículo 48 de la Constitución, adicionado por el Acto Legislativo No. 01 de 2005.

> *"3°. En caso que el Honorable Consejo de Estado considere la existencia de un Régimen Especial Transitorio para aviadores civiles ¿qué vigencia tiene en el tiempo y cuál sería la edad, semanas de cotización y monto de pensión aplicables?"*

Las preguntas sobre la vigencia, la edad, las semanas de cotización y el monto de pensión aplicables al régimen pensional especial transitorio para aviadores civiles, fueron absueltas con ocasión de la respuesta dada a la pregunta anterior.

Finalmente la Sala aclara que la expiración de la vigencia del régimen pensional especial transitorio de los aviadores civiles, no impide que estos puedan ser sujetos de los derechos del régimen general de transición, en el evento de que se cumplan en cada caso los requisitos que la ley exige para merecer la aplicación

del mencionado régimen, lo cual significa, además, la concreción de los principios constitucionales de igualdad y de favorabilidad laboral.

Remítase al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE AUTO DE FECHA 31 DE MAYO DE 2016.

31 MAYO 2016