

PENSION - Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional / REGIMEN DE TRANSICION - Vigencia del régimen pensional contenido en el Decreto Ley 1214 de 1990, con ocasión de la expedición de la Ley 797 de 2003

La derogatoria tácita de las normas contrarias a la ley 797 que dispone el artículo 24 de ésta, no afecta la vigencia de la excepción del artículo 279 en relación con el personal civil, pues no riñe con las previsiones de la nueva regulación ni resulta contraria, porque dentro de la facultad de regulación y configuración del sistema de pensiones que tiene el legislador, bien pudo como lo hizo, mantener el régimen especial a un grupo de servidores públicos determinado, con fundamento en la protección y garantía de los derechos adquiridos de quienes a la fecha de vigencia de la ley 29 de enero de 2003, tenían cumplidos los requisitos exigidos para adquirir la pensión. Y, aún quienes no han consolidado el derecho mantienen una expectativa legítima de llegar a constituirlo, como quiera que el ingreso al servicio oficial antes del 23 de diciembre de 1.993 les permite acceder a la pensión especial. Esto es que se benefician del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993. El personal civil del Ministerio de Defensa Nacional que ingresó a la Institución con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1.993 continúa regido por el régimen pensional exceptuado, contenido en el Decreto Ley 1214 de 1.990, en razón a que la Ley 797 de 2.003 no modificó ni derogó la excepción contenida en el artículo 279 de la ley 100 respecto de estos servidores.

NOTA DE RELATORIA: Levantada la reserva legal con auto de 13 de agosto de 2007.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: JORGE MURGUEITIO CABRERA

Bogotá D. C., doce (12) de agosto de dos mil tres (2003)

Radicación número: 1517

Actor: MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

Referencia: PERSONAL CIVIL DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y DE LA POLICIA NACIONAL. Vigencia del régimen pensional contenido en el Decreto Ley 1214 de 1990, con ocasión de la expedición de la Ley 797 de 2003.

La señora Ministra de Defensa Nacional, doctora Martha Lucía Ramírez de Rincón, solicita a la Sala se pronuncie acerca de los efectos de la Ley 797 de 29 de enero de 2003, en relación con el régimen pensional de que trata el Decreto Ley 1214 de 1990, respecto del personal civil que se vinculó con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1.993.

Luego de reseñar los antecedentes normativos referentes al régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, Decretos leyes 1214 de 1.990 y 1792 de 2.000; los artículos 11 y 279 de la ley 100 de 1.993 y las nuevas disposiciones sobre regímenes pensionales exceptuados y especiales, ley 797 de 2.003, formula el siguiente interrogante:

“¿El personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, que ingresó a la Institución con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1.993, con la expedición de la Ley 797 de 2.003, continúa regido por el régimen pensional exceptuado, contenido en el Decreto 1214 de 1.990?”.

1. CONSIDERACIONES

1.1 Régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

Se denomina “personal civil” a los servidores públicos civiles vinculados al Ministerio de Defensa y los no uniformados al servicio de la Policía Nacional. El servicio público que presta este personal lo define la ley como “esencial para el cumplimiento de las funciones básicas del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, esto es, la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, así como para brindar las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, las libertades públicas y la convivencia pacífica de los residentes en Colombia” (art. 2º, Decreto ley 1792/00).

Dichos servidores son empleados públicos que pueden ser de carrera, de período fijo, de libre nombramiento y remoción y, excepcionalmente trabajadores oficiales. El régimen de personal está contenido en normas especiales que regulan la administración del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; los servidores públicos que prestan servicios en las entidades adscritas o vinculadas del Ministerio de Defensa se rigen por las normas vigentes en cada organismo.

El Decreto Ley 1792 de 2.000 expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 578 del mismo año, contiene el régimen de administración del personal civil del Ministerio de Defensa Nacional. Dicho estatuto derogó las disposiciones que le fueran contrarias, en especial las del Decreto Ley 1214 de 1.990 que contenía el régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, y el Decreto 2909 de 1.991, “con excepción de las relativas a los regímenes pensional, salarial y prestacional” (art. 114).

El régimen pensional está contenido en el Título VI, Capítulo II, Secciones segunda y tercera del Decreto ley 1214, y comprende las siguientes modalidades: pensión de jubilación por tiempo continuo y discontinuo (arts. 98 y 99), pensión por aportes (art. 100), pensión por muerte antes de cumplir la edad establecida para percibirla (art. 101) y pensión de retiro por vejez (art. 103).

La vigencia de este régimen especial, se explica porque la ley mantuvo su aplicación respecto del personal civil regulado por el Decreto Ley 1214 de 1990 que se vinculó antes de la entrada en vigencia de la ley 100 de 1.993; por el contrario, el personal que ingresó con posterioridad se rige por las normas del Sistema Integral de Seguridad Social

1.2 Vigencia del Régimen Pensional del personal civil del Ministerio de Defensa y Policía Nacional, frente a la ley 100 de 1.993.

El legislador había mantenido la coexistencia de regímenes prestacionales especiales para los miembros de la fuerza pública y el personal civil, sin que llegara a vulnerarse el principio de igualdad, porque como lo precisó la jurisprudencia constitucional, no se apreciaban diferencias significativas en las prestaciones globalmente consideradas, y porque el tratamiento diferente que la legislación ha dado al personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional respecto de los miembros de la Fuerza Pública no constituye trato discriminatorio por cuanto en cada caso se regulan situaciones de hecho diferentes que justifican tratos distintos

Sin embargo, a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1.993 el personal civil se encuentra sometido al Sistema Integral de Seguridad Social, salvo el que estaba vinculado a 23 de diciembre de 1.993, que fue exceptuado de su aplicación, en los términos del inciso primero del artículo 279 que dice:

“Excepciones. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1.990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley...”

La exclusión de algunos sectores de servidores públicos del Sistema General de Pensiones, se justificó porque a la entrada en vigencia de la Ley de Seguridad Social, gozaban de un régimen especial del que se derivaban derechos que, comparados con los de la nueva regulación, eran más favorables y no podían ser desconocidos. La existencia de esos regímenes fue declarada constitucional en cuanto, en relación con los derechos prestacionales, establecieran un nivel de protección igual o superior al consagrado en el régimen general.

Demandada la exequibilidad de la expresión “con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley” del inciso primero del artículo 279 de la ley 100, por resultar discriminatoria en cuanto excluye del régimen especial a una parte del personal civil, concluyó la Corte que además de ser constitucional que la ley establezca un régimen especial para la Fuerza Pública, también es válido que excluya de ese régimen al personal civil que ingresó con posterioridad a la ley 100, pues estos servidores no tienen derechos adquiridos y, además, la Constitución Nacional no determinó para el personal civil la existencia de un régimen especial, como sí lo hizo con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en los términos de los artículos 217 y 218 de la Carta Política. Así señaló:

*“... el precepto impugnado, contrario a lo que sostiene el actor, no hace cosa distinta que reconocer la voluntad del constituyente, diferenciando dos situaciones, que no constituyen en manera alguna discriminación: de una parte, la del personal que se había vinculado al Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y la Justicia Penal Militar antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1.993, para quienes se mantendrán las disposiciones especiales en materia de seguridad social y en especial, el previsto en el Decreto Ley 1214 de 1.990, **cuyos derechos adquiridos deben ser respetados y garantizados**, y de la otra, el personal de las mismas instituciones que se vinculó a partir de la vigencia de la citada ley, a quienes se les aplica el Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1.993, y que por consiguiente no gozan de derechos adquiridos, razón por la cual es procedente, dada la fecha de su vinculación, aplicarles el Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1.993.*

(...)

*Por lo anterior, estima la Corte que el precepto parcialmente acusado, al excluir del régimen previsto por el Decreto ley 1214 de 1.990 al personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional que se vincule con posterioridad a la vigencia de la Carta Política, no quebranta el ordenamiento superior, pues al hacerlo tuvo como objetivo fundamental la aplicación para dichos servidores públicos del Sistema Integral de Seguridad Social consagrado en la Ley 100 de 1.993, **respetando los derechos adquiridos del personal vinculado con anterioridad a la vigencia de esta ley**”.*(negrillas de la Sala).

Posteriormente la Corte Constitucional estudió un tema relacionado con el anterior, como fue la constitucionalidad del aparte del inciso primero del artículo 279 que excluye de la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social a los miembros de las Fuerzas Militares, Policía Nacional y el personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1.990, a efecto de determinar si era discriminatorio que la ley preservara un régimen especial para los miembros de la fuerza pública.

En esta oportunidad la jurisprudencia reiteró que la existencia de regímenes especiales de seguridad social no vulnera en sí misma la igualdad, pues la finalidad de esas regulaciones es “la protección de los derechos adquiridos por los grupos de trabajadores allí señalados”, por lo que:

*“ ... la exclusión de los miembros de la Fuerza Pública del régimen general de seguridad social se encuentra doblemente justificada, tal y como esta Corte lo ha señalado en anteriores oportunidades, y en especial en la referida sentencia C-665/96. Así, de un lado, **se trata de proteger derechos adquiridos contemplados en los Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1.990** (Fuerzas Militares, Policía Nacional y personal civil, respectivamente). Y, de otro lado, estos regímenes tienen además un sustento constitucional expreso, ya que la Carta precisa que la ley señalará el régimen prestacional específico de estos servidores públicos (C.P. arts. 217 y 218). Por ello esta Corporación había manifestado que “Fue voluntad del Constituyente que la ley determinara un régimen prestacional especial para los miembros de la Fuerza Pública, que necesariamente debe responder a las situaciones de orden objetivo y material a que da lugar el cumplimiento de sus funciones, en los términos de los artículos 217, inciso 1° y 218, inciso 1° de la Constitución” (C-654/97). La Corte concluye que en nada vulnera la Carta que el aparte acusado excluya del régimen general de la seguridad social a los miembros de la Fuerza Pública y al personal civil de esas instituciones regido por el Decreto Ley 1214 de 1.990”* (destaca la Sala) .

Es decir, en lo referente al personal civil, si bien la Constitución Nacional no dispone un régimen prestacional propio como si ocurre con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, por remisión del Decreto Ley 1792 de 2.000 mantienen vigencia las normas relativas a los regímenes pensional, salarial y prestacional contenidas en el Decreto Ley 1214 de 1.99; el régimen pensional rige únicamente para quienes se vincularon antes del 23 de diciembre de 1.993; fecha en que entró a regir la ley 100 de 199, al personal que se vinculó a partir de la vigencia de la citada ley se le aplica el Sistema Integral de Seguridad Social.

1.3 Vigencia del régimen pensional del decreto Ley 1214 de 1.990, frente a las nuevas disposiciones sobre regímenes pensionales exceptuados y especiales de la ley 797 de 2.003.

El Congreso de la República expidió la Ley 797 de 29 de enero de 2.003, mediante la cual se reformaron algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1.993 y se dictaron disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

Al modificar el artículo 11 de la Ley 100 que fija el campo de aplicación, la nueva disposición no hace mención del artículo 279 que traía las excepciones al Sistema, señalando de manera genérica que se aplica a todos los habitantes del territorio nacional, “conservando y respetando, adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, pactos, acuerdos o convenciones colectivas de trabajo para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una Pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del régimen de Prima Media y del sector privado en general”.

Es decir, la nueva normatividad establece la aplicación del Sistema General de Pensiones a todos los habitantes del territorio, dejando a salvo las situaciones jurídicas consolidadas bajo la legislación preexistente, como lo reitera el párrafo 2° del artículo 18, al señalar:

“Para los efectos de la presente ley se respetarán y garantizarán integralmente los derechos adquiridos a quienes hoy tienen la calidad de pensionados de jubilación, vejez, invalidez, sustitución y sobrevivencia en los diferentes órdenes, sectores y regímenes, así como a quienes han cumplido ya con los requisitos exigidos por la ley para adquirir la pensión, pero no se les ha reconocido.”

En cuanto a la existencia de regímenes especiales, en la exposición de motivos del proyecto de ley se evidencia que

el propósito era restringirlos al igual que el régimen de transición, porque se consideró que generaban desigualdad frente a las normas generales del Sistema Integral de Seguridad Social, como se lee en los siguientes apartes:

“La reforma propuesta, busca una mayor equidad, solidaridad y viabilidad financiera de un nuevo sistema que le de un trato igualitario a todos los colombianos, mediante la eliminación, entre otros mecanismos, de los privilegios que actualmente gozan algunos sectores por estar exceptuados de la Ley 100 de 1.993 o por razón de disposiciones especiales del régimen de transición, como el Presidente de la República, los Congresistas, los Magistrados de las Altas Cortes, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los docentes públicos y los trabajadores de empresas del Estado como ECOPETROL, quienes representan una minoría frente al conglomerado de los trabajadores colombianos. (...) El sistema no es solidario ni equitativo, por la presencia de regímenes especiales y exceptuados que permiten que una gran minoría disfrute de unos derechos pensionales diferentes de los que tiene el resto de la población colombiana...”

En relación con el régimen de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional se previó modificarlo mediante facultades extraordinarias, aduciendo que “en momentos como los que vive la Nación, un principio básico de solidaridad y equidad, es renunciar a los privilegios pensionales que durante tantos años han tenido y que los diferencian del resto de los colombianos.

Respecto del personal civil vinculado antes de la expedición de la Ley 100, el proyecto señalaba que tendrían un ingreso base de cotización y de liquidación para calcular el valor de la pensión, igual al de los demás servidores públicos:

“A partir de la vigencia de la presente ley, el personal civil de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, vinculado con anterioridad a la Ley 100 de 1.993 tendrá un ingreso base de cotización y un ingreso base de liquidación para calcular la pensión de vejez, igual al dispuesto para los servidores públicos. En el pliego de modificaciones esta disposición se incluía como parágrafo 2° del artículo 30, mediante el cual se concedían facultades extraordinarias para modificar algunos regímenes especiales

Este parágrafo, sin embargo, no se incluyó en el proyecto finalmente aprobado, y en los antecedentes legislativos no aparece ninguna referencia sobre los motivos que llevaron al legislador a no considerarlo. Por el contrario, los demás regímenes exceptuados por el artículo 279 de la ley 100 de 1.993, fueron modificados en el siguiente sentido:

Respecto del personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 3° del artículo 17 de la ley 797 de 2.003, se expidió el Decreto ley 2070 de 25 de julio del año en curso, mediante el cual “se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”. El campo de aplicación comprende a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y a los Soldados de las Fuerzas Militares.

En relación con los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se dispuso que el régimen pensional será regulado por la ley (art. 16), y los servidores públicos de ECOPETROL que ingresen a partir de la vigencia de la ley, son afiliados obligatorios al Sistema General de Pensiones (art. 3°).

Si bien la finalidad del proyecto de ley fue restringir los regímenes exceptuados especiales que quedaron vigentes a la expedición de la ley 100 de 1.993 y el régimen de transición, no hay ninguna norma en la Ley 797 de 2.003, que modifique o derogue la disposición contenida en el artículo 279 de la ley 100 de 1.993 en relación con el personal regulado por el Decreto ley 1214 de 1.990.

La derogatoria tácita de las normas contrarias a la ley 797 que dispone el artículo 24 de ésta– no afecta la vigencia de la excepción del artículo 279 en relación con el citado personal, pues no riñe con las previsiones de la nueva regulación ni resulta contraria, porque dentro de la facultad de regulación y configuración del sistema de pensiones que tiene el legislador, bien pudo como lo hizo, mantener el régimen especial a un grupo de servidores públicos determinado, con fundamento en la protección y garantía de los derechos adquiridos de quienes a la fecha de vigencia de la ley –29 de enero de 2003–, tenían cumplidos los requisitos exigidos para adquirir la pensión. Y, aún quienes no han consolidado el derecho mantienen una expectativa legítima de llegar a constituirlo, como quiera que el ingreso al servicio oficial antes del 23 de diciembre de 1.993 les permite acceder a la pensión especial. Esto es que se benefician del régimen de transición previsto en la Ley 100 de 1993.

Si bien el artículo 58 de la Carta garantiza las situaciones particulares y concretas que se han consolidado durante la vigencia de la ley anterior la protección de las expectativas legítimas del trabajador y la interpretación más favorable, han tenido reconocimiento jurisprudencial, como lo expuso la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de los incisos 4° y 5° del artículo 36 de la ley 100 de 1.993, -que prevén la pérdida del régimen de transición por renunciar al régimen de prima media-, “siempre y cuando se entienda que estas disposiciones no se aplican a quienes habían cumplido quince (15) años o más de servicios cotizados, al momento de entrar en vigencia el sistema de seguridad social en pensiones de la Ley 100 de 1993”, precisamente por haber alcanzado ese tiempo de servicio que

representa el 75% del mínimo legal. Así dijo:

“Conforme al principio de proporcionalidad, el legislador no puede transformar de manera arbitraria las expectativas legítimas que tienen los trabajadores respecto de las condiciones en las cuales aspiran a recibir su pensión, como resultado de su trabajo. Se estaría desconociendo la protección que recibe el trabajo, como valor fundamental del Estado (C.N. preámbulo, art. 1°), y como derecho-deber (C.N. art. 25). Por lo tanto, resultaría contrario a este principio de proporcionalidad, y violatorio del reconocimiento constitucional del trabajo, que quienes han cumplido con el 75% o más del tiempo de trabajo necesario para acceder a la pensión a la entrada en vigencia del sistema de pensiones, conforme al artículo 151 de la Ley 100 de 1.993 (abril 1° de 1.994), terminen perdiendo las condiciones en las que aspiraban a recibir su pensión”

Por tanto, como la ley 797 de 2.003 no modificó ni derogó la excepción del artículo 279 respecto del personal civil regulado por el Decreto ley 1214 de 1.990, mantiene vigencia el régimen pensional especial aplicable a los servidores que ingresaron al servicio con anterioridad a la vigencia de la ley 100 de 1.993.

2. LA SALA RESPONDE

El personal civil del Ministerio de Defensa Nacional que ingresó a la Institución con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1.993 continúa regido por el régimen pensional exceptuado, contenido en el Decreto Ley 1214 de 1.990, en razón a que la Ley 797 de 2.003 no modificó ni derogó la excepción contenida en el artículo 279 de la ley 100 respecto de estos servidores.

Transcríbase a la señora Ministra de Defensa Nacional. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

SUSANA MONTES DE ECHEVERRI

JORGE MURGUEITIO CABRERA

Presidenta de la Sala

FLAVIO AUGUSTO RODRIGUEZ ARCE

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

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

