

Régimen pensional del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional.
Traslado de recursos equivalentes a los soportes de pensión

1. Reseña histórica

La Ley 50 de 1886¹ concebía a todas las pensiones del Tesoro Público como una recompensa por largos servicios a la patria, la cual, de acuerdo con su artículo 18, se otorgó a los militares de la independencia, en contraprestación por los servicios prestados.

En ese orden, al tratarse de un sistema de recompensas, en vigencia de la mencionada ley, el reconocimiento de las pensiones oficiales no requería el pago de aportes en efectivo por parte del servidor público y dichas pensiones quedaban a cargo del Tesoro Público.

Posteriormente, este beneficio otorgado, en principio, a los militares, se hizo extensivo al personal civil del Ministerio de Guerra, hoy Ministerio de Defensa Nacional, mediante el artículo 26 de la Ley 6 de 1945², según el cual «las condiciones de trabajo, prestaciones y garantías para empleados y obreros del ramo de Guerra, se regularán exclusivamente por las disposiciones de dicho ramo».

Más adelante, en relación con el régimen de personal y prestacional aplicable al personal civil de la Policía Nacional, con los artículos 7 y 13 de la Ley 72 de 1947³ se le empezó a reconocer a dicho personal el derecho a gozar de algunas prerrogativas especiales, al considerarlos, para algunos efectos prestacionales, como personal uniformado.

Ahora bien, aunque existía normativa que regulaba el régimen prestacional aplicable al personal civil, fue solo con la expedición del Decreto Ley 2339 de 1971⁴ que se incorporó en un mismo estatuto el régimen aplicable al personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional; asimismo, se le otorgó el derecho a una pensión mensual vitalicia de jubilación a cargo del Tesoro Público.

En ese orden, se expidió el Decreto Ley 1214 de 1990⁵, por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, el cual se desarrollará en el siguiente acápite.

Finalmente, la Sala se pronunció en concepto 1752 del 30 de noviembre de 2006⁶ en el que, frente a los aspectos relevantes del régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, señaló lo siguiente:

En vigencia de la Constitución de 1886, era viable establecer pensiones y prestaciones que total o parcialmente fueran asumidas por el Tesoro Público, teniendo en cuenta, únicamente, el servicio prestado que hacían parte de regímenes especiales o de excepción y se conservaron aún en vigencia de las Leyes 6 de 1945 y 4ª de 1966, a partir de las cuales, se inició en Colombia la organización del sistema de seguridad social basado en el régimen de aportes, cuyo desmonte gradual ha obedecido a diversas causas, entre otras, a la crisis financiera del sistema pensional, que llevó al legislador en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, a limitar el campo de aplicación de los mismos y, en el Acto Legislativo No. 1 de 2005 a elevar a rango constitucional la obligación de garantizar la sostenibilidad financiera de dicho sistema.

¹ Ley 50 de 1886. «Que fija reglas sobre concesión de pensiones y jubilación».

² Ley 6 de 1945. «Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo».

³ Ley 72 de 1947. «Por la cual se modifican los artículos 19 y 25 de la Ley 74 de 1945, y se dictan otras disposiciones relacionadas con las prestaciones sociales del personal uniformado y civil de la Policía Nacional y otras Cajas de Previsión Social».

⁴ Decreto Ley 2339 de 1971. «Por el cual se dicta el Estatuto de personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional».

⁵ Decreto Ley 1214 de 1990. «Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional». Derogado parcialmente por el artículo 114 del Decreto 1792 de 2000, con excepción de los aspectos relacionados a los regímenes pensional, salarial y prestacional.

⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1752 del 30 de noviembre de 2006. Rad. 110010306000200600058.

En consecuencia, es claro para la Sala que el régimen pensional de cobija a los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional vinculados con anterioridad a la vigencia de la ley 100 de 1993, no genera en cabeza de los mismos obligación alguna de cotizar al sistema, por tanto, el pasivo pensional que se genera por concepto de los servicios prestados a dichas entidades debe financiarse con cargo a los recursos presupuestales que se aprueben para ese efecto.

2. Régimen pensional del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993⁷, el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que se vincule con anterioridad a la vigencia de dicha ley se rige por el marco normativo del Decreto Ley 1214 de 1990⁸, esto es, se le aplica el régimen exceptuado contenido en esta última normativa.

El artículo 98 del Decreto Ley 1214 de 1990 dispone que los empleados públicos del Ministerio de Defensa o de la Policía Nacional tienen derecho a una pensión de jubilación que estará a cargo del Tesoro Público. Al respecto, el mencionado artículo señala:

Artículo 98. Pensión de jubilación por tiempo continuo. El empleado público del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que acredite veinte (20) años de servicio continuo a éstas, incluido el servicio militar obligatorio, hasta por veinticuatro (24) meses, prestado en cualquier tiempo, tendrá derecho a partir de la fecha de su retiro, a que por el Tesoro Público se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del último salario devengado, cualquiera que sea su edad, tomando como base las partidas señaladas en el artículo 103 de este Decreto.

Parágrafo. Para los reconocimientos que se hagan a partir de la vigencia del presente Decreto, se entiende por tiempo continuo, aquel que no haya tenido interrupciones superiores a quince (15) días corridos, excepto cuando se trate del servicio militar.

Adicionalmente, en relación con la pensión de jubilación por aportes, el artículo 100 dispuso:

Artículo 100. Pensión por aportes. A partir de la vigencia del presente Decreto, conforme al artículo 7º. de la Ley 71 de 1988, los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que acrediten veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las Entidades de Previsión Social o de las hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de esta prestación y determinará las cuotas partes que correspondan a las entidades involucradas.

Parágrafo. Para el reconocimiento de la pensión de que trata este artículo, a las personas que a la fecha de vigencia del presente Decreto, tengan diez (10) o más años de afiliación en una o varias de las entidades y cincuenta (50) años o más de edad si es varón o cuarenta

⁷ Artículo. 279.- 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 1990, con excepción de aquél que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, ni a los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.

⁸ Decreto Ley 1214 de 1990. «Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional». Derogado parcialmente por el artículo 114 del Decreto 1792 de 2000, con excepción de los aspectos relacionados a los regímenes pensional, salarial y prestacional.

y cinco (45) años o más si es mujer, continuarán aplicándose las normas de los regímenes actuales vigentes.

Sobre esta última pensión, la Sala de Consulta y Servicio Civil emitió el concepto 1752 del 30 de noviembre de 2006, en el cual sostuvo lo siguiente:

La reseña anterior, permite a la Sala afirmar que en vigencia de la Constitución de 1886, era viable establecer pensiones y prestaciones que total o parcialmente fueran asumidas por el Tesoro Público, teniendo en cuenta, únicamente, el servicio prestado que hacían parte de regímenes especiales o de excepción y se conservaron aún en vigencia de las Leyes 6 de 1945 y 4ª de 1966, a partir de las cuales, se inició en Colombia la organización del sistema de seguridad social basado en el régimen de aportes,⁹ cuyo desmonte gradual ha obedecido a diversas causas, entre otras, a la crisis financiera del sistema pensional, que llevó al legislador en el artículo 279 de la ley 100 de 1993, a limitar el campo de aplicación de los mismos y, en el Acto Legislativo No. 1 de 2005 a elevar a rango constitucional la obligación de garantizar la sostenibilidad financiera de dicho sistema.

En consecuencia, es claro para la Sala que el régimen pensional que cobija a los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional vinculados con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, no genera en cabeza de los mismos obligación alguna de cotizar al sistema, por tanto, el pasivo pensional que se genera por concepto de los servicios prestados a dichas entidades debe financiarse con cargo a los recursos presupuestales (sic) que se aprueben para ese efecto.

De acuerdo con lo anterior, en lo que respecta al régimen exceptuado de los empleados civiles del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, no les asiste ni al empleado ni al empleador la obligación de cotizar al sistema; razón por la cual, el pasivo pensional generado por ese concepto quedaría a cargo de los recursos del presupuesto nacional.

Es importante destacar que este régimen exceptuado se mantuvo, exclusivamente, con el fin de proteger los derechos adquiridos del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional; motivación que difiere para el caso del personal uniformado que se encuentra en una situación legal y fáctica diferente. Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-888 de 2002, expuso lo siguiente:

[...].

Se trata de regímenes especiales incomparables, entonces, es que el propio legislador así lo determinó. En efecto, el tenor literal de la norma transcrita marca una diferencia tajante entre el régimen de los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, por un lado, y el personal regido por el Decreto 1214 de 1990, por otro, es decir, el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional. Pero no sólo se trata de una cuestión gramatical. Las razones para excluir del régimen general de la Ley 100 de 1993 a uno y otro grupo son diferentes y, en consecuencia, los efectos normativos en uno y otro caso también son distintos.

Mientras que a los primeros se les excluye del régimen general por mandato constitucional, a los segundos se les excluye para únicamente salvaguardar los derechos adquiridos. Es decir, mientras que todos los miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional quedan excluidos total y definitivamente del régimen prestacional general, sin importar cuando se vincularon a la institución, en el caso del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional sólo se excluyó a aquellas personas que al momento de ser expedida la Ley 100 de 1993, se encontraban cobijados por el Decreto Ley 1214 de 1990.

En ese orden, en relación con el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, la Sala concluye lo siguiente:

⁹ Cita original 7: Arenas, Monsalve, Gerardo. El Derecho Colombiana a la Seguridad Social. Primera Edición. 2006. Ed. Legis.

- Al personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, se le aplica el régimen exceptuado contenido en el Decreto Ley 1214 de 1990 y, en consecuencia, ni el empleador ni el empleado tienen la obligación de cotizar al sistema de seguridad social; razón por la cual, dicha cotización queda a cargo de la Nación.
- El personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional vinculado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993, se encuentra sujeto al régimen general de seguridad social y, en consecuencia, debe cumplir con la obligación de cotizar al sistema, en los términos preceptuados por dicho sistema.

3. Traslado de recursos en los casos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional

Es importante señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ley 1792 de 2000¹⁰, «el servicio que prestan los servidores públicos civiles o no uniformados es esencial para el cumplimiento de las funciones básicas del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, esto es, la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional».

En ese orden, el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional presta un servicio esencial a la Nación, por lo que la financiación de la pensión a la que se tenga derecho por el tiempo del mencionado servicio le corresponde a esta, mediante la emisión de un bono pensional.

En ese sentido, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo del artículo 18 del Decreto 1748 de 1995¹¹, las entidades empleadoras a las que hace referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, esto es, el Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, solo pueden expedir bonos o asumir cuotas partes pensionales. Sobre el particular, el mencionado párrafo dispone lo siguiente:

Artículo 18. Regímenes pagadores de pensiones.

[...]

Parágrafo. Las entidades empleadoras referidas en el Artículo 279 de la ley 100 de 1993 expedirán bonos o asumirán cuotas partes de acuerdo con las reglas generales del presente Decreto.

No obstante lo anterior, cuando el pasivo pensional del personal civil con régimen exceptuado subsiste a cargo del empleador (Ministerio de Defensa, Fuerzas Militares y Policía Nacional) y a favor del empleado, pero este no puede ser cubierto mediante la expedición de bonos pensionales, tal situación no puede convertirse en obstáculo para el reconocimiento del derecho a acceder a la pensión, por lo que estas obligaciones económicas quedan a cargo del Tesoro Público, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cartera que debe efectuar el traslado de las cotizaciones correspondientes.

En relación con el traslado de las cotizaciones, el artículo 4 del Decreto 1051 de 2014¹², compilado en el artículo 2.2.16.1.18 del Decreto 1833 de 2016¹³, señala lo siguiente:

Artículo 2.2.16.1.18. Traslado de cotizaciones simultáneas a cajas, fondos o entidades de previsión después de la fecha de corte del bono pensional. Los periodos cotizados a las cajas o fondos de previsión o servidos a una entidad pública con posterioridad a la fecha de corte del bono pensional, deberán ser trasladados a la administradora de pensiones responsable del reconocimiento de las prestaciones a que haya lugar. El traslado se efectuará por el

¹⁰ Decreto Ley 1792 de 2000. «Por el cual se modifica el Estatuto que regula el Régimen de Administración del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional, se establece la Carrera Administrativa Especial».

¹¹ Decreto Ley 1748 de 1995. «Por el cual se dictan normas para la emisión, cálculo, redención y demás condiciones de los bonos pensionales y se reglamentan los Decretos leyes».

¹² Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se dictan normas para la liquidación y pago de los bonos pensionales.

¹³ Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.

valor equivalente a las cotizaciones para financiar la pensión de vejez, que se hubieren efectuado, sin que sumadas las mismas excedan el tope máximo legal de cotización, actualizadas con la rentabilidad acumulada durante el respectivo periodo de las reservas para pensión de vejez del ISS, hoy Colpensiones, o en su defecto la informada por la Superintendencia Financiera de Colombia para los periodos respectivos. Este cálculo se realizará conforme con las fórmulas de cálculo para un bono pensional tipo A modalidad 1¹⁴.

Por último, la competencia del Ministerio de Hacienda para efectuar las apropiaciones y posterior traslado de las cotizaciones pensionales encuentra sustento normativo en la función general otorgada a dicha cartera, en cabeza del ministro, contenida en el artículo 40 del Decreto 111 de 1996¹⁵38, según la cual le corresponde tomar las decisiones que en materia fiscal deba adoptar el Gobierno nacional. Al respecto, el mencionado artículo dispone lo siguiente:

Artículo 40. Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Para efectos previstos en el artículo 115 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal, tendrá que actuar como parte del Gobierno Nacional.

Por todo lo anterior, la Sala concluye que efectuar las apropiaciones presupuestales y el posterior traslado de los recursos equivalentes a los aportes de pensión por los periodos posteriores a la fecha de corte del bono, del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional al que le aplique el régimen exceptuado, es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁴ Según el glosario de términos de los bonos pensionales de la página oficial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Bonos Pensionales Tipo A modalidad 1 es la «Designación dada a los bonos pensionales que se expiden a aquellas personas que se trasladen al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y cuya historia laboral válida para bono pensional comienza después del 30 de junio de 1992».

¹⁵ ³⁸ «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuestal».