



Senador Camilo Romero

PROYECTO DE LEY No 88 DE 2013

“Por el cual se reajusta la mesada pensional de los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO 1º.- La mesada pensional de los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional se reajustaran a partir de entrada en vigencia de la presente ley, de acuerdo con los siguientes porcentajes:

1. Para los funcionarios que adquirieron el derecho a la pensión antes del 31 de diciembre de 1990 el incremento será de un diez por ciento (10%)
2. Para los funcionarios que adquirieron el derecho a la pensión entre el 1 de enero de 1991 y el 31 de diciembre del 2000, el incremento será de un siete por ciento (7%)
3. Para los funcionarios que adquirieron el derecho a la pensión entre el primero de enero de 2001 y el 31 de diciembre del 2012, el incremento será de un cinco por ciento (5%)

ARTICULO 2º. - El reajuste ordenado en el artículo anterior se aplicará igualmente a las pensiones sustitutivas en invalidez.

ARTICULO 3º.- La presente Ley rige a partir de la fecha de sus promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

CAMILO ROMERO
Senador de la República



Senador Camilo Romero

Bogotá D.C. 11 de Septiembre de 2013

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley

El presente con el fin de radicar el Proyecto de Ley “Por el cual se reajustan las pensiones de los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional”, con el fin de que surta su respectivo trámite al interior del Congreso de la República.

Cordialmente,

CAMILO ROMERO
Senador de la República



Senador Camilo Romero

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No 88 DE 2013

“Por el cual se reajustan las pensiones de los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional”

En primera instancia, me permitiré hacer un breve recuento de la forma en la que se hizo el estudio que nos permitió concluir que, año tras año los empleados civiles del Sector Defensa han venido sufriendo una desmejora salarial y por ende pensional, con respecto a funcionarios de rango equivalente vinculados a otros sectores del Gobierno Nacional, tesis que motivó la presentación del presente Proyecto de Ley.

La investigación empezó con la recolección de la normatividad que regulaba el tema salarial y prestacional de los empleados civiles del Ministerio de Defensa, partiendo desde la ley 2ª de 1945 hasta el presente año. Así mismo, se obtuvo la información correspondiente a los salarios del Ministerio de Defensa desde el año 1978, y de las normas sobre salarios de los demás empleados públicos, teniendo en cuenta que el estudio debía tener como base un ejercicio normativo comparativo principalmente con empleados de los demás Ministerios del Gobierno, por ser los que mayor equivalencia presentaban.

Teniendo en cuenta estos documentos, entre otros, se pudo determinar que los aumentos anuales fueron bien aplicados y en su mayoría el ingreso pensional ha mantenido al menos un poder adquisitivo constante.



Senador Camilo Romero

Se realizaron diversas investigaciones y comparaciones de situaciones con otros empleados públicos, que no daban resultado alguno que nos permitiera obtener un sustento razonable y sólido para explicar la diferencia salarial entre unos y otros. Logramos determinar, en efecto, que las pensiones de los empleados civiles del Ministerio, retirados, son inferiores, generalmente porque siendo la base de tales pensiones el sueldo al momento del retiro, dicha asignación básica ha sido inferior en el Ministerio de Defensa, comparado con la correspondiente base salarial de los demás funcionarios de la Rama Ejecutiva del poder público.

Más aún, de manera discriminatoria, los rangos de salarios en todos los años de los empleados de Ministerio de Defensa Nacional, son inferiores a aquellos determinados para los empleos equivalentes en otros Ministerios.

Pero además, se presenta otra situación que ha venido haciendo que las pensiones de los empleados civiles del Ministerio de Defensa sean inferiores a aquellas de los empleados retirados de otros Ministerios, ya que sin razón legal, y contrariando el principio de igualdad, la nomenclatura de los empleos de los demás Ministerios y la asignación de salarios tiene un rango superior más alto a aquella fijada para Mindefensa.

Para efectos de este proyecto de ley, se hicieron estudios comparativos con la situación de otros Ministerios desde el punto de vista salarial; se estableció una tabla en la que tomando en cuenta las distintas categorías de empleos, como son para el Ministerio de Defensa, los auxiliares, adjuntos y especialistas del primero y el segundo grupo, se equipararon según el sueldo con las nomenclaturas generales de otros Ministerios, tomando en principio el año 1978, en el que se encontró identidad del Administrativo grado 3 (régimen general) con el Auxiliar Segundo del Ministerio de Defensa Nacional según los sueldos y categoría técnica profesional; igualmente se fueron estableciendo equivalencias de los adjuntos con los técnicos y de los profesionales con los especialistas Jefe, Asesor Primero y Segundo del sector Defensa.

Senador Camilo Romero

Como ejemplo de ello, anoto, que entre otros, el rango de los profesionales para el año 1978 en los demás Ministerios, pueden alcanzar en la categoría mas alta de un sueldo base hasta de \$ 15.500 mientras que un profesional en Mindefensa solo puede ganar máximo \$3.600. Para el año 2007, este mismo profesional en otro Ministerio puede alcanzar un sueldo base de \$ 1.591.093,00 mientras que en Mindefensa solo puede llegar a un salario base de \$ 434.192. Se repite la situación con los administrativos, para quienes en el año de 1978 el salario máximo llegaba a \$ 23.500 (nivel profesional) en los demás Ministerios, mientras que en Mindefensa solo podían alcanzar la suma de \$ 11.300; Igual situación se presenta en relación a los Técnicos que para dicho año, en los otros Ministerios podían alcanzar un salario de \$ 16.500 mientras que los Especialistas (que según las funciones serían el rango equivalente) solo podían llegar a un salario base de \$ 7.800. Para el año 2007, los Técnicos de otros Ministerios podían tener un salario máximo de \$ 1.607.040 mientras que en Mindefensa solo era de \$ 434.192. Los Administrativos de otros Ministerios para dicho año, alcanzaban un salario máximo de \$ 1.591.093 y en Mindefensa solo de \$ 434.192.

Para tratar de nivelar un poco las mesadas pensionales de los empleados públicos, el Gobierno Nacional expidió la Ley 4 de 1976, procurando aumentos anuales en las pensiones oficiales, lo cierto es que mientras que dicho aumento era aproximadamente del 50% del salario mínimo, las pensiones quedaban afectadas por la pérdida del valor adquisitivo que en muchos años alcanzó guarismos superiores al 20%, lo que implicó una disminución del valor real en términos adquisitivos de la pensión. Esta afectación era para todos los ex empleados del Estado, pero se daban las diferencias anteriormente señaladas, ya que empleados ajenos al sector defensa seguían con la posibilidad de un aumento del salario máximo, al igual que de un cargo de mayor jerarquía y por ende de mayores ingresos.

Esta situación se hace aún más rígida, si se tiene en cuenta que al no existir un régimen de carrera administrativa en Mindefensa, los ascensos eran potestativos de la administración y además discrecionales, mientras que en los demás Ministerios, por la existencia de un sistema de carrera,

Senador Camilo Romero

debían darse los ascensos regularmente, conforme a la regulación propia de dicho sistema. Entonces, los funcionarios del Ministerio de Defensa, durante largos años de servicio, en muchos casos permanecieron sin ascenso alguno, y en el mejor de los casos con uno o dos ascensos, situación que les impedía mejorar su remuneración salarial, aspecto que como ya hemos mencionado, es la base para la asignación de la mesada pensional. Solo hasta el año 2006, se estableció un sistema de carrera para el sector defensa, con la expedición de la Ley 1033 “Por la cual se establece la Carrera Administrativa Especial para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política”.

En tal virtud, se expidió en el año 2007 el decreto 091, en el cual se estableció el sistema especial de carrera del sector defensa, bajo el entendido que el Sector Defensa está integrado por el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como por sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas.

Así las cosas, las exiguas mesadas pensionales que perciben los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa, difícilmente les permiten sobrevivir económicamente, peor aun cuando su poder adquisitivo se ve permanentemente disminuido por los fenómenos inflacionarios y devaluacionistas; adicionalmente, hay que tener en cuenta que la mesada pensional también sufre descuentos propios para salud y en ocasiones para mantener afiliaciones a algunas entidades, por lo que el valor de la pensión se puede ver menguado incluso hasta en un 25%. Entonces - y con la claridad de que por la edad de un pensionado es casi imposible conseguir ingresos adicionales -, es fácil deducir que la mesada pensional en la mayoría de los casos es insuficiente para cubrir gastos propios de subsistencia, tales como alimentación, vivienda, transporte, vestido, salud, entre otros.

Objeto del Proyecto de Ley



Senador Camilo Romero

Teniendo en cuenta la situación descrita, el objeto principal del presente proyecto de ley es permitir que se dé cumplimiento y se aplique el principio de igualdad establecido en el art. 13 C.N. para el caso de los pensionados de la Rama Ejecutiva, de la cual hacen parte los empleados civiles del Ministerio de Defensa, que se reitera, están en una situación pensional muy inferior a los demás ex funcionarios equivalentes de los otros Ministerios.

Se presentan entonces en la propuesta diferentes posibilidades de aumento teniendo en cuenta el año de retiro, ya que en primer lugar el personal civil anotado ha visto afectado su ingreso pensional con mayor o menor intensidad dependiendo de los aumentos comparativos del salario, el cual sirve de base para determinar el monto pensional, y en segundo lugar por la diferencia salarial que se presenta con los otros cargos de la Rama Ejecutiva.

Fundamento Normativo

La Carta Política del 91, establece como uno de sus principios fundantes la igualdad; en este sentido, su artículo 13 contempla que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, que recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Aclara además que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Adicionalmente, el artículo 53 superior, establece algunos principios mínimos fundamentales a la hora de erigir una política laboral, entre los que se incluyen los siguientes: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; y primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales.

Senador Camilo Romero

Sin embargo, la Constitución del 91 queda rezagada frente a la situación pensional de los empleados civiles del Ministerio de Defensa, porque mientras que en ella se garantiza la aplicación del principio de igualdad y otros derechos mínimos como el de una vida digna, el derecho a la vivienda, a la recreación, entre otros, lo cierto es que estos derechos se tornan utópicos frente a una realidad salarial y pensional irrisoria, aunado a que dichos funcionarios tienen un servicio de especial riesgo y disponibilidad que ameritan un trato diferente.

Es válido reconocer que por la especialidad del servicio, el sector defensa cuenta con un régimen especial en cuanto al tema salarial, prestacional y pensional tanto de sus militares como de los funcionarios civiles. Sin embargo, bajo el amparo de esa distinción, no pueden vulnerarse ni menoscabarse derechos de los trabajadores; la lógica debe funcionar al contrario, al ser los funcionarios que más riesgos corren por la naturaleza de sus labores, deben contar con mejores y mayores garantías laborales.

Al respecto, la Sentencia nº 70001-23-31-000-1997-6929-01(3229-99) de Consejo de Estado - Sección Segunda, de 22 de Febrero de 2001 afirma lo siguiente:

“En sana lógica a las excepciones en la aplicación de la ley general en virtud de la existencia de normas especiales debe recurrirse solo en tanto la norma especial resulte más favorable que la general. Lo contrario implicaría que una prerrogativa conferida por la ley a un grupo de personas se convierta en obstáculo para acceder a los derechos mínimos consagrados en la ley para la generalidad”.

Pero aún más, en interpretación de la Constitución la Corte ha pregonado el derecho de igualdad de los pensionados, aun tratándose de aquellos excepcionados del régimen general. Así en sentencia C-461 del 12 de octubre de 1995, precisó:

“...El establecimiento de regímenes pensionales especiales, como aquellos señalados en el artículo 279 de la Ley 100, que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que

Senador Camilo Romero

cobija. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta...”

“No puede ser admisible que se excluya a un grupo de pensionados de un beneficio que se otorga a la generalidad del sector y que tiende al desarrollo de un derecho constitucional, por simples consideraciones subjetivas que no encuentran asidero en los principios y valores constitucionales. Como en forma reiterada lo ha manifestado la Corte, el derecho a la igualdad se traduce en una garantía que impide a los poderes públicos tratar de manera distinta a quienes se encuentran en iguales condiciones. En consecuencia la norma que estudia la Corte, configura una discriminación que atenta contra el principio de igualdad consagrado en el art. 13 de la carta política...”

Los empleados civiles del Ministerio de Defensa, según lo dispuesto en la ley 68 de 1968, se consideran parte integrantes del personal de las Fuerzas Militares, lo que implicaba la sujeción a un sistema militar estatizado, justificable por trabajar precisamente con un estamento militar, lo que sustenta la permanente disponibilidad y el uso del uniforme en determinadas condiciones. Esta normatividad se reitera en el DR 351/64.

Ahora bien, el DL 2339/71 derogó expresamente esta normatividad, pero cabe preguntarse si las facultades otorgadas en el año 1970 eran suficientes para ello, y por ello cabría bajo la excepción de inconstitucionalidad, argumentar su vigencia aun para estas épocas.

Esta situación parece ser el fundamento para que los salarios y la nomenclatura utilizada para los empleados civiles del Ministerio de Defensa, fuera especial, lo que dio como resultado una desigualdad frente a los demás empleados del ejecutivo en cuanto a la remuneración básica salarial.

Justificación y antecedentes

Senador Camilo Romero

Los empleados civiles del Ministerio de Defensa, al menos hasta el año 1999, estaban sujetos al uso de uniforme militar, para realizar actividades casi permanentes en misión de acompañamiento de la tropa de personal militar, ya sea en condiciones de conductores, mecánicos o profesionales especialmente del área de la salud, lo que implicaba un riesgo permanente similar al del personal militar; según varios testimonios, incluso en ocasiones debían permanecer por varios días y prácticamente las 24 horas, en comisiones en distintas regiones del país, en las mismas condiciones del personal uniformado. Con posterioridad al año 1999, se eliminó la exigencia del uso de uniforme militar a los funcionarios civiles del sector, sin embargo, el personal estaba obligado al acompañamiento militar, por lo cual seguían compartiendo con ellos el riesgo propio de la actividad a su cargo.

El personal civil del Ministerio de defensa, igualmente por la especialidad de la actividad ministerial, debía permanecer disponible las 24 horas del día, los siete días de la semana, situación que en medio de las condiciones de orden público del país, y las exigencias de los servicios prestados por el Ministerio, implicaba una recurrente prestación de servicio con base en tal disponibilidad. Quedaba sujeto igualmente el personal civil del Ministerio de defensa a permanentes traslados hacia los distintos batallones que se encontraban dispuestos en todo el territorio nacional, lo que implicó en la mayoría de los casos dificultades en sus relaciones familiares, e incluso la separación familiar por el tiempo de traslado, situación que no se presenta de manera general para los demás funcionarios de los ministerios, salvo contadas excepciones.

Las pensiones del personal civil del Ministerio de Defensa comparativamente son inferiores a las demás pensiones de los exempleados de la Rama Ejecutiva, en primer lugar porque los reajustes para este personal son inferiores a los otorgados para los empleados de los otros Ministerios, dando como resultado una base salarial inferior en algunos casos hasta en un 50% con relación a funcionarios de su misma categoría en otros ministerios, según se comprueba en el cuadro adjunto que se elaboró con la premisa de que la nomenclatura de estos empleos en el Ministerio es especial, por lo que se tuvieron en cuenta las distintas categorías, esto es, las del personal administrativo,



Senador Camilo Romero

técnico y profesional de los demás Ministerios que se compararon con las categorías del personal civil del Ministerio de defensa, atendiendo el nivel de salario desde el año 1978 hasta el año 2008, como ya lo hemos mencionado.

En algunos años, no se dan aumentos para los empleados civiles del sector defensa, mientras que para el resto de los empleados de otros Ministerios, se da el aumento anual (como puede observarse para el año 1979, en el cual mientras que los aumentos generales para los otros Ministerios, en las categorías antes indicadas, van de un 18% al 24%, en el sector defensa no se registra aumento) Se inicia así un proceso discriminatorio y desigual inaceptable en la asignación salarial, lo cual finalmente afecta la situación pensional del personal civil del Ministerio de Defensa.

Para el año 1980, si bien se produjeron aumentos para el personal civil del Ministerio de Defensa e igualmente para el personal de otros ministerios, estos aumentos fueron entre 16% y 22% menores en Mindefensa, con respecto a aquellos otorgados en las otras entidades de la Rama Ejecutiva. Lo mismo sucedió en los años 1981, 1982 y 1983.

En el año 1984 se presenta un aumento ligeramente mayor para el personal civil del Ministerio de Defensa, entre el 1% y el 4% para algunos cargos, pero para otros se presenta un menor porcentaje de un aumento que para los demás empleados de la Rama Ejecutiva, con una clara desigualdad.

Para el año 1989, la diferencia en la base salarial es abismal, a tal punto que en varios de los rangos del Ministerio de Defensa el salario es apenas el 50% del sueldo base del personal equivalente en otros Ministerios, lo que necesariamente afecta a aquellos que se pensionaron por estos años.

Para las vigencias subsiguientes la tendencia se mantiene, con algunas modificaciones que disminuyen las diferencias.

La realidad de la situación de los pensionados del Ministerio de Defensa, y en especial de aquellos retirados hace ya algunos años, justifica la presentación de este proyecto de ley que permitirá un ajuste, que aunque limitado debido a las dificultades presupuestales que el Gobierno argumenta,



Senador Camilo Romero

responde a criterios de justicia e igualdad, frente a las garantías de quienes fueron trabajadores del Ministerio de Defensa, y lograron consolidar un derecho pensional.

Por las anteriores razones, solicito a los H. Congresistas aprobar en la forma propuesta el reajuste pensional para los ex empleados civiles del Ministerio de Defensa.