

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,
Honorable Senador
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8 — 68
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2023-058505
Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2023 15:19

Radicado entrada
No. Expediente 49409/2023/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 135 de 2022 Senado *“Por medio de la cual se establecen criterios sobre el reajuste de la prima de actividad para los agentes de la Policía Nacional, de conformidad con lo estipulado en el artículo 113 de la Ley 2294 de 2023”*.

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto equiparar el porcentaje de la prima de actividad como partida computable de los agentes de policía en asignación de retiro o pensión, con respecto de los que en el mismo escalafón la adquirieron antes y después de 31 de diciembre de 2004, conforme a lo dispuesto por el Decreto 1213 de 1990¹ y por la Ley 923 de 2004².

Particularmente, el proyecto de ley en sus artículos 2 y 3 propone lo siguiente:

“Artículo 2. El artículo 30 del Decreto 1213 de 1990 quedará así:

ARTÍCULO 30. PRIMA DE ACTIVIDAD. Los Agentes de la Policía Nacional en servicio activo y asignación de retiro o pensión, tendrán derecho a una prima mensual de actividad, que será equivalente al treinta por ciento (30%) del sueldo básico al ingreso al escalafón y se aumentará en un cinco por ciento (5%) por cada cinco (5) años de servicio cumplido.

Artículo 3. Los Agentes de la Policía Nacional con Asignación de Retiro o Pensión de Invalidez o sus beneficiarios y los beneficiarios de la Pensión de sobrevivientes, obtenida antes del 31 de diciembre de 2004, tendrán derecho al reajuste y pago de la prima de

¹ Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Agentes de la Policía Nacional.

² Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política

Continuación oficio

actividad, en los términos de la Ley 923 de 2004, el Artículo 30 del Decreto 1213 de 1990 y el Artículo 1 de la presente Ley.

Parágrafo. El reajuste y pago de la Prima de Actividad devengada en servicio activo PARA EFECTOS FISCALES en ningún caso será retroactivo, y se empezará a RECONOCER Y pagar a partir de la expedición de la presente Ley.”

En este sentido, es importante mencionar que la implementación de este proyecto produce impacto fiscal, ya que aumenta el monto de la asignación de retiro a reconocer y a pagar para la población de agentes de Policía. Con el fin de estimar el impacto fiscal de la propuesta, es preciso destacar que conforme a la legislación existente y teniendo en cuenta que actualmente se proyecta al cierre de la vigencia fiscal de 2023, una población en el grado de Agentes de 63.311 a quienes se reconoce y paga la asignación de retiro, la población que de acuerdo a lo indicado por el artículo 3 de la iniciativa obtuvo el retiro antes de 31 de diciembre de 2004 sería de 37.378 personas, a quienes se les incluiría la prima de actividad como partida computable en el cálculo de la asignación de retiro.

Es así que a precios de 2023 la propuesta tendría un impacto fiscal *adicional* de **\$186.208 millones, incrementándose de \$1.237.481 millones a \$1.423.689 millones anuales**, tal como se observa a continuación en el cuadro 1:

Cuadro 1

Concepto	Población	Costo Anual Actual	Costo Anual PL 135	Diferencia
Asignaciones de Retiro	37.378	\$ 1.237.481.195.956	\$ 1.423.689.753.758	\$ 186.208.557.801

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Por otra parte, es importante señalar que el presente proyecto de Ley impactaría los ingresos previstos para la Policía Nacional—Salud, en tanto que aumentaría el aporte a salud, al tener en cuenta la prestación objeto de este proyecto de ley, como parte de la liquidación de asignación de retiro, conllevando *costos adicionales* por **\$13.566 millones** a precios de 2023, así:

Cuadro 2

Concepto	Población	Costo Anual Actual	Costo Anual PL 135	Diferencia
Servicios Médicos	37.378	\$ 90.159.344.277	\$ 103.725.967.774	\$ 13.566.623.497

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Continuación oficio

Por otro lado, este Ministerio encuentra relevante resaltar el siguiente aparte que se describe en la exposición de motivos de la ponencia propuesta para segundo debate, que al literal señala:

" De acuerdo con las cifras de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR, 42.624 agentes actualmente tienen el derecho adquirido de la Prima de Actividad, pero de éstos solo 4.907 (11.51%) tienen "el treinta por ciento (30%) del sueldo básico al ingreso al escalafón y se aumentará en un cinco por ciento (5%) por cada cinco (5) años de servicio cumplido", mientras que los 37.716 agentes restantes – que adquirieron la Asignación de Retiro antes del 1 de enero de 2005- tienen un porcentaje variable y menor al treinta por ciento mencionado, que precisamente –reiteramos- se convierte en el objeto de este proyecto de ley.

*El costo fiscal –en términos estrictamente numéricos- no es tan significativo, porque pasaríamos de \$107.673 millones de pesos anuales, a \$159.307 millones de pesos anuales. Es decir, tendría un costo adicional de \$51.634 millones de pesos anuales, lo que equivale sin duda a una cifra no tan significativa, frente a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, frente a la **Equidad Prestacional y de Bienestar social en los diferentes rangos de la Policía Nacional**", planteada en el Artículo 113 de Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo".*

Respecto de las cifras descritas en la exposición de motivos, es preciso indicar que las mismas difieren de las cifras que reporta Casur al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo tanto, se recomienda su actualización teniendo en cuenta la población de agentes (titulares y beneficiarios), el costo actual de la Prima de Actividad y su costo total una vez calculado el incremento propuesto en el presente proyecto de ley.

Por otra parte, puede tener implicaciones jurídicas considerables en el futuro de acuerdo con el principio de oscilación previsto por el Decreto 1213 de 1990, que reza:

"Artículo 110.— Oscilación de asignaciones de retiro y pensiones. Las asignaciones de retiro y pensiones de que trata el presente Decreto, se liquidarán tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para un agente y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 de este Estatuto; en ningún caso aquéllas serán inferiores al salario mínimo legal. Los agentes o beneficiarios no podrán acogerse a normas que regulen ajustes prestacionales en otros sectores de la Administración Pública, a menos que así lo disponga expresamente la Ley."

Teniendo en cuenta lo anterior, al hacerse extensivo el proyecto de ley a la totalidad de la población, es decir, 63.311 agentes en retiro y beneficiarios, el impacto fiscal sería por **\$315.401 millones adicionales** en asignaciones de retiro y por **\$22.979 millones** en los aportes para salud, tal como se muestra a continuación:

Continuación oficio

Cuadro 3.

Concepto	Población	Costo Anual Actual	Costo Anual PL 135	Diferencia
Asignaciones de Retiro	63.311	\$ 2.096.050.403.906	\$ 2.411.451.174.492	\$ 315.400.770.586
Servicios Médicos		\$ 152.712.243.713	\$ 175.691.442.713	\$ 22.979.199.000

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Dadas las implicaciones fiscales de las propuestas de la iniciativa, es importante resaltar la necesidad de que los autores y ponentes den cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual se establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Es preciso señalar que las apropiaciones presupuestales que se puedan derivar como consecuencia de los mandatos legales propuestos tendrían que realizarse de conformidad con las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida, principalmente, en el Decreto 111 de 1995³, el cual expresamente señala en su artículo 39 que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del presupuesto general de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el plan nacional de inversiones. De suerte que, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Adicionalmente, se debe resaltar que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, le corresponde al Gobierno nacional presentar a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto, el cual contiene el plan financiero, el programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit programático, los resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, entre otros, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico.

En tal virtud, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme lo exige el artículo 4 de la Ley citada y el artículo 346 de Carta Política.

³ "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 presupuesto".

Continuación oficio

De otra parte, es preciso traer a colación el artículo 150-19 (Literal e)) de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...)

19. *Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

(...)

e) *Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;*

(...).”

Respecto de esta competencia, la Corte Constitucional ha manifestado que la misma es compartida entre el legislador y el Ejecutivo, siendo del resorte del Congreso establecer una regulación general con lineamientos que circunscriban al Ejecutivo su reglamentación. Específicamente, en Sentencia C- 510 de 1999, la alta Corte expresó lo siguiente, haciendo alusión a lo que la doctrina y esa Corporación denominan leyes marco:

“...3.2. En relación con la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, a diferencia de lo que acontecía en vigencia de la Constitución de 1886, en donde el Congreso era quien señalaba la escala de remuneración de los distintos empleos, hoy, el legislador debe simplemente fijar los principios y los parámetros que el Gobierno ha de tener en cuenta para establecer no sólo la escala de remuneración sino los demás elementos que son propios de un régimen salarial y prestacional.

*En estos términos, corresponde al **Gobierno Nacional establecer directamente los salarios y prestaciones sociales de todos los empleados públicos**, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, con fundamento en los criterios que para el efecto señale el **legislador** en la ley general que está obligado a expedir. Principios, parámetros y objetivos que el Congreso fijó en la ley 4ª de 1992...”.* (Negrilla fuera de texto).

Dicho lo anterior, este Ministerio encuentra que la iniciativa bajo estudio podría resultar contraria a lo dispuesto en el artículo 150-19 (Literal e) de la Carta Política, teniendo en cuenta que al tratarse de una ley marco tendría que limitarse a regular la materia de manera general y abstracta sin abarcar la competencia del Gobierno nacional en lo correspondiente a fijar de manera específica y concreta el régimen salarial y prestacional de las fuerzas militares. Así, por ejemplo, la consagración de porcentajes y el establecimiento de una periodicidad específica para la obtención del derecho a una prima mensual por actividad podría resultar inconstitucional.

Continuación oficio

De otro lado, el artículo 154 de la Carta Política, consagra:

“ARTÍCULO 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

*No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y **e, del numeral 19 del artículo 150**; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”* (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Según reza el artículo transcrito, cuando se busque legislar sobre los asuntos que refiere esta disposición, dentro de las cuales se encuentra el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, la iniciativa para hacerlo es exclusiva del Gobierno nacional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional este artículo implica que los proyectos de ley que tengan dicho propósito deberán ser de iniciativa de éste o contar con su aval, de lo contrario podrán ser declarados inconstitucionales. Así, por ejemplo, lo reiteró la alta Corte en sentencia C- 558 de 2019, a saber:

“(…)

De conformidad con estas normas superiores, la cláusula general de competencia legislativa reside, prima facie, en el Congreso, esto es, la competencia general para regular en principio todas las materias del ordenamiento jurídico, cuya determinación no haya sido atribuida por el propio constituyente a otra rama u órgano, incluso si esos temas no están comprendidos taxativamente dentro de las funciones que le han sido asignadas expresamente en el artículo 150 del Texto Superior. Así, este mandato constitucional debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 114 CP, en el que se establece que le compete al Congreso “hacer las leyes”⁴.

No obstante, como lo dispone la Carta y lo ha reiterado este Tribunal, esta facultad general encuentra en el propio ordenamiento superior algunas excepciones, ya que existen disposiciones constitucionales que determinan límites a la autonomía legislativa sobre determinados temas, “como ocurre, por ejemplo, (a) cuando se sujeta el inicio del procedimiento o iter legislativo a la actuación de otro órgano⁵, o (b) cuando por decisión de

⁴ Sentencia C-031 de 2017.

⁵ Tal es el caso de la constitución de un monopolio como arbitrio rentístico, ya que, si bien en el artículo 336 del Texto Superior se sujeta su consagración a la existencia de una ley, para poder proceder al inicio de la actividad de creación normativa, en esa misma disposición se señala que es indispensable contar con “*iniciativa gubernamental*”.

Continuación oficio

la propia Carta la regulación de un asunto determinado se asigna a otra rama del poder público⁶7.

(...)

Así, respecto de ciertas materias la Constitución le otorga al Gobierno Nacional una competencia exclusiva y privativa. Se trata de una atribución exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca por iniciativa del ejecutivo.

Por esta razón, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 154 CP y la Ley 5ª de 1992, la Corte ha señalado que el principal efecto de estas disposiciones es impedir que se legisle sobre las materias de la privativa y exclusiva iniciativa del Gobierno Nacional, sin su consentimiento, y que esta se expresa tanto con la presentación del proyecto de ley, como con la coadyuvancia o aval a proyectos de ley que cursen en el Congreso⁸.

(...)

En consecuencia, esta Corporación ha concluido que el desconocimiento del mandato constitucional –art. 154 CP- respecto del carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que allí se consagran, conduce necesariamente a la inexecutable del mismo⁹.

(...).”

Así las cosas, el Proyecto de ley bajo estudio podría resultar inconstitucional en la medida que está legislando sobre el régimen salarial y prestacional de los miembros de las Fuerza Pública, asunto que es de competencia exclusiva y privativa del Ejecutivo y no cuenta con el aval del Gobierno nacional, representado por este Ministerio en materia fiscal y presupuestal.

Por último, conviene resaltar que recientemente fue aprobada y sancionada la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial para la Vida”, de iniciativa de este Ministerio, el cual en su artículo 113 que el Gobierno nacional establecerá las condiciones de equidad en las partidas computables del régimen prestacional y asignación de retiro de todos los niveles de la Policía Nacional, buscando mantener, bajo un marco de equidad, los subsidios y beneficios para todos los rangos o grados de la institución. Para su realización se tendrá por pauta de los miembros del nivel ejecutivo y patrulleros de policía, lo siguientes: (i) tendrán equidad en el régimen prestacional en cuanto a las primas, subsidios y

⁶ Además de los ejemplos previamente expuestos, una hipótesis sobre la materia también se encuentra en la distribución de la competencia regulatoria que opera a través de la modalidad de las leyes marco. Precisamente, frente a los temas objeto de dicha regulación, como se destacó en la Sentencia C-432 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, al Congreso de la República tan sólo le compete fijar las normas generales u objetivos básicos de actuación del Gobierno Nacional, pues a este último es a quien le corresponde la obligación de expedir las normas concretas que se aplican en cada una de las áreas objeto de desarrollo.

⁷ Sentencia C-031 de 2017.

⁸ Ver Sentencias C-177 de 2007 y C-031 de 2017.

⁹ C-177 de 2007, reiterado C-031 de 2017.



Continuación oficio

bonificaciones que se haya reconocido o creado al nivel de oficiales de la Policía Nacional; (ii) la base del pago prestacional será calculada de acuerdo con su asignación salarial; y, (iii) también tendrán equidad en las partidas computables para la asignación de retiro que le son reconocidas, asignadas o creadas para el nivel de Oficiales.

En todo caso la aplicación de esa disposición se hará de manera gradual y expresamente se señala que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizará las apropiaciones correspondientes para dar cumplimiento a lo expuesto en el presente artículo, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales incluidas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley, y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/OAJ/

C.C. Dr. Gregorio Eljach Pacheco — Secretario General del Senado de la República

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró: Oscar Januario Bocanegra Ramírez

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO