

2. Despacho del Viceministro General  
1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista  
**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad



Radicado: 2-2021-064144

Bogotá D.C., 6 de diciembre de 2021 13:50

Radicado entrada  
No. Expediente 55010/2021/OFI

**Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 228 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto trasladar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Frente a lo propuesto, se observa, en primer lugar, que el objetivo de la iniciativa se encuentra enfocado a la modificación de la estructura de la administración del orden nacional. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la determinación de la estructura de la administración nacional corresponde a **un asunto de iniciativa privativa del Gobierno nacional**, tal como se encuentra contemplado en el artículo 154 en concordancia con el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política.

Sobre este aspecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reiterado su posición relacionada con las competencias que tiene a su cargo el Gobierno nacional en torno a la modificación, supresión, fusión y creación de las entidades del orden nacional. Un ejemplo de lo anterior, es la sentencia C-031 de 2017<sup>1</sup>, la cual ha sostenido:

*“6.5.4. Con todo, el ejercicio de la potestad de configuración normativa, se encuentra sujeto a la cláusula constitucional dispuesta en el inciso 1 del artículo 154 del Texto Superior, **en el que se establece que es necesario contar con participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón a que la iniciativa para su adopción pertenece de forma exclusiva o privativa al Gobierno Nacional**”*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Según se explicó en la Sentencia C-121 de 2003 la exigencia de la iniciativa del Gobierno Nacional para dar curso a un proceso legislativo dirigido a crear una entidad pública del orden nacional, al amparo de los principios de división del poder público y de colaboración armónica, pretende que sea la autoridad encargada del manejo de la administración pública, así como del diseño y ejecución de las políticas públicas, quien autónoma y voluntariamente **determine el tipo de organización y el tamaño de la estructura que requiere, para la realización de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico.** Precisamente, en la sentencia en cita se expuso que:

*"(...) [La] iniciativa exclusiva del ejecutivo en las leyes sobre estructura de la administración nacional, le permite a éste proponer las medidas que en esta materia juzgue conducentes en orden a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas."* (Subrayado y resaltado por fuera del texto original)

En efecto, en sentencia C- 121 de 2003<sup>2</sup> la Corte también manifestó, en cuanto a la iniciativa privativa del Gobierno, lo siguiente:

*"...Para la Corte la exigencia de iniciativa del Gobierno en relación con la estructura de la administración nacional es reflejo del principio de la colaboración armónica entre los distintos órganos del poder (CP inc. segundo del art. 113) al tiempo que es consecuente con la función que cumple el Gobierno Nacional en el manejo de la administración pública, así como en el diseño y ejecución de las políticas referentes a la organización y el tamaño de la estructura del Estado (arts. 115 y 189 de la CP). **En sentido puede afirmarse que la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en las leyes sobre estructura de la administración nacional, le permite a este proponer las medidas que en esta materia juzgue conducentes en orden a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas.**"*

*Es claro que las leyes a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien cuando como en el presente caso al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior...".* (Subrayado y resaltado por fuera del texto original)

De acuerdo con lo anteriormente señalado, es el Gobierno nacional quien cuenta con los instrumentos necesarios para determinar la procedencia de la modificación de la misma, en aras de garantizar la continuidad de la prestación del servicio de las instituciones que hacen parte de la rama ejecutiva. Adicionalmente, es de anotar que este tipo de iniciativas deben contar con aval del Gobierno nacional, en el entendido que *"las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. (...)"*<sup>3</sup>.

Por lo anterior, en caso de insistirse en esta propuesta durante el trámite legislativo se corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, por no contar con el aval del Gobierno nacional, conforme se manifiesta en esta carta.

Ahora bien, desde la perspectiva presupuestal, **este Ministerio encuentra que la propuesta legislativa no generaría impacto fiscal alguno**, toda vez que lo que se afectaría por la implementación de la misma sería el código

<sup>2</sup> Corte Constitucional, MP Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-821 de 2011, MP Humberto Antonio Sierra Porto.

presupuestal y la posición en el catálogo, así como probablemente la clave funcional y económica; sin embargo, se advierte la inconveniencia de la propuesta por el riesgo inconstitucional que implica esa modificación.

Es importante tener en cuenta que la Sección presupuestal 1601 – Policía Nacional, se compone de dos unidades ejecutoras, correspondientes a la 160101- Gestión General y 160102 – Salud, las cuales, de acuerdo al artículo 4 del Proyecto de ley, pasarían a ser parte del Ministerio de Justicia y del Derecho. En ese orden de ideas, el presupuesto para las dos unidades ejecutoras mencionadas, tanto para el año 2021 como la propuesta para el 2022 es el siguiente:

**Tabla No. 1.**  
**Presupuesto unidades gestoras Gestión General y de Salud de la Policía Nacional 2021-2022**



Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Adicionalmente, es importante mencionar que uno de los efectos del Proyecto de ley podría ser que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía pasen a ser parte del Ministerio de Justicia, los cuales son establecimientos públicos del sector Defensa y Policía, por lo que se insta a que se revise si eso es lo que pretendería con la aprobación del Proyecto de ley.

En ese sentido, se realiza una descripción de estas entidades en las que se incluye su régimen legal, funciones y presupuesto 2021 y 2022 en los siguientes términos:

- **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional:** Creada por el Decreto 417 de 1955<sup>4</sup> y reorganizada por los Decretos 2343 de 1971<sup>5</sup>, 2003 de 1984<sup>6</sup>, 887 de 1989<sup>7</sup>, 2162 de 1992<sup>8</sup> y 1019<sup>9</sup> y 1020 de 2004<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Por el cual se declara la liquidación y disolución de la Caja de Protección Social de las Fuerzas de Policía, se crea la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas de Policía, y se dictan otras disposiciones

<sup>5</sup> Por el cual se reestructura la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

<sup>6</sup> Por el cual se modifican algunas disposiciones de Decreto-ley 2343 de 1971, reorgánico de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

<sup>7</sup> Por el cual se aprueba el Acuerdo número 0004 de 1989 (24 de febrero) de la Junta Directiva de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

<sup>8</sup> Por el cual se reestructura el Ministerio de Defensa Nacional y otras entidades adscritas o vinculadas al mismo.

<sup>9</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por el cual se modifica la planta de personal de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones

Sus funciones principales corresponden a: (i) Reconocer y pagar oportunamente las asignaciones de retiro, sustituciones, pensiones y demás prestaciones que la ley señale a quienes adquieran este derecho (ii) Diseñar y desarrollar programas de bienestar social orientados a mejorar la calidad de vida de sus afiliados, beneficiarios y de sus funcionarios; (iii) Coadyuvar con el Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, en la formulación de la política y planes generales, en materia de seguridad y previsión social en relación con el personal de oficiales, suboficiales, personal del nivel ejecutivo, agentes y demás estamentos de la Policía Nacional con asignación de retiro y sus beneficiarios en goce de sustitución pensional.

Desde la perspectiva presupuestal, los recursos que se han asignado desde el Presupuesto General de la Nación, corresponde a:

**Tabla No. 2. Presupuesto de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional-Vigencia 2021-2022**



Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- **Fondo Rotatorio de la Policía:** Esta entidad fue reorganizada por los Decretos 2353 de 1971<sup>11</sup> y 2067 de 1984<sup>12</sup>

Sus principales funciones corresponden a: (i) Colaborar con el Ministerio de Defensa Nacional en la formulación de la política y planes de abastecimiento, servicios y bienestar para el personal de la Policía Nacional; (ii) adquirir, suministrar y contratar obras, bienes y servicios para la Policía Nacional; (iii) realizar actividades que propendan por el bienestar del personal y; (iv) rematar los bienes inservibles o en desuso de la Policía Nacional y del Fondo Rotatorio.

<sup>11</sup>Por el cual se reorganizan los fondos rotatorios de las fuerzas militares y de la policía nacional.

<sup>12</sup> Por el cual se modifica en Decreto-ley 2353 de 1971, reorgánico de los Fondos Rotatorios de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones

**Tabla No. 3. Presupuesto del Fondo Rotatorio de la Policía-Vigencia 2021-2022**



Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De otro lado, debe tenerse en cuenta que desde la Constitución Política se ha definido la Policía como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil que debe estar a cargo de la Nación. En este punto, se ha sostenido que la Policía Nacional por mandato de la Constitución *"hace parte esencial de la Fuerza Pública, por cuanto como cuerpo armado permanente, aunque de naturaleza civil, tiene como fin primordial "el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz". La función que corresponde cumplir a este cuerpo es, pues, de trascendental importancia para el Estado y la sociedad, como que de su accionar depende, por una parte, que los asociados puedan ejercer a plenitud sus derechos y libertades dentro del marco de la Constitución y la ley y, por otra, garantizar la convivencia pacífica dentro del seno de la sociedad colombiana"*<sup>13</sup>.

Así las cosas, por mandato constitucional se ha previsto que la Policía pertenezca a las fuerzas armadas, por lo que la modificación que plantearía el Proyecto de ley podría implicar incluso una reforma constitucional. Así mismo, desde la Constitución se ha previsto que solo desde la Ley pueden ser regulados aspectos relacionados con el régimen de carrera, prestacional y disciplinario, que son ajenos a la naturaleza y organización estructural de la Policía Nacional. Adicionalmente, el Ministerio de Defensa es la entidad que se ha previsto dentro de la rama Ejecutiva para dirigir la política en seguridad nacional, lo cual va en línea con las funciones que le son asignadas actualmente a esa institución.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**

Viceministro General

OAJ/DGPPN

Proyectó: Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a: Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 1214 de 2001, MP Clara Inés Vargas Hernández.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co