

## 2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.  
Honorable Representante  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 N° 8—68, Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2023-058508  
Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2023 15:25

Radicado entrada  
No. Expediente 49406/2023/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 250 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se toman medidas para garantizar la equidad en la asignación de retiro y el régimen prestacional en la policía nacional; y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado Presidente,

En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal presentada por la Honorable Representante, Katherine Miranda Peña, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto disponer *“las medidas que permitan garantizar la equidad en las partidas computables de asignación de retiro y el régimen prestacional determinado por el Gobierno Nacional, a favor de todos los niveles de la Policía Nacional”*.

Para la consecución de dicho objeto, el proyecto de ley busca modificar el Decreto 1213 de 1990<sup>2</sup> con el fin de establecer que los miembros del nivel ejecutivo y patrulleros de Policía tendrán derecho a la equidad en el régimen prestacional en cuanto a las primas, subsidios y bonificaciones que se hayan reconocido o creado al nivel de oficiales de la Policía Nacional. La base del pago prestacional será calculada de acuerdo con su asignación salarial. Los miembros del nivel ejecutivo y patrulleros de policía tendrán equidad en las partidas computables para la asignación de retiro que le sean reconocidas o creadas al nivel de Oficiales.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

<sup>2</sup> Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Agentes de la Policía Nacional

Continuación oficio

Vista la propuesta normativa, el impacto fiscal de la iniciativa depende de la respectiva *caracterización* en equidad del régimen prestacional para el Nivel Ejecutivo y de Patrulleros de Policía respecto del nivel de oficiales de la Policía Nacional. No obstante, en aras de estimar el impacto que tendría la iniciativa, este Ministerio partió de supuestos, para lo cual se tuvieron en cuenta las poblaciones que tendrían derecho a la nivelación en prestaciones y toda vez que el proyecto de ley no plantea eliminar o reemplazar las prestaciones con respecto al nivel de oficiales, en el cálculo se mantuvieron las que actualmente devengan, así:

1. Prestaciones que devengan actualmente el Nivel Ejecutivo y Patrulleros de Policía,
2. Inclusión de prestaciones del nivel de oficiales que no tiene el Nivel Ejecutivo,
3. Igualdad en prestaciones del nivel de oficiales que son similares al Nivel Ejecutivo.

Así pues, el impacto que tendría la iniciativa para el personal de la Policía Nacional correspondiente a 137.967 uniformados del Nivel Ejecutivo y patrulleros de policía en servicio activo, sería de **\$2.771.786 millones**, a precios 2022, como se observa a continuación:

**Tabla 1**

GRADO	POBLACIÓN	VIGENTE		PROYECTO DE LEY		RECURSOS ADICIONALES AÑO COMPLETO	RECURSOS ADICIONALES AÑO COMPLETO INDIVIDUAL
		AÑO COMPLETO	AÑO COMPLETO INDIVIDUAL	AÑO COMPLETO	AÑO COMPLETO INDIVIDUAL		
CATEGORIA DEL NIVEL EJECUTIVO	132.965	\$ 7.607.408.042.077	\$ 449.105.257	\$ 10.317.087.460.997	\$ 680.366.654	-\$ 2.709.679.418.921	-\$ 181.261.397
COMISARIO	197	\$ 18.976.069.194	\$ 96.325.224	\$ 27.018.628.987	\$ 127.150.401	-\$ 8.042.559.792	-\$ 40.825.177
SUBCOMISARIO	444	\$ 39.334.181.197	\$ 88.590.498	\$ 55.254.279.942	\$ 124.446.576	-\$ 15.920.098.745	-\$ 35.856.078
INTENDENTE JEFE	4.608	\$ 384.099.697.351	\$ 83.354.968	\$ 534.826.821.920	\$ 116.064.849	-\$ 150.727.124.569	-\$ 32.709.879
INTENDENTE	12.912	\$ 933.804.100.961	\$ 72.320.640	\$ 1.334.801.426.999	\$ 203.376.814	-\$ 400.997.326.039	-\$ 31.056.174
SUBINTENDENTE	30.207	\$ 1.638.278.025.220	\$ 54.235.045	\$ 2.370.870.459.879	\$ 78.487.452	-\$ 732.592.444.660	-\$ 24.252.407
PATRULLERO	84.617	\$ 4.592.925.978.153	\$ 54.278.880	\$ 5.994.325.853.269	\$ 70.840.562	-\$ 1.401.399.875.116	-\$ 16.561.682
CATEGORIA DE PATRULLEROS DE POLICIA	4.982	\$ 192.558.937.625	\$ 38.650.931	\$ 254.665.237.290	\$ 51.117.069	-\$ 62.106.299.665	-\$ 12.466.138
PATRULLERO DE POLICIA	4.982	\$ 192.558.937.625	\$ 38.650.931	\$ 254.665.237.290	\$ 51.117.069	-\$ 62.106.299.665	-\$ 12.466.138
TOTAL	137.967	\$ 7.799.966.979.701	\$ 487.756.187	\$ 10.571.752.698.287	\$ 681.483.723	-\$ 2.771.785.718.586	-\$ 193.727.535

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En relación con el impacto de las Asignaciones de Retiro (AR), es importante resaltar que el *costo adicional* se reflejaría en el pago de la provisión de Servicios Médicos (SM), ya que este aumento tiene relación directa con la liquidación del 8,5% correspondiente al aporte que se debe realizar a la Sanidad de Policía Nacional, de esta manera se presentan dos escenarios desarrollados a continuación:

Continuación oficio

1. La iniciativa no prevé la aplicación retroactiva, por lo cual se aplicaría al personal que a partir de la aprobación del proyecto de ley devengue Asignación de Retiro. De acuerdo con esto, la población que se prevé para 2023 sería de 7.185 retirados, que pasaría de tener un costo de **\$348.272 millones a \$483.902 millones**, lo cual produciría un costo adicional de **\$135.630 millones**, a precios 2022, incluyendo el valor de los servicios médicos, tal como puede observarse en la siguiente tabla:

**Tabla 2**

Concepto	Nivel Ejecutivo	Costo actual mes	Costo actual año	Costo Proyecto de ley mes	Costo Proyecto de ley año	Recursos adicionales mes	Recursos adicionales año
AR Estimación de retiros 2023	7.185	23.187.226.005	324.621.164.070	32.217.203.691	451.040.851.674	-\$ 9.029.977.686	-\$ 126.419.687.604
SM Estimación de retiros 2023	7.185	1.970.914.210	23.650.970.525	2.738.462.314	32.861.547.765	-\$ 767.548.103	-\$ 9.210.577.240
<b>TOTAL AR Y SM</b>	<b>7.185</b>	<b>\$ 25.158.140.215</b>	<b>\$ 348.272.134.595</b>	<b>\$ 34.955.666.005</b>	<b>\$ 483.902.399.439</b>	<b>-\$ 9.797.525.789</b>	<b>-\$ 135.630.264.844</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional con información de CASUR

2. Considerando el principio de oscilación contenido en el artículo 42 del Decreto 4433 de 2004<sup>3</sup>, se presentaría un impacto presupuestal para el personal retirado de la Policía Nacional que actualmente es de 33.408 uniformados, pasando de **\$2.033.046 millones a \$2.849.417 millones**, lo que haría incurrir en recursos adicionales por **\$816.371 millones** al año, así:

**Tabla 3**

Concepto	Nivel Ejecutivo	Costo actual mes	Costo actual año	Costo Proyecto de ley mes	Costo Proyecto de ley año	Recursos adicionales mes	Recursos adicionales año
AR Retirados a 2022	33.408	135.355.966.053	1.894.983.524.742	189.708.253.415	2.655.915.547.810	-\$ 54.352.287.362	-\$ 760.932.023.068
SM Retirados a 2022	33.408	11.505.257.115	138.063.085.374	16.125.201.540	193.502.418.483	-\$ 4.619.944.426	-\$ 55.439.333.109
<b>TOTAL AR Y SM</b>	<b>33.408</b>	<b>\$ 146.861.223.168</b>	<b>\$ 2.033.046.610.116</b>	<b>\$ 205.833.454.955</b>	<b>\$ 2.849.417.966.293</b>	<b>-\$ 58.972.231.788</b>	<b>-\$ 816.371.356.177</b>

Fuente: Elaboración de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional con información de CASUR

De acuerdo con lo anterior, la implementación de lo propuesto en el proyecto implicaría costos fiscales estimados de alrededor de **\$3.723.787 millones**, que a precios de 2023 sería de **4.274.303 millones**, los cuales no están previstos en las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector.

A este respecto, es importante resaltar la necesidad de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en virtud del cual 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.

Frente al mencionado impacto y su presupuestación, este Ministerio consultó al Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional—CASUR, quienes informaron lo siguiente:

<sup>3</sup> "Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública"

Continuación oficio

El Ministerio de Defensa Nacional, mediante correo electrónico de 26 de diciembre de 2022, indicó:

*“... me permito aclarar que esta Dirección no cuenta con los insumos necesarios para calcular el impacto presupuestal. Se recomienda remitirlo a la Policía Nacional y a la Caja de Sueldos de Retiro para que sean los mismos liquidadores de nómina, prestaciones y asignaciones de retiro quienes calculen el costo aproximado que podría tener el Proyecto.*

*Sin embargo, es importante mencionar que cualquier modificación al régimen salarial, prestacional y de asignación de retiro de la Fuerza Pública en el cual se incrementen las partidas computables, genera costos adicionales y necesidades presupuestales que no fueron proyectadas en el anteproyecto de presupuesto 2023 ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.”*

La Policía Nacional, según oficio No. GS—2022—007157 de 12 de diciembre de 2022, conceptuó sobre el Proyecto de Ley, así:

*“Artículo 2. Régimen Especial: ... es necesario tener en cuenta el impacto presupuestal que deberá ser apropiado con antelación, a fin de cubrir los derechos otorgados y que serían reconocidos tanto del personal activo o pensionado, como de aquellos que devengan una asignación de retiro reconocida y cubierta por la Caja de Sueldos de Retiro (CASUR).*

*Como quiera que lo que busca es la igualdad entre los derechos pensionales y prestacionales de los miembros del nivel ejecutivo y patrulleros de policía que le sean asignadas o creadas al nivel de oficiales y que estaban concebidos en un artículo específico como partidas de liquidación, es importante considerar que las mismas tienen que ser incluidas desde la asignación salarial, esto, con el fin de evitar que cuando el funcionario adquiera el derecho pensional, prestacional o asignación de retiro, devengue un emolumento superior al pagado en servicio activo.*

*Por otra parte, es importante señalar que, para ser merecedor de la prestación social, el emolumento debe devengarse en servicio activo y ser creadas legalmente las primas que serán computables al momento de asignar el retiro al miembro del Nivel Ejecutivo y Patrulleros de Policía, de acuerdo a la facultad legal atribuida al Presidente de la República en la Ley 4 de 1992 “mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”.*

Continuación oficio

*Igualmente, en caso de realizarse la modificación de las partidas de liquidación, se sugiere modificarlas desde lo salarial, para que una vez devengadas sean parte del factor prestacional.”*

Por su parte, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional—CASUR, mediante correo electrónico de 12 de enero de 2023, expresó:

*“La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, estima que no sería procedente realizar las liquidaciones como se pretende en el proyecto de ley 250 de 2022, toda vez que se tomaría los sueldos básicos del personal del nivel ejecutivo y las partidas establecidas para la categoría de oficiales, toda vez que se debe considerar, si es por principio constitucional de igualdad y oscilación, se debe comparar es entre equivalentes o pares, vale decir; con el personal de los suboficiales de la Policía Nacional y no con el personal de oficiales.*

...

*De otra parte, la proyección de retiros para esta vigencia y remitida por la Policía Nacional, siendo 7.184 posibles retiros para el año 2023, se estima un impacto presupuestal en la presente vigencia de \$32.731.975.523\* teniendo en cuenta los sueldos básicos del personal del nivel ejecutivo y las partidas computables de los Oficiales,*

*Se debe tener en cuenta que, si se aprueba el proyecto de Ley 250 de 2022, el personal que hoy devenga asignación mensual de retiro, por el principio de oscilación e igualdad, también solicitaran el reajuste salarial según cada caso, creándose una quinta categoría en la Policía Nacional, violando el principio de inescidibilidad, por cuanto se tomaría los sueldos básicos del personal del nivel ejecutivo y las partidas de otra categoría, vale decir, la de oficiales de la Policía Nacional, razón por la que se estima, para dicho personal del nivel ejecutivo un impacto presupuestal en la presente vigencia de \$193.834.065.165\*. Se repite, no sería desde el punto de vista legal aprobar tal proyecto de ley”*

Es preciso señalar que las apropiaciones presupuestales que se puedan derivar como consecuencia de los mandatos legales propuestos tendría 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 1995<sup>4</sup>, 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

<sup>4</sup> "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".

5Rgb k1X7 0piE yCjB eCMs uD63 Rr8=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

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.

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*

Continuación oficio

*sistemáticamente con el artículo 114 CP, en el que se establece que le compete al Congreso “hacer las leyes”<sup>5</sup>.*

*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 órgano<sup>6</sup>, o (b) cuando por decisión de la propia Carta la regulación de un asunto determinado se asigna a otra rama del poder público<sup>7,8</sup>”.*

(...)

*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 Congreso<sup>9</sup>.*

(...)

*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 inexecutablez del mismo<sup>10</sup>.*

(...).”

<sup>5</sup> Sentencia C-031 de 2017.

<sup>6</sup> 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*”.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Sentencia C-031 de 2017.

<sup>9</sup> Ver Sentencias C-177 de 2007 y C-031 de 2017.

<sup>10</sup> C-177 de 2007, reiterado C-031 de 2017.

Continuación oficio

Así las cosas, el Proyecto de ley bajo estudio podría resultar inconstitucional en la medida en 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”, 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 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.Co. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de Representantes.  
Katherine Miranda Peña, Representante a la Cámara.

APROBÓ: 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