

Bogotá D.C., septiembre de 2024.

Doctor
GREGORIO ELJACH
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad.

Ref. Radicación proyecto de ley.

Respetado Doctor Eljach:

De la manera más atenta me permito presentar el Proyecto de Ley de 2024, "Por medio de la cual se establecen criterios sobre el reajuste de la Prima de Actividad para los Agentes de la Policía Nacional".

Lo anterior para fines de numeración y reparto a la respectiva Comisión Constitucional Permanente.

Por la atención prestada, anticipo mis más sinceros agradecimientos.


JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO CONSTITUCIONAL

La iniciativa legislativa se fundamenta inicialmente en el **Artículo 13** al señalar que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, 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".

El **Artículo 25** establece que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas".

En el **Artículo 216 del Capítulo 7 del Título VII – Rama Ejecutiva de la Constitución Política de Colombia**, se establece que "la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional...".

El **Artículo 217** dice que "la Nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea", y precisa que "las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional".

El mismo artículo delega al Congreso legislar sobre "el sistema de reemplazos en las fuerzas militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario...".

En el mismo sentido, el **Artículo 218** establece que "la ley organizará el cuerpo de Policía", que se considera "un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es 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", y fija igualmente que "la ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario".

Y en el **Artículo 220** enfatiza en que "los miembros de la Fuerza Pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la Ley".

II. MARCO LEGAL

El **Artículo 4 del Decreto Extraordinario 188 de 1968**, establece que "la prima de actividad para el personal de Agentes de la Policía Nacional será del treinta por ciento (30%) de su sueldo básico y se aumentará en un cinco por ciento



(5%) por cada cinco (5) años de servicios cumplidos sin que sobrepase el cuarenta y cinco por ciento (45%).

La génesis de este proyecto de ley se encuentra más específicamente en el Decreto 1213 de 1990 -ratificando los decretos anteriores- que "reforma el Estatuto de Personal de Agentes de la Policía Nacional", al establecer en el Artículo 30 que "los Agentes de Policía Nacional en servicio activo, tendrán derecho a una prima mensual de actividad, que será equivalente al treinta por ciento (30%) de sueldo básico y se aumentará en un cinco por ciento (5%) para cada cinco (5) años de servicio cumplido".

Pero ese porcentaje de la Prima de Actividad, es exclusivamente para los Agentes de la Policía Nacional en servicio activo, porque los Agentes "que se retiren o sean retirados del servicio activo", para la "asignación de retiro, pensión y demás prestaciones sociales", la prima se les computa "para Agentes con menos de veinte (20) años de servicio, el quince por ciento (15%) del sueldo básico"; "...entre veinte (20) y veinticinco (25) años de servicio, el veinte por ciento (20%)..."; y "... con más de veinticinco (25) años de servicio, el veinticinco por ciento (25%)..." (Artículo 101 del Decreto 1213 de 1990).

Esta inequidad se resuelve parcialmente con la expedición de la Ley 923 de 2004, que fija criterios para el régimen pensional y de asignación de retiro de la Fuerza Pública, y en consecuencia el Numeral 23.1.2 del Artículo 23 del Decreto reglamentario 4433 de 2004, que establece como partida computable o factor salarial la Prima de Actividad para el personal de la Policía Nacional -en los términos del Artículo 30 del Decreto 1213 de 1990- pero solo cubre al que a partir del 31 de diciembre de 2004 adquiriera la condición de asignación de retiro, porque obviamente la mencionada Ley 923 empieza a regir a partir de su sanción.

La vigencia de esta Ley daría para dos interpretaciones jurídicas, porque de un lado aplicaría entonces solo para los que se "pensionen" o adquirieran la asignación de retiro después de la mencionada fecha, pero por otro se podría señalar -como argumenta el autor de este proyecto de ley- que los que adquirieron la Asignación de retiro antes del 31 de diciembre de 2004, se pueden acoger a los términos de la Ley 923 y el Decreto 4433, pero con la salvedad que los porcentajes de la Prima de actividad como factor salarial -consagrados en el Artículo 30 del Decreto 1213 de 1990- no son retroactivos o, en otras palabras, el reajuste se les haría solo desde la fecha de publicación de esta Ley.

Lo anterior se sustenta además en el principio de oscilación -como coincide el abogado administrativista Fernando Rodríguez Casas, miembro de la Asociación de Profesionales de la Fuerza Pública (ASOPROF)- que el Consejo

de Estado define como una regla de dependencia entre la asignación que perciben los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y aquellos que se encuentran en retiro y que en tal virtud gozan de una prestación, ya sea asignación de retiro o pensión de invalidez o los beneficiarios que reciben pensión de sobrevivientes" (Consejo de Estado, 23 de febrero de 2017, C.P William Hernández Gómez), y que previamente es señalado por el Artículo 110 del Decreto 1213 de 1990, y el Artículo 42 del Decreto 4433 de 2004, éste reglamentario de la Ley 923 de 2004.

III. ARTICULADO DEL PROYECTO

En el **Artículo 1** se busca "equiparar el porcentaje de la Prima de Actividad como factor salarial de los Agentes de Policía en Asignación de Retiro, con respecto a lo que la adquirieron antes y después del 31 de diciembre de 2005, conforme a lo estipulado en los Decretos 1213 de 1990, la Ley 923 de 2004 y su Decreto reglamentario 4433 de 2004".

Lo anterior significa sencillamente que el personal de Agentes con Asignación de retiro, que la adquirieron antes de esta fecha, se les liquide como factor salarial la Prima de Actividad, en el mismo porcentaje devengado en servicio activo, en las mismas condiciones que al personal que la adquirió a partir del año 2005, porque entre otros aspectos el expediente de la Ley 923 ni la sustentación del Decreto reglamentario 4433, nunca explicaron porqué sólo la reconocieron a los que la adquirieron a partir del 31 de diciembre de 2004, cuando era una clara violación al derecho constitucional de la igualdad, aún más cuando a éstos - como lo explicamos anteriormente- se les reconocería a partir de la expedición de esta normatividad, y no con un carácter retroactivo.

En ese orden de ideas, al término "con Asignación de Retiro", se le adiciona "**O PENSIÓN**", en el entendido que ese porcentaje de la prima de actividad no sólo beneficia a los Agentes con **Asignación de Retiro** -reconocida ésta por la Caja de Sueldos de Retiro, a quien llaman a calificar servicios, después de quince (15) años, o se retiró de servicio activo a solicitud propia después de veinte (20) años- sino además a los de **Pensión**, que corresponde a aquellos por disminución en la capacidad laboral, o las viudas de los Agentes que mueren en acto del servicio, pagada ésta última por la Policía Nacional.

Así mismo, se adiciona a este Artículo el término "**EN EL MISMO ESCALAFÓN**", haciendo referencia al mismo grado de Agentes, que adquirieron la Prima de Actividad "...antes y después del 31 de diciembre de 2004, conforme a lo estipulado en los Decretos 1213 de 1990 y la Ley 923 de 2004", con el fin de equiparar el mencionado porcentaje de esta prima, y que se especifica en el siguiente Artículo del proyecto de ley.

Así mismo, se adiciona en el mismo sentido un inciso al Artículo 1: “Lo anterior de conformidad con la Equidad Prestacional y de Bienestar social en los diferentes rangos de la Policía Nacional, establecido en el Artículo 113 de la Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026”.

En ese sentido se adiciona un Parágrafo a este Artículo: El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Hacienda, reglamentará los términos y procedimientos de lo dispuesto en el presente Artículo, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

El Artículo 2 adiciona el Artículo 30 del Decreto 1213 de 1990, en el sentido de reiterar que la Prima de Actividad es un derecho que se extiende a los agentes de la Policía Nacional con Asignación de retiro, que equivale a un 30 por ciento del salario básico, más un cinco (5%) por ciento por cada cinco (5) años de servicio.

Y el Artículo 3 reitera el derecho de los agentes con asignación de retiro, que se desvincularon antes del 31 de diciembre de 2004, en los términos anteriormente descritos, pero adicionando un Parágrafo para aclarar que “el reajuste y pago de la Prima de Actividad en ningún caso será retroactivo, y se empezará a pagar a partir de la expedición de la presente Ley”, lo que blindará al proyecto de ley de cualquier vicio de inconstitucionalidad o ilegalidad.

En el Parágrafo –con el fin de reiterar la no retroactividad del mencionado porcentaje- se agrega el término “PARA EFECTOS FISCALES”, que significa el respectivo desembolso del Ministerio de Hacienda; adicionando además el término “RECONOCER”, en el entendido que antes de pagarse la Prima de Actividad, se debe reconocer tanto en la Ley como en el respectivo Acto Administrativo.

Esta iniciativa legislativa, fija como título “Por medio de la cual se establecen criterios sobre el reajuste de la Prima de Actividad para los Agentes de la Policía Nacional, (...)”, adicionando la frase “de conformidad con lo estipulado en el artículo 113 de la Ley 2294 de 2023”.

V.I. COSTO FISCAL - INTRODUCCIÓN

Es necesario aclarar que el Proyecto de Ley no crea un gasto, sino que se encarga de extender a un grupo de Agentes con Asignación de retiro o Pensión - antes del año 2005- el reajuste porcentual de la prima de actividad, que inexplicablemente fue omitida por la normatividad existente, lo que vendría a hacer justicia con un grado de la Policía Nacional tan definitivo en su misión institucional, y que paradójicamente es el que menos devenga.

Es más, el costo fiscal no es tan significativo si se tiene en cuenta que -como lo explicamos anteriormente- el reajuste de la prima de actividad se paga a partir de la expedición de la presente ley, y en ningún caso tendrá carácter retroactivo -que de hecho sería ilegal- lo que solo restaría un acuerdo con el Ministerio de Hacienda -para el correspondiente aval- y que finalmente se logra con el Artículo 113 de la Ley 2294 de 2023.

V.II. COSTO FISCAL – PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (ARTÍCULO 113)

Es de anotar que el autor de esta iniciativa legislativa, radicó una proposición con el objeto del presente proyecto de ley, al Proyecto de Ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia, Potencia Mundial de la Vida', Ley 2294 de 2023- que fue acumulada a una proposición de la representante a la Cámara Katherine Miranda Peña, sobre "la Equidad Prestacional y de Bienestar social en los diferentes rangos de la Policía Nacional", y que posteriormente quedó como el Artículo 113 de la mencionada Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Este Artículo 113 estipula 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", y que precisamente coincide con el planteamiento de este proyecto de ley, en la medida que busca "equiparar el porcentaje de la Prima de Actividad como partida computable de los Agentes de Policía en Asignación de Retiro o pensión..." (Artículo 1).

Y se evidencia aún más con los sujetos del Proyecto, en la medida que el Parágrafo 1 de este Artículo 113 del Plan, establece que "los miembros del nivel ejecutivo y patrulleros de policía 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...", y en la medida que los patrulleros vendrían a reemplazar legalmente al grado de Agente, al que le cobija el mismo "Principio de Equidad" para los patrulleros.

El Parágrafo 2 señala que "la aplicación de esa disposición se hará de manera gradual, por lo que el Gobierno Nacional reglamentará la materia para dar cumplimiento a lo establecido en el presente artículo", y el Parágrafo 3 al fijar 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".



Estos dos Parágrafos de la mencionada Ley, se interpretan de manera acertada en el Parágrafo 1 del Proyecto de Ley, al señalar que **"El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Hacienda, reglamentarán los términos y procedimientos de lo dispuesto en el presente Artículo, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo"**.

Es decir, tanto el Artículo 113 de esta Ley, como el articulado del presente Proyecto de Ley, invocan el enunciado de **"Equidad Prestacional y Bienestar Social"**, pero a la vez lo sujetan a la disponibilidad presupuestal del Estado, en la medida que el primero y el segundo crean un gasto social –código presupuestal- y autorizan al Gobierno Nacional para "decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos... –explica la Sentencia de la Corte Constitucional C/782/01- (siendo) **un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto"**, **evento en el cual es perfectamente legítima"**.

Lo anterior no significa entonces que la implementación quede incierta o dependa estrictamente de la discrecionalidad del Gobierno, en el entendido que está dentro de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo –por lo tanto cuenta con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda- consolidándose como una Política de Estado la mencionada Equidad Prestacional, pero que se debe desarrollar de manera gradual, paso a paso –con base a las proyecciones del Plan- sin alterar las finanzas del Estado, y acorde con la disposición constitucional de Sostenibilidad Fiscal.

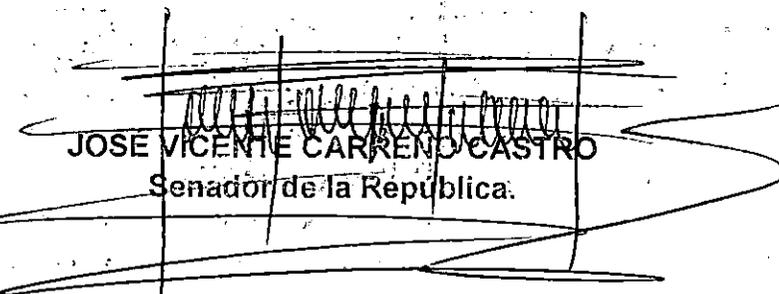
El proyecto de ley no genera un "costo fiscal" adicional para esa Equidad Prestacional y Bienestar Social, sino que se convierte en un requisito obligatorio para alcanzarla – si quiere el principio de complementariedad- porque como lo dijimos anteriormente, está subsanando un vacío jurídico y fiscal, **al extender a un grupo de Agentes con Asignación de retiro o Pensión -antes del año 2005- el reajuste porcentual de la prima de actividad**, y que se limita además a un reducido grupo social, porque actualmente se encuentra en la etapa de la tercera edad.

V.III. COSTO FISCAL – LAS CIFRAS DE CASUR

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.

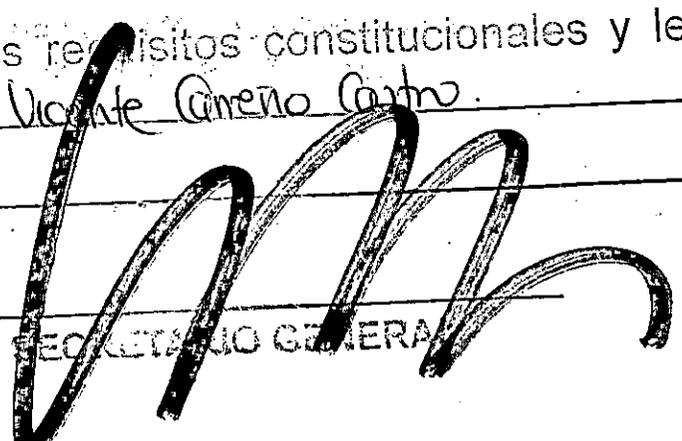

JOSE VICENTE CARRENO CASTRO
Senador de la Republica.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 19 del mes 07 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 242 Acto Legislativo N° _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.º Jose Vicente Carreno Castro


SECRETARIO GENERAL



PROYECTO DE LEY DE 2024, "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".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. 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 a los que en el mismo escalafón la adquirieron antes y después del 31 de diciembre de 2004, conforme a lo estipulado en los Decretos 1213 de 1990 y la Ley 923 de 2004.

Lo anterior de conformidad con la equidad prestacional y de bienestar social en los diferentes rangos de la Policía Nacional, establecido en el Artículo 113 de la Ley 2294 de 2023 o Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Hacienda, reglamentará los términos y procedimientos de lo dispuesto en el presente artículo, acorde con el marco de gasto de mediano plazo y el marco fiscal de mediano plazo.

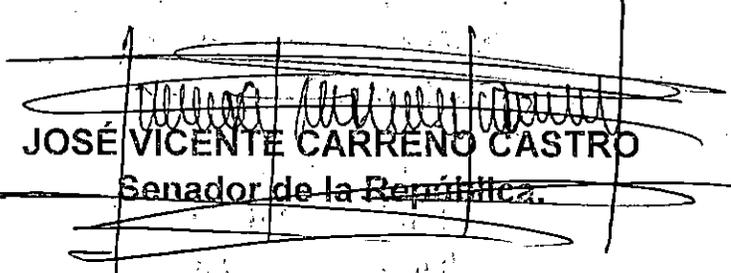
Artículo 2. El artículo 30 del Decreto 1213 de 1990 quedará así:

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 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.

Artículo 4. La presente Ley rige en a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 18 del mes 09 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 242 Acto Legislativo Nº _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.ª José Vicente Carreño Castro