



Referencia: Expediente OG-161

Revisión de las objeciones gubernamentales del Proyecto de Ley N° 212 de 2017 del Senado de la República y 179 de 2017 de la Cámara de Representantes “[p]or medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución Política de 1991, y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de julio de 2018, el Secretario General del Senado de la República remitió el expediente del Proyecto de Ley N°. 212/17 Senado - 179/17 Cámara, “por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional para acceder al derecho de asignación de retiro”, el cual fue objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, para que

de acuerdo con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución Política y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

II. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO

2. El texto del proyecto de ley objetado se transcribe a continuación:

“LEY No. _____

**‘POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL TIEMPO DE
VINCULACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL NIVEL
EJECUTIVO DE LA POLICÍA NACIONAL, PARA
ACCEDER AL DERECHO DE ASIGNACIÓN DEL RETIRO’**

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. *Determinar el tiempo de servicio para tener derecho a la asignación de retiro del personal ejecutivo de la Policía Nacional, creado por el artículo 1 de la Ley 180 de 1995, que ingresó antes de 31 de diciembre de 2004.*

Artículo 2°. *Adicionar con un nuevo párrafo el artículo 7 de la Ley 180 de 1995, el cual quedará así:*

Parágrafo 2°. *El tiempo de servicio del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro, cuando sean retirados del servicio activo, de conformidad a las causales señaladas en el artículo 144 del Decreto Número 1212 de 1990, artículo 104 del Decreto número 1213 de 1990, en concordancia con las señaladas en el Decreto número 1157 de 2014, será como mínimo de 15 años de servicio, y hasta de 20 años de servicio para quienes se retiren por voluntad propia o sean separados del servicio.*

Para quienes estuvieren escalafonados antes del 31 de diciembre de 2004, tiene derecho a la asignación de retiro, cuando sean retirados después de 15 años de servicios, y hasta 20 años de servicios por voluntad propia o separados del servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a la fijada por el Gobierno Nacional para el personal de Oficiales, Suboficiales y agentes de la Policía Nacional, en el Decreto número 1157 de 2014 o normas que lo sustituyan.

Artículo 3°. *Las partidas computables para el reconocimiento de la asignación de retiro, serán las establecidas en el Decreto número 4433 de 2004 o normas que los sustituyan.*

Artículo 4°. *La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.*

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN JOSÉ CEPEDA SANABRIA

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

RODRIGO LARA RESTREPO

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO”.

III. LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

3. El Secretario General del Senado de la República, por oficio de 20 de abril de 2018, recibido en la Presidencia de la República el 23 de abril de 2018, remitió *“doble ejemplar, para su sanción ejecutiva, el expediente del Proyecto de Ley No. 212 de 2017 Senado- 179 de 2017 Cámara “Por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*¹. Indicó que el mencionado Proyecto de ley fue considerado y aprobado en sesión de la Comisión Segunda del Senado de la República del día 6 de junio de 2017 y sesión plenaria del día 3 de octubre de 2017. En la Cámara de Representantes en Comisión Segunda el día 15 de noviembre de 2017 y en sesión plenaria del Senado de la República del día 13 de diciembre de 2017. Informe de comisión de mediación aprobado en Plenaria del Senado del día 4 de abril de 2018 y en la Cámara de Representantes el día 3 de abril de 2018.

4. Mediante oficio radicado ante el Senado de la República, el 2 de mayo de 2018², el Gobierno Nacional formuló cuatro objeciones, tres por

¹ Folio 213 del Cuaderno No. 2.

² Folio 215 -232 del Cuaderno No. 2.

inconstitucionalidad y una por inconveniencia contra el proyecto de Ley No. 179 de 2017 Cámara de Representantes, y 212 de 2017 Senado de la República *“por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*.

5. En cuanto a las objeciones por inconstitucionalidad el Gobierno sostuvo que el proyecto de ley vulnera la reserva de iniciativa legislativa contenida en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política según el cual, *“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”*. En concordancia con lo anterior, el numeral 19 del artículo 150 establece que es al Gobierno a quien le corresponde fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

6. Al analizar el origen del proyecto de ley objetado, en la Gaceta No 108 de 1 de marzo de 2017, advirtió que la iniciativa provino de la honorable Senadora Nidia Marcela Osorio, y que en la exposición de motivos aludió a la necesidad de acabar con la incertidumbre legal en la aplicación del régimen de la Policía Nacional, particularmente sobre el tiempo mínimo y máximo del servicio del nivel ejecutivo de la Policía, creado por la Ley 180 de 1995.

7. A juicio del Gobierno Nacional el proyecto de ley vulneró el artículo 154 de la Constitución, toda vez que tuvo origen en una iniciativa del Congreso, es decir, de la propuesta generada de la Senadora Nidia Marcela Osorio, y no del Gobierno Nacional, quien es el único que tiene la competencia para tramitar proponer el proyecto de ley en ese específico asunto. En consecuencia, se configura no sólo un problema de iniciativa legislativa sino *“también una falta de competencia del Congreso para regular el asunto, pues su labor debería restringirse, siempre que medie iniciativa gubernamental, a plasmar en la ley unos objetivos y criterios generales en relación con el tema”*³.

8. Por lo anterior, el escrito de objeciones gubernamentales indica que, durante el trámite legislativo, los ministros de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público manifestaron que el proyecto de ley era inconstitucional. Puntualmente, el 28 de noviembre de 2017, el Ministro de Defensa presentó un escrito ante la Cámara de Representantes en el que precisaba que el proyecto de ley estaba siendo tramitado como una ley de rango ordinario, cuando en realidad se trataba de una ley general, cuadro o marco de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

9. La segunda objeción presidencial indica que el proyecto de ley vulnera el principio de jerarquía normativa contenido en el artículo 150 superior.

³ Folio 3 del cuaderno No. 1.

A su juicio el texto superior identifica diferentes clases de leyes, y en la presente oportunidad, el legislador aprobó a través del trámite ordinario, un tema que debe desarrollarse a través de leyes marco. A criterio del gobierno resulta evidente que, el proyecto de ley modifica el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, razón por la cual, en aplicación del numeral 19 del artículo 150 debía aprobarse a través de una ley marco de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

10. Anotó que, si una ley regula un asunto llamado a regirse por una ley marco, la ley expedida por el Congreso no puede contener el detalle de la regulación como lo podría tener una ley ordinaria, sino que debe limitarse a fijar principios generales que desarrollará el Gobierno Nacional mediante actos administrativos. Por lo anterior, en relación con el proyecto de ley objetado, recabó que el Congreso de la República desconoció el principio de jerarquía normativa *“al tramitar como ley ordinaria un asunto que es objeto de una ley marco, según lo contemplado en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución”*⁴.

11. La tercera objeción se funda en la presunta vulneración de *“la regla de sostenibilidad fiscal”* prevista en el artículo 334 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011. En su criterio, el proyecto de ley *“por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional para acceder al derecho de asignación de retiro”* afecta la regla de sostenibilidad fiscal contemplada en el artículo 339 de la Constitución, toda vez que, el artículo 2° de la iniciativa pretende extender al personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional las prerrogativas de retiro atribuidas a oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, circunstancia que incrementaría el compromiso de recursos adicionales para cubrir la demanda prestacional a los patrulleros, subintendentes, intendentes, intendentes jefes, subcomisarios, y comisarios en servicio activo.

12. En ese orden de ideas, la iniciativa del Congreso de la República tendría *“un costo anual de más de \$ 181 mil millones de pesos, cifra que resulta de incorporar a 14.662 funcionarios del Nivel Ejecutivo para cubrir las vacantes de los uniformados que solicitaren el retiro”*⁵. En su escrito de objeciones, el Gobierno Nacional recordó que, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza, o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo. Para estos propósitos deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo, motivo por el cual, es claro para el Gobierno Nacional que, el proyecto de ley no especificó la manera en que

⁴ Folio 5 del cuaderno No. 1

⁵ Folio 8 del Cuaderno No. 1.

se cubriría el nuevo gasto, es decir, el reconocimiento y pago de las pensiones de los miembros de la Policía Nacional que se retiran y el de la incorporación de los nuevos miembros de la Fuerza Pública. Finaliza: *“en este sentido, el Congreso de la República desatiende la disciplina fiscal y crea un nuevo gasto sin un ingreso que lo cubra, lo cual tiene un impacto directo en las finanzas y la economía de la Nación”*⁶.

13. En su escrito dirigido a la Cámara de Representantes del Congreso de la República, el Gobierno Nacional concluyó indicando que, la determinación es inconveniente porque, si los miembros de la Fuerza Pública que se verían cobijados por la determinación legal solicitan el retiro, el Gobierno Nacional no tendría personal suficiente para atender la situación de orden público que afecta al país. En efecto, recordó que el proyecto de ley pretende que catorce mil uniformados adscritos al Nivel Ejecutivo soliciten el retiro de forma inmediata y con derecho a la asignación de retiro. Por todo lo anterior, insistió en la necesidad de que el Congreso de la República archive el proyecto de ley.

IV. RAZONES PARA DECLARAR INFUNDADAS LAS OBJECIONES POR PARTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

14. El 5 de junio de 2018, la Comisión Accidental⁷ presentó informe sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional y solicitó que se rechazaran en su totalidad⁸. Para el efecto, presentó los siguientes argumentos:

15. Como tesis central, el informe aprobado por las dos cámaras del Congreso de la República señaló que: (i) el proyecto de ley objetado modifica una ley de rango ordinario y no una ley marco; (ii) el proyecto de ley llena un vacío normativo que se presenta en relación con los derechos del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, toda vez que, varias normas reglamentarias (Decretos presidenciales) han sido declarados nulos por parte de la justicia contencioso administrativa. Y (iii) el proyecto de ley tendría como consecuencia que, los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional entrarían a gozar, en condiciones de igualdad, de los derechos que disfrutaban oficiales de la Policía Nacional, motivo por el cual no requería aval del Gobierno Nacional.

16. El informe suscrito por los senadores y representantes a la cámara integrantes de la Comisión Accidental argumentó que, el proyecto de ley objetado no fija el régimen prestacional ni salarial, sino que, adiciona un parágrafo al artículo 7 de la ley 180 de 1995, es decir, está alterando una ley de rango ordinario. La Ley 180 de 1995 fue la norma ordinaria que

⁶ Folio 9 del Cuaderno No. 1.

⁷ Suscrito por la Senadora Nidia Marcela Osorio Salgado, la Senadora Paola Andrea Holguín Moreno, la representante a la Cámara Ana Paola Agudelo García, el representante a la Cámara José Luis Pérez Oyuela, Rodrigo Lara Restrepo, y Alejandro Carlos Chacón Camargo.

⁸ Folio 254 a 279 del Cuaderno No. 2.

creó el nivel ejecutivo de la Policía Nacional, disposición que modificó el artículo 1° de la ley 62 de 1993, incluyendo al nivel ejecutivo como parte integrante de la Policía Nacional, y revistiendo al Presidente de la República para desarrollar esta carrera, en concordancia con los artículos 2 y 10 de la Ley 4 de 1992. Por ello, se indicó que: *“en parte alguna, el proyecto objetado, está modificando la Ley 923 de 2004, por lo tanto, no es aceptable la objeción presentada de que se está modificando la ley que fijó el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública”*⁹.

17. En lo que tiene que ver con la falta de aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el informe de la Comisión Accidental señaló que, debido a varias sentencias del Consejo de Estado, los decretos reglamentarios del régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública han sido declarados nulos, razón por la cual, existe una incertidumbre legal en relación con los derechos del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, y dicha incertidumbre afecta el derecho a la igualdad de los miembros de la Fuerza Pública; por esa vía, concluyó que, tal como lo expuso la senadora autora del proyecto de ley, *“la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado y la Corte Constitucional ha sido clara y contundente, al expresar que la falta de disponibilidad presupuestal no es excusa para dejar de proteger los derechos fundamentales o colectivos”*¹⁰.

18. Insistió en que, *“es necesario hacer referencia al hecho que en modo alguno el proyecto de ley No. 212 de 2017 Senado, 179 Cámara, está usurpando la iniciativa exclusiva del ejecutivo para fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, toda vez que ese régimen ya está fijado en la Ley 923 de 2004, y el proyecto no pretende modificar dicha ley, lo que hace es adicionar la Ley 180 de 1995”*¹¹.

19. Frente al contenido de los artículos del proyecto de ley, el informe de ponencia sostuvo que, las disposiciones aprobadas *“recogen lo principal de las normas vigentes que regulan el reconocimiento de la asignación de retiro para los miembros de la Policía Nacional, es decir, los decretos 1212 y 1213 de 1990 que, por disposición del párrafo existente, en el artículo 7 de la Ley 180 de 1995, constituían para ese momento los mínimos para quienes estando al servicio de la Policía Nacional decidieron ingresar al nivel ejecutivo”*¹². Por lo anterior, se asegura que el nuevo párrafo no está fijando el régimen prestacional de miembros de la Fuerza Pública, simplemente está dando claridad a destinatarios y operadores jurídicos, compilando las directrices básicas que el nivel ejecutivo y la jurisprudencia han entregado sobre el tema, para evitar que se desconozcan derechos fundamentales de los policías pertenecientes al nivel ejecutivo.

⁹ Folio 256 del Cuaderno No. 2.

¹⁰ Folio 260 del Cuaderno No. 2.

¹¹ Folio 261 del Cuaderno No. 2.

¹² Folio 262 del Cuaderno No. 2.

20. Respecto a la segunda objeción gubernamental, el informe de la comisión accidental precisó que, el proyecto de ley fue aprobado en ejercicio de la facultad conferida al Congreso de la República en el artículo 150 No. 1, es decir, la facultad general de hacer las leyes. Adujo que: *“el Congreso al tramitar y aprobar en todos sus debates el proyecto de Ley No. 179 de 2017 Cámara-212 de 2017 Senado al ejercer la función establecida en el numeral 1 del artículo 150 de la C.P. (interpretar, reformar, y derogar las leyes), en ningún momento infringió, ni traspasó las competencias como cláusula general de competencias, la cual, recurre para modificar una ley sin traspasar los límites competenciales”*¹³.

21. Posteriormente indicó que, *“según la objeción presidencial por inconstitucionalidad del proyecto No. 179 de 2017 Cámara-212 de 2017 Senado, argumenta que se vulneró el principio de jerarquía normativa, arguyendo que este proyecto de ley obedece a una ley marco, cuya jerarquía normativa es superior a una ley de trámite ordinario; dicha aseveración es completamente errada, ya que ni constitucional ni legalmente, y menos jurisprudencialmente las leyes marco son consideradas leyes especiales. Las leyes especiales son consideradas solamente las leyes estatutarias y orgánicas, luego tenemos descendentemente las leyes de trámite ordinario, y aquí caben las leyes marco, las leyes que expiden códigos etc.”*¹⁴

22. Luego los congresistas que realizaron el informe de la comisión accidental explicaron que conforme a la Sentencia C-432 de 2004, se fijaron las competencias para regular el régimen prestacional de la Fuerza Pública, así como se reconoció la competencia del Congreso para determinarlo: *“la distribución de competencias entre el Congreso y el Presidente de la República, al momento de regular mediante ley marco el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública supone, en primer lugar, que el Congreso fije en la ley los elementos básicos del régimen general de las contingencias propias del sistema pensional y, en segundo término, que el Presidente de la República -con sujeción a dicho marco- establezca la normatividad destinada a reglamentar las materias que, por su variabilidad y contingencia, tornen imprescindible acudir a la técnica de dicho tipo de ley”*¹⁵. Por ello se aprobó la Ley Marco 923 de 2004. Sin embargo, a través de decreto reglamentario 4433 de 2004, puntualmente en su artículo 25, elevó de 20 a 25 años la edad de retiro del nivel ejecutivo, razón por la cual, el Consejo de Estado, en decisión del año 2007, declaró la nulidad de dicha disposición. Por lo que ante este vacío normativo se aprueba el proyecto de ley, con el fin de aportar certeza jurídica a los requisitos para acceder al retiro de las personas que hacen parte del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

¹³ Folio 292 del Cuaderno No. 2.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Folio 296 del Cuaderno No. 2.

23. A raíz de la incertidumbre normativa en relación con los requisitos para que los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, muchas personas en esta situación han acudido a demandas ante los jueces, con el fin de poder ejercer el derecho a la asignación de retiro entre los 15 y 20 años. Puntualmente, el informe de ponencia mencionó fallos del Consejo de Estado en los que se ha reconocido la existencia de una laguna normativa que ha sido utilizada para impedir el ejercicio del derecho de asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

24. Se aludió a que, en el seno del Congreso de la República se han producido debates de control político a Ministros de Defensa quienes, a pesar de conocer la existencia de un vacío legal frente a la reglamentación de los requisitos para acceder al derecho de asignación de retiro, *“el Gobierno Nacional no presentó ninguna iniciativa normativa a resolver ni el régimen prestacional ni el sistema de ascensos”*¹⁶.

25. En relación con la segunda objeción gubernamental se indica que del recuento jurisprudencial *“no es jurídicamente soportable la objeción por inconstitucionalidad basada en una vulneración del principio de jerarquía normativa, toda vez que, dicha vulneración no existió como se pudo demostrar (...) [pues] se tramitó respetando el marco normativo establecido para una ley ordinaria, teniendo en cuenta además que la adición que se hace a la Ley 180 de 1995, la cual es una ley ordinaria no exigía un trámite de ley especial como lo serían la leyes estatutarias y orgánicas”*¹⁷.

26. Finalmente, respecto a la tercera objeción, es decir, aquella que sostiene que el proyecto de ley se aprobó desconociendo la sostenibilidad fiscal, el informe de la comisión accidental explica que, la argumentación del Gobierno Nacional es incorrecta pues *“desconoce el derecho fundamental a la igualdad, ya que la existencia de prestaciones especiales a favor de los miembros de la Fuerza Pública, lejos de ser inconstitucional, pretende hacer efectivos los principios de igualdad material y equidad, a partir del establecimiento de unas mejores condiciones que permitan acceder a un régimen pensional más benéfico en tiempo, en porcentajes o en derechos”*¹⁸. Sostiene que, al momento de aplicar el artículo 334 constitucional, la propia norma superior prescribe que *“bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales”*¹⁹.

27. Sostuvo que la objeción presidencial parte de una presunción conforme a la cual, todos los miembros del nivel ejecutivo de la Policía

¹⁶ Folio 300 del Cuaderno No. 2

¹⁷ Folio 301 del cuaderno No. 2

¹⁸ Folio 302 del Cuaderno No. 2

¹⁹ Ibid

Nacional, al tiempo, solicitarán el acceso a la prestación económica que define el proyecto de ley, lo que no está demostrado y recabó en que *“La objeción no puede afirmar que el proyecto afecta la sostenibilidad fiscal, cuando lo que se está planteando es garantizar la igualdad y además una mera expectativa, no otorga derecho adquiridos ipso facto.”*²⁰

28. El 7 de junio de 2018, el Senado de la República aprobó el informe de la comisión accidental, y el 12 de junio del mismo año, la Cámara de Representantes hizo lo propio.

V. ACTUACIÓN EN LA CORTE CONSTITUCIONAL

29. A través de Auto de 9 de agosto de 2018, el Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y ordenó oficiar a los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, para que remitieran a esta Corte las Gacetas del Congreso en que se encuentren publicados, el proyecto del ley, los informes de ponencia en comisión y plenaria, los anuncios previos a votación, cada una de las votaciones en las actas correspondientes a las sesiones plenarias del Senado de la República y Cámara de Representantes, en las que se realizó el anuncio, discusión y votación del informe sobre las objeciones presidenciales.

30. Adicionalmente, ordenó remitir certificación en la que conste: (i) las fechas y el número de actas de las sesiones en que se efectuó el anuncio, discusiones y votación del informe de objeciones del proyecto de ley de la referencia; y (ii) el quorum, la mayoría y el número de votos y su discriminación nominal a favor y en contra del informe de objeciones aprobado por la plenaria.

31. Asimismo, se dispuso a oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que informe si la Viceministra General del Ministerio de Hacienda que se encontraba encargada o delegada para asumir la función del Ministro de Hacienda y Crédito Público tenían la facultad de conceptuar sobre la viabilidad o no del proyecto de ley de la referencia, y se remitan los correspondientes soportes.

32. El 14 de agosto de 2018, el Secretario General de la Cámara de Representantes envió a este Despacho un CD contentivo de: (i) certificación de las mayorías, quórum, desarrollo de las votaciones con que fue considerado el informe sobre las objeciones en la sesión plenaria de la corporación; (ii) Gacetas del Congreso del trámite parlamentario; (iii) igualmente indicó que, varias actas de la plenaria se encontraban en periodo de elaboración, y una vez sean finalizadas se publicarán en la Gaceta del Congreso. Se trata del acta de la plenaria No. 291 de 6 de junio de 2018, en la cual se efectuó el anuncio previo de la votación del informe sobre las objeciones presidenciales, y el Acta de Plenaria No. 292 de 12

²⁰ Folio 303 del Cuaderno No. 2.

de junio de 2018, en la cual fue sometido a discusión y votación el informe de ponencia sobre las objeciones presidenciales.

33. En el informe remitido por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en todo caso, se certificó que, *“el informe sobre las objeciones presidenciales del Proyecto de Ley No. 212 de 2017 Senado-179 de 2017 Cámara (...) fue aprobado de la siguiente manera: 1. En la sesión plenaria del día 6 de junio de 2018, la cual consta en el acta de plenaria No. 291 fue anunciado para la sesión del día 12 de junio de 2018, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 del acto legislativo 01 de 2013; 2. En sesión plenaria del día 12 de junio de 2018, que consta en el acta de sesión plenaria No. 292 a la cual asistieron ciento cincuenta y dos (152) H. Representantes a la Cámara, fue discutido y aprobado a través de votación nominal el informe sobre las objeciones, así: si 95; No 1.”*²¹

34. En el caso del Senado de la República, en oficio del 15 de agosto de 2018, se remitió a esta corporación, un CD, que contiene las Gacetas del Congreso con: (i) publicación de la exposición de motivos (gaceta 108 de 2017); (ii) primera ponencia Senado (Gaceta 339 de 2017); (iii) Segunda ponencia del Senado (Gaceta 777 de 2017); (iv) Texto de la plenaria del Senado (Gaceta 953 de 2017); (v) Anuncios previos a votación en segundo debate (gaceta 53, 54, 115, 58 y 116), (vi) votación en segundo debate (gaceta 59 de 2018); (vii) Publicación del informe de conciliación (gaceta 92 de 2018); (viii) Publicación del informe de conciliación (gaceta 92 de 2018) (ix) votación informe de conciliación (gaceta 476 de 2018); (x) Publicación de las objeciones (gaceta 204 de 2018). Por último, informó que las actas de plenaria número 65 y 66 de 6 y 7 de junio de 2018, correspondientes al anuncio previo y votación de las objeciones, estaban en proceso de elaboración y publicación. En todo caso, el Secretario General del Congreso certificó que, *“en acta plenaria número 66 de fecha 07 de junio de 2018, número 1, así: quorum decisorios de los honorables Senadores, por lo tanto, la votación nominal al informe de objeciones del proyecto de ley Número 212 de 2017 Senado, 179 de 2017 Cámara (...) acta de plenaria Número 66, de fecha 07 de junio de 2018, numeral 1, fue la siguiente: por el SI 57 votos, Total: 57 votos”*²²

35. En atención a lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió el **Auto 538 de 22 de agosto de 2018**, en el cual resolvió ***abstenerse de decidir*** hasta tanto no se alleguen las pruebas decretadas, y consecuencia de lo anterior, ordenó poner en conocimiento del Presidente del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la providencia, con el fin de que sean enviadas a la Corte Constitucional los documentos requeridos en el auto de 9 de agosto de 2018, pendientes de ser remitidos. De igual forma, ordenó poner en conocimiento de los presidentes de las Cámaras legislativas esa providencia, con el fin de que

²¹ Folio 146 del Cuaderno No. 1.

²² Folio 160 y 161 del Cuaderno No. 1.

los documentos requeridos fueran enviados a la Corte Constitucional. Igualmente requirió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que informara si la Viceministra General de aquella época se encontraba encargada o delegada para asumir la función del titular de la cartera y conceptuar sobre la viabilidad del proyecto de ley objetado.

36. El 30 de agosto de 2018, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que, en relación con el último requerimiento, la respuesta al mismo se encuentra contenida en la intervención dentro del proceso de constitucionalidad radicado el 24 de agosto de 2018.

37. El secretario general de la Cámara de Representantes remitió a la Corte Constitucional acta de la plenaria No. 291 del 6 de junio de 2018, en la cual se efectuó el anuncio previo a la votación del informe de las objeciones presidenciales, y el acta de plenaria No. 292 del 12 de junio de 2018, en la cual fue sometido a discusión y votación el informe sobre las objeciones presidenciales.

38. El Secretario General (e) del Senado de la República remitió en medio magnético a la Corte Constitucional, la Gaceta del Congreso No. 645 de 2018 en la cual se publicó el acta de la plenaria No. 291 de 6 de junio de 2018, allí se efectuó el anuncio previo de la votación del informe sobre las objeciones presidenciales. De igual forma, remitió la Gaceta No. 700 de 2018, que se encuentra publicada el Acta de Plenaria No. 292 del 12 de junio de 2018, sometida a discusión y votación en el informe de la comisión accidental sobre las objeciones presidenciales del proyecto de ley 179 de 2017 Cámara, y 212 de 2017 Senado.

VI. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Defensa Nacional²³

39. A través de apoderado judicial, la cartera ministerial intervino con el fin de apoyar las objeciones gubernamentales contra el proyecto de ley, especialmente, porque la propuesta normativa aprobada por el Congreso no fue de iniciativa del Ejecutivo Nacional. Adicional a ello, indicó que, el proyecto de ley desconoce el principio de jerarquía normativa porque, el Congreso reguló a través de una ley ordinaria, un asunto que era materia de ley marco. En su criterio, en razón al tema, cuando se apruebe una ley, el legislador se debe limitar a establecer parámetros generales a título de ley marco para que el Gobierno Nacional reglamente y desarrolle de manera específica el régimen salarial de los miembros de la Fuerza Pública.

40. Agregó que en reiterados pronunciamientos jurisprudenciales se ha señalado que, si bien la iniciativa legislativa no se circunscribe única y

²³ Folio 108 a 128 del Cuaderno No. 1

exclusivamente a la presentación del proyecto, sino que dicho aval se otorga también en el acompañamiento al mismo parte del Ministro del Ramo; y que en el presente caso se evidencia que en su trámite legislativo el proyecto de ley 179 de 217 Cámara, 212 de 217 Senado, no tuvo escrito del gobierno o Ministro de Defensa Nacional avalando dicha iniciativa, *“por el contrario rechazó el mismo mediante comunicado oficial No. 102596 MDN-DMSG-GAL-43.16 del 28 de noviembre de 2017, dirigido al doctor Jorge Humberto Mantilla, Secretario General de la Cámara de Representantes”*²⁴.

41. Adicional a lo anterior, el Ministerio de Defensa explicó que, actualmente, si existe regulación del asunto objeto del proyecto de ley, pues el Decreto 1858 de 2012 fija el régimen pensional y de asignación de retiro para el personal que ingresó voluntariamente al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional antes del 1º de enero de 2005, siendo Suboficiales o Agentes, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados de la institución después de quince (15) años de servicio por llamamiento a calificar servicios, por voluntad de la Dirección General o por disminución de la capacidad psicofísica y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta o destituidos después de los veinte (20) años de servicio.

42. De la misma manera, reiteró el impacto presupuestal que el proyecto de ley tiene en las finanzas públicas, pues conforme a la información que remitió la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, la iniciativa representa costos anuales de *“422.563.666.374 por concepto del otorgamiento de asignaciones de retiro, erogaciones que deben estar necesariamente acordes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”*²⁵, por tal motivo, el Ministerio de Defensa explicó que, durante el trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstuvo de emitir concepto favorable a la iniciativa.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público²⁶

43. Frente al auto de la Corte Constitucional ordenó informar *“si la viceministra general del Ministerio de Hacienda se encontraba encargada o delegada para asumir la función del Ministro de Hacienda y Crédito Público de conceptuar sobre la viabilidad o no del proyecto de ley de la referencia”* informó que, conforme al artículo 208 de la Constitución, los ministros del despacho son voceros del gobierno ante las cámaras para participar en los debates parlamentarios y tomar parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.

44. El Ministerio indicó que, el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003, prescribe que todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto

²⁴ Folio 115 del Cuaderno No. 1.

²⁵ Folio 124 del Cuaderno No. 1.

²⁶ Folio 257 a 262 del Cuaderno No. 1

u otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito, en la exposición de motivos y en los respectivos informes de ponencia, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente adicional que financiará dicho costo. Igualmente señala que la misma ley prescribe que: *“el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República deberá rendir un concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso”*²⁷.

45. Con base en lo anterior, señaló que comparte los argumentos contenidos en la objeción gubernamental, motivo por el cual solicitó se declare fundado el reparo del Ejecutivo Nacional.

3. Carlos Enrique Forero Sánchez²⁸

46. El ciudadano intervino dentro del proceso de constitucionalidad con el fin de solicitar se declaren infundadas las objeciones gubernamentales al proyecto de ley No. 212 de 2017 Senado y 179 Cámara.

47. En relación con la primera objeción señaló que el proyecto de ley no crea tiempo para que los miembros del nivel ejecutivo accedan a la asignación de retiro, sino que se adicionó un párrafo de la ley 180 de 1995, con el fin de que se tuvieran en cuenta los tiempos para la asignación de retiro, previstos en los decretos 1212 y 1213 de 1990. Sostiene que, por tratarse de normas anteriores a la Constitución de 1991, no se requiere de la iniciativa del Gobierno Nacional.

48. Frente a la objeción relacionada con la vulneración del principio de sostenibilidad fiscal, el interviniente sostiene que debe ser declarada infundada, pues, en su lectura, el Ministro de Hacienda y Crédito Público incumplió su deber de rendir concepto sobre el impacto fiscal del proyecto de ley. Agregó que *“lo que se hizo fue un ponderado presentando cifras de lo que valdría la nómina de cerca de 14 mil uniformados que cumplían con el tiempo de más de 20 años de servicio, desconociendo que a dichos uniformados en la actualidad se les está pagando su salario (...), entonces no se entiende de dónde saca el gobierno que se tenía que sacar recursos si ya están destinados”*²⁹, motivo por el cual, concluyó que el proyecto de ley no presenta ningún impacto fiscal.

4. Luis Arenas Zárate³⁰

²⁷ Ibid.

²⁸ Folio 95 a 97 del Cuaderno No. 1.

²⁹ Folio 2 de la intervención del ciudadano

³⁰ Folio 39 a 66 del Cuaderno No. 1.

49. El ciudadano participó dentro del proceso de constitucionalidad con el fin de “*solicitar se declare la constitucionalidad del proyecto de ley No. 212 de 2017 Senado y 179 Cámara*”. Indica que las normas que establecen los requisitos de tiempos de servicio para acceder a la asignación de retiro de la Policía Nacional son normas anteriores a la Constitución de 1991 que no tenían la forma de ley marco, sino que, por el contrario, fueron aprobadas como decretos ley (Decreto Ley 1212 y 1213 de 1990), normas que establecían como requisitos para acceder a la asignación de retiro, haber servido entre 15 y 20 años. Adicional a lo anterior, aclaró que el nivel ejecutivo de la Policía Nacional fue creado a través del Decreto 41 de 10 de enero de 1994.

50. Precisó que, en sentencia C-417 de 1994, la Corte Constitucional declaró inexecutable dicho decreto aduciendo que la ley habilitante, esto es la Ley 63 de 1993, no contempló el nivel ejecutivo. Por dicho motivo, fue la ley ordinaria 180 de 1995, en su artículo 1, la que consagró por primera vez, el nivel ejecutivo de la Policía Nacional. Esa ley “*no reguló el aspecto prestacional (asignación de retiro/o presión) del Nivel Ejecutivo porque, como lo dispone la Constitución de 1991, es un tema con reserva de ley marco*”³¹. Sin embargo, el artículo 7 de dicha ley concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para que se regulara, entre otros aspectos, las asignaciones salariales, primas y prestaciones del Nivel Ejecutivo.

51. En ejercicio de esas facultades, el Gobierno Nacional aprobó el decreto 132 de 1995, y desarrolló la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, no obstante, en dicho decreto no se precisaron los aspectos prestacionales, como, por ejemplo, los tiempos de servicio que debían laborar los integrantes de esa línea de mando.

52. Agregó que fue después de ese Decreto 132 de 1995 que se profirieron una serie de actos administrativos o un decreto ley para establecer los tiempos de servicios para que el nivel ejecutivo tuviera derecho de asignación de retiro, exigiendo 20 y 25 años. En cambio, a los oficiales, se les mantenía el mismo tiempo de 15 y 20 años para el mismo derecho, violando el derecho a la igualdad y contrariando la Convención Americana sobre derechos humanos en ese mismo sentido³².

53. Posteriormente, otras normas reglamentarias aumentaron el tiempo de servicio necesario para que los miembros del nivel ejecutivo accedieran a la prestación de retiro. Precisó que se elevó hasta los 25 años, solamente para el nivel ejecutivo³³. Dichas normas fueron consecutivamente declaradas nulas por la jurisdicción contencioso administrativa³⁴, o

³¹ Folio 40 del cuaderno No. 1

³² Folio 41 del cuaderno No. 1

³³ Decreto reglamentario 1029 de 1994, Decreto 1091 de 1995, Decreto ley 2070 de 2003.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Rad. 1100110325000200400109-01 fallo de 14 de febrero de 2007. Consejero Ponente. Alberto Arango Mantilla.

inexequibles por la Corte Constitucional³⁵ pues, conforme a los fallos, un decreto no podía determinar el régimen prestacional de la Fuerza Pública. Concluyó: “[c]omo se puede evidenciar, el Gobierno Nacional de manera extraña, obstinada y sistemática ha violado la Constitución política excediéndose en sus facultades al regular los tiempos de servicio exigiendo 5 años mas al nivel ejecutivo para tener derecho a la asignación de retiro, pero manteniendo 5 años menos para los oficiales, pese que ello solo se puede hacer mediante Ley Marco”³⁶.

54. Sostuvo: “[e]n suma, debido a la declaratoria de nulidad y de inexequibilidad ambas con efectos retroactivos, para todo el personal de la Policía Nacional incluyendo al Nivel Ejecutivo dados de alta hasta el 31 de diciembre de 2004, las normas prestacionales aplicables en cuenta al tiempo de servicio para tener derecho a la asignación de retiro son las que se expidieron respetando la Constitución y que por lo tanto eran aplicables. Se hace referencia a los Decretos Ley 1212 y 1213 de 1990, nacidos bajo la vigencia de la Constitución política de 1886, cuando no se exigía ley marco para tal fin”³⁷.

55. Fue en este escenario que se aprobó la Ley 923 de 2004, ley marco del régimen prestacional de la Fuerza Pública. El articulado de la ley prescribe que la administración debe garantizar el ejercicio igualitario de las prestaciones sociales a todos los miembros de la Fuerza Pública, y que, al momento de reglamentar la ley marco, el Gobierno Nacional no podrá establecer tratos discriminatorios. El interviniente recuerda que el artículo 3 Num. 1 de la ley establece que “a los miembros de la fuerza pública en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley no se les exigirá como requisito para el reconocimiento del derecho, un tiempo de servicios superior al regido por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de esta ley cuando el retiro se produzca por solicitud propia ni inferior a 15 años cuando el retiro se produzca por cualquier causal”³⁸. A juicio del accionante, la norma marco hizo referencia al requisito de 15 a 20 años, y no a 20 a 25 años.

56. Con base en la ley marco, continuó el interviniente, el Gobierno Nacional aprobó decretos reglamentarios en los que fijó el tiempo de servicios del nivel ejecutivo³⁹. Ejemplo de ello fue el Decreto 4433 de

³⁵ C-432 de 2004.

³⁶ Folio 43 del Cuaderno No. 1

³⁷ Folio 44 del Cuaderno No. 1.

³⁸ Folio 46 del Cuaderno No. 1

³⁹ Decreto 4433 de 2004. **ARTÍCULO 25.** Asignación de retiro para el personal de la Policía Nacional. Los Oficiales y el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que ingresen al escalafón a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y que sean retirados del servicio activo después de veinte (20) años, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro, así:// 25.1 El setenta por ciento (70%) del monto de las partidas computables a que se refiere el artículo 23 del presente decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio.// 25.2 El porcentaje indicado en el numeral anterior se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los veinte (20) hasta los veinticuatro (24)

2004, en el que se reguló el tiempo de servicio de todo el personal de la policía (oficiales y nivel ejecutivo) con vigencia de 1 de enero de 2005 en adelante. En sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, de 12 de abril de 2012⁴⁰, se declaró la nulidad del segundo párrafo del artículo 25 del decreto 4433 de 2004, puntualmente, el enunciado normativo que reglamentaba los requisitos para acceder a la asignación de retiro del personal de la Policía Nacional, en atención a que la determinación de los requisitos para acceder a la asignación de retiro es competencia exclusiva del legislador a través de ley marco. La sentencia del Consejo de Estado determinó que, con la reglamentación, el Gobierno Nacional excedió la competencia reglamentaria.

57. Sostuvo, entonces, que existe un vacío normativo en relación con los requisitos de acceso a la asignación de retiro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, toda vez que, la Ley Marco 923 de 2004, en su artículo 2.7. señala que: *“El tiempo de servicio exigido para tener derecho a la asignación de retiro será establecido en igualdad de condiciones para el personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y Miembros del Nivel Ejecutivo que ingresen a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.”* De esta manera, no existe norma que indique cuáles deben ser los requisitos para acceder al derecho de asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo que se vinculó con anterioridad de la Ley 923 de 2004. Ese vacío jurídico se ha intentado solventar a través de decretos reglamentarios que han sido declarados nulos por exceder la competencia reglamentaria.

58. Una vez explicado el contexto normativo de la situación de los requisitos de tiempo de servicio para los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, el interviniente, abordó las objeciones presidenciales y señala que el proyecto de ley no “crea” tiempos de servicio, y por tanto no debió tramitarse como ley marco. Precisó que la norma se limita a

años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).// 25.3 A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se adicionará en un dos por ciento (2%) por cada año, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.// **PARÁGRAFO 1°.** También tendrán derecho al pago de asignación mensual de retiro, en las condiciones previstas en este artículo, los oficiales, y los miembros del Nivel Ejecutivo que se retiren por solicitud propia, siempre y cuando tengan veinte (20) años de servicio a la Policía Nacional, y hayan cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad los hombres y cincuenta (50) años de edad las mujeres.// **PARÁGRAFO 2°.** El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, sea retirado con veinte (20) años o más de servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Ministro de Defensa Nacional o del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 23 de este decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, consejero ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón, Bogotá D.C., abril doce (12) de dos mil doce (2012). Expediente No. 0290-06 (1074-07), Radicación: 110010325000200600016 00.

llenar un vacío jurídico existente en cuanto al tiempo de servicios para que el personal del nivel ejecutivo tenga derecho a la asignación de retiro.

59. Manifestó que el proyecto de ley no viola el artículo 154 superior, toda vez que, al tratarse de un tema de ley ordinaria, no era necesario que fuese iniciativa del Gobierno Nacional. El proyecto de ley se limita a adicionar un párrafo al artículo 7 de la Ley 180 de 1995 que bien pudo el legislador del año 1995 haber incluido *“sin que ello hubiese contrariado la constitución porque solo se remite a los tiempos que en vigencia de la Constitución de 1886 se habían establecido para que la Policía Nacional tuviera el derecho a la asignación de retiro, que es de 15 y 20 años en los términos de los Decretos Ley 1212 y 1213 de 1990”*⁴¹.

60. Reiteró que el proyecto de ley objetado coge los lineamientos dados en las decisiones de las altas cortes, razón por la cual, la norma no requería aval previo del Gobierno Nacional o del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Concluyó: *“Es el Gobierno Nacional el que de manera sistemática ha violado la Constitución en cuanto a la exigencia de ley marco para reglar tiempos de servicio”*. Por lo anterior, solicitó que se declaren infundadas las objeciones presidenciales contra el proyecto de ley.

5. Nelson Farid Trujillo Carvajal⁴²

61. El interviniente aclaró que integra el nivel ejecutivo de la Policía Nacional desde el año 1999, siendo destinatario del proyecto de ley cuya objeción gubernamental afecta su expectativa de acceder al derecho a la asignación de retiro. Solicita que, el proyecto de ley sea declarado constitucional y se proceda a su sanción y promulgación.

62. Fundamentó su petición en que, el proyecto de ley tuvo su origen en un debate de control político que se hizo al Ministro de Defensa en el mes de noviembre de 2015, en el que congresistas señalaron la necesidad de que el Congreso legislara sobre temas salariales y prestacionales de la Fuerza Pública, toda vez que existe un *“limbo jurídico que están viviendo hoy miles de hombres y mujeres”*. Frente a la falta de aquiescencia del Gobierno Nacional en la iniciativa legislativa, per se no vulnera la Constitución Política en virtud del principio de seguridad jurídica, con la aprobación de este proyecto de ley justamente está garantizando el derecho fundamental a la seguridad social (derecho a la pensión) de los hombres y mujeres policía del Nivel cobijados por el régimen.

63. Sostuvo que, la senadora autora del proyecto de ley era miembro de la bancada del gobierno cuando se radicó, razón por la cual, a su juicio, debe morigerarse la tesis del Presidente de la República conforme a la cual, el proyecto de ley no tuvo aval del Ejecutivo. Señaló que la norma no tiene

⁴¹ Folio 69 del Cuaderno No. 1

⁴² Folio 101 a 106 del Cuaderno No. 1

el impacto fiscal que argumentó el escrito de objeción. Según el gobierno la ley tendría un impacto de \$ 181 mil millones de pesos, frente a ella, el interviniente indica que *“esta cifra no corresponde a la cantidad del personal que de ser aprobado el proyecto de ley ipso facto solicitaría el retiro de la institución, pues para el reconocimiento de la asignación de retiro por la causal de solicitud propia la norma exige 20 años de servicio y no todos los beneficiarios de la iniciativa legislativa contarían con este tiempo de servicio exigido”*⁴³.

64. Por lo anterior, solicita a la Sala Plena de la Corte declarar infundada la objeción presidencial presentada contra el proyecto de ley.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN⁴⁴

65. El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que, en relación con la primera objeción gubernamental referida a la vulneración del artículo 154 superior, la declare infundada. Frente a la segunda objeción, el Ministerio Público solicitó sea declarada fundada y en consecuencia se declare inexecutable el proyecto de ley objetado. Finalmente, frente a la tercera objeción presidencial, relacionada con la vulneración del principio de sostenibilidad fiscal, la Vista Fiscal solicita se declare que la misma es fundada, y en consecuencia se declare la inexecutable del proyecto de ley. Fundamentó sus solicitudes en los siguientes argumentos.

66. Frente a la primera objeción, consideró necesario establecer si el proyecto de ley objetado reguló el régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, como una de las materias reservadas a las leyes marco, ello, con el propósito de determinar si se requería que la iniciativa legislativa fuese de origen gubernamental o se contara con el respectivo aval.

67. A juicio del Ministerio público, el articulado aprobado por el Congreso de la República *“reguló el tiempo de servicio para acceder a la asignación de retiro que deben cumplir los servidores que pertenecen al nivel ejecutivo de la Policía Nacional”*⁴⁵. Señaló que, es importante tener en cuenta que la regulación aplica al personal de dicho nivel que ingresó antes del 31 de diciembre de 2004, esto es antes de la vigencia de la Ley 923 de 2004.

68. Tras examinar los contenidos normativos de los artículos del proyecto de ley, el Procurador General de la Nación concluyó que, el proyecto de ley establece las condiciones especiales para acceder a la asignación de retiro por parte de los servidores del nivel ejecutivo que estuvieran

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Folio 14 a 31 del Cuaderno No. 1.

⁴⁵ Folio 11 del concepto del Procurador General de la Nación.

escalafonados en la carrera de la Policía Nacional antes del 31 de diciembre de 2004, y dispone que tienen derecho – luego de tres meses de alta- a una asignación mensual de retiro equivalente a la fijada por el Gobierno Nacional, de conformidad con el Decreto 1157 de 2014.

69. Profundiza en su explicación, y señala que, el proyecto de ley objetado tiene una relación estrecha con las disposiciones de la Ley 923 de 2004 (Ley marco de salarios de las fuerzas militares). En efecto, la ley marco establece los elementos mínimos referidos a la fijación del régimen de asignaciones de retiro, pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes y los reajustes a estas, de los miembros de la Fuerza Pública. Razón por la cual, el proyecto de ley objetado desarrolla estas garantías mínimas pues dispone la aplicación de los Decretos 1212 y 1213 de 1990, que establecen un tiempo de servicio que no es superior al señalado por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de la ley marco, para efectos de acceder a la asignación de retiro. La aplicación de esta regulación es consecuencia de la declaratoria de nulidad por parte del Consejo de Estado del parágrafo 2 del artículo 25 del Decreto 4422 de 2004, que regulaba el tiempo de servicio del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo a la fecha de su entrada en vigencia, y que se expidió con fundamento en la Ley marco 923 de 2004.

70. Corroborado lo anterior, indicó que *“en virtud del reparto de competencias que en esta materia dispuso la Constitución, quien está llamado a desarrollar los requisitos para el reconocimiento de las asignaciones de retiro al personal del nivel ejecutivo que ingresó antes de diciembre de 2004, es el Presidente de la República, por medio de decretos administrativos dentro de los parámetros de la ley marco, razón por la cual, el Congreso carece de competencia para fijarlo por medio de una ley ordinaria”*⁴⁶.

71. A juicio del Ministerio Público la objeción del gobierno está fundada en lo que tiene que ver con la competencia exclusiva del Ejecutivo para desarrollar los parámetros y objetivos generales dispuestos en la ley marco de salarios y prestaciones de la Fuerza Pública, y en lo específico, con el fin de regular los requisitos para el reconocimiento de la asignación de retiro del nivel ejecutivo de quienes ingresaron antes del 31 de diciembre de 2004.

72. Por esta misma razón, la objeción por vulneración de la iniciativa legislativa es infundada, pues el proyecto de ley no tiene como propósito modificar los marcos establecidos en la Ley 923 de 2004, sino que se ocupó del desarrollo de las normas marco, materia competencia exclusiva del Ejecutivo.

73. Sobre, la objeción según la cual, el proyecto de ley vulnera la regla de sostenibilidad fiscal, el Ministerio Público explicó que el artículo 334

⁴⁶ Folio 13 del Concepto del Procurador General de la Nación.

debe entenderse como un mandato de colaboración armónica entre las ramas del poder público para alcanzar progresivamente la materialización del Estado Social de Derecho, razón por la cual, no puede entenderse como un principio con el alcance de restringir la protección efectiva de los derechos fundamentales, sino como un imperativo de búsqueda de alternativas para su efectiva concreción.

74. Por lo anterior, señaló, la sostenibilidad fiscal debe ser comprendida como un principio y por ello, determinar cuándo se debe declarar fundada una objeción gubernamental contra un proyecto de ley es una tarea precisa y rigurosa, pues se debe establecer un equilibrio entre el alcance progresivo de los objetivos del Estado Social de Derecho y la consecución de los mismos a través de medidas que permitan un balance entre aquellos y las realidades financieras del Estado. Sostiene que, así el fin que persiga una rama del poder público, si su determinación se basa en la colaboración armónica, podría perjudicar la sostenibilidad financiera de la hacienda pública, sacrificando otros derechos de igual o mayor relevancia, a los que pretende proteger.

75. En relación con el caso bajo estudio, el ministerio recordó el contenido de la Ley orgánica 819 de 2003 (marco fiscal de mediano plazo), la cual establece la necesidad de llevar a cabo un análisis de impacto fiscal de las normas, especialmente de aquellas que ordenen gasto o que otorgue beneficios tributarios, y recordó que la ley orgánica exige que se haga explícito durante el trámite parlamentario el origen de los recursos fiscales con los que se financiará la ejecución de la determinación del Congreso y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Además, se establece que, deberá incluirse en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales del proyecto de ley, y en esa medida, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier momento durante el respectivo trámite deberá rendir su concepto frente al cumplimiento a dicho requisito.

76. En efecto, la Vista Fiscal constata que, *“la mencionada cartera se abstuvo de emitir concepto favorable sobre el proyecto de ley bajo estudio, y así consta en la comunicación del 13 de diciembre de 2013, suscrita por la Viceministra General del Ministerio de Hacienda, la doctora Paula Acosta”*⁴⁷. Sumado a lo anterior, a juicio de la Procuraduría, durante el trámite parlamentario, no se realizó un análisis del impacto fiscal del proyecto de ley, sino que la exposición de motivos se limitó a afirmar la existencia de recursos, más ello no implica un estudio detallado y juicioso de si es posible asignarlos al propósito del proyecto, y además no se señaló una fuente de ingresos adicional para cubrir los costos sin que se afecten otros derechos. De allí que estimó que dichas objeciones debían declararse fundadas y por ende inexecutable el proyecto de ley.

⁴⁷ Folio 18 del concepto del Ministerio Público.

VII. CONSIDERACIONES

1. Competencia

77. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno Nacional, según lo disponen los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política.

78. La Corte Constitucional ha establecido que dos son las condiciones para fijar su competencia en orden a decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley que hubieren sido objetados por el Gobierno Nacional como inconstitucionales. En primer lugar, se requiere que la Rama Ejecutiva del Poder Público hubiere objetado por motivos de inconstitucionalidad dentro de los términos temporales contenidos en el artículo 166 de la Carta Política de 1991. Y, además se exige que el Congreso insista en la aprobación por mayoría absoluta del articulado objetado.

79. No es igual con las objeciones gubernamentales formuladas por motivos de inconveniencia⁴⁸, ya que según lo establecido en el artículo 167 superior, si las normas son objetadas por el Gobierno Nacional, el Congreso de la República tiene la facultad para insistir en su posición contenida en el articulado aprobado, y para ello, se exige que cada cámara apruebe el proyecto de norma por mayoría de la mitad más uno de los miembros. Por lo demás, el artículo 199.2 de la Ley 5ª de 1992 dispone que “*si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones*”. En el supuesto específico que se acaba de referir, esta Corte ha reiterado que no tiene competencia para realizar un pronunciamiento sobre las objeciones por inconveniencia⁴⁹.

80. Por consiguiente, el cuarto reparo formulado por el Gobierno Nacional bajo el título “*Inconveniencia por afectación a la seguridad y convivencia ciudadana por el retiro masivo de uniformados*” no será objeto de pronunciamiento pues excede las competencias previstas en la Constitución para esta Corte, las cuales se restringen a las propuestas por razones de inconstitucionalidad.

2. Trámite de las objeciones gubernamentales⁵⁰

81. La Constitución Política consagra en el Capítulo 3 del Título VI, de la *Rama Legislativa*, la competencia del Congreso de la República para hacer las leyes. El artículo 157 contenido en este aparte establece los requisitos para que un proyecto sea ley: (i) ser publicado oficialmente por

⁴⁸ Sentencia C-634 de 2015.

⁴⁹ Sentencias C-1183 de 2008, C-321 de 2009, C-593 de 2010, C-767 de 2010, C-284 de 2016.

⁵⁰ Se seguirá en este apartado la metodología utilizada en la sentencia C-558 de 2019.

el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) ser aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara; (iii) ser aprobado en cada cámara en segundo debate y (iv) obtener la sanción del Gobierno.

82. Respecto de la sanción gubernamental, el artículo 165 de la Carta especifica que, una vez un proyecto de ley sea aprobado por ambas cámaras, este pasa al Gobierno para su sanción. En este escenario se pueden presentar dos situaciones: la primera, que el Gobierno esté de acuerdo con el proyecto y disponga que se promulgue como ley; o, la segunda, que lo objete, evento en el cual se devolverá el proyecto a la Cámara en que tuvo origen⁵¹.

83. Las objeciones gubernamentales, conforme al artículo 167 Superior, pueden presentarse por inconveniencia o inconstitucionalidad. En el primer caso, el proyecto debe ser reconsiderado por el Congreso y, si fuere insistido por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara, el presidente lo debe sancionar⁵². Sin embargo, cuando las objeciones son por inconstitucionalidad y las cámaras insisten, el proyecto debe pasar a la Corte Constitucional para que esta decida sobre su constitucionalidad, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 241.8 de la Carta Política.

84. Esta Corporación, en el estudio de las objeciones gubernamentales presentadas por inconstitucionalidad, estudia, por un lado, el trámite legislativo⁵³ y, por otro, el asunto de fondo; análisis tras el cual emite una providencia en la cual puede determinar la exequibilidad, inexecuibilidad o inexecuibilidad parcial del proyecto. En caso de que se declare su exequibilidad, el presidente debe sancionar la ley⁵⁴. Si se declara su

⁵¹ Para presentar las objeciones, según el artículo 166 siguiente, el Gobierno dispone del término de seis días cuando el proyecto de ley no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

⁵² Constitución Política, artículo 167, inciso 2º y Ley 5ª de 1992, artículo 117, numeral 2, y 119, numeral 10.

⁵³ La Corte Constitucional ha fundamentado la competencia para el estudio de trámite de las objeciones gubernamentales en lo siguiente: (i) el cumplimiento correcto del trámite legislativo de las OG es un parámetro de habilitación de la competencia de la Corte, especialmente, en cuanto al término para la presentación de las objeciones por parte del Gobierno (art. 166 CP) y al término para presentar la insistencia por las Cámaras (art. 167 CP). Trámites que deben agotarse con observancia de los requisitos constitucionales y legales aplicables; (iii) el incumplimiento de los requisitos constitucionales genera consecuencias jurídicas, por ejemplo, la presentación inoportuna de las objeciones por parte del Gobierno obliga al Presidente a sancionarlo y promulgarlo (art. 166 CP); la insistencia solo por una de las Cámaras implica el archivo del proyecto (Ley 5ª de 1992, artículo 200); y en (iv) la necesidad de conservar el equilibrio entre los poderes que se encuentran en choque, es decir, el poder Legislativo y Ejecutivo, en palabras de la Corte, “al analizar el trámite se garantiza entonces, que sea efectivamente el Gobierno, en cabeza del presidente o, excepcionalmente, de su delegado, y el respectivo ministro del ramo, quienes objetan el proyecto de ley. Así mismo, es necesario garantizar que sean las mayorías en el Congreso las que decidan insistir en la promulgación, con posterioridad a la realización de un debate público e informado acerca de las razones que justifican la insistencia desde el punto de vista constitucional”. En la Sentencia C-755 de 2014 se señaló lo siguiente: “La manera de mantener este equilibrio es garantizando que la decisión de objetar un proyecto de ley, y la de insistir en su promulgación, constituyan una manifestación del principio democrático (...)”.

⁵⁴ Constitución Política, artículo 167 y Ley 5ª de 1992, artículo 199.

inexequibilidad se archivará el proyecto⁵⁵ y, en caso de que se declare su inexequibilidad parcial, así se indicará a la Cámara en que tuvo origen el proyecto para que rehaga e integre las disposiciones afectadas, en términos concordantes al dictamen de esta Corporación.

85. En cuanto al trámite legislativo, la Corte Constitucional ha centrado su control judicial, especialmente, en los siguientes requisitos: (i) oportunidad para objetar; (ii) formulación de objeciones por parte del gobierno; (iii) devolución del proyecto objetado a la Cámara en la cual tuvo origen; (iv) publicación del escrito de objeciones; (v) integración adecuada de la comisión accidental; (vi) congruencia entre las objeciones y el informe de las mismas; (vii) publicación, anunciación y votación nominal y pública del informe, por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara; y, finalmente, el (viii) cumplimiento del término exigido por el artículo 162 de la CP⁵⁶.

La Sala pasa a examinar cada uno de estos requisitos:

86. **Oportunidad:** El artículo 166 de la Constitución Política dispone que el Gobierno tiene “*seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos*”. Conforme a lo dispuesto en el artículo 70 del Código Civil⁵⁷, el término se cuenta en días hábiles y a partir del día siguiente a aquel en el cual el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial. En el presente caso este requisito se cumplió en razón de lo siguiente: (a) el proyecto de ley de la referencia contiene cuatro (4) artículos y, por ende, el Gobierno tenía hasta seis (6) días hábiles para objetar; (b) el Secretario General del Senado remitió el proyecto de ley al Presidente de la República mediante oficio de fecha 20 de abril de 2018, recibido el 23 de abril siguiente⁵⁸; y (c) el Gobierno devolvió el proyecto objetado el 2 de mayo de 2018, es decir, seis (6) días hábiles después de recibido.

87. **Formulación de las las objeciones:** Los artículos 165 y 166 de la Carta Política señalan que el Gobierno es el competente para objetar los proyectos de ley y, de acuerdo con el artículo 115 Superior, el Gobierno está conformado por el Presidente y los Ministros de Despacho o los directores de departamentos administrativos correspondiente⁵⁹. Según la

⁵⁵ Constitución Política, artículo 167 y Ley 5ª de 1992, artículo 199.

⁵⁶ Ver Sentencias C-074 de 2018 y C-110 de 2019.

⁵⁷ Subrogado por el artículo 62 de la Ley 4ª de 1913: En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil. Ver C-066 de 2018.

⁵⁸ Folio 213 a 232.

⁵⁹ Ver Sentencias C-633 de 2016, C-093 de 2018 y C-110 de 2019. En esta última se señaló que “El artículo 166 establece que la competencia para las objeciones le corresponde al Gobierno. Al ser una atribución que el presidente de la República ejerce en condición de Jefe de Gobierno, su cumplimiento exige que sea acompañado por (i) el ministro del ramo respectivo o (ii) por el director del departamento administrativo correspondiente en los términos fijados en el artículo 115 de la Carta. En ese sentido, la Corte ha declarado cumplido este requisito frente a objeciones formuladas por el presidente y el ministro, o por aquel y el director del departamento administrativo respectivo”.

Corte Constitucional para determinar cuál de estas dos últimas entidades es competente para intervenir en conjunto con el Presidente se puede tener en cuenta (i) la materia general del proyecto de ley; (ii) el asunto específico respecto del cual se hace la objeción; (iii) el impacto que pueda tener la norma objetada en los asuntos a cargo del ministerio o departamento administrativo; y (iv) la competencia específica de dichas entidades⁶⁰.

88. En el asunto bajo revisión este requisito se encuentra cumplido, teniendo en cuenta que las objeciones fueron formuladas por el Presidente de la República en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Defensa Nacional⁶¹. Ambas carteras ministeriales eran competentes para suscribir las objeciones por lo siguiente:

(a) El proyecto de ley busca adicionar un nuevo párrafo al artículo 7° de la Ley 180 de 1995, para establecer los tiempos de servicio del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional para acceder al derecho a la asignación de retiro; (b) ambos Ministerios tienen competencias respecto a la materia objeto de debate, en efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público “*tiene como objetivo la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal (...)*”⁶²; y, por su parte, el Ministerio de Defensa tiene entre las entidades adscritas a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, las cuales pueden resultar afectadas en caso de que el proyecto de ley se apruebe⁶³ (c) Las objeciones se concentran en la iniciativa gubernamental para este tipo de materias, la jerarquía normativa y el impacto fiscal que puede generar la norma en trámite.

89. **Devolución del proyecto objetado a la Cámara en la cual tuvo origen:** Los artículos 165 Constitucional y 197 de la Ley 5ª de 1992 establecen que, si un proyecto de ley es objetado por el Gobierno, este deberá ser devuelto a la cámara en que tuvo origen. En el caso bajo estudio, la Cámara en la cual tuvo origen el proyecto de ley fue el Senado de la República⁶⁴ y, según consta en el oficio suscrito por el Gobierno, el proyecto de ley fue devuelto precisamente a esa corporación legislativa⁶⁵. En consecuencia, este requisito está satisfecho.

⁶⁰ Ver Sentencias C-196 de 2009 y C-110 de 2019.

⁶¹ Ver folio 215 a 232.

⁶² Decreto 1068 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.

⁶³ Decreto 1070 de 2015, “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa” artículo 1.2.1.2.1., numerales 1 y 2.

⁶⁴ Ver folios 1 a 22.

⁶⁵ Ver folio 233.

90. **Publicación del escrito de objeciones:** con fundamento en el artículo 2, inciso 5, de la Ley 1431 de 2011, esta Corporación ha señalado que “*las objeciones, antes de ser sometidas al conocimiento de las plenarias de ambas cámaras, deben ser publicadas en la Gaceta del Congreso*”⁶⁶. Este requisito fue observado teniendo en consideración que las objeciones fueron publicadas en la Gaceta 204 del 3 de mayo de 2018⁶⁷ y el informe de las objeciones fue publicado, posteriormente, en las Gacetas 645 (Cámara) y 700 (Senado) el 14 de septiembre de 2018 y debatido el 4 y 14 de septiembre de 2018⁶⁸ respectivamente.

91. **Integración adecuada de la comisión accidental:** Según la Corte Constitucional la lectura armónica de los artículos 161 Constitucional y 187 de la Ley 5ª de 1992 evidencian que la conformación de las comisiones accidentales debe cumplir con los siguientes requisitos:

(i) *Simetría:* La comisión debe estar compuesta por igual número de senadores y representantes⁶⁹, en el presente caso la comisión accidental estuvo conformada por las Senadoras Nidia Marcela Osorio Salgado y Paola Andrea Holguín Moreno y los Representantes a la Cámara Ana Paola Agudelo García, José Luis Pérez Ayuelo, Rodrigo Lara y Alejandro Carlos Chacón Camargo, por consiguiente, se encuentra cumplido este requisito.

(ii) *Calidad de los miembros:* Los miembros de la comisión accidental pueden ser quienes pertenecieron a “*las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias*”⁷⁰. La senadora Nidia Marcela Osorio Salgado presentó la iniciativa del proyecto de ley⁷¹, la Senadora Paola Holguín Moreno fue designada ponente del proyecto de ley⁷² y la Representante a la Cámara Ana Paola Agudelo García fue designada ponente⁷³ y los Representantes a la Cámara José Luis Pérez Ayuelo, Rodrigo Lara y Alejandro Carlos Chacón Camargo participaron de la discusión⁷⁴ por ende, este requisito también se encuentra satisfecho.

(iii) *Representación de las bancadas:* Implica que las mesas directivas deben asegurar “*la representación de las bancadas en tales Comisiones*”⁷⁵. Al respecto la Corte Constitucional ha determinado

⁶⁶ Sentencia C-093 de 2018.

⁶⁷ Folios 234 a 238.

⁶⁸ Folio 246.

⁶⁹ Constitución Política, artículo 161. “Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría”.

⁷⁰ Ley 5ª de 1992, artículo 187.

⁷¹ Ver folio 1.

⁷² Ver folio 31.

⁷³ Ver folio 73.

⁷⁴ Ver folio 252.

⁷⁵ Ley 5ª de 1992, artículo 187.

cumplido este requisito aun cuando no exista representación de “*todas las bancadas*”⁷⁶ al evidenciar, por ejemplo, que estas no manifestaron formalmente su inconformidad respecto a la integración de la comisión accidental⁷⁷ o que el informe a las objeciones presentado por la comisión hubiese sido debatido y aprobado por una mayoría amplia en las correspondientes plenarias, por cuanto ello permite deducir que una conformación distinta o más amplia de la comisión no habría afectado el proceso legislativo.

92. En el caso bajo estudio se evidencia que la comisión accidental estuvo integrada por dos miembros del Centro Democrático, una integrante del partido MIRA, dos integrantes del Partido Cambio Radical y un integrante del Partido Liberal quienes presentaron el correspondiente informe, publicado en la Gaceta del Congreso⁷⁸, y, adicionalmente, el informe fue aprobado por mayorías amplias en cada cámara “*lo que supone que una conformación más representativa de las bancadas no habría modificado el resultado final*”⁷⁹.

93. Así las cosas, se evidencia que en el presente asunto la comisión accidental para dar trámite a las objeciones gubernamentales cumplió con los requisitos de simetría, calidad de los miembros y representación de las bancadas.

94. ***Congruencia entre las objeciones y el informe de ponencia***⁸⁰: Según la jurisprudencia constitucional se debe verificar que exista concordancia entre las objeciones al proyecto de ley y la insistencia del Congreso de la República. En este caso, se constata que existió una “*verdadera insistencia de las Cámaras Legislativas*”⁸¹, teniendo en consideración que el proyecto de ley objetado por el Gobierno⁸² es el mismo respecto al cual el Congreso insistió⁸³, en el informe se da cuenta de las objeciones y se formulan razones claras y específicas para rechazarlas e insistir en la aprobación del proyecto.

95. ***Publicación, anunciación y votación del informe de las objeciones***: En consideración a lo dispuesto en los artículos 133, 134, 160, inciso 5º, y 161 de la Constitución Política, este Tribunal ha señalado que, *primero*, antes de que el texto escogido por las comisiones accidentales sea

⁷⁶ Sentencia C-093 de 2018.

⁷⁷ Sentencias C-313 de 2014 y C-093 de 2018. En la primera de estas providencias se señaló que “en relación con la integración de la comisión accidental, “no se presentó una protesta formal de bancada alguna inconforme con lo decidido por las respectivas mesas directivas”, razón suficiente para desestimar la presunta violación del inciso 2 del artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual preceptúa que las mesas directivas deben asegurar la representación de las bancadas en las comisiones accidentales”.

⁷⁸ Gacetas 366 de 2018.

⁷⁹ Sentencia C-093 de 2018.

⁸⁰ Este requisito se ha estudiado, entre muchas otras, en las Sentencias C-284 de 2016, C-074 de 2018 y C-093 de 2018.

⁸¹ Sentencia C-284 de 2016.

⁸² Ver folio 215 a 232

⁸³ Ver informe de objeciones Gaceta del Congreso 369 de 2018.

sometido a debate y aprobación de las respectivas plenarias debe publicarse el informe, por lo menos, con un día de anticipación; *segundo*, el anuncio debe realizarse en sesión distinta a aquella en la cual se programe la votación; y, *tercero*, la votación debe ser nominal y pública⁸⁴ y aprobada por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

96. La Corte constata que en el **Senado de la República (a)** el informe de las objeciones gubernamentales fue publicado en la Gaceta del Congreso 366 de 2018. **(b)** en la Gaceta del Congreso 81 de 2018⁸⁵ de 6 de junio de 2018 se anunció la votación de las objeciones para el día siguiente y en la Gaceta del Congreso 837 de 2018 consta la votación de las objeciones al proyecto⁸⁶. **(c)** La votación fue realizada de manera nominal y pública, votaron en favor 57 Congresistas y no se registraron votos en contra. La insistencia se aprobó por la mayoría requerida de la *mitad más uno de los miembros de la Cámara*, según certificó el Secretario General del Senado de la República, “*Quorum decisorio de los honorables Senadores, por lo tanto la votación nominal al informe de objeciones del Proyecto de Ley número 212 de 2017 Senado, 179 de 2017 Cámara* por medio del cual se establece el tiempo mínimo y máximo de vinculación a la Policía Nacional de los miembros del nivel ejecutivo vinculados a la Policía Nacional para acceder al derecho de asignación de retiro, *acta de plenaria número 66, de fecha 97 de junio de 2018 numeral 1 fue la siguiente Por el SÍ: 57 Total: 57 votos*”⁸⁷.

97. En la **Cámara de Representantes (a)** el informe de las objeciones gubernamentales fue publicado en la Gaceta del Congreso 204 de 3 de mayo de 2018. En **(b)** sesión plenaria del 6 de junio de 2018, que consta en el Acta de Plenaria 291 se anunció el proyecto para la sesión del día 12 de junio siguiente, en esta última, según consta en el Acta 292 asistieron 152 Representantes a la Cámara. **(c)** La votación fue realizada de manera nominal y pública, votaron 95 representantes en favor y 1 en contra. La insistencia se aprobó con la mayoría requerida de la *mitad más uno de los miembros de la Cámara*.

98. Así las cosas, se encuentra que *(i)* el texto fue publicado en las Gacetas del Congreso antes de iniciarse el debate en el Senado de la República y la Cámara de Representantes, cumpliéndose con ello el requisito de publicidad previsto en el artículo 161 de la Constitución Política; *(ii)* en el debate y aprobación en cada una de las plenarias se cumplió con el requisito de anuncio previo a la votación, dispuesto en el inciso final del artículo 160 de la Carta Política; y *(iii)* el informe fue discutido y aprobado en ambas Cámaras por votación nominal y pública y

⁸⁴ “(L)as votaciones del informe de ponencia en plenarias de cada una de las Cámaras, deben realizarse de manera nominal y pública, esto en aras de que se proteja a ultranza, los principios de democracia, publicidad y transparencia, tanto más tratándose de un conflicto que se presenta entre dos órganos del Estado”. Sentencia C-162 de 2019.

⁸⁵ Folio 245 CD contentivo de las Gacetas y Actas.

⁸⁶ Acta plenaria números 65 y 66 folio 245 CD contentivo de actas y gacetas.

⁸⁷ Ver folios 161 y 162.

con las mayorías exigidas, conforme con lo dispuesto en los artículos 133, 134, 160, inciso 5º, y 161 de la Constitución Política.

99. **Tramitación dentro de término:** La Corte Constitucional ha señalado que si bien la Constitución Política no especifica el término que tienen las Cámaras para insistir, lo cierto es que este no puede ser indefinido y, por ende, se debe sujetar a la regla general, contenida en el artículo 162 Superior, según el cual “*ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas*”⁸⁸.

100. Según el artículo 138 de la Carta la legislatura está conformada por dos periodos, el primero inicia el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y, el segundo, empieza el 16 de marzo y concluye el 20 de junio. En este caso se evidencia que (i) las objeciones fueron presentadas por el Gobierno el 2 de mayo de 2018 y (ii) el informe presentado al respecto fue aprobado en el Senado de la República el 7 de junio de 2018 y en la Cámara de Representantes el 12 de junio de 2018. En consecuencia, la Sala constata cumplido este requisito.

101. De conformidad con lo expuesto, la Corte constata el cumplimiento de todas las exigencias constitucionales para la tramitación de las objeciones gubernamentales en el Congreso.

102. Por oficio de 11 de julio de 2018⁸⁹, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el expediente del Proyecto de Ley Nro. 179 de 2017 Cámara 212 de 2017 Senado, por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro, el cual fue objetado por inconstitucionalidad e inconveniencia, siendo éstas rechazadas por el Congreso.

4. Examen material de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional

Problema jurídico

103. Una vez superado el análisis formal de las objeciones gubernamentales pasa la Corte a realizar el análisis material de las mismas. En este caso le corresponde a la Sala determinar si el Proyecto de Ley No. 179 de 2017 Cámara - 212/17 Senado “*Por el medio del cual se*

⁸⁸ Al respecto, la Corte en la Sentencia C-069 de 2004 señaló que “*el término de dos legislaturas para que las cámaras presenten la insistencia corre a partir de la presentación de las objeciones. Es decir, una vez presentada la objeción, no deben transcurrir más de dos legislaturas para que el Congreso se pronuncie sobre ellas. Si las cámaras presentan la insistencia una vez transcurridas las dos legislaturas, dicha insistencia es extemporánea y debe entenderse sin valor jurídico*”. En relación con el momento a partir del cual corre dicho término, en esta oportunidad se precisó que “*se comienza a contar a partir de la formulación de las objeciones. Esto significa que para insistir, el Congreso cuenta con la terminación de la legislatura dentro de la cual el Presidente objeta, junto con la totalidad de la siguiente legislatura*”. Ver también la Sentencia C-082 de 2019.

⁸⁹ Folio 11 del Cuaderno No. 1

establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro” vulneró (i) la iniciativa privativa del Gobierno Nacional para presentar los proyectos de ley marco que reglamentan el régimen prestacional de la Fuerza Pública, conforme a lo previsto en el inciso 2° del artículo 154; (ii) la previsión de que una ley ordinaria no puede modificar el contenido de una ley marco, según lo previsto el artículo 150 superior y; (iii) la regla de sostenibilidad fiscal contenido en el artículo 334 modificado por el acto legislativo 03 de 2011. Siguiendo la metodología fijada en la Sentencia C-558 de 2019, en la medida que se presentan tres objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad, se estudiará consecutivamente, la primera, de encontrarse infundada, se avanzará sobre la segunda, y si se encontrara infundada, se estudiará la tercera.

104. Para tal efecto, la Corte abordará *i)* la iniciativa privativa del Gobierno Nacional en relación con los proyectos de ley marco, puntualmente aquellas que desarrollan el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública; en caso de encontrar infundada la primera objeción, procederá a reiterar el precedente constitucional sobre *ii)* la jerarquía normativa contenido en la Carta de 1991; solo si se declara infundada la primera y segunda objeción presidencial se examinará *iii)* la regla de sostenibilidad fiscal y su relación con el trámite parlamentario.

4.1. Primera objeción presidencial. La iniciativa privativa del Gobierno Nacional en proyectos de ley marco, puntualmente aquellas que desarrollan el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública

105. La Constitución Política de 1991 estableció una amplia tipología de trámites parlamentarios para la aprobación de leyes. Uno de ellos, son las denominadas leyes marco previstas en el artículo 150 numeral 19 del texto superior y en las cuales, se presenta una concurrencia de competencias entre el poder Legislativo y el Ejecutivo. En el caso del Congreso de la República, la Carta prevé que una ley marco es aquella que establece las normas generales y señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno. Estas leyes contienen las reglas generales con sujeción a las cuales mediante decretos especiales el Gobierno Nacional ejerce las competencias de regulación a él atribuidas por el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución⁹⁰.

106. Este tipo de ley ha sido definido jurisprudencialmente como leyes marco, y es a través de las cuales, se produce *“una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, toda vez que, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos,*

⁹⁰ C-279 de 1996 (M.P. Conjuez Ponente Hugo Palacio Mejía), C-955 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández) C-1161 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-624 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

destinados a reglamentar los asuntos a que se refiere la ley”⁹¹. Hay -se repite- unas zonas bien demarcadas, propias de cada una de las ramas, no es dable a ninguna de ellas apropiarse de la esfera asignada a la otra, y, si una de las dos lo hace, actúa inconstitucionalmente, con la necesaria consecuencia de la invalidez e inefectividad de lo que, extralimitándose en sus atribuciones, haya producido”⁹².

107. En la sentencia C-026 de 2020 se señaló que *“La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad. En este sentido la sentencia C-140 de 2007 señaló que la competencia del legislador en esta materia se ve restringida, pues no puede regular exhaustivamente, sino que tiene que limitarse a sentar pautas generales. El legislador tiene un límite, es decir, no puede agotar la materia sino que, por el contrario, está obligado a que el ejecutivo complete la regulación pertinente, y si esto no ocurre la ley puede devenir en inconstitucional”*.

108. De esta manera esta la Corte Constitucional ha indicado que, pese al carácter general atribuido por la Constitución a los preceptos integrantes de las leyes "marco", como no hay un traslado de competencia legislativa a la cabeza del Gobierno, sino que éste debe desarrollar, sin salirse de su órbita ejecutiva, los lineamientos, las políticas y los criterios fijados en la ley, habrá necesariamente disposiciones dotadas de un carácter más específico pero siempre legislativo, en la medida en que la materia correspondiente está reservada exclusivamente al legislador.

109. De igual manera, se ha indicado que existe reserva legal a través de normas marco, en los temas previstos en el numeral 19 del artículo 150 Superior, es decir, en leyes que: a) Organizan el crédito público; b) Regulan el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacionales, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; c) Modifican, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; d) Regulan las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; e) Fijan el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; f)

⁹¹ C-133 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) reiterado en C-569 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-129 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández) y C-439 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero)

⁹² C-955 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

Regulan el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

110. Uno de los asuntos que tiene reserva de ley marco es la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública⁹³. Respecto a lo anterior⁹⁴ se ha indicado que la Fuerza Pública tiene un régimen salarial y prestacional excepcional, en atención a las funciones constitucionales que cumple. En el caso de la Policía Nacional, el artículo 218 superior prescribe que se trata de un cuerpo civil armado permanente encargado del 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. Con base en las finalidades constitucionales, el mismo ordenamiento superior determinó que la Policía Nacional tiene un régimen salarial y prestacional especial⁹⁵.

111. Desarrollo de lo anterior, el artículo 150 superior, numeral 19 prescribe que, el Congreso de la República determinará las normas generales y señalará los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, en temas como: e) “fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública⁹⁶”.

112. La Constitución y la Ley 5 de 1992 imponen un trámite específico a este tipo de leyes en atención a su especial temática. El inciso segundo del artículo 154 de la Constitución establece que solo podrán ser dictadas **por iniciativa del gobierno** las leyes que se refieren a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 del artículo 150, y a los literales a, b y e del numeral 19 del mismo artículo 150. En todo caso, la norma constitucional prescribe que las cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos de ley presentados por el gobierno.

113. A nivel legal, el artículo 142 de la Ley orgánica 5° de 1992 señala que *“Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: (...) 11. Fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del*

⁹³ C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) C-558 de 2019 (M.P. Antonio José Lizarazo)

⁹⁴ C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) C-101 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

⁹⁵ En el mismo sentido Artículo 48 Parágrafo transitorio No. 2 modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005.

⁹⁶ En la Constitución de 1886 los artículos 76-22, 120-21 establecía las denominadas leyes cuadro a través de las cuales se distribuían las competencias de reglamentación entre el Legislativo y el Ejecutivo. “En el caso colombiano, la cuestión es esta: en 1968 (acto legislativo núm. 1) se consideró necesario redistribuir algunas competencias entre el congreso y la rama ejecutiva, por razones de orden práctico. Ciertas materias, especialmente las de índole económica, requieren regulación ágil, oportuna y técnica. Además exigen información vasta y actualización de que no dispone el congreso para legislar con acierto”. Cfr. SÁCHICA, Luis Carlos. El Control de Constitucionalidad y sus mecanismos. Editorial Temis. 1988, Bogotá, pág. 71. No obstante, conforme la Constitución de 1886, el tema del régimen prestacional y salarial de los miembros de la Fuerza Pública no era regulado por ley marco. Por el contrario, la cláusula general de habilitación presidencial para actuar como legislador extraordinario, permitió al Presidente regular indistintamente dichos contenidos prestacionales. Cfr. C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)

Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.” Relacionado con lo anterior, el artículo 218 superior indica que “*la Ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario*”, es decir, reitera que la Fuerza Pública tiene derecho a un régimen prestacional especial⁹⁷.

114. Se verifica entonces, que las leyes marco que se refieren al régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, son leyes de iniciativa privativa gubernamental, por lo cual, está excluida la hipótesis, prima facie, de que, inicien por iniciativa de los miembros del Congreso o de cualquier otra autoridad con iniciativa legislativa ante el Congreso de la República. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como se mostrará a continuación, ha hecho precisiones que resultan relevantes.

115. Respecto, a la iniciativa legislativa privativa del Gobierno Nacional, en Sentencia C-465 de 2014⁹⁸, la Corte Constitucional señaló que, el artículo 154 superior establece las materias en las que, sólo el Gobierno podrá presentar el proyecto de ley, sin que ello impida que, durante el trámite legislativo, los miembros del Congreso presenten propuestas de modificación al articulado. En el mismo sentido en la sentencia C-838 de 2008⁹⁹, la Corte explicó que, en los casos de la iniciativa legislativa reservada al Gobierno, en virtud del inciso segundo del artículo 154 superior, es necesario distinguir varias hipótesis relacionadas con los eventos en que un proyecto de ley fue presentado por el Gobierno Nacional por ser su exclusiva facultad, y que durante el desarrollo del proceso de su aprobación se realizaron ajustes por parte del Congreso, o incluso los eventos en los que el proyecto de ley fue autoría de un Congresista, y durante el trámite en las cámaras, el Gobierno Nacional manifestó su apoyo.

116. En efecto, la jurisprudencia ha distinguido varios posibles escenarios: “(i) *que un proyecto de ley que haga referencia a dichas materias sea presentado por el ministro o por quien haga sus veces ante el Congreso, caso en el cual se daría estricto cumplimiento a lo previsto en el mencionado precepto, (ii) que un proyecto de ley referido en su totalidad a asuntos sujetos a la reserva en materia de iniciativa legislativa haya sido presentado por un congresista o por cualquiera de los actores sociales o políticos constitucionalmente facultado para ello, distinto al Gobierno; (iii) que a un proyecto de ley, el cual originalmente no versa sobre las materias sujetas a iniciativa reservada y que por lo tanto no ha sido presentado por el Gobierno, durante el trámite legislativo se le incluyen preceptos sobre materias contempladas en el*

⁹⁷ “Es claro entonces que la existencia de un régimen especial para los miembros de la Fuerza Pública, no sólo tiene su fundamento constitucional en la consagración expresa de los artículos 150, numeral 19, literal e), 217 y 218 del Texto Superior, sino también en la diversidad de vínculos jurídicos para acceder a la función pública y que, sin lugar a dudas, conducen a una distinta nominación del empleo, de la categoría del servidor y de la naturaleza de sus funciones, que lógicamente conllevan al señalamiento de un régimen salarial y prestacional distinto.” C-432 de 2004

⁹⁸ M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁹⁹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

inciso segundo del artículo 154 constitucional y, finalmente, (iv) que a un proyecto con iniciativa reservada, presentado por el Gobierno, en el curso del debate legislativo se le incluyan modificaciones que tengan origen en propuestas presentadas por congresistas. Mientras el primer evento, al menos desde la perspectiva del artículo 154 constitucional, no generaría controversia, las restantes situaciones suscitarían dudas sobre si el proyecto de ley incurrió en un vicio de forma que acarrearía su declaratoria de inexecutable.”¹⁰⁰ (subrayado fuera del texto).

117. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado de las distintas hipótesis planteadas y ha sostenido que mientras en los eventos segundo y tercero se requiere el aval del Gobierno, el cual debe ser otorgado de conformidad con lo señalado anteriormente; en la cuarta situación, es decir, cuando en un proyecto que trata de una materia de iniciativa reservada, presentado originalmente por el Gobierno ante el Congreso, se introducen modificaciones que tengan origen en las propuestas de los congresistas, el aval no siempre es indispensable. En efecto, en esta última situación se ha distinguido entre aquellas modificaciones que alteran sustancialmente la iniciativa gubernamental, caso en el cual deben contar con el aval del Gobierno, de las adiciones, supresiones o modificaciones que no tienen tal alcance, las cuales no requieren aval.

118. En la sentencia C-821 de 2011¹⁰¹, a propósito de la objeción presidencial a un proyecto de ley que regulaba uno de los temas previstos en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, se explicó que: *“esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno”*.

119. Por ello se ha explicado que, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado *“aval del Gobierno o coadyuvancia”*. Igualmente, se ha indicado que el aval sólo puede ser concedido por el ministro cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley¹⁰².

¹⁰⁰ Sentencia C-838 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

¹⁰¹ M.P. Humberto Sierra Porto.

¹⁰² Corte Constitucional, Sentencias C-266 de 1995 (M.P. Hernando Herrera Vergara) y C-032 de 1996 (M.P. Fabio Morón Díaz).

120. En la sentencia C-066 de 2018¹⁰³, la Sala Plena indicó las condiciones que debe reunir un aval gubernamental en casos de proyecto de ley de iniciativa privativa del Ejecutivo Nacional. Señaló que: (i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido emitido dentro del trámite legislativo; (ii) puede ser expreso o tácito; (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales; (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto. Incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo. Por último, la corporación ha precisado que, el aval debe ser otorgado por quien haga las veces del ministro correspondiente y (v) en todo caso, la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, debe ser antes de la aprobación del proyecto en las plenarias.

121. En la Sentencia C-432 de 2004¹⁰⁴, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos del Decreto 2070 de 2003 *“Por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional”*. En aquella ocasión se explicó que el tema del régimen salarial y prestacional de la Fuerza Pública se organiza conforme a la concurrencia de competencias del Congreso de la República y el Presidente dentro del marco trazado, mediante una ley que a su vez requiere la iniciativa del Gobierno Nacional.

122. En igual sentido, señaló qué, *“la asignación de retiro”* es una prestación social que se asimila a la pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad en virtud de los requisitos para acceder a ella, y reiteró que en atención a ello, debe ser desarrollada a través de ley marco, conforme a lo previsto en el artículo 150 Numeral 19, literal e). Preciso: *“Por consiguiente, las obligaciones que surgen del régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública son susceptibles de regulación exclusivamente mediante ley marco y no admiten, en su desarrollo, otra modalidad normativa, principalmente, a través del ejercicio de facultades extraordinarias por expresa prohibición constitucional (C.P. art. 150, num. 10).”* (subrayado y negrillas fuera del texto).

123. Como consecuencia, el fallo indicó que, no resulta posible que el desarrollo normativo del régimen salarial o prestacional de la Fuerza Pública se produzca de otra manera diferente a la forma contenida en la constitución, es decir, una concurrencia de competencia, por un lado, del Congreso de la República a través de una ley que determina los principios

¹⁰³ M.P. Cristina Pardo Schlesinger. En el mismo sentido C-1707 de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger)

¹⁰⁴ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

generales de la regulación, y posteriormente, concretizada a través de decretos ejecutivos.

124. En aquel pronunciamiento, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto Ley 2070 de 2003, toda vez que, la norma fue proferida en ejercicio de competencias excepcionales otorgadas por la Ley 797 de 2003, conforme al procedimiento previsto en el numeral 10 del artículo 150, y no conforme al procedimiento del numeral 19 literal e) del mismo artículo 150.

125. En la Sentencia C-558 de 2019¹⁰⁵ se resolvió un proceso de constitucionalidad iniciado mediante una objeción gubernamental en la que se examinó un proyecto de ley a través del cual el Congreso de la República modificaba el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. El artículo del proyecto de norma fue aprobado a través del trámite ordinario previsto en la Constitución y fue de iniciativa del legislador. Por ello la Sala Plena determinó que, el proyecto de ley regulaba el régimen prestacional de la Fuerza Pública y por tanto debía comenzar su trámite en el Congreso, a partir de una iniciativa gubernamental. La providencia concluyó: “(...) *que, en efecto, la objeción resultaba fundada, puesto que el Gobierno Nacional no solo no presentó el proyecto de ley, sino que el mismo no contó con su aval y, por el contrario, el Ejecutivo se opuso al mismo en tres oportunidades durante su trámite legislativo. Esta irregularidad se evidencia insubsanable puesto que se trata de un proyecto de ley sobre un tema reservado a la iniciativa o aval del Gobierno Nacional, de conformidad con los artículos 154 inciso 2 y 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política.*”

126. Por consiguiente, la Corte decidió declarar fundada la objeción del Gobierno por violación de los artículos 154 y 150 numeral 19 literal e) de la Carta y la inexecutable del Proyecto de Ley 140 de 2016 Senado y 306 de 2017 Cámara “*Por medio de la cual se modifica el artículo 279 de la Ley 100 de 1993*” y, en consecuencia, la inconstitucionalidad de este proyecto de ley.

127. Del anterior recuento jurisprudencial debe concluirse que: (i) los proyectos de ley que reglamentan el régimen de seguridad social de la Policía Nacional deben tramitarse conforme al procedimiento y previsiones de las Leyes Marco, tal como lo indica el numeral 19, literal e) del artículo 150 superior; (ii) dicha ley marco es iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, como en efecto, lo prescribe el inciso segundo del artículo 154 y el numeral 11 del artículo 142 de la Ley 5 de 1992; (iii) en caso de que se presente un proyecto de ley marco de iniciativa privativa del gobierno, por parte de un congresista, es necesario que el Gobierno Nacional, durante el avance del trámite parlamentario dé aval al mismo, so pena de que el proyecto de ley adolezca de un vicio procedimental insubsanable. Y (iv) la jurisprudencia constitucional ha señalado que no

¹⁰⁵ M.P. Antonio José Lizarazo.

resulta acorde con la Carta de 1991 desarrollar los requisitos para acceder a la prestación de **asignación de retiro** para la Policía Nacional, a través de decretos leyes, o leyes ordinarias, pues su concreción exige la concurrencia armónica de las dos ramas del poder público, Ejecutivo y Legislativo.

128. Con base en las anteriores consideraciones se resolverá la primera objeción presidencial.

5. Análisis de la primera objeción presidencial

129. El Gobierno Nacional formuló tres objeciones contra el proyecto de Ley No. 179 Cámara de Representantes y No. 212 Senado de la República por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional para acceder al derecho de asignación de retiro. La primera de las objeciones indica que el tema que regula el proyecto de ley se refiere al régimen prestacional de la Policía Nacional, razón por la cual, se debió tramitar como ley marco, y cuya iniciativa es privativa del Gobierno Nacional. La objeción sostiene que se trató de un proyecto de ley aprobado como ley ordinaria y de iniciativa de una Senadora. Ello en contravía de lo contenido en el artículo 154 inciso 2 de la Constitución.

130. La segunda objeción señala que, el proyecto de norma vulnera la jerarquía normativa prevista en la Constitución Política de 1991, toda vez que en una ley ordinaria se están desconociendo asuntos que son competencia exclusiva del Gobierno con sujeción a reglas generales que el legislador prevea a través de leyes marco. Finalmente, como tercera objeción, el Presidente de la República adujo que, el proyecto de ley tiene un importante impacto fiscal, el cual no fue tenido en cuenta por el Congreso de la República al momento de aprobar la propuesta de norma. Puntualmente señala que la iniciativa de los legisladores no contó con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni el proyecto de ley satisfizo el requisito previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, conforme a la cual, en la exposición de motivos de los proyectos de ley con impacto fiscal, y en los informes de ponencia, deberá hacerse explícito el ingreso o la financiación requerida para materializar la norma.

131. Respecto a las objeciones gubernamentales, el informe de la comisión accidental del Congreso de la República, que a la postre fue votado mayoritariamente por las dos cámaras, sostiene que las objeciones son infundadas, toda vez que, el proyecto de ley modifica el artículo 7 de la Ley 180 de 1995, que es una ley ordinaria, razón por la cual, no es correcto sostener que, el proyecto de ley modifica una ley marco. Por lo anterior, tampoco es correcto lo que defiende el Gobierno Nacional, conforme a lo cual, el proyecto de norma es de aquellas de iniciativa privativa del Gobierno Nacional. Consecuencia de lo anterior, y respecto a la segunda objeción, el Legislador sostiene que el proyecto de ley no

desconoce la jerarquía normativa prevista en la Constitución, toda vez que se trata de un proyecto de ley ordinaria, modificando una ley de la misma naturaleza (la ley 180 de 1995).

132. Frente a la última objeción, sostienen que, la regla de sostenibilidad fiscal contenida en el artículo 334 de la Constitución prescribe que, al interpretar dicho mandato, *“bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales o restringir su alcance”*, razón por la cual, no puede afirmarse que, el proyecto de ley desconozca la disposición constitucional. En efecto, los legisladores sostienen que la propuesta de norma objetada corrige una discriminación al vulnerar el derecho a la igualdad de los miembros de la Policía Nacional del nivel ejecutivo. Por tal motivo, no se presenta una vulneración del artículo 334, pues la norma protege y materializa el derecho a la igualdad de un grupo poblacional que se ve discriminado, en atención a que la legislación vigente es incierta sobre los requisitos para acceder a la asignación de retiro.

133. Con el fin de determinar qué autoridad tiene razón, la Corte Constitucional estudiará el contenido del proyecto de ley No. 179 de 2017 Cámara de Representantes y No. 212 de 2017 Senado, *“por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*.

134. El primer artículo del proyecto de ley explica que, el objeto es determinar el tiempo de servicio para tener derecho a la asignación de retiro del personal ejecutivo de la Policía Nacional que ingresó antes del 31 de diciembre de 2004.

135. El artículo 1 del proyecto de ley señala con claridad que, el objetivo es definir las condiciones de acceso a una prestación periódica contenida en el régimen de seguridad social especial de la Policía Nacional. De la misma manera, establece que el régimen previsto en el propio proyecto de ley, se aplicará a las personas que ingresaron antes del 31 de diciembre de 2004, día posterior a la fecha de sanción y promulgación de la Ley 923 de 2004 *“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.”*¹⁰⁶

136. El artículo primero de la mencionada ley marco establece su alcance: *“El Gobierno Nacional con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen de la asignación de retiro, la pensión de invalidez y sus sustituciones, la pensión de sobrevivientes, y*

¹⁰⁶ Diario Oficial No. 45.777 de diciembre 30 de 2004.

los reajustes de estas, correspondientes a los miembros de la Fuerza Pública.”

137. En efecto, dicha ley reglamenta la asignación de retiro de todos los miembros de la Fuerza Pública, incluido el nivel ejecutivo de la Policía Nacional, pero lo hace hacia el futuro. Es decir, a partir del 31 de diciembre de 2004, ello pues el artículo 2.7 de la ley marco 923 de 2004 señala:

“2.7. No podrá discriminarse por razón de categoría, jerarquía o cualquier otra condición a los miembros de la Fuerza Pública para efectos de adelantar el trámite administrativo del reconocimiento de una asignación de retiro o pensión o sustitución.

El tiempo de servicio exigido para tener derecho a la asignación de retiro será establecido en igualdad de condiciones para el personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y Miembros del Nivel Ejecutivo que ingresen a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.” (subrayado y negrilla fuera del texto)

138. Por lo anterior, tal como lo indicaron varios de los intervinientes, existe incertidumbre sobre los requisitos necesarios para que los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional accedan a la asignación de retiro, puntualmente para aquellos que se vincularon a la institución, antes de la aprobación de la Ley 923 de 2004.

139. Conforme lo indica el propio proyecto de Ley 179 de 2017 Cámara y 212 de 2017 Senado, tiene como objetivo, regular los requisitos de la asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que se vincularon antes de la Ley 923 de 2004.

140. Por su parte, el artículo 2 del proyecto de ley adiciona un nuevo párrafo al artículo 7 de la Ley 180 de 1995, y en el mismo se indica, el tiempo de servicio del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional para acceder al derecho de asignación de retiro. Específicamente prescribe que, el tiempo mínimo será de 15 años y hasta 20 años de servicio para quienes se retiren por voluntad propia, o sean separados del servicio. El inciso segundo determina que: *“Para quienes estuvieron escalafonados antes del 31 de diciembre de 2004, tienen derecho a la asignación de retiro, cuando sean retirados después de 15 años de servicio, y hasta 20 años de servicios por voluntad propia o separadas del servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a la fijada por el Gobierno Nacional para el personal de Oficiales, Suboficiales, y agentes de la Policía Nacional, en el Decreto 1157 de 2014 o normas que lo sustituya”*. En efecto, el artículo 2 del proyecto de ley determina los requisitos de acceso a la asignación de retiro para los miembros del nivel

ejecutivo de la Policía Nacional y prescribe que serán de 15 a 20 años el tiempo de servicio.

141. A esta altura, conviene recordar el contenido del artículo 7 de la Ley 180 de 1995 norma que habilitaba al Presidente de la República para que, con base en lo previsto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución desarrollara el nivel ejecutivo de la Policía Nacional, detallando: (i) Jerarquía, clasificación y escalafón; c) Administración de personal, como selección e ingreso, formación, grados, ascenso y proyección de la carrera, entre otros aspectos.

142. Por su parte, el artículo 3 del proyecto de ley indica que *“las partidas computables para el reconocimiento de la asignación de retiro, serán las establecidas en el Decreto número 4433 de 2004 o normas que lo sustituyan”*. Finalmente, el artículo 4 establece la vigencia de la norma.

143. Explicado lo anterior, la Corte Constitucional concluye que, el contenido del articulado del proyecto de ley 179 de 2012 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República desarrolla asuntos que son de competencia privativa del Gobierno Nacional. En efecto, como lo indicó la Sentencia C-432 de 2004, reiterado en la C-558 de 2019, el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución debe entenderse como la regulación de los principios generales del sistema de seguridad social de los miembros de la Fuerza Pública. Es decir, el proyecto de ley regula un aspecto fundamental referido a los requisitos de acceso a la asignación de retiro de los policías del nivel ejecutivo que se vincularon antes del 31 de diciembre de 2004. Esa regulación, al referirse a una prestación del sistema de seguridad social, es iniciativa privativa del Gobierno Nacional. Así, pese a que la objeción de la Vista Fiscal consiste en que las modificaciones surtidas frente a este proyecto de ley lo fueron en relación con una ley ordinaria, es evidente que dicha regulación excede la competencia para delimitar el régimen prestacional de la fuerza pública, como se señaló en la sentencia C-026 de 2020.

144. En efecto, la Sentencia C-432 de 2004 señala que: *“De suerte que, es posible concluir que el concepto régimen prestacional, no sólo se limita a reconocer las prestaciones que tienen su origen de manera directa en la relación de trabajo, sino también todas aquellas otras que se ocasionan por motivo de su existencia, tales como, las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, el auxilio funerario, y aquellas contingencias derivadas de los riesgos en salud.”* La misma sentencia explica que, *“la asignación de retiro”* de la Policía Nacional es el equivalente a la pensión de vejez, del régimen especial de seguridad social de la Policía Nacional. En efecto, la providencia reitera que la asignación de retiro: *“[e]s una modalidad de prestación social que se asimila a la pensión de vejez y que goza de un cierto grado de especialidad (en requisitos), atendiendo la naturaleza especial del servicio y las funciones que cumplen los servidores públicos a quienes se les reconoce. Se trata, como bien lo afirman los*

*intervinientes, de establecer con la denominación de “asignación de retiro”, una pensión de vejez o de jubilación para los miembros de la Fuerza Pública, en la medida que el resto del ordenamiento especial de dichos servidores públicos, se limita a regular las pensiones de invalidez y sobrevivientes.”*¹⁰⁷

145. En apoyo de lo anterior, debe recordarse que, la Ley 923 de 2004 ya regula los principios generales de acceso de la asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, incluido los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional. Sin embargo, como se mencionó, el artículo 2.7. de la citada ley marco estableció un límite temporal (a partir del 31 de enero de 2004) en relación con las personas a quienes cobija dicha regulación.

146. En esa medida, asiste razón al Gobierno Nacional cuando señala que, el proyecto de ley 179 de 2017 Cámara de Representantes, y 212 de 2017 Senado de la República regula un aspecto que trata de un asunto de iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo. Se encuentra que el proyecto de ley objetado es de autoría del congreso, puntualmente de la senadora Nidia Marcela Osorio Salgado, tal como se corrobora en la Gaceta del Congreso 108 de 2017¹⁰⁸.

147. Adicional a lo anterior, debe señalarse que durante el trámite legislativo del proyecto de ley 179 de 2017 Cámara y 212 de 2017 Senado, puntualmente cuando estaba en la Cámara de Representantes, la viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en oficio de 13 de diciembre de 2017, informó al presidente de esa corporación que:

*“ (...) es preciso señalar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución política en concordancia con el literal e), numeral 19 del artículo 150, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la Fuerza Pública (...) quedó circunscrita a iniciativa privativa del Gobierno Nacional, razón por la cual, cualquier proyecto de ley que busque fijar el régimen prestacional de la Fuerza Pública requiere contar con el aval del Gobierno Nacional (...) En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público **se abstiene de emitir concepto favorable** a la presente iniciativa”*¹⁰⁹. (negrilla fuera del texto)

148. En el mismo sentido, el 28 de noviembre de 2017, el Ministerio de Defensa dirigió comunicado al Secretario General de la Cámara de Representantes donde señaló que:

¹⁰⁷ Sentencia C-432 de 2004.

¹⁰⁸ Folio 16 de la Gaceta.

¹⁰⁹ Folio 172 del Cuaderno No. 2

“(...) esta iniciativa, en cualquier caso, requiere del concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que, impactará de manera significativa en el Presupuesto General de la Nación (...). Finalmente es importante resaltar que las iniciativas legislativas frente a esta clase de leyes son de competencia del Gobierno Nacional y no del Congreso de la República según lo estipula el literal e) del Numeral 19 del artículo 150, al igual que el artículo 154 de la Constitución Política”¹¹⁰

149. Se observa entonces que, a juicio de esta Sala Plena no existió aval explícito o implícito del Gobierno Nacional al proyecto de ley 179 de 2017 Cámara y 212 de 217 Senado, por el contrario, durante el trámite legislativo, se advirtió que el proyecto de ley, relacionado con el régimen prestacional de la Fuerza Pública, era de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.

150. De todo lo anterior se concluye que: (i) el contenido material del proyecto de ley objetado implica la regulación del régimen prestacional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional y por tanto, está sujeto a la iniciativa reservada del Ejecutivo. Ello, puesto que el proyecto de ley pretende definir los requisitos para acceder a la asignación de retiro, prestación periódica de la Policía Nacional, que según la jurisprudencia constitucional, es equivalente a la pensión de vejez; (ii) el proyecto de ley no contó con la referida iniciativa ni con un aval gubernamental producido dentro del trámite legislativo, y por el contrario se presentó oposición del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

151. En esa medida, como lo indicó el Gobierno Nacional, la aprobación del proyecto de ley vulneró el inciso segundo del artículo 154 superior, conforme al cual, la ley que desarrolle el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución debe iniciar su trámite en el Legislativo por autoría del Gobierno Nacional, y en caso de que se presente un proyecto de ley sobre este asunto, por autoría de un congresista, el mismo debe ser avalado por el Ejecutivo a través de sus ministros del ramo.

152. La Corte verifica que el articulado del proyecto de ley objetado es de aquellos en los que existe reserva legal, en los términos del literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Consecuencia de lo anterior, conforme al inciso segundo del artículo 154 de la Carta, y reiterado en el numeral 11 del artículo 142 de la ley 5 de 1992, la iniciativa legislativa para presentar el proyecto de articulado que desarrolle dicha ley marco del régimen prestacional de la Fuerza Pública es privativa del Gobierno Nacional.

153. Tal como ocurrió en la C-558 de 2019, en atención a que, prosperó la primera de las objeciones planteadas, por sustracción de materia, no es

¹¹⁰ Folio 116 del Cuaderno No. 1.

necesario examinar las dos objeciones restantes, y en esa medida, la parte resolutive declarará fundada la objeción contra el proyecto de ley 179 de 2017 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República *“por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*.

6. Síntesis.

154. En el presente proceso le correspondió a la Corte el estudio de las objeciones gubernamentales formuladas contra el proyecto de Ley 179 de 2017 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República *“Por medio de la cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*.

155. A juicio del Gobierno Nacional, la norma es inconstitucional por tres motivos. Puntualmente señala que, con la aprobación del articulado, el Congreso de la República incurre en una vulneración de: (i) la iniciativa privativa del Gobierno Nacional para presentar los proyectos de ley marco que reglamentan el régimen prestacional de la Fuerza Pública, conforme a lo previsto en el inciso 2° del artículo 154 de la Constitución; (ii) se afecta la jerarquía normativa dado que una ley ordinaria no puede modificar el contenido de una ley marco, según lo previsto el artículo 150 superior y; (iii) la regla de sostenibilidad fiscal contenido en el artículo 334 modificado por el acto legislativo 03 de 2011.

156. Tras constatar que se cumplieron todas las exigencias constitucionales del procedimiento legislativo de las objeciones respecto de i) la oportunidad para objetar; ii) suscripción gubernamental de las objeciones; iii) devolución del proyecto objetado a la cámara que tuvo origen; iv) publicación del escrito de objeciones; v) integración adecuada de la comisión accidental; vi) congruencia entre las objeciones y el informe de las mismas; vii) publicación, anunciación y votación ordinaria, nominal y pública del informe y, finalmente el viii) cumplimiento del término exigido por el artículo 162 de la CP la Sala se pronuncia de fondo.

157. La Sala Plena de la Corte determina que, conforme la jurisprudencia de esta Corporación, la asignación de retiro es una prestación periódica del régimen de seguridad social de los miembros de la Fuerza Pública, motivo por el cual, conforme el artículo 150 numeral 19, literal e), las reglas generales para su regulación deben ser a través de una iniciativa del Gobierno Nacional. En el caso sub judice, el proyecto de ley objetado, regula los requisitos para acceder a la asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que se vincularon antes de la entrada en vigencia de la Ley marco 923 de 2004.

158. Por lo anterior, conforme a las sentencias C-432 de 2004, la C-821 de 2011, y C-558 de 2019, la definición del régimen prestacional de la Fuerza Pública es una competencia privativa del Gobierno Nacional con sujeción a las reglas generales contenidas en una ley marco que el Congreso aprueba, previo proyecto presentado por aquel. En este caso, el proyecto de ley fue iniciativa de una congresista y los ministros se opusieron al contenido del proyecto, por lo la objeción es fundada y el proyecto se declarará inconstitucional.

159. Tal como ocurrió en la sentencia C-558 de 2019, en atención a que, prosperó la primera de las objeciones planteadas, por sustracción de materia, no es necesario examinar las dos objeciones restantes, y en esa medida, la parte resolutive declarará fundada la objeción contra el proyecto de ley 179 de 2017 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República *“por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada dentro del presente proceso.

Segundo. DECLARAR FUNDADA la Objeción Gubernamental por violación del artículo 154 inciso 2 de la Constitución Política, contra el Proyecto de Ley 179 de 2017 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República *“Por medio de la cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*.

Tercero. Declarar la **INCONSTITUCIONALIDAD** del Proyecto Ley 179 de 2017 Cámara de Representantes y 212 de 2017 Senado de la República *“Por medio de la cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro”*.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General



**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
A LA SENTENCIA C-028/21**

Ref.: Expediente OG-161

Revisión de las objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 212 de 2017 de 2017 del Senado de la República y 179 de 2017 de la Cámara de Representantes *“por medio del cual se establece el tiempo de vinculación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, para acceder al derecho de asignación de retiro.”*

Magistrado Sustanciador:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento las razones que me conducen a aclarar mi voto a la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión del 10 de febrero de 2021, que por votación mayoritaria profirió la **Sentencia C-028 de 2021** de la misma fecha.

1. El fallo declaró fundada la objeción gubernamental por violación del artículo 154.2 de la Constitución presentada en contra del proyecto de ley estudiado. En tal sentido, declaró *“la INCONSTITUCIONALIDAD”* de la iniciativa. Aquella tenía 4 artículos con los siguientes contenidos: i) determinar el tiempo de servicio para acceder a la asignación de retiro de personal ejecutivo de la PONAL, creado por el artículo 1º de la Ley 180 de 1995¹¹¹ y que ingresó antes del 31 de diciembre de 2004; y, ii) adicionar un párrafo al artículo 7º de la Ley 180 de 1995. Tal disposición fijaba los tiempos de servicio para acceder a dicha prestación. Finalmente, contemplaba que iii) las partidas computables eran las establecidas en el Decreto 4433 de 2004 o las normas que los sustituyan; y, iv) la vigencia a partir de la sanción y promulgación.

¹¹¹ La Ley 180 de 1995 por la cual se *“modifican y expiden algunas disposiciones sobre la Policía Nacional y del Estatuto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada “Nivel Ejecutivo”, modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética y evaluación y clasificación y normas de la Carrera Profesional de Oficinas, Suboficiales y Agentes.”* Justamente, el artículo 7º concedía facultades extraordinarias al Presidente por 90 días para cumplir tal finalidad.

Luego de verificar el cumplimiento de los requisitos para la formulación de objeciones gubernamentales, la Sala consideró que la asignación de retiro es una prestación periódica del régimen de seguridad social de la Fuerza Pública. Por tal razón, debía tener iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional con fundamento en el literal e) del artículo 150.19 de la Constitución. En este caso, el proyecto de ley fue presentado por una congresista y, durante el trámite legislativo, los Ministerios de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público se abstuvieron de avalar el proyecto.

2. Aclaré el voto en el asunto de la referencia porque, si bien acompañé la decisión de declarar fundada la objeción analizada y la consecuente inconstitucionalidad del proyecto de ley, me aparté del enfoque argumentativo de la sentencia. Particularmente, la mayoría examinó el presente asunto a partir de la iniciativa legislativa del Ejecutivo en materia de leyes marco. No obstante, dicha postura fue precisada recientemente por esta Corporación, en el sentido de que la facultad del Gobierno es predicable en leyes ordinarias que contienen materias de normas de ley marco. En tal escenario, utilizó una aproximación metodológica confusa y alejada del precedente actual de la Corte al respecto. Paso a explicar mi postura.

La objeción por vulneración de la reserva de iniciativa legislativa conforme al artículo 154.2 Superior

3. La **Sentencia C-028 de 2021** declaró fundada la objeción gubernamental relacionada con la vulneración de la reserva de iniciativa legislativa contenida en el artículo 154.2 de la Carta. En su momento, el Gobierno Nacional precisó que la iniciativa fue presentada por la Senadora Nidia Marcela Osorio y el proyecto no contó con el aval del Ejecutivo. Por el contrario, durante el trámite legislativo, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Defensa Nacional manifestaron que el texto propuesto era inconstitucional. Insistió en que al Gobierno le corresponde fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. Por tal razón, el proyecto debió tramitarse como una ley marco de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

4. La postura mayoritaria formuló el problema jurídico en el sentido de si el proyecto vulneró “(...) *la iniciativa privativa del Gobierno Nacional para presentar los **proyectos de ley marco** que reglamentan el régimen prestacional de la Fuerza Pública, conforme a lo previsto en el inciso 2º del artículo 154*” (Énfasis agregado). Para tal efecto, la sentencia expuso las generalidades de las leyes marco y precisó que en aquellas “(...) *habrá necesariamente disposiciones dotadas de un carácter más específico pero siempre legislativo, en la medida en que la materia correspondiente está reservada exclusivamente al legislador*”¹¹². Luego, “Con el fin de

¹¹² Sentencia C-028 de 2021, fund. 108.

determinar qué autoridad tiene razón”, estudió el contenido de la iniciativa objetada. Seguidamente, refirió que “(...) tal como lo indicaron varios de los intervinientes, existe incertidumbre sobre los requisitos necesarios para que los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional accedan a la asignación de retiro (...)”¹¹³. Finalmente, concluyó que:

“(...) el articulado del proyecto de ley objetado es de aquellos en los que existe reserva legal, en los términos del literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Consecuencia de lo anterior, conforme al inciso segundo del artículo 154 de la Carta (...) la iniciativa legislativa para presentar el proyecto de articulado que desarrolle dicha ley marco del régimen prestacional de la Fuerza Pública es privativa del Gobierno Nacional.”¹¹⁴

5. No comparto esta argumentación. Considero que el análisis de este asunto debió realizarse únicamente en el hecho cierto de que este tipo de proyectos el Gobierno tiene iniciativa legislativa exclusiva y, en caso de que no lo tenga, se presenta un vicio insubsanable en la formación de la ley. El análisis correspondiente y su metodología de estudio fueron expuestos en la **Sentencia C-558 de 2019**¹¹⁵, al estudiar un proyecto de ley que modificaba el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Explico:

La objeción gubernamental debió analizarse con base en la iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo en leyes ordinarias

6. Tal y como lo advirtió el Procurador General de la Nación, el proyecto de ley objetado no modificaba los marcos establecidos en la Ley 923 de 2004. En ese sentido, se ocupó de materias que tienen iniciativa legislativa reservada para el Ejecutivo. En efecto, la norma analizada determinó el tiempo de servicio para acceder a la asignación de retiro de personal de la Policía Nacional creada por la Ley 180 de 1995.

7. En tal perspectiva, no era necesario abordar el análisis con base en las particularidades de las leyes marco. Al aproximarse de esta manera, la postura mayoritaria incurrió en las siguientes imprecisiones:

7.1. El juicio abstracto de constitucionalidad tiene naturaleza pública y su finalidad es la confrontación normativa, en este caso, de un proyecto de ley con la Constitución. Bajo ese escenario, a la Corte no le corresponde establecer qué entidad pública “*tiene la razón*”. En tal sentido, el proceso de constitucionalidad no es un escenario adversarial entre autoridades como lo planteó la postura mayoritaria. Su objetivo es la garantía de la supremacía de la Carta.

¹¹³ Ibidem, fund. 138.

¹¹⁴ Ibidem, fund. 152.

¹¹⁵ M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

7.2. **La supuesta existencia de incertidumbre sobre los requisitos necesarios para que los miembros de la Fuerza Pública accedan a la prestación:** al expresarlo, la mayoría acudió a un argumento impertinente y que excedía el objeto de análisis de la Corte en este caso. En efecto, la objeción analizada planteó un vicio en la formación de la ley y no la revisión oficiosa sobre la presunta “*incertidumbre*” de los integrantes de la Policía Nacional para acceder a la asignación de retiro. Dicho argumento constituyó una especie de prejuizgamiento sobre las normas que regulan la materia, puesto que supone la existencia de una omisión legislativa en la definición de los requisitos para que dicho grupo se beneficie de la mencionada prestación.

7.3. **Las leyes marco no pueden establecer regulaciones específicas que vacíen de contenido las competencias del Ejecutivo:** el argumento mayoritario que indicó que aquellas pueden tener disposiciones dotadas de carácter más específico es impreciso. Esa postura está contenida en la **Sentencia C-955 de 2000**¹¹⁶. En aquella oportunidad, la Corte estudió los límites de las competencias del Legislador y del Ejecutivo en materia de leyes marco. Sin embargo, recientemente, la **Sentencia C-026 de 2020**¹¹⁷, precisó lo siguiente:

“La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad. En este sentido la sentencia C-140 de 2007 señaló que la competencia del legislador en esta materia se ve restringida, pues no puede regular exhaustivamente, sino que tiene que limitarse a sentar pautas generales. El legislador tiene un límite, es decir, no puede agotar la materia, sino que, por el contrario, está obligado a que el ejecutivo complete la regulación pertinente, y si esto no ocurre, la ley puede devenir en inconstitucional.”

Con fundamento en lo expuesto, la actual postura jurisprudencial de la Corte en materia de leyes marco contempla una distribución equilibrada

¹¹⁶ M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esa oportunidad, la corte dijo lo siguiente: “La Corte debe afirmar en esta ocasión que, pese al carácter general atribuido por la Constitución a los preceptos integrantes de las leyes “marco” (art. 150, numeral 19, C.P.), como no hay un traslado de competencia legislativa a la cabeza del Gobierno, sino que éste debe desarrollar, sin salirse de su órbita ejecutiva, los lineamientos, las políticas y los criterios fijados en la ley, habrá necesariamente disposiciones dotadas de un carácter más específico pero siempre legislativo, en la medida en que la materia correspondiente está reservada exclusivamente al legislador. En otros términos, en este tipo de leyes lo que queda para la actividad de regulación del Gobierno solamente puede ser de índole administrativa, pues en virtud de ellas no está investido el Presidente de la República de la atribución de legislar, a la manera como sí acontece con las leyes de facultades extraordinarias previstas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.”

¹¹⁷ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

de poderes y facultades legislativas entre el Congreso y el Presidente de la República. No obstante, dicha postura no implica que el Legislador tenga la posibilidad de regular la materia de forma detallada y exhaustiva. Una posición contraria, como la expuesta por la mayoría, vaciaría de contenido las competencias del Ejecutivo.

7.4. *El Legislador puede incluir materias de ley marco en leyes ordinarias*: esta Corporación ha precisado que el Congreso puede consignar normas marco en leyes ordinarias. A continuación, presento una breve reseña de las decisiones más relevantes al respecto:

Sentencia	Regla jurisprudencial
C-133 de 1993 ¹¹⁸	<i>“A los miembros de la rama legislativa <u>les está permitido tramitar de igual forma las leyes ordinarias y las leyes cuadro o marco, hoy denominadas leyes generales</u>, toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación. <u>Por lo tanto, si el legislador incluyó aspectos propios de una ley ordinaria dentro de una ley general o marco, no existe un vicio de inconstitucionalidad</u>, no porque aquello no le esté prohibido, sino porque, por el contrario, le está constitucionalmente permitido.”</i> (Énfasis agregado)
C-489 de 1994 ¹¹⁹	<i>“(…) la interpretación que se prohíja en este fallo no consiste en sostener que, <u>una vez expedidas tales leyes por el Congreso, quede agotada su facultad legislativa sobre la materia</u>. Esta se mantiene en toda su plenitud y, por tanto, normas como las contenidas en la Ley 31 de 1992 pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente”</i> (Énfasis agregado)
C-1370 de 2000 ¹²⁰	<i>“(…) debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional ha reconocido en anteriores oportunidades, que al Congreso le está permitido tramitar de igual forma las Leyes ordinarias y las Leyes marco o cuadro, hoy denominadas Leyes generales (art. 150, núm. 19, C.P.), toda vez que el Constituyente estableció las mismas exigencias para su formación.</i> <i>(…)</i> <i>Por lo tanto, <u>el que la Ley 510 de 1999 consigne normas propias de una Ley ordinaria y al tiempo contemple regulaciones normativas características de una Ley Marco, no genera un vicio de inconstitucionalidad</u>, porque, como quedó visto, ello está constitucionalmente permitido.”</i> (Énfasis agregado)

¹¹⁸ M.P. Fabio Morón Díaz.
¹¹⁹ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
¹²⁰ M.P. Fabio Morón Díaz.

Sentencia		Regla jurisprudencial
C-579 2001 ¹²¹	de	“Asimismo, ha indicado la Corte que el Legislador <u>puede consagrar normas marco dentro de leyes ordinarias, por cuanto ambas requieren el mismo trámite ante el Congreso; lo que las diferencia será el grado de amplitud que habrá de caracterizar las leyes marco</u> , en relación con las materias específicas que la Constitución les señala” (Énfasis agregado)
C-668 2006 ¹²²	de	“(…) la Corte Constitucional ha señalado que las leyes marco tienen un trámite idéntico al de las leyes ordinarias y que sólo se diferencian de éstas por razón de su contenido o materia. En este orden de ideas ha indicado que <u>la inclusión de normas marco en leyes que contienen disposiciones ordinarias no es contraria a los preceptos constitucionales, siempre y cuando se respete el principio de unidad de materia.</u> ” (Énfasis agregado)
C-809 2007 ¹²³	de	“En cuarto lugar, la Corte ha explicado que una vez que el Congreso expide este tipo de leyes, no queda agotada con ello su facultad legislativa, dado que las leyes marco <u>no gozan de una condición de superioridad en el ordenamiento jurídico que impida su modificación posterior o que exija requisitos constitucionales especiales para su reforma.</u> Por ello, las normas contenidas en estas leyes “pueden ser modificadas, adicionadas, sustituidas o derogadas cuando, en ejercicio de sus competencias, el Congreso lo juzgue pertinente.” (iv) Por último, si bien las leyes marco fijan pautas generales y guían la regulación gubernamental, no difieren en su trámite de las leyes ordinarias. <u>Por este motivo, ha dicho esta Corporación que no resulta inconstitucional que el legislador incluya normas marco en leyes que no tienen esa categoría, siempre y cuando “se respete el principio de unidad de materia y el grado de amplitud que debe caracterizar a las normas que regulan las materias objeto de leyes generales”.</u> (Énfasis agregado)

8. La objeción debió analizarse con base en la iniciativa legislativa privativa del Ejecutivo como un vicio insubsanable en la formación de la ley: como lo advertí previamente, la Sentencia C-558 de 2019¹²⁴ declaró inexecutable un proyecto de ley ordinaria que modificaba el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Aquel incluyó una reforma al

¹²¹ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
¹²² M.P. Jaime Araujo Rentería.
¹²³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
¹²⁴ Antonio José Lizarazo Ocampo.

régimen prestacional de la Fuerza Pública porque estableció que el Sistema Integral de Seguridad Social “(...) *no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, **ni al personal regido por el Decreto-ley 1214 de 1990**, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente ley, **ni a los funcionarios civiles o no uniformados al servicio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que se desempeñen como agentes de inteligencia y contrainteligencia (técnicos y auxiliares)**”* (Énfasis agregado)

En términos generales, la providencia precisó que la iniciativa del Gobierno consagrada en el artículo 154.2 de la Constitución “(...) *se predica no sólo de la ley marco prevista en dicha disposición sino, en general, con fundamento en una interpretación integral de la Constitución, de las leyes relativas al régimen prestacional de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que corresponde expedir al legislador con fundamento en los artículos 217 y 218 de la Constitución.*” La Corte insistió en que una interpretación distinta dejaría sin contenido dicha regla porque restringiría la iniciativa del Gobierno para la expedición y reforma de las leyes marco.

9. Si la postura mayoritaria hubiese aplicado la mencionada regla jurisprudencia, la decisión de la Corte no habría variado, porque la objeción estudiada estaba fundada. Seguidamente, expongo las razones de dicha afirmación:

9.1. El proyecto modificó una ley ordinaria y contenía normas de ley marco. En este caso, adicionó un párrafo al artículo 7º de la Ley 180 de 1995. La iniciativa contenía una evidente modificación del régimen prestacional de dicho grupo. En efecto, buscaba determinar el tiempo de servicio para acceder a la asignación de retiro de personal ejecutivo de la Policía Nacional.

9.2. La objeción se fundó en un vicio en la formación de la ley. En particular, por la falta de iniciativa legislativa gubernamental en el proyecto de ley. Lo anterior, porque el proyecto regulaba aspectos sobre el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública.

9.3. En estas materias, el Gobierno tiene una competencia exclusiva y privativa para iniciar el trámite de aprobación de las leyes. Aquella no se limita a las leyes marco, sino que es predicable de normas ordinarias que regulen el régimen prestacional de los integrantes de la Fuerza Pública. En tal sentido, el ejercicio de dicha facultad excluye la injerencia de cualquier otro órgano para comenzar el debate en el Congreso. En este escenario, el Ejecutivo tiene un amplio margen de valoración sobre el momento, la oportunidad y la necesidad¹²⁵.

¹²⁵ Sentencia C-558 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

9.4. El proyecto fue presentado por una congresista y, durante su trámite, no recibió el aval del Gobierno Nacional. Por el contrario, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Defensa Nacional insistieron en su inconstitucionalidad. Por tal razón, el proyecto de ley desconoció el artículo 154.2 de la Carta.

10. En suma, aclaré mi voto a la **Sentencia C-028 de 2021**, porque a pesar de que acompañé la decisión de declarar fundadas las objeciones gubernamentales y la consecuente inconstitucionalidad del proyecto, me aparté de la aproximación metodológica de la postura mayoritaria. Aquella fue sustentada en el análisis de la iniciativa exclusiva del Ejecutivo para presentar proyectos de ley marco sobre el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública. Con base en lo expuesto, los argumentos mayoritarios incurrieron en imprecisiones y confusiones relacionados con la naturaleza pública y no adversarial del juicio de constitucionalidad, la revisión oficiosa de la supuesta incertidumbre en el acceso a la asignación de retiro del servicio de los miembros de la Policía Nacional y la posibilidad de que las leyes marco contengan regulaciones específicas y exhaustivas. Esa argumentación desconoció que la iniciativa no modificó una ley marco y, además, se alejó de la actual postura de la Corte que establece que: i) las leyes marco no pueden regular exhaustivamente el asunto. Su alcance está limitado a sentar pautas generales para que el Ejecutivo pueda ejercer sus facultades. Una lectura contraria, desequilibra la distribución de poderes entre el Congreso y el Presidente de la República; ii) las leyes ordinarias pueden contener aspectos de leyes marco; y, iii) la iniciativa exclusiva y privativa del Ejecutivo sobre esta materia no está restringida a la presentación de leyes marco. Aquella se extiende a leyes ordinarias que contengan materias de leyes marco.

11. Por tal razón, el estudio de la objeción debió focalizarse en la iniciativa exclusiva y privativa del Ejecutivo para presentar proyectos de ley relacionados con el régimen prestacional de los integrantes de la Fuerza Pública. La aplicación de esta regla jurisprudencial no modificaba la decisión de inconstitucionalidad de la iniciativa, porque el reproche del Gobierno Nacional estaba fundado debido a que el debate legislativo fue originado por una Congresista y no recibió aval de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Defensa Nacional.

De esta manera, dejo expresas mis razones para aclarar el voto a la **Sentencia C-028 de 2021**, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

