

**La Asignación De Retiro En El Régimen Prestacional De La Policía  
Nacional**

AUTOR:  
JOBANA MILENA RODRÍGUEZ GALINDO  
CÓDIGO 3500721

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA  
FACULTAD DE POSGRADOS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ  
2015

**LA ASIGNACIÓN DE RETIRO EN EL RÉGIMEN PRESTACIONAL DE LA  
POLICÍA NACIONAL**

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE ESPECIALISTA EN  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
(Ensayo Argumentativo)

AUTOR:  
JOBANA MILENA RODRÍGUEZ GALINDO  
CÓDIGO 3500721

DIRIGIDO A:  
  
DR. DIEGO ESCOBAR  
TUTOR METODOLÓGICO

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA  
FACULTAD DE POSGRADOS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ  
2015

## **LA ASIGNACIÓN DE RETIRO EN EL RÉGIMEN PRESTACIONAL DE LA POLICÍA NACIONAL**

### **Resumen**

Este ensayo pretende abordar el tema de la Asignación de Retiro como un derecho dentro del régimen prestacional de los miembros de la Policía Nacional, identificando por qué cuando el Gobierno Nacional ha modificado los tiempos de acceso a este derecho, mediante decretos reglamentario, estos en repetidas ocasiones se han declarado nulos por el Consejo de Estado. La investigación ha seguido un método inductivo, ya que luego de observar, analizar y clasificar información general, se pretende brindar al lector unas pautas que sustenten las razones por las que esta prestación, hace parte de las contingencias de la seguridad social y por ello solo es susceptible de regulación por ley marco.

Palabras clave: Asignación de Retiro, Decreto, Policía, Prestación, Régimen.

### **Abstract**

This paper aims to address the issue of Retirement Allowance as a right within the benefits scheme of the members of the National Police, identifying why when the Government has modified access times through regulatory decrees, these repeatedly sometimes they have been declared void by the State Council. The research followed an inductive method, and then to observe, analyze and classify general information, it is intended to give the reader some guidelines that underpin the reasons why this benefit is part of the contingencies of social security and therefore only it is susceptible to regulation under law.

Keywords: retirement assignment, Decree, Police, Provision, Regime.

## Introducción

La seguridad social es un derecho fundamental universal, con dicha institución se busca proteger a todos los miembros de una comunidad con el ánimo de asegurar a lo menos, su acceso a la salud, y que se tengan en cuenta contingencias como la vejez, el desempleo, la invalidez, la maternidad y los accidentes de trabajo; Colombia dio plena validez a este derecho, con la carta magna de 1991, creando un Sistema Integral de Seguridad Social instituido mediante la Ley 100 de 1993 y algunos regímenes especiales que a pesar de ser parte de la generalidad, por tener condiciones especiales de protección, para un grupo de personas en atencional peligro en su actividad laboral, merecieron entonces un tratamiento particular.

Pero cuando se habla de un régimen especial, con características peculiares, dentro de la Seguridad Social, no se hace referencia a la defensa de un tratamiento desigual dentro de los miembros de la sociedad, por el contrario, es la expresión de la necesidad de favorecer a un grupo de personas, que por la peligrosidad constante de su labor, se ven en desventaja con el resto de ciudadanos, ya que aunque todos los integrantes de un territorio están expuestos a peligros en el desarrollo de sus actividades cotidianas diarias, los miembros de la fuerza pública, puntualmente de la Policía Nacional, basan su vida cotidiana en la defensa de la seguridad nacional, como lo encomendó la Carta Suprema al momento de su creación.

Es por ello que al ser un régimen especial, contiene prerrogativas favorables para acceder a ciertos derechos, es el caso de la Asignación de Retiro, una institución equiparable a la pensión de vejez, que se otorga a los ciudadanos cobijados por la ley 1003 del 93; la primera, se otorga a los miembros activos de la Policía Nacional, cuando cumplen un tiempo de servicio de 15 o 20 años, sin

importar la edad. Este derecho es una prestación social que se ha ganado la fuerza pública desde sus inicios y su antecedente más remoto es el Decreto 501 de 1955, posteriormente respaldado por la Norma Superior, y blindado al exigir en sus artículos 150, 270 y 271, que por ser un tema exclusivamente reservado al Congreso de la Republica, debe ser fijado bajo el instrumento constitucional conocido como ley marco.

Sin embargo, la necesidad imperiosa de dar paso al desarrollo de la institución, ha permitido que la seguridad jurídica que debe proporcionar el derecho de Asignación de Retiro a los uniformados, tambalee y se vea asíopacada la confianza legítima y por ende contrariadas las expectativas que legalmente creen tener los uniformados al pensar que serán, por decirlo de alguna manera, medidos con la normatividad que los recibió en la institución.

Es importante, reconocer que no se trata únicamente de alterar deliberadamente los tiempos de servicio activo que habilitan el acceso a un derecho; posteriormente, resarcir el error emitiendo un nuevo acto administrativo, donde reconoce las directrices planteadas por el Congreso en la ley marco y dejar sin efecto un artículo que a bien considere el Consejo de Estado o la Corte Constitucional en su decisiones; se trata de la incertidumbre que genera para un grupo de personas el actuar deliberado del Gobierno Nacional, tratándose de temas que afectan el bienestar fundamental de la persona y que son de trascendencia internacional, por ser estos considerados como derechos fundamentales.

### **1. Pregunta de investigación científica.**

¿Por qué los decretos que han modificado tiempos de acceso al derecho de Asignación de Retiro, perteneciente al régimen prestacional de los miembros de la Policía Nacional, expedidos por el Gobierno Nacional, han sido declarados nulos por el Consejo de Estado?

## 1. Hipótesis

Los Decretos reglamentarios que han modificado los tiempos de acceso a la asignación de retiro, han sido declarados nulos por el Consejo de Estado, posiblemente por tratarse de contingencias pertenecientes a la seguridad social, que deben ser reguladas mediante ley marco y tal vez no admite que se configure mediante otro tipo de ley.

## 2. Argumentos

### Antecedentes de la Policía Nacional

Según el diccionario de la lengua española: *la palabra policía viene del latín politía y este a su vez del griego politeia, del que deriva la palabra polis, que en la antigua Grecia, hacía referencia al Estado constituido por una ciudad y un pequeño territorio.* No obstante, en aquella época, el vocablo Policía, no concebía el sentido que hoy en día encierra, como lo define la RAE: *“Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas.”*, pues no existía entonces, una institución que pudiera equipararse a lo que hoy se conoce como tal.

Sin embargo, aquellos que han indagado en la historia, afirman que es en Roma donde se ven los vestigios de la primera policía, cuando las legiones romanas, incluían en las regiones conquistadas por ellas, el derecho y la concepción del orden civil que por primera vez existía en Roma, Castaño (como se citó en Galvis, 2014) dice:

Recuerdo hoy mis incursiones por la Roma de los gladiadores(...) que un día me dejó entrever, por primera vez, en la barahúnda de los mercados y los baños públicos, la clámide de los ediles o curadores urbis, (...) descubrí que se detenían finalmente en las altas puertas del templo de Ceres donde se guardaban los archivos del Estado y la Ley creadora del Tribunado. Roma dignificaba sus funciones con una investidura sacerdotal. El emperador Augusto alojaba a estos funcionarios de policía en amplios edificios de mármol bien dotados (...) A medida que avanzaba en mi trabajo de tesis esta imagen de la primera policía, imponente, se fue desdibujando y haciendo cada vez más opaca en la larga cadena de sucesores imperiales de Augusto, hasta sufrir su primer eclipse total en las invasiones de los

barbaros. Y llegada la edad media. Aquellos cuuratoresurbis de la perdiada Roma reaparecen. Su traje es diferente. La clámide flotante se ha cambiado por estrechas calzas de lana, su rostro se ha entristecido, pero su función es la misma: tutelar la ciudad, cerrar sus puertas, recorrer las murallas mientras los ciudadanos duermen confiados”

El alcance que actualmente tiene esta palabra, remonta sus antecedentes en Europa, puntualmente en Francia como lo indica (Antolin, 2005, p. 11) fue *“uno de los países primeros y precursores en crear la institución y acuñar el término”*;se refiere el nacimiento del primer ministerio de la Policía, en el año 1796, con el ánimo de hacer cumplir las nuevas leyes de la revolución. Por otra parte, la aparición de este tipo de instituciones afirma (Castro, 2010, p. 9), *“inicia cuando gente de buena fe, pero sin preparación técnica como los condestables en Inglaterra y los sheriff y marshalls en Estados Unidos, se dedicaban a perseguir criminales oponiendo el revolver al revolver y la violencia a la violencia”*.

En Colombia, en la época colonial los españoles crearon el alcalde de barrio y de cuartel para ejercer funciones de policía, se encargaban de los vagamundos, holgazanes y contravenciones verbales; hacia 1791, se creó la junta de policía y los alguaciles los llamaron serenos, ya para la época del Nuevo reino de Granada en las constituciones se reconoció la existencia de la Policía, desde entonces fue evolucionando en su estructura y adquiriendo funciones que fueron delineando su objetivo y misión en el Estado.

Un momento importante para la Policía Nacional colombiana, se marca con la expedición de la Ley 23 de 1890, que concede al Poder Ejecutivo en el artículo 4º, la facultad de organizar un cuerpo de policía en Bogotá, por lo que mediante Decreto 1.000 de 1891, se organiza dicha institución, dependiente del Ministerio de Gobierno, y bajo las ordenes e instrucciones de éste; el nuevo Cuerpo de Policía Nacional, eliminó las entidades conocidas con los nombres de Policía Departamental, Policía Municipal y Cuerpo de Serenos, asumiendo entonces las funciones que ellas prestaban, el mencionado decreto establecía:

Artículo 1o. El Ministro de Gobierno procederá a organizar un Cuerpo de Policía Nacional que se encargue de los servicios de orden y seguridad en la capital de la República, bajo la dirección del profesor contratado en Francia, en virtud de las facultades que concede al Poder Ejecutivo el artículo 4º de la Ley 23 de 1890 ya citada.

La nueva institución, se encargaría entonces, de la conservación de la tranquilidad social, del auxilio a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, de la protección a las personas y a las propiedades, de la moralidad pública, entre otras; y se establece para su desarrollo, la necesidad de contratar en el exterior una persona para la dirección de la nueva institución, es así, que a principios del año de 1892, se inicia la reorganización bajo el mando del militar francés, Juan María Marcelino Gilibert, quien contaba con una admirable carrera dentro del ejército francés.

Dentro del mismo decreto, se establecieron las asignaciones salariales dependiendo el nivel ocupado dentro de la institución y el derecho a una contraprestación cuando los funcionarios desempeñaran funciones por fuera de la capital de la república.

Haciendo una revisión documental, se encuentra como antecedente más próximo, respecto de la regulación de prestaciones sociales para la Policía Nacional, la Ley 74 de 1945, donde ya se evidenciaba puntualmente en el Artículo 2<sup>1</sup>, la llamada asignación mensual de retiro, derecho al que se podía acceder una vez se cumplieran 15 años de servicio en la institución. La mencionada norma fue modificada posteriormente por la Ley 108 de 1946 y la Ley 72 de 1947, en cuanto

---

<sup>1</sup>COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 74 de 1945. Por la cual se reglamenta el retiro de los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, se señalan prestaciones sociales a los mismos y a los empleados civiles y obreros de esa Institución. (...) Artículo 2. Los oficiales, suboficiales y agentes que se retiren voluntariamente o sean retirados después de haber cumplido 15 años de servicio, tendrán derecho a una asignación mensual de retiro equivalente al cincuenta por ciento del último sueldo devengado. Cuando el tiempo de servicio sea mayor de 15 años, la asignación de retiro se aumentará en un tres por ciento por cada año, sin que el total pueda pasar del setenta y cinco por ciento del último sueldo devengado.



a los porcentajes del monto a pagar por concepto de asignación de retiro, los parámetros necesarios para establecer y acceder al mencionado derecho y el tiempo necesario de permanencia en la institución que para entonces aumento en 5 años.

## **Las Prestaciones Sociales de la Policía Nacional en el Sistema de Seguridad Social colombiano**

La historia juega un papel fundamental en la creación del concepto de derecho social, pues el desarrollo de las instituciones sociales, hace que se experimenten cambios en la sociedad trayendo como respuesta nuevas necesidades; por ejemplo, *“en Europa, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, se produjo una crisis total originada por las disfuncionalidades de la sociedad liberal, que hizo emerger una serie de reivindicaciones o aspiraciones morales dirigidas a la mejora del sistema burgués”* (Monereo,2013), Las clases obreras que emergieron de esta época, que vivían en la miseria y eran excluidas de la vida política y social, a medida que tomaban conciencia se fueron convirtiendo en un problema que amenazaba el nuevo sistema liberal, según (Ruiz, 2011):

Los acontecimientos de la Revolución Industrial y la implantación del sistema económico liberal, que dieron origen a la clase trabajadora, constituyeron la sustancia del Derecho Social; y tales hechos no pasaron desapercibidos para grandes pensadores que expresaron nuevas ideas para aliviar las desigualdades sociales y proteger a los económicamente débiles.

Es así como las exigencias de las clases trabajadoras que perseguían la participación en la vida política y social *“se tuvo que canalizar por vía legal a través de una serie de derechos fundamentales que no fueran meramente proclamaciones retóricas y formales, sino que tuvieran un verdadera dimensión real”*(Ruiz, 2011), es así, que una realidad social del momento impulso entonces a la legalización de aquellos valores que reclamaban los trabajadores como necesidades básicas, no solo a nivel individual, sino a nivel social, con escenarios que permitieran a los ciudadanos igualdad de condiciones para el disfrute de una vida digna.

Los seguros sociales se establecieron en la primera mitad del siglo XIX, pero fue en Alemania donde inicia los primeros vestigios la seguridad social con Bismarck, quien presentó al parlamento un proyecto de seguro obligatorio contra accidentes o enfermedades, que fue aprobada en 1883, y buscaba proteger a los trabajadores de la industria en forma obligatoria, contra el riesgo de enfermedad y la contingencia de la maternidad (Nugent, 1997).

Posteriormente, Beveridge dio lugar a la creación del primer sistema unificado de seguridad social y en su obra expresaba (como se citó en Ruiz,2011):

*La política de Seguridad Social debe estar dirigida a abolir el estado de indigencia, asegurando a todo ciudadano, pronto a servir según sus medios, una renta suficiente en todo momento para satisfacer sus cargas (...) Queremos demostrar que la abolición de la miseria habría sido fácil antes de la guerra al destinar a ello los recursos económicos de la comunidad; la indigencia es un escándalo debido al hecho de que no se tomó cuidado de prevenirla.*

Según Ruiz, en su obra Políticas públicas en salud y su impacto en el seguro, el informe Beveridge, por primera vez, hacía una diferencia exacta entre seguro social y seguridad social. Indicando que solamente existe seguridad social cuando está toda la población protegida por los seguros sociales; por uno o varios, pero lo importante es que toda la población está protegida. Sólo entonces se está frente a un verdadero sistema de seguridad social, ya no se habla entonces de la seguridad social con relación al individuo dentro del contrato de trabajo, sino como una institución que debe ser asegurada a toda la población.

En Francia en 1946 se constituyó un sistema de seguridad social, en 1944 con el giro experimentado por la guerra, la histórica Declaración de Filadelfia de la OIT hacía un llamamiento a favor de ampliar las medidas de seguridad social y de promover, a escala internacional o regional, una cooperación sistemática y directa entre las instituciones de la seguridad social, el intercambio regular de información

y el estudio de los problemas comunes relativos a la administración de la seguridad social.

Un año más tarde, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 22 reconoce que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”. En 1952, la OIT adoptó el Convenio sobre la Seguridad Social, y en 2001 puso en marcha una Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos.

En Colombia, con la Constitución Política de 1991, la idea de Estado social de Derecho, se desarrolla cuando los derechos humanos tienen fuerza normativa en las relaciones entre los miembros de la sociedad y frente al Estado, dejando atrás el individualismo y las desigualdades. La Carta de Magna, no sólo define cuál es el papel de los derechos humanos en el momento de la constitución jurídica del Estado y a la hora de su actuación, sino que establece criterios para la definición de conflictos en caso que los derechos humanos se vean restringidos.

En lo que respecta a las pensiones, se debe tener presente que hacen parte integral de la seguridad social, la que es un derecho humano fundamental, por su conexidad con el derecho a la vida y a la salud, en cuanto que su destino es satisfacer esas necesidades básicas fundamentales. (López, 2011, p. 10)

La constitucionalización de la seguridad social mediante la Carta Magna de 1991, la torna en un derecho irrenunciable garantizado a todos los habitantes del territorio colombiano, que es posteriormente materializado mediante la Ley 100 de 1993, mediante la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, cuyo objeto *“es la protección integral del ciudadano con las necesidades sociales y agrupa la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios sociales complementarios para todas las personas del territorio nacional.”* (Silva,2010. p.20)

Sin embargo, el inciso primero del artículo 279 de la Ley 100 de 1993, excluye del sistema, entre otros, a los miembros de la fuerza pública, quienes como se verá, gozan de un régimen prestacional especial dentro de la seguridad social en general. Laserna (2010) relaciona:

Según los antecedentes legislativos que aparecen en las Gacetas del Congreso Nos. 395 y 397 de 1993, la decisión de las Cámaras de exceptuar a la Fuerza Pública del sistema de seguridad social integral consagrado en la Ley 100 de 1993, tuvo como fundamento las siguientes consideraciones: (...) "Los regímenes especiales que han sido conquistas laborales deben mantenerse (...); que sean únicamente tres importantes estamentos de la sociedad los que van a tener unas prerrogativas especiales, que en el fondo no son prerrogativas, son derechos que han adquirido y que tienen que respetárseles a esos estamentos y a esos sectores". (p.6)

El mencionado artículo 279, se desarrolla con base en lo establecido por el constituyente con anterioridad en el literal e), numeral 19 del artículo 150 y los artículos 217<sup>2</sup> y 218 de la Carta Política de 1991, que el legislador determinaría un régimen prestacional especial para la Fuerza Pública.

Ahora bien, cuando se habla de un régimen especial, se hace referencia a un conjunto de normas, que reglan una situación especial que se desprende de una generalidad, ya que por su complejidad merece una atención particular y adecuada; es así, que a pesar de que la seguridad social es un derecho ineludible a todos los miembros de la sociedad colombiana, hay un grupo de personas que por la especialidad y peligro de su labor, merecen un tratamiento diferente y con más ventajas, para lograr ese equilibrio necesario frente a los demás miembros de la sociedad, que aunque también están expuestos a peligros, no lo están en la

---

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 218. La Ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, ya para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

misma intensidad que un grupo particular de personas. Al respecto la corte expresa, Escobar (2004):

Se puede entonces considerar que un *régimen prestacional especial* es aquel conjunto normativo que crea, regula, establece y desarrolla una serie o catálogo de prestaciones a favor de un grupo social determinado que, a pesar de tener su origen en un derecho general o de mayor entidad, goza de una regulación propia, en virtud de ciertas características individuales que le dotan de plena singularidad.(p.25)

En lo que respecta a los miembros de la fuerza pública, se entiende como un beneficio que obedece a la necesidad de ofrecer un régimen pensional más benéfico en tiempo, en porcentajes o en derechos, a estos funcionarios, que tienen a cargo la seguridad y tranquilidad de los habitantes del territorio, y por lo tanto, en el desarrollo de sus funciones viven en un constante estado de inseguridad; es así, que: *“en aras de equilibrar el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo período de tiempo, por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente”* (Velilla, 2013, p. 30) se adoptan medidas de protección superiores.

Por lo anterior, es claro que la normatividad que regula las Prestaciones de la Policía Nacional, es un régimen especial excluido de la generalidad de la ley 100 de 1993, legítimamente constituido por mandato constitucional, en aras de propender por la igualdad y la equidad de una minoría que requiere una especial protección en virtud del riesgo inminente de su labor.

### **De la Asignación de Retiro**

Las prestaciones sociales de la Policía Nacional, se dividen en siete grupos generales, a saber: prestaciones otorgadas a desaparecidos y prisioneros, prestaciones por separación del servicio, prestaciones por muerte en retiro, prestaciones por muerte en actividad, de las prestaciones por incapacidad psicofísica, de las prestaciones por retiro del servicio, y de las prestaciones en actividad.

Dentro de las prestaciones por retiro del servicio, se encuentran las cesantías e indemnizaciones, la asignación de retiro, el retiro en estado de embarazo y las prestaciones por retiro o muerte en situaciones especiales (Comisiones en el exterior).

Para efectos de este escrito, se desarrollará puntualmente lo concerniente a la asignación de retiro, la que se encuentra dentro del grupo de prestaciones por retiro del servicio, y se entiende como el derecho a un pago mensual que se hace a los policías, luego de ser retirados del servicio por decisión de la institución o por retiro voluntario, siempre y cuando cumplan un tiempo de servicio activo en la institución, el cual se encuentra regulado en la ley.

Como dice Linares (2007), *“Ésta se equipara a la pensión de vejez que se otorga a los ciudadanos civiles cobijadas por la Ley 100 de 1993”*.(p. 10).

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia T – 512 de 2009, se refirió a este derecho en los siguientes términos:

Resulta claro que la asignación de retiro goza de una naturaleza prestacional que es susceptible de reconocimiento por el retiro del servicio activo, al igual que la pensión de vejez que se le otorga a los trabajadores que se rigen bajo la normatividad de las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

En el Diccionario Jurídico Elemental, se define así: “Entiéndase por asignación de retiro una Cantidad periódica, temporal o vitalicia, que se asemeja a una pensión de vejez o jubilación.” (Cabanellas, 2005, p. 40).

Claramente la asignación de retiro dentro del Régimen Especial de Prestaciones Sociales De la Policía Nacional, es lo que para el Sistema de Seguridad Social se conoce como la pensión de vejez, mientras que para el primero se exige un tiempo mínimo de servicio activo en la institución, en el segundo, actualmente se exige tiempo de cotización y edad, son instituciones

equiparables respecto su función y objetivos, pero disimiles desde el punto de vista de condiciones de acceso.

La naturaleza prestacional de la asignación de retiro, se empezó a dilucidar, desde el Decreto 501 de 1955 artículo 112, que la estableció dentro del catálogo de prestaciones sociales a que tenían derecho los oficiales o suboficiales de la fuerza pública.<sup>3</sup> Desde entonces, hasta casi el año 1995, dicha institución realmente no sufrió una evolución normativa muy significativa.

Sin embargo, en atención a los cambios de la planta de personal de la policía, puntualmente con la creación del nuevo nivel ejecutivo autorizado mediante la Ley 180 de 1995, conformado por Suboficiales, Agentes, personal no uniformado y de incorporación directa, se modificó el régimen de asignaciones y prestaciones, mediante decreto reglamentario emitido por el ejecutivo, que alteró los tiempos de permanencia en servicio activo para acceder a la asignación de retiro, y omitió el deber establecido en la ley marco de instaurar un régimen de transición para aquellos uniformados que estaban próximos a acceder a la asignación de retiro bajo la norma anterior, como se verá más adelante.

### **Naturaleza jurídica de la asignación de retiro**

Para ahondar en el tema, vale la pena resaltar, que constitucionalmente se asignó al Congreso la tarea de establecer las bases sobre las cuales se desarrolla el régimen de prestaciones de la Policía Nacional y fijar los lineamientos que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para desarrollar la ley marco, o dar aplicación efectiva a la misma, dicha disposición se encuentra en literal e), numeral 19, del artículo 150 constitucional.

---

<sup>3</sup>COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ministerio de la Defensa Nacional. Decreto 501 de 1955. Disponía el citado decreto: "TITULO QUINTO. De las prestaciones en actividad, retiro, por separación, por incapacidad e invalidez, por muerte, por desaparición y cautiverio. [...] Artículo 112. Los Oficiales y Suboficiales de las fuerzas militares que sean retirados del servicio activo después de quince (15) años por voluntad del Gobierno o de los comandos de fuerza, según el caso, por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, por incapacidad relativa y permanente, por incapacidad profesional o por conducta deficiente, o a solicitud propia después de los veinte (20) años, tendrán derecho a participar de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a [...]"

Como ley marco se conocen las disposiciones generales que regulan actividades específicas, es decir que definen los objetivos y principios sobre los cuales se desarrollan actividades como políticas de crédito público, comercio exterior, cambio internacional, régimen de aduanas, actividad financiera y de captación de recursos del público, así como remuneración y las prestaciones de los servidores públicos. (cvisible.iniandes.edu.co)

Así las cosas, el ejecutivo en aplicación de la Constitución Política, tiene facultad reglamentaria para dar pleno desarrollo y ejecución a las leyes y lo hace mediante ordenes, resoluciones y decretos reglamentarios<sup>4</sup>, estos últimos como parte del sistema de fuentes de Derecho, tipología que de ninguna manera puede vulnerar la supremacía de la Constitución, la ley y mucho menos los tratados internacionales de los derechos fundamentales, como equivocadamente lo han pretendido. Según el Diccionario Jurídico elemental Cabanellas (2005), se define como decreto reglamentario:

El que, con la firma de un ministro o secretario de estado, redactado por él o por sus colaboradores, o combinadamente, y la sanción del jefe de Estado, regula con detalle el régimen que sobre una institución ha establecido, en lineamientos fundamentales, una ley, y sin desconocer substancialmente ninguna de sus normas. (p. 113)

Es decir, el presidente regula la materia de prestaciones sociales de la Policía Nacional, mediante decretos reglamentarios, cuya validez proviene del Artículo constitucional, y como elemento fundamental de esta facultad, se puede decir, que dichas funciones como Jefe de Gobierno las desarrolla mediante una **interpositio** legislatoris, esto es, que una Ley señala la forma en que el Presidente realizará sus funciones. Nada más claro que esta es una función presidencial meramente administrativa, ya que las debe desarrollar en los términos que fije el legislador, podría afirmarse que desarrolla su papel de Suprema Autoridad Administrativa, por tratarse de una actividad compartida con el congreso y bajo los lineamientos de este último.

---

<sup>4</sup>Decretos reglamentarios: son los que expide el presidente de la república en uso de sus facultades reglamentarias que le confiere el ordinal 11 del artículo 189 de la Constitución para el cabal desarrollo y cumplimiento de la ley y lo hace expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones que estime pertinentes para la debida ejecución de la ley. Igualmente el control de constitucionalidad de estos actos administrativos está asignado al Consejo de Estado. (YOUNES,1997)



Por otra parte, el carácter prestacional de la asignación de retiro, se puede dilucidar desde la relación que de ella se hace en el Artículo 112 del Decreto 501 de 1955, en el título que habla de las prestaciones en actividad, retiro, por separación, por incapacidad e invalidez, por muerte, por desaparición y cautiverio.

Y vale la pena traer a colación lo que ha establecido la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, respecto de que las prestaciones sociales son *“todo aquello que debe el empleador al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley (...) para cubrir riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma”*(Escobar, 2004, p. 18).

Por lo tanto, la asignación de retiro, es una prestación que está dirigida a cubrir contingencias o riesgos cubiertos dentro de la seguridad social, como lo es en este caso, la vejez.

## **Asignación de retiro para policías en Chile, Francia y España**

### **Chile**

Carabineros de Chile, es la institución de uniformados que hace el papel de Policía Nacional, fue reformada en el año 1927 y actualmente su existencia tiene pleno respaldo constitucional como se puede ver en la Constitución Política de Chile de 1980, inciso 2, del artículo 90, que dice:

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al Derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República

Esta institución chilena al igual que la colombiana, cuenta con el derecho para sus uniformados de una asignación de retiro, para ellos conocida como pensión de retiro, que según la Ley Orgánica Chilena 18.961 del 27 de febrero de 1990, reformada por última vez el 31 de diciembre de 2014, dispone:

Artículo 57.- El personal de Carabineros tendrá derecho a pensión de retiro cuando acredite veinte o más años de servicios efectivos afectos al régimen de previsión que contempla este título.

Para el caso colombiano, la asignación de retiro aplica para el retiro del uniformado con 15 años de servicio activo o de 20 años ya sea por decisión de la institución o por voluntad propia respectivamente, y es una institución regulada como ya se observó, por el Congreso mediante ley marco y desarrollada por decreto ley.

En cuanto a la regulación de las prestaciones sociales en Chile, mediante la revisión de la normatividad encontrada, se puede establecer que aunque no se hace énfasis constitucional en la creación de un régimen especial para los Carabineros de Chile, como sí se hace en Colombia, el mandato constitucional chileno, ha dedicado un capítulo especial para estas fuerzas, y además ha sido enfático al establecer que es por medio de una ley orgánica que se deben fijar las normas básicas referidas a la carrera profesional de Carabineros, dentro de las que como se observa en la Ley Orgánica 18.948 de 1990, se tienen en cuenta las prestaciones sociales y provisiones, dentro de estas últimas se encuentra la pensión de retiro, al respecto el Artículo 94 constitucional dispone:

**Artículo 94.** Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Por otra parte, la Seguridad Social es una materia reservada a la ley orgánica, por tanto el Presidente solo tiene una facultad reglamentaria, como se ve abajo en el transcrito artículo 60 superior; y puede tener facultades para emitir decretos con fuerza de ley, únicamente si existe una previa delegación de dichas facultades por parte del Congreso y sobre materias que explícitamente mencione la Constitución, como lo indica el numeral 3 del artículo 32.

Artículo 60:

Sólo son materias de ley:

- 1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales;
- 2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley; (...)
- 4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social; (...)

Es así, como la lectura de estas disposiciones permite deducir que para el caso chileno, el presidente también goza de una facultad meramente reglamentaria ya que los principios generales de las prestaciones sociales de los miembros de Carabineros de Chile, deben ser establecidos mediante ley orgánica, instrumento constitucional que según la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile es:

Complementaria de la Constitución, relativas a materias expresamente previstas en la constitución y que son objeto de control preventivo de constitucionalidad y no pueden ser materia de delegación de facultades legislativas. Para ser aprobadas, modificadas o derogadas, se requiere de cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Por último, vale la pena resaltar que la normatividad constitucional chilena en el numeral 4, del mencionado artículo 60 constitucional, limita la regulación de materias como la previsional y de seguridad social a la Ley, por lo que al igual que en Colombia al hacer una lectura armónica de estos artículos, al ser las prestaciones económicas de la policía un componente de la seguridad social, no puede ser regulado por decreto reglamentario, ya que por mandato superior también es un tema delgado exclusivamente al Congreso.

### ***Francia***

Con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789<sup>5</sup>, nace el fundamento para la creación del cuerpo de policía nacional en Francia,

---

<sup>5</sup>Artículo 12.- La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; por lo tanto, esta fuerza ha sido instituida en beneficio de todos, y no para el provecho particular de aquellos a quienes ha sido encomendada.

dicho sistema depende del poder central, así lo ordena la constitución de Francia de 1958: “*Artículo 15. El Presidente de la República es el jefe de las Fuerzas Armadas. Presidirá los consejos y los comités superiores de defensa nacional*”, y tiene un carácter dualista, ya que está conformada por dos cuerpos de policía diferentes según (Francois, 2002): en atención a *su historia y su sistema de organización y funcionamiento*, estas son la Policía Nacional y la Gendarmería, algunas de las diferencias son, por ejemplo, que la Policía es un cuerpo civil y tiene derechos sindicales y por su parte los gendarmes se considera un cuerpo militar y no tienen derechos sindicales; en cuanto a su funcionalidad, la Gendarmería, se encarga de las zonas rurales, mientras que la Policía es responsable de las zonas urbanas, así el orden público está en manos de dos cuerpos a la vez.

Por lo anterior, se puede resaltar inicialmente a nivel general que el Parlamento<sup>6</sup> francés, que está compuesto por el senado y la cámara, ostenta el poder legislativo, y por tanto dentro de sus funciones según la Constitución esta:

*“Artículo 34. Las leyes serán votadas por el Parlamento. La ley fijará las normas sobre:  
- Las garantías fundamentales para los funcionarios civiles y militares del Estado.  
- Del derecho laboral, del derecho sindical y de la seguridad social. “*

De lo anterior, se puede establecer que los derechos de prestaciones sociales de los funcionarios de la Policía Nacional, también están en manos del órgano legislativo, aunque en dicho estatuto superior, no se habla puntualmente de ningún régimen especial para este grupo de personas, como sí los hace la Constitución Política de Colombia. Sin embargo, pese a que el material encontrado no fue muy

---

Artículo 13.- Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común; ésta debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, proporcionalmente a su capacidad.”

<sup>6</sup>ARTÍCULO 24. El Parlamento votará la ley. Controlará la acción del Gobierno. Evaluará las políticas públicas. Estará compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado.

claro, al revisar varios documentos se puede notar que el sistema de pensiones en Francia es complejo, ya que existen alrededor de 16 regímenes básicos, los cuales deben ir acompañados de otros tantos complementarios, que también son obligatorios, todos ellos creados sobre una base profesional y con anterioridad a la creación del sistema de seguridad social integral en 1945.

Según un artículo de Régimes spéciaux de sécurité sociale, para los miembros de la Policía en Francia, existe el Régimen especial administrado por el servicio de pensiones del Estado, acompañado del régimen complementario de la Función Pública, el que fue creado por Ley del 8 de junio de 1853, quienes tienen según (Moreau, 2004) las siguientes prerrogativas: *“Para los trabajadores del sector público, por ejemplo, el tiempo de cotización se establece en 37 años y medio, y además, pueden jubilarse antes de los 60 años en caso de realizar trabajos pesados”*.

De acuerdo a lo anteriormente encontrado, en Francia para la pensión de retiro de los funcionarios públicos, se tiene en cuenta la edad y el tiempo de servicio a favor del estado, lo que a diferencia de Colombia no aplica, ya que para los uniformados de la Policía Nacional se exige el tiempo de servicio activo sin importar la edad.

## **España**

La Constitución de España de 1978, establece en su artículo 104:

1. *Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.*
2. *Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.*

Dichas fuerzas y cuerpos se entienden como la Policía de España, la misma que está conformada según la Ley Orgánica 2 de 1986 de 13 marzo así:

### *Artículo 2*

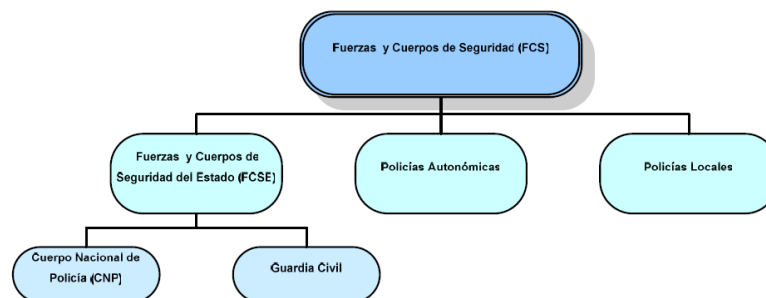
*Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:*

- a) *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación.*

- b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Por ley orgánica según el artículo 81 del estatuto superior de España, se entiende como aquellas “relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.” Y estas para su aprobación o modificación necesitan de la aprobación por votación de la mayoría absoluta del congreso.

Así las cosas, se concluye que es mandato constitucional en España que mediante ley orgánica se establezca el régimen de prestaciones de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad, por tal motivo se dictó la Ley 2 de 1986 el pilar básico de todos los cuerpos de policía.



Fuente: Universidad Politecnica de Valencia

Figura 1. Esquema de la Policía Nacional en España

Para este grupo de personas se habla de un Régimen de Clases Pasivas, que constituye la protección frente a los riesgos de vejez, incapacidad y muerte y supervivencia; dentro de este se comprenden las pensiones ordinarias o extraordinarias (lesión, muerte o desaparición producida en acto del servicio o como consecuencia del mismo); la pensión de retiro, está comprendida dentro de las pensiones ordinarias y puede ser de carácter voluntario, que se declarará a instancia de parte, que como lo indica el Real Decreto Legislativo 670 de 1987:

*El interesado tenga cumplidos los sesenta años de edad y reconocidos treinta años de servicios efectivos al Estado. También podrá anticiparse la edad de jubilación o retiro con*

*carácter voluntario cuando así lo disponga una Ley, y se cumplan por el solicitante las condiciones y requisitos que, a tal efecto, se determinen.*

Y cuando se trate de retiro forzoso por cumplir la edad de 65 años, si no ha cumplido el tiempo de servicio activo de 15 años, puede solicitar prórroga en el servicio activo para lograr su jubilación.

A diferencia de España, Colombia solo exige el tiempo de servicio activo, sea el retiro por voluntad propia 20 años o por decisión de la institución 15 años; en cuanto a la reglamentación de dichas prestaciones sociales, se equiparan al dejar dicha decisión en manos del órgano legislativo.

### **El inconveniente con la Asignación de Retiro en Colombia**

Desde sus inicios, se reguló que para poder acceder al derecho de asignación de retiro, los miembros de la Policía Nacional tenían que cumplir un tiempo de servicio de 15 o 20 años dependiendo las causas del retiro; incluso, así se estableció posteriormente en los Decretos 1212 y 1213 de 1990, los cuales fueron proferidos por el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 66 de 1989, y estaba regulada así:

Decreto 1212 de 1990, Artículo 144. ASIGNACIÓN DE RETIRO. (...) los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional que sean retirados del servicio activo después de quince (15) años, por llamamiento a calificar servicios, o por mala conducta, por no asistir al servicio por más de cinco (5) días sin causa justificada, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por incapacidad profesional, o por conducta deficiente y los que se retiren o sean separados con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho. (BARCO, 1990, p. 47)

Decreto 1213 de 1990, Artículo 104. ASIGNACIÓN DE RETIRO. (...) los Agentes de la Policía Nacional que sean retirados del servicio activo después de quince (15) años, por disposición de la Dirección General, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente a su categoría, o por mala conducta comprobada, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por inasistencia al servicio y los que se retiren a solicitud propia después de los veinte (20) años de servicio, tendrán derecho. (BARCO, 1990, p. 20)

Los decretos del año 1990 arriba mencionados, regularon tiempos de acceso a un derecho y fueron expedidos por el presidente porque la constitución de 1886, no exigía que la reglamentación del régimen salarial y prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, fuese materia para expedir mediante ley marco, como sí lo exige el literal e), numeral 19 del artículo 150 de la constitución de 1991; por ello, el Presidente como legislador extraordinario bajo el ordenamiento del 86, estaba revestido pro tempore de facultades extraordinarias sin distinción de la materia a regular, puesto que la Norma Suprema simplemente relacionaba que ello se podía hacer cuando la necesidad lo exigiera o las conveniencias públicas lo aconsejaran.

Posteriormente, mediante Ley 180 de 1995, numeral 1, artículo 7, ordenó desarrollar en la Policía Nacional la Carrera Profesional del Nivel Ejecutivo, a la cual podrían vincularse Suboficiales, Agentes, personal no uniformado y de incorporación directa; para ello, facultó al Presidente de la República con facultad pro tempore para desarrollar la nueva carrera policial, y resaltó en el parágrafo del mismo artículo: “**PARÁGRAFO.** La creación del Nivel Ejecutivo **no podrá discriminar ni desmejorar**, en ningún aspecto, la situación actual de quienes estando al servicio de la Policía Nacional ingresen al Nivel Ejecutivo.”

Es así como mediante Decreto 132 de 1995, se crea el nuevo Nivel Ejecutivo, y se reglamenta mediante Decreto 1091 de 1995, el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el nuevo escalafón. Y es que haciendo una revisión histórica de las normas que regulan este tema, se observa, que la creación del Nivel Ejecutivo dentro de la planta de personal de la Policía Nacional, ha sido la causa de la producción de normas que evidencian la extralimitación de las facultades presidenciales, ya que entra a regular materias que le están negadas constitucionalmente por ser reserva de la ley al tratarse de derechos fundamentales constitucionales.



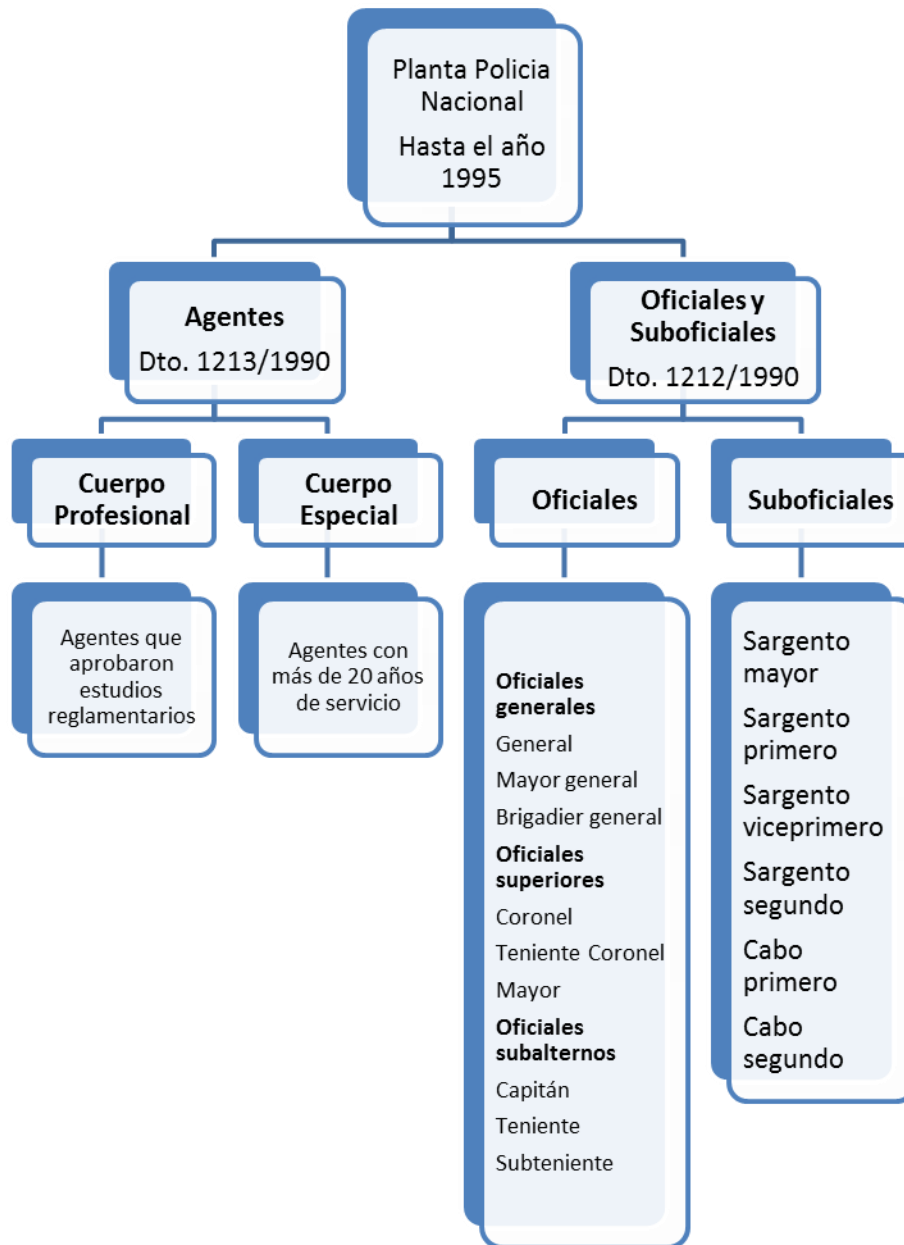
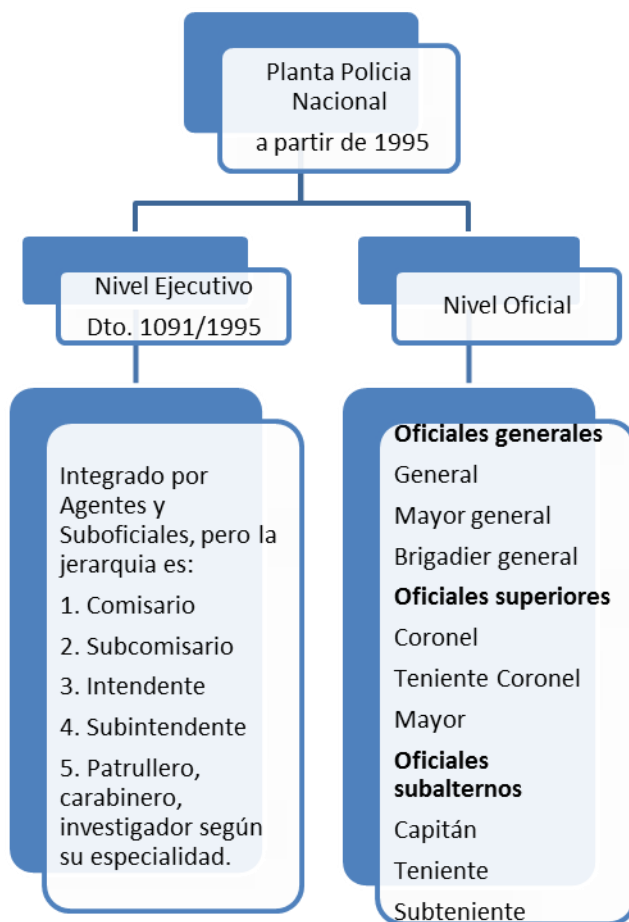


Figura 2. Estructura de la planta de personal de la policía nacional antes de la expedición de la Ley 180 de 1995.



*Figura 2.* Estructura de la planta de personal posterior a la creación del nivel ejecutivo creado con la Ley 180 de 1995.

El problema radica, en que la ley marco, crea un nuevo nivel, y el Presidente en su rol de Suprema autoridad Administrativa, reglamenta el aspecto salarial y prestacional de este grupo, pero sin tener en cuenta los lineamientos que le da el Congreso, como se expondrá cronológicamente a continuación:

En el año 1886, la constitución de entonces en el artículo 76 establecía que correspondía al Congreso hacer la leyes, seguidamente numeraba las materias que correspondían entonces regular mediante ley marco, limitándose a materias como la creación y desarrollo del servicio público, la deuda nacional, la creación de impuestos, el crédito público, entre otras, y permitía revestir pro tempore con facultades extraordinarias al Presidente, sin definir tiempos, ni distinguir las

materias a regular mediante dicha facultad. Lo que deja ver, que al no existir una limitación taxativa, se creó la posibilidad de que el Presidente mediante facultades extraordinarias, regulara aspectos de prestaciones sociales para las fuerzas armadas como se evidencia en la Ley 66 de 1989:

“Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro t mpore para reformar los estatutos y el régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, agentes y civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; y establece el régimen de la vigilancia privada”

En el año 1900, como ya se mencion  el presidente emite los Decretos 1212y 1213, mediante los que reguló el derecho a la asignación de retiro del servicio activo después de 15 años por causas ajenas a su voluntad, pero que estaban taxativas en la norma,   20 años por solicitud propia, que vale la pena decir, hasta la fecha son los Decretos que est n en vigencia.

Con la Carta Suprema de 1991 cambia el escenario, porque establece en su artículo 150, que es materia reservada del congreso Mediante la tipología de ley marco, fijar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública; he aquí la diferencia respecto la Constitución del 86, pues esta última cuando hacía la menc n de las materias a regular mediante Ley por parte del Congreso, se limitaba a temas económicos de la nación, sin hacer ni la más mínima referencia a asuntos relacionados con la fuerza pública, como s  lo hace la actual.

En el año 1994, autorizado mediante la Ley 62 de 1993 Artículo 35, el Presidente expide el Decreto 41 de 1994, mediante el cual regulaba materias del personal de la Policía Nacional, pero también creó un nuevo nivel dentro de la planta de personal, denominado nivel ejecutivo; este decreto fue declarado inexecutable parcialmente mediante Sentencia 417 de 1994 (Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz - Expediente D-559), por exceder el límite material fijado en la

ley 62, al crear el mencionado nivel, ya que la ley únicamente lo facultaba por 6 meses, para modificar normas de carrera de los oficiales, suboficiales y agentes de la institución en materias literalmente enumeradas en la ley, y no para crear un nuevo escalafón.

En el año 1995, el Gobierno Nacional crea el nuevo Nivel Ejecutivo mediante decreto 132, habilitado para ello por la Ley 180 de 1995, y regula las prestaciones sociales mediante Decreto 101 de 1995, donde se modifican los tiempos de acceso a la asignación de retiro en el artículo 52, estableciendo un tiempo de 20 y 25 años, este decreto fue declarado nulo por Sentencia del 14 de febrero de 2007 del Consejo de Estado (Consejero ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón - Expediente No. 0290-06 1074-07), teniendo en cuenta que el gobierno nacional no puede entrar a regular materias que son reserva del congreso, como ya se ha mencionado el artículo 150 constitucional es enfático en delegar al congreso la regulación de las prestaciones sociales de la Policía Nacional mediante una Ley Marco.

Mediante Ley 797 de 2003, se dan facultades extraordinarias al presidente en el artículo 17, para emitir normas con fuerza de ley para reformar regímenes pensionales materia exclusiva del congreso, posteriormente, es declarado inexecutable el numeral 3° del artículo 17 de la ley, por vulnerar la reserva de ley marco prevista en el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución, al conferir facultades extraordinarias para regular el régimen prestacional especial de los miembros de la fuerza pública, contra expresa prohibición constitucional prevista en el numeral 10 de la misma disposición del texto superior.

Por supuesto, el Decreto 2070 de 2003 emitido por facultades otorgadas por la Ley 797 de 2003, que aumentó el tiempo de acceso a la asignación de retiro en 20 y 25 años, también fue declarado inexecutable en su totalidad por la misma sentencia 432.

La Ley 923 de 2004 señala las normas objetivas 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<sup>7</sup>; entonces, por Decreto 4433 de 2004 se fija el régimen de asignación de retiro, insistiendo en aumentar el tiempo de asignación de retiro en 18 y 25 años para los oficiales, suboficiales y agentes, y en 20 y 25 para todos los miembros del nivel ejecutivo que ingresaron al escalafón antes de la vigencia de la Ley 923 de 2004, fue declarada la nulidad parcial mediante Sentencia del Consejo de Estado de 2012.

Entonces con las mismas facultades otorgadas mediante Ley 923 de 2004, expide Decreto 1858 de 2008, fijando el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, mediante la que resolvió el tema para aquellos funcionarios activos homologados al nivel ejecutivo con un tiempo de servicio de 15/20 para la asignación de retiro, pero para los miembros que ingresaron por vinculación directa al nivel ejecutivo, que ingresaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004, altero los tiempos en 18/20 años, contrariando así lo establecido en la Ley Marco 923.

Este último Decreto 1858 de 2008, ya fue demandado por inconstitucional y mediante Sentencia C – 632 de 2014, la Corte Constitucional, se declaró inhibida, para a por falta de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto por no tratarse de una disposición con contenido material legislativo, por tratarse de un decreto expedido en desarrollo de una Ley Marco que

---

<sup>7</sup>El tiempo de servicio para acceder al derecho de asignación de retiro será mínimo de 18 años de servicio y en ningún caso se exigirá como requisito para reconocer el derecho un tiempo superior a 25 años.

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 servicio 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 otra causal.

efectivamente lo autoriza para expedirlo, y por ser un acto administrativo el examen judicial corresponde al Consejo de Estado.

Sin embargo, es claro que el Artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 está llamado a declararse nulo por el Consejo de Estado por que como ya se expuso, sigue afectado a un grupo de uniformados que ingresaron por vinculación directa al nivel ejecutivo antes de la entrada en vigencia de la ley 923 de 2004, y que por tanto estarían cobijados por los Decreto 1212 y 1213 de 1990, que establecía un tiempo de 15 años por causas ajenas a su voluntad, las que se encuentran taxativas en la norma, ó 20 años por solicitud propia.

La razón por la que el Gobierno Nacional no puede regular las prestaciones sociales de la Policía Nacional, es por que como ya se ha mencionado, constitucionalmente es una tarea que esta asignada al congreso, para que lo haga mediante la tipología de Ley Marco, así se puede evidenciar en el literal e), numeral 17), artículo 150, y en el inciso 3 del artículo 218 Superior, este último expresa: *“La ley organizará el cuerpo de Policía. (...) La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.”*

Adicionalmente, y como se expuso el inicio de este escrito, la Asignación de Retiro es una prestación social, que se equipara con la pensión de vejez que se otorga a las personas regidas bajo la ley 100 de 1993; la pensión, es una contraprestación mediata, que está a cargo del empleador dentro de un contrato de trabajo, y cuyo fin es la de cubrir riesgos dentro de la seguridad social.

Y la seguridad social es un derecho humano básico, sobre todo por su conexidad con derechos fundamentales como la vida digna, el trabajo en condiciones dignas y justas, entre otros; en la constitución de 1991, esta institución se define en el Artículo 48 Superior (1991): *“como un servicio público obligatorio (...) que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del*

*Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.”*

Por su parte, el Artículo 53 constitucional, establece que es el Congreso quien debe expedir el estatuto del trabajo, y al hacerlo la ley marco contendrá por lo menos unos principios mínimos fundamentales, dentro de los que nombra la garantía a la seguridad social.

Esta visto, que de hacer una lectura conjunta de estos preceptos, se concreta que la asignación de retiro hace parte del marco general de la seguridad social en Colombia, y por tanto es una institución que debe ser fijada mediante ley marco expedida por la autoridad constitucional competente, y que esa ley debe contener como mínimo los criterios a los que se debe ceñir el Gobierno Nacional como figura administrativa que reglamenta, dentro de los que se considera se encuentran precisamente los tiempos de servicio que un uniformado debe cumplir para adquirir el derecho a la asignación de retiro, entre otros, que aseguren pautas claras para el reconocimiento de sus prestaciones sociales.

### Conclusiones

La Asignación de Retiro es una prestación, que se equipara a la pensión de vejez otorgada a las personas que pertenecen al Sistema Integral de Seguridad Social Ley 100 de 1993.

La Asignación de Retiro hace parte de la generalidad – Seguridad Social, por lo que por mandato constitucional es al Congreso mediante Ley Marco al que le corresponde fijar dicha institución y los requisitos mínimos de acceso, el tiempo de servicio, edad, régimen de transición, entre otros.

En materia de prestaciones sociales, el Presidente actúa como Suprema Autoridad Administrativa, toda vez que desarrolla la ley expedida por el Congreso y bajo los lineamientos que esta le indique, y no puede mediante un decreto ley, menoscabar la situación de los uniformados.

La confianza legítima no supone un estancamiento a la evolución de las normas acorde con la realidad social, pero sí exige la observancia de un régimen de transición entre una norma y otra, para que el administrado se acople a la nueva situación legislativa, y pueda consolidar esas meras expectativas cuando ya ha cumplido un buen porcentaje de los requisitos de acceso exigidos por la ley anterior.

Los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, son el desarrollo de la Ley que define y plantea una determinada institución, por lo que estos no pueden dejar de lado los lineamientos bajo los cuales se debe desarrollar o poner en marcha la voluntad del legislador.

Si bien es cierto es necesaria la evolución de las instituciones, también lo es que dicho avance no puede menoscabar el bienestar de las personas, desconociendo derechos adquiridos o expectativas legítimas relacionadas con derechos económicos sociales, que jurisprudencialmente se ha tildado de fundamentales al tener relación estrecha con la vida y la dignidad, pues una persona al retirarse a descansar, demanda de un mínimo vital para cubrir sus necesidades básicas.



## Referencias Bibliográficas

1. Antolin, M. (2005). La Policía en Grecia: de la polis al estado helenístico. Memoria para optar al grado de doctor.: Universidad Complutense de Madrid. Facultad de filología. Recuperado de <http://biblioteca.ucm.es/tesis/fil/ucm-t28986.pdf>
2. Castro, A. (2010). *historia de la policía nacional dominicana*. Recuperado de <http://pn.gob.do/v2/Principal/static/20100901-Historia.ashx>
3. Chazarra, A. (2002). *Delitos Contra la Seguridad Social*. Tesis doctoral. Valencia.: Universidad de Alicante. Facultad de derecho.
4. CHILE. JUNTA DE GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Ley 18948. (27, FEBRERO, 1990). Ley orgánica constitucional de las fuerzas armadas. Recuperado de: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30318>
5. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 1993. No. 41148. P. 1-168.
6. COLOMBIA. DECRETO NÚMERO 1858. (8 de septiembre de 2012). "Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional
7. COLOMBIA. DECRETO NÚMERO 1213. (8 de junio de 1990). Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional.
8. COLOMBIA. DECRETO NÚMERO 4433. (31 de diciembre de 2004). Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública.
9. COLOMBIA. DECRETO NÚMERO 1212. (8 de junio de 1990). Por la cual se reforma el Estatuto de personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional"
10. Constitución Política de Chile 1980. Recuperado de: [http://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_chile.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf)
11. Constitución Política de Colombia 1991. Editorial Ibáñez
12. Constitución Política de Francia 1958. Recuperado de [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-onstitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/constitution-espagnol\\_juillet2008.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-onstitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution-espagnol_juillet2008.pdf)
13. Courtis, C. (2006). *"Ni un paso atrás" La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*". Buenos Aires. Editores del Puerto.
14. Declaración de los derechos de hombre: Rescatado de: <http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>

15. Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Rescatado de [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)
16. Díez, S. (2008). *“El precedente administrativo fundamentos y eficacia vinculante”*. Madrid. Editorial Marcial Pons.
17. Duvauchelle, M (1994). *“Las fuerzas armadas y carabineros de Chile: su regulación constitucional y orgánica constitucional”*. Chile. Editorial Jurídica de Chile.
18. Escobar Gil R. (6 de Mayo 2004). Sentencia C-432/2004. Bogotá: Corte Constitucional. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LOS ALGUNOS 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. Recuperado de [http://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/c-432\\_2004.htm](http://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/c-432_2004.htm)
19. Galvis, f. (1997). *La policía de hoy y de mañana*. Lo que hace y lo que debería hacer. Revista de Actualidad Jurídica. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2117166>
20. González, C. (2015). Debate sobre policía rural. Experto advierte sobre implicaciones de crear 'gendarmería rural' en Colombia. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/experto-advierte-sobre-implicaciones-de-crear-gendarmer-articulo-540341>
21. Jinesta, E. (2005). *Responsabilidad del Estado Legislador*. En: Revista de Derecho Público Asociación Costarricense de Derecho Administrativo no. 1, julio.
22. Linares, L. (2007). *Régimen Pensional De La Fuerza Pública*. Colombia. Grupo Editorial Ibáñez Ltda.
23. Laserna, R. (2010). *Transformación histórica de la asignación de retiro y prestacional de los oficiales y suboficiales de la fuerza pública de 1970 a 2008*. Trabajo de grado Magister en Derecho Público Militar. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de derecho.
24. Llantén, E. (2010). *Régimen Prestacional De Las Fuerzas Militares*. Trabajo de grado Especialización en Derecho Administrativo. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de derecho.
25. Monereo, C. (2013). Una teoría de los derechos sociales es posible. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1229456>
26. Moreau, Y. (2004). Las jubilaciones en Francia. *Francia en España*. Recuperado de <http://www.ambafrance-es.org/Las-jubilaciones-en-Francia->
27. Museo Histórico de Carabineros de Chile. (2012). *Carabineros de Chile evolución de la función policial*. Recuperado de [http://www.carabineros.cl/Historia/pdf/Historia\\_de\\_Carabineros.pdf](http://www.carabineros.cl/Historia/pdf/Historia_de_Carabineros.pdf)
28. Quintana, T. (1994). La Responsabilidad del Estado Legislador. En: Revista de Administración Pública, no.135 septiembre – diciembre.
29. Régimes spéciaux de sécurité sociale. (2015). Informations générales sur les régimes spéciaux. Recuperado de <http://www.regimespeciaux.org/spip.php?article1>

30. Rodríguez, I. “ *El Régimen Especial de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas: Una visión panorámica del mutualismo militar*”.[http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/74/est02](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/74/est02)
31. Ruiz, M. (2011). “*Políticas públicas en salud y su impacto en el seguro*” Tesis Doctoral en Estudios Fiscales. Culiacán.: Universidad Autónoma de Sinaloa. Facultad de Derecho.
32. Ruiz, W. (2013). “*Responsabilidad del estado y sus regímenes*”. Colombia. Ecoe Ediciones.
33. Silva, A. (2010). *El principio de progresividad en el sistema de seguridad social en pensiones*. Trabajo de grado Especialización en Derecho Laboral y Seguridad Social. Santiago de Cali.: Universidad ICESI. Facultad de derecho.
34. Tamayo, J. (2000). *La Responsabilidad del Estado*. Bogotá: Editorial Temis.
35. Tamayo, J. (2012). *La Responsabilidad del Estado Legislador*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
36. Universidad de los Andes, Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales. (2000). Proyecto Congreso Visible. [Cvisible.uniandes.edu.co](http://cvisible.uniandes.edu.co)
37. Universidad Santo Tomas, Medellín, Facultad de Derecho. (2011). *Revista Vínculos N° 02*.
38. Vidal, J. (2010). *Derecho Administrativo*. Colombia: Legis S.A.
39. Younes, D. (2007). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia: Temis S.A.