



Desafíos normativos y económicos del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional de Colombia

LIBROS DE INVESTIGACIÓN

Luisa Fernanda Pedraza Uribe
Gersson Cuellar Humo
Luis Antonio Mojica Figueroa

2020



El futuro
es de todos

Presidencia
de la República

Colombia: Desafíos normativos y económicos del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional de Colombia.

1.a Edición. Bogotá D.C., 2020.

103 p.; 23x16,5 cm

ISBN e-book: 978-958-59955-4-3

1. Régimen especial. 2. Policía. 3. Sostenibilidad financiera. 4. Asignación de retiro. 5. Pensión. I Luisa Fernanda Pedraza Uribe. II Gersson Cuellar Humo. III Luis Antonio Mojica Figueroa.

CDD-23 353.1 – 2020

Dirección Nacional de Escuelas
Mayor General Juan Alberto Libreros Morales
Director Nacional de Escuelas

Edición

© Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia

Vicerrectoría de Investigación

dinae.vicin@policia.gov.co

Trv. 33 No. 47A - 35 Sur • Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: (57-1) 515 9000 Ext. 9854

Editor

Mayor Juan Aparicio Barrera

Serie Libros resultados de investigación

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo.

Ley 23 de 1982

ISBN (digital): 978-958-59955-4-3

Primera edición: Noviembre de 2020

Diseño de Carátula: Competitividad SAS

Diagramación e impresión: Competitividad SAS

Corrección de estilo: Competitividad SAS

Bogotá D. C. - Colombia



Policía Nacional de Colombia

General

Óscar Atehortua Duque

Director General Policía Nacional de Colombia

Mayor General

Gustavo Alberto Moreno Maldonado

Subdirector General Policía Nacional

Mayor General

Juan Alberto Libreros Morales

Director Nacional de Escuelas

Brigadier General

Jesús Alejandro Barrera Peña

Director de Inteligencia Policial

Teniente Coronel

Lirza Barrera Quitián

Vicerrectora de Investigación

Centro de Inteligencia Prospectiva (CIPRO- DIPOL), Código: COL0022364. Área: Talento Humano. Línea: Talento Humano y Desarrollo Humano.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la postura de la Policía Nacional de Colombia.

Como citar este libro: Pedraza-Uribe, L. F., Cuellar-Humo, G. y Mojica-Figueroa, L. A. (2020). *Desafíos normativos y económicos del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional de Colombia*. Policía Nacional de Colombia. <https://doi.org/10.22335/EDNE.14>

Título

Desafíos normativos y económicos del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional de Colombia

Resumen

Este libro presenta los resultados de la investigación “Desafíos normativos y económicos del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional” realizada en el año 2019, con el fin de plantear alternativas de solución al régimen de asignación de retiro para la Policía Nacional de Colombia, mediante la interpretación sistémica de los desafíos normativos y económicos. Se desarrolló desde un enfoque cualitativo y el paradigma histórico/hermenéutico, con enfoque de teoría fundamentada en investigación socio-jurídica, con el propósito de desarrollar los siguientes objetivos específicos: i) identificar los fundamentos jurídicos del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional, ii) revisar la sostenibilidad financiera del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional y iii) plantear alternativas para el manejo del pasivo pensional de la Policía Nacional. El principal resultado de la investigación es la creación del sistema especial de asignación de retiro y pensión para la Policía Nacional, un modelo soportado en pilares que pretende integrar, organizar y establecer diversas fuentes de capitalización para garantizar a largo plazo la sostenibilidad financiera del mismo.

Palabras clave: Régimen especial, policía, sostenibilidad financiera, asignación de retiro, pensión.

Title:

Normative and economic challenges of the National Police retirement allocation regime

Abstract

This book, presents the results of the research “Normative and economic challenges of the National Police retirement allocation regime” carried out in 2019 in order to propose alternative solutions to the retirement allocation regime for the Colombian National Police, through the systemic interpretation of the normative and economic challenges. It was developed from a qualitative approach and the historical/hermeneutical paradigm, with a focus on grounded theory and socio-legal research, in order to develop the specific objectives: i) to identify the legal foundations of the National Police retirement provision regime, ii) to review the financial sustainability of the National Police retirement provision regime and iii) to analyze the role of the National Police Retirement Salary Fund (CASUR). The main result of the research is the creation of the special retirement and pension allocation system for the National Police, a pillar-based model that seeks to integrate, organize and establish various sources of capitalization to guarantee its long-term financial sustainability.

Keywords: Special Regime, Police, financial sustainability, retirement assignment, pension.

LOS AUTORES

Luisa Fernanda Pedraza Uribe

Licenciada en educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental de la Universidad Industrial de Santander, especialista en Gestión Territorial de la Seguridad de la Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” y magister en educación de la Universidad Militar Nueva Granada. Subintendente de la Policía Nacional de Colombia. Con experiencia y trayectoria en el análisis e investigación cualitativa en el ámbito de la seguridad pública. Investigadora en ciencia, tecnología e innovación del Centro de Inteligencia Prospectiva de la Policía Nacional de Colombia. Co-autora del libro “Perfil de la migración de tránsito irregular conocimiento para guiar la actuación de la Policía Nacional”.

Gersson Cuellar Humo

Ingeniero de sistemas de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior. Experiencia y trayectoria en análisis cualitativa y cuantitativa en el ámbito de la seguridad ciudadana. Investigador en ciencia, tecnología e innovación del Centro de Inteligencia Prospectiva. Co-investigador del libro “Gestión hemisférica del conocimiento policial: hacia la comprensión y definición del atlas de la amenaza hemisférica”.

Luis Antonio Mojica Figueroa

Intendente de la Policía Nacional de Colombia. Magister en derecho administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada, abogado de la Universidad Cooperativa de Colombia sede Bogotá, certificado en Derecho Operacional Internacional por el *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation* – WHINSEC- de la Universidad de Columbus, Georgia- Estado Unidos de Norteamérica.

AGRADECIMIENTOS

Al señor Kevin Alejandro Barón, por su apoyo en la recolección de información relacionada con la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

Al doctor Iván Daniel Jaramillo Jassir, por su valiosa asesoría en la construcción del proyecto de ley propuesto.

PRESENTACIÓN

El régimen especial de asignación de retiro, a diferencia de una pensión o jubilación, entraña condiciones especiales que se plantean de forma generalizada en la Constitución Política de Colombia. Abarca la Fuerza Pública por la misión asignada y ofrece ventajas prestacionales a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones.

Aunque existen soportes normativos, los fundamentos del régimen de asignación de retiro son una construcción y aproximación colectiva con enfoques diversos según su origen. En un contexto de reforma pensional como el actual, surge la necesidad de visualizar las condiciones que vinculan la profesión policial dentro del “sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública”, pero también proponer estrategias que garanticen la sostenibilidad económica y financiera del mismo.

Es por esto que la Dirección de Inteligencia Policial en su firme compromiso de orientar los múltiples procesos organizacionales de innovación y mejora continua, no solo en materia de convivencia y seguridad ciudadana, sino también con un enfoque orientado al fortalecimiento de las condiciones del talento humano, desarrolló la investigación denominada “Desafíos normativos y económicos del régimen de asignación de retiro”; con el liderazgo del Centro de Inteligencia Prospectiva, cuyo propósito es dar a conocer una cosmovisión de la dinámica institucional bajo los conceptos y desafíos actuales que atribuye el régimen especial de asignación de retiro para los funcionarios que la integran.

En este sentido, el propósito de la publicación es proponer la creación del sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública, el cual consiste en instaurar una nueva lógica que integre capacidades, recursos y alternativas para el fortalecimiento de la capacidad económica y financiera de la institución. Adicionalmente, la propuesta sugiere elementos que aportan a la construcción de un modelo como parte del sistema anteriormente referenciado, que se materializa a partir de nuevos desarrollos y soluciones viables para el fortalecimiento institucional.

Brigadier General Jesús Alejandro Barrera Peña
Director de Inteligencia Policial

Contenido

Introducción	12
1. Naturaleza de los sistemas pensionales	15
1.1 Antecedentes.....	15
1.1.1 Sostenibilidad financiera del sistema pensional	15
1.2 Sistema pensional multipilar	19
1.3 Fundamentos jurídicos.....	20
1.3.1 Perspectiva constitucional.....	20
1.3.2 Perspectiva normativa del sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública.....	23
2. Aproximación metodológica del régimen de asignación de retiro	31
3. Desafíos del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional.....	39
3.1 Fundamentos del régimen especial de asignación de retiro de la Policía Nacional	39
3.2 Sostenibilidad financiera del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional... ..	46
3.2.1 Pagos anuales de CASUR para asignación de retiro (2011-2018).....	46
3.2.2 Pagos anuales de CASUR por otros conceptos	56
3.2.3 Proyección de pagos para asignación de retiro en el año 2036.....	58
3.2.4 Aspectos jurisprudenciales que afectan la sostenibilidad financiera del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional	60
3.2.4.1 Temas objeto de litigio del Consejo de Estado.....	60
3.2.4.2 Sentencias emitidas por juzgados y tribunales administrativos	66
3.2.4.3 Conciliaciones efectuadas por la CASUR	68
3.3 Alternativas para el manejo del pasivo pensional de la Policía Nacional	71
3.3.1 Mantener el statu quo	71
3.3.2 Tercerización de manejo del pasivo pensional	71
3.3.2.1 Creación del sistema y fondo especial de asignación de retiro y pensión para la fuerza pública.....	72
3.3.3 Modelo de pilares fondo especial de asignación de retiro y pensión.....	74
3.3.4 Evolución de la caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional.....	80
Conclusiones	81
Recomendaciones.....	82
Referencias	84
Referencias legales.....	86
Anexo 1	90
Índice alfabético	103

Índice de figuras y tablas

Figura 1 Marco jurídico del sistema especial de asignación de retiro y pensión de la fuerza pública de Colombia.	24
Figura 2 Fundamentos del régimen especial de asignación de retiro de la Policía Nacional.	40
Figura 3 Valores pagados por concepto de asignación de retiro, periodo 2011-2018	48

Figura 4	Valores aportados por estado por concepto de asignación de retiro, periodo 2011-2018.....	48
Figura 5	Ingreso de funcionarios a la Policía Nacional 2014 – 2018.....	50
Figura 6	Relación de mando categoría oficial.....	51
Figura 7	Relación de mando nivel ejecutivo a partir de Subintendente.....	52
Figura 8	Comportamiento de la cifra de personal con asignación de retiro y sustitución pensional.....	53
Figura 9	Cantidad de beneficiados con asignación de retiro vs el porcentaje según nivel jerárquico que representa el valor pagado, diciembre de 2018 ...	54
Figura 10	Modalidades de retiro, según asignaciones de retiro reconocidas 2013-2018	55
Figura 11	Valores pagados por CASUR respecto al número de demandas por año.....	56
Figura 12	Valores pagados por CASUR 2016 – 2018 para nómina de empleados	57
Figura 13	Valores pagados por CASUR a contratistas.....	58
Figura 14	Valores pagados a profesionales en derecho 2014 – 2018.....	58
Figura 15	Proyección para el pago de asignaciones de retiro al año 2036	59
Figura 16	Temas resueltos contra la CASUR, por el Consejo de Estado, 2012 - 2019, discriminado por tipo de decisión.....	61
Figura 17	Relación de sentencias desfavorables en juzgados y tribunales administrativos, cuantía pagada y honorarios de abogados 2014 - 2018.....	67
Figura 18	Comportamiento de sentencias y valores pagados por distintos conceptos	68
Figura 19	Procesos conciliatorios de CASUR 2014 – 2018 vs valor pagado.....	69
Figura 20	Modelo de pilares para el manejo del pasivo pensional de la Policía Nacional de Colombia.....	75
Figura 21	Proyección de rentabilidad y excedentes.....	77
Tabla 1	Funciones CASUR decretos 2343 de 1971 y 2003 de 1984.....	27
Tabla 2	Participantes en la recolección de información a través de una entrevista semiestructurada.....	33
Tabla 3	Características de los grupos focales	34
Tabla 4	Afectación de los derechos humanos en el policía.....	44
Tabla 5	Aportes del personal activo de la Policía Nacional 2014 – 2018.	49
Tabla 6	Relación de mando por categoría y grado de Patrullero.....	51
Tabla 7	Pago por concepto de asignación de retiro realizado en diciembre de 2018 por CASUR	53
Tabla 8	Comparativo entre temas demandados y reconocidos por el Consejo de Estado, enero 2012 – enero	61
Tabla 9	Evolución del reconocimiento de la prima de actividad	64
Tabla 10	Conciliaciones observadas en porcentaje de proporcionalidad en relación con cantidad de personal con asignación de retiro en cada grado a diciembre de 2018.....	70
Tabla 11	Evolución de excedentes 2021 – 2036	78

Lista de Siglas, Acrónimos y Abreviaturas

Siglas o abreviaturas	Significado
AFOPENSAR	Administradora del fondo especial de asignación de retiro y pensión de la Policía Nacional
AG	Agentes
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BF	Beneficiario
BG	Brigadier General
CAI	Comando de Acción Inmediata
CASUR	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional
CIPRO	Centro de Inteligencia Prospectiva
CLACIP	Comunidad Latinoamericana y del caribe de Inteligencia Policial
CM	Comisario
CP	Cabo Primero
CR	Coronel
CREMIL	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
CS	Cabo Segundo
CT	Capitán
DINCO	Dirección de Incorporación de la Policía Nacional
DIPOL	Dirección de Inteligencia Policial
DITAH	Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional
FORPO	Fondo Rotatorio de la Policía Nacional
GR	General
GRULE	Grupo Legislativo
GrupLac	Grupo Latinoamérica y del Caribe
ID	Identificación
IJ	Intendente Jefe
IPC	Índice de Precio al Consumidor
IT	Intendente
MECAL	Policía Metropolitana de Cali
MG	Mayor General
MY	Mayor
NE	Nivel Ejecutivo
OF	Oficiales
OFPLA	Oficina de Planeación de la Policía Nacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PT	Patrullero
RAR	Régimen de Asignación de Retiro
RESPOL	Reserva Policial
SB	Suboficiales
SC	Subcomisario
SI	Subintendente
SM	Sargento Mayor
SMDLV	Salario Mínimo Diario Legal Vigente
SP	Sargento Primero
SS	Sargento Segundo
ST	Subteniente
SV	Sargento Viceprimero
T/B	Titulares/Beneficiarios
TC	Teniente Coronel
TE	Teniente
TEGEN	Tesorería General de la Policía Nacional

INTRODUCCIÓN

La estabilidad de los regímenes pensionales en el mundo es cuestionada por su sostenibilidad económica y financiera, situación que se refleja en la reducción de beneficios prestacionales. En Colombia, factores como la estabilidad financiera del Estado, la corrupción, la informalidad laboral, el aumento en la proyección de vida de las personas y la explosión demográfica, entre otros, han obligado a replantear los sistemas pensionales. Ejemplo de esto es la eliminación de la mesada 14 a los pensionados, el aumento en la edad de pensión para el régimen común y la reducción de la población con régimen especial de pensión (actualmente la Fuerza Pública y Presidencia de la República cuentan con este beneficio) corresponden a estrategias destinadas a solucionar esta problemática.

Las reformas en el régimen especial de la Fuerza Pública han abarcado aspectos fundamentales, buscando en todo caso mejorar la estabilidad económica del sistema. Por ejemplo, el aumento en el tiempo de servicio de 20 a 25 años que ha generado un mayor desgaste físico, mental y exposición al riesgo de los policías, el ajuste en las partidas computables y la modificación de los porcentajes de pago para la asignación de retiro, entre otros. Sin embargo, la carga fiscal del Estado para el pago de pensiones, incluidas las del régimen especial de la Policía Nacional, aún se encuentra en crisis con la posibilidad de continuar si se mantienen las políticas actuales.

De esta manera, surgen discusiones políticas y académicas frente a la continuidad del régimen especial de asignación de retiro para la Policía Nacional basadas en conjeturas que vinculan contextos sociopolíticos, económicos y demográficos.

Las dinámicas sociales, políticas, económicas y criminales motivan el incremento del pie de fuerza de la Policía Nacional y en efecto la obligación económica que tiene actualmente el Estado por concepto de pasivo pensional (asignación de retiro y pensiones), situación significativa y constante al aumento. Por ejemplo, para el periodo 2018-2022 se planteó el plan 34.000 para recuperar el pie de fuerza y compensar el retiro de personal como consecuencia del fallo del Consejo de Estado en relación con el nivel

ejecutivo (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). En este sentido, se crea un escenario que pone en duda no solo la sostenibilidad financiera del régimen sino su existencia, desconociendo la fundamentación jurídica, social e institucional del régimen especial que se plantea en el presente libro.

Sumado a esto, el posconflicto ofrece un panorama que quizá no obedece a las condiciones actuales y que justificarían la decisión de acabar con el régimen especial, al menos para la Policía Nacional, lo que ocasiona un perjuicio en la estabilidad institucional y en las garantías prestacionales de quienes arriesgan y entregan su vida e integridad para mantener la unidad nacional, el régimen democrático y las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades y la convivencia pacífica.

Se cuestiona el nivel de riesgo de la actividad de policía antes y después del acuerdo de paz, se estima que los gastos del Estado colombiano en pago de demandas instauradas a la Caja de Sueldos de Retiro – CASUR y en destinaciones para pensiones de la Fuerza Pública son altos, asimismo que los criterios para acceder a la asignación de retiro desde el régimen especial ponen en desventaja a la población que cotiza pensión en el régimen común.

También, se considera que el porcentaje del gasto público destinado para el régimen especial es superior con respecto al régimen común, aun cuando este grupo poblacional representa la mayoría. Esta realidad destaca la necesidad institucional de conocer la estabilidad y sostenibilidad del régimen de asignación de retiro para tomar decisiones con soporte investigativo de carácter académico. El propósito es complementar la visión económica y normativa existente desde un horizonte institucional estructurado y validado.

En este sentido, según cifras de CASUR, con fecha de corte 31 de diciembre del año 2018, existían 244.152 afiliados, distribuidos así: 74.271 con asignación de retiro, 16.997 beneficiarios por sustitución y 152.884 aportantes (personal activo).

En los próximos años, la cifra sobre asignación de retiro podría aumentar debido al reconocimiento de tiempos mínimos (15 - 20 años) por parte del Consejo de Estado al personal que ingresó al escalafón del nivel ejecutivo por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004 mediante decreto 754 de 2019 (aproximadamente 32.000). En efecto, incrementaría el presupuesto manejado por CASUR, que para el año 2018 corresponde a un aproximado de 2,7 billones de pesos e incluye aportes del Estado y de afiliados, así como recursos propios.

A lo anterior, se suma la escasa o nula implementación de políticas a largo plazo y la falta de opciones de capitalización, que permitan aliviar esta carga prestacional. Bajo

estos preceptos, se desarrolló la investigación “Desafíos normativos y económicos del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional”, la cual propende por la estabilidad institucional y pone a disposición del Gobierno Nacional insumos para la toma de decisiones orientadas a fortalecer aspectos jurídicos del régimen especial de asignación de retiro.

El presente libro se organiza en tres capítulos. El primero presenta el marco de referencia (contextual, jurídico e histórico) con el despliegue de antecedentes y sistema multipilar; alternativa que permite integrar y centralizar los recursos relacionados con asignación de retiro, pensión, cesantías e intereses de cesantías y realizar inversiones con un margen de rentabilidad que afecte positivamente el pasivo pensional, el segundo, define la aproximación metodológica para el ejercicio investigativo, es decir, las estrategias empleadas para recabar y analizar información, así como para seleccionar a los participantes y el tercero, describe los resultados de acuerdo a los objetivos planteados: fundamentos del régimen especial de asignación de retiro para la Policía Nacional, los cuales motivan y justifican la existencia de un régimen especial; sostenibilidad financiera del régimen según pagos anuales que ejecuta la caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional y alternativas para el manejo del pasivo pensional, entre las cuales se desarrolla la “creación del sistema y fondo especial de asignación de retiro y pensión para la Fuerza Pública” mediante un proyecto de ley que se encuentra como anexo.

1. NATURALEZA DE LOS SISTEMAS PENSIONALES

1.1 Antecedentes

1.1.1 Sostenibilidad Financiera del Sistema Pensional

Como punto de partida, es necesario reconocer que “el sistema pensional en Colombia se encuentra en déficit” (Pérez, 2016, p. 79) a causa de la sostenibilidad económica y cobertura. A nivel constitucional la sostenibilidad financiera es un principio que garantiza el derecho a la pensión de manera sostenida e indefinida (Duque y Duque, 2016).

Para Jiron (2015) la sostenibilidad financiera:

(...) consiste en calcular si los costos de todas las operaciones institucionales excluyendo las inversiones necesarias para la modernización de los sistemas de información y de sus instalaciones en general, están cubiertos por los ingresos obtenidos mediante el cobro de servicios (p. 4).

La afirmación del autor está orientada a un contexto netamente económico de cómo una organización usa y administra los recursos de recaudación obtenidos de un tercero. Una visión complementaria a esta noción, indica que la sostenibilidad financiera es entonces, “(...) la habilidad de la corporación de mantener su operación, servicios y beneficios durante toda su vida, considerando los aspectos económicos en que se desarrolla el negocio y pensando en la planeación de periodos prolongados” (Beltrán y Murillo, 2015, p. 9). La afirmación realizada por los autores abarca ampliamente la sostenibilidad financiera, pues incluye otras actividades que favorecen la rentabilidad, la forma cómo desarrolla sus procesos en la prolongación del tiempo. Esto significa que:

las empresas son sostenibles por la capacidad para generar utilidades en el desarrollo del objeto social, la capacidad de generar flujos de efectivo y una adecuada estructura de endeudamiento que proporcione utilización de recursos financieros de terceros y de socios (Beltrán y Murillo, 2015, p. 24).

Teniendo como punto de referencia los conceptos preliminares, a continuación se analizan diferentes planteamientos e indagaciones sobre la sostenibilidad financiera evidenciada en el régimen de asignación de retiro o jubilación presentes a nivel internacional, nacional y particularmente en la Policía Nacional de Colombia.

Una de las principales entidades a nivel internacional que se manifiesta frente al tema de sostenibilidad en el régimen de pensión y asignación de retiro es el Banco de España. Este abarca la situación desde las alternativas de reforma que puede tener el régimen, el análisis de su evolución reciente, las previsiones hacia el futuro y los retos pendientes. Frente a lo anterior, Hernández de Cos et al. (2017) afirman que:

Las reformas del sistema de pensiones introducidas en los últimos años han afrontado este reto a través de, entre otras medidas, el retraso de la edad de jubilación, la introducción de un factor de sostenibilidad que liga la pensión inicial al incremento de la esperanza de vida y la aprobación de un nuevo mecanismo que condiciona la revalorización anual de las pensiones al equilibrio entre los ingresos y los gastos del sistema, con unos topes máximos y mínimos (p. 9).

Lo anterior supone para el desarrollo sostenible de un régimen de pensiones, la necesidad de adoptar medidas de transformación de recursos adquiridos por una institución mediante la captación de dineros de los afiliados para tales fines. Entonces, el ideal es brindar equilibrio al sistema y permitir que los recursos sean dinámicos y generen rentabilidades para su auto-sostenimiento. Sin embargo, el aumento del pago de cánones por una contraprestación de servicios relativamente se mantiene, pero el costo de existencia aumenta considerablemente, lo que genera una brecha para el pago de estas mesadas por parte de los contribuyentes.

Adicionalmente, Hernández de Cos et al. (2017) manifiestan que una perspectiva agregada del tema de sostenibilidad y gasto de pensiones implica considerar tres factores determinantes, el demográfico (población en edad de trabajo frente a población con jubilación), la situación del mercado (relacionada con el Producto Interno Bruto - PIB y el gasto en pensiones) y la relación entre pensión y la productividad media de la economía.

A nivel nacional, la Constitución Política de Colombia (1991), es el documento que distingue la sostenibilidad financiera para el régimen de pensión, específicamente en el artículo 48 manifiesta:

La Seguridad Social es un servicio público de carácter 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 (...) no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

El párrafo anterior, estipula la seguridad social como un derecho que tiene el ciudadano y la obligatoriedad de recibirlo por parte de entidades públicas o privadas de conformidad con la ley. De igual forma el acto legislativo 01 de 2005 describe:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor de este Acto Legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas (párr. 1).

En el ámbito académico, los trabajos frente al sistema pensional están enfocados principalmente a revisar la sostenibilidad del régimen, analizar las diferentes disposiciones normativas y describir los principales problemas. Al respecto, Peláez y Tamayo (2016) indican que la sostenibilidad del sistema pensional está determinada por elementos como la transición demográfica, el mercado laboral de los contribuyentes, los ingresos del Estado y las características propias del sistema; con estos elementos realizan un análisis comparativo entre el sistema pensional colombiano y chileno para identificar los factores que permitan mejorar las condiciones del sistema de manera eficiente.

Por su parte, Pérez (2016) afirma que la sostenibilidad financiera no solo dependerá del marco que el Estado tiene que definir para lograr la eficiencia de los recursos, sino también de las políticas que se implementen para resolver las desigualdades en los montos recibidos por adulto mayor.

Desde la perspectiva normativa, Nieto (2017) analiza el funcionamiento del sistema pensional colombiano, a partir de diferentes reformas realizadas al régimen pensional en Colombia; las cuales han buscado la sostenibilidad financiera, pero ninguna ha logrado superar la exclusión y la inequidad. De igual forma, realiza un recuento histórico del comportamiento de los portafolios en los fondos de pensiones en Colombia.

Frente a los problemas del régimen pensional, Sánchez (2014) cuestiona la existencia de regímenes especiales por sus considerables beneficios, teniendo en cuenta que corresponden a un sector de la población en general y por esta razón propone una reducción de estos beneficios.

Desde el marco institucional, García (2012) afirma que:

...las prerrogativas no debieron suprimirse sino extenderse, es decir, con el fin de unificar el régimen pensional para hacerlo más viable, dentro de la institución policial encontramos condiciones beneficiosas perfectamente aplicables al régimen en general, que no solo garantizarían en gran medida los derechos de los pensionados, sino que además evitarían un enorme desgaste en la justicia ocasionado por las demandas del pago de lo justo. (p. 8)

Bajo esta misma óptica de sostenibilidad pensional de la Fuerza Pública, Sánchez (2008) realiza una crítica a las reformas pensionales, destaca que los regímenes especiales ofrecen privilegios que no son justificados por la función que desempeñan dentro de la sociedad. Adicionalmente, menciona cinco elementos que han proporcionado inequidad en materia de sostenibilidad:

La creación misma de las excepciones o de trato especial para algunos, que discriminan contra el resto de los colombianos; las condiciones o requisitos de acceso a la pensión; el carácter y tamaño de las contribuciones; la base de liquidación de los beneficios y el consecuente tamaño de la mesada pensional, así como el efecto sobre el presupuesto nacional (Sánchez, 2008, p. 155).

Frente al régimen de asignación de retiro para los funcionarios de la Policía Nacional, Rodríguez (2015) aborda el tema desde la perspectiva normativa y desarrolla los fundamentos legales para identificar la naturaleza jurídica de la asignación de retiro como un derecho dentro del régimen prestacional. De igual forma, presenta un esquema general de las características del régimen especial para los miembros de la Fuerza Pública, así como un análisis internacional respecto a otros modelos de prestaciones sociales de las instituciones encargadas de la seguridad.

Igualmente, Lemus et al. (2013) desarrollan una caracterización general de las asignaciones de retiro de la Fuerza Pública y como éstas han impactado las finanzas del Estado colombiano. Para abordar la temática, inician con la definición de asignación de retiro según la normatividad colombiana y los requisitos para acceder a ésta, seguidamente, realizan un análisis comparativo entre la pensión de jubilación y la asignación de retiro, por último, identifican los principales aspectos económicos originados por el pago de las asignaciones de retiro, develando una preocupación ya que no se cuenta con las reservas financieras para atender este concepto.

Suárez (2011) realiza un análisis entre el régimen pensional y el de asignación de retiro de la Fuerza Pública, en el cual describe los requisitos para acceder a los dos modelos y presenta una justificación donde el régimen especial no presenta ningún beneficio para los miembros de la Fuerza Pública, en el entendido que existen factores como las horas laboradas y “el hecho de que estos servidores públicos en ningún momento puedan cobrar horas extras, recargos nocturnos, y mucho menos dominicales o festivos” (Suárez, 2011, p. 241).

García (2012) aborda las garantías pensionales de la Policía Nacional desde el ámbito normativo, además desarrolla una descripción del funcionamiento del sistema pensional e indica que las diferentes medidas que ha implementado el gobierno nacional para garantizar la sostenibilidad pensional son poco efectivas, debido a que éstas se enfocan solo en la parte normativa sin tener en cuenta los problemas subyacentes del sistema pensional.

Maesoi y Barrera (2014) desarrollan un análisis hermenéutico a partir de la normatividad que regula las prestaciones sociales en la Policía Nacional y las sentencias expedidas por el Consejo de Estado frente al tema de asignación de retiro. Con este compilado normativo determinan los principales yerros cometidos por el Estado, en relación con el sistema de asignación de retiro y si éstos estaban generando una vulneración a los derechos fundamentales de los policías.

Ulloa (2015) elabora un estudio sobre el reajuste y reliquidación de las asignaciones de retiro para los integrantes de la Fuerza Pública, donde identifica los principales pronunciamientos del Consejo de Estado frente al derecho de reajuste de las asignaciones de retiro para los miembros de la Policía Nacional.

La anterior literatura colombiana frente al régimen de asignación de retiro para los miembros de la Policía Nacional devela un enfoque normativo y económico, pero no proporciona elementos que orienten a nivel decisional posibles reformas, medidas o estrategias para evitar que el actual sistema de asignación de retiro colapse.

En síntesis, se puede observar que existe una posición especulativa relacionada con el hecho que la fuerza pública posee uno de los mejores regímenes pensionales. Al respecto, Camacho et al. (2012) expresan lo siguiente:

...las implicaciones macroeconómicas del régimen especial de las Fuerzas Militares y la Policía, quienes, con menor tiempo de cotización, sin una edad acorde con las expectativas de vida, con una mínima tasa de cotización y con una elevada tasa de reemplazo, y al ser garantizada aproximadamente en un 91.8% por el Estado, es claro, que se genera un gran hueco fiscal (p.7).

Esto significa que existe una constante contradicción e inconsistencia entre la obligación constitucional que tiene el Estado de proporcionar las condiciones necesarias al derecho pensional y la imposibilidad que esgrime éste para financiar el sistema mismo sin problemas de déficit en las finanzas y las políticas públicas destinadas a ello (Camacho et al., 2012, p. 7).

Aunado a lo anterior, “en el país se está presentando un problema muy significativo en el mercado laboral, que afecta de manera directa el régimen pensional y en general al sistema de seguridad social, este es el problema de la informalidad” (Sánchez, 2009, p. 24), dado que, no hay posibilidad de afiliación basada en cotizaciones que permitan la universalización de la protección social.

1.2 Sistema Pensional Multipilar

En el sistema de seguridad social colombiano la afiliación puede darse desde la figura de régimen contributivo que abarca tanto los afiliados que están vinculados labo-

ralmente y dependen de su empleador como los que tienen capacidad económica independiente. También se encuentran las personas que pertenecen al régimen subsidiado por su escasez de recursos económicos. Por su parte, los miembros de la Fuerza Pública están vinculados de manera directa a un régimen especial establecidos constitucionalmente, en el que su empleador es el Estado y por ende es quien garantiza el pago de asignación de retiro y pensión.

De acuerdo con los planteamientos de Villar et al. (2015) el sistema pensional multipilar “consiste en tres estructuras complementarias que cubren componentes diferentes de los ingresos pensionales de la población que tiene capacidad de hacer contribuciones a lo largo de su vida laboral” (p. 179):

- El Pilar uno es universal y obligatorio, busca garantizar el acceso a una pensión básica para todos los individuos.
- El Pilar dos es el de capitalización individual, crea cuentas individuales de ahorro para que los empleados adquieran mejores pensiones asociadas a mayores contribuciones.
- El Pilar tres actúa como un esquema suplementario de ahorro voluntario enteramente financiado, se canaliza el exceso de ahorro privado de los hogares a través del mercado financiero.
- El Pilar cero se enfoca en incrementar la cobertura del sistema y otorga beneficios asistencialistas a población vulnerable que no están condicionados a contribuciones individuales; por lo tanto, es necesario financiarlo con recursos del Estado.

La esencia de un sistema multipilar es que cada pilar complementa a los otros en la conformación de los ingresos de la población pensionada y se articule la gestión de los recursos. Para el caso de la Policía Nacional es una alternativa que permite integrar y centralizar los recursos relacionados con asignación de retiro, pensión, cesantías e intereses de cesantías con el propósito de realizar inversiones con un margen de rentabilidad que afecte positivamente el pasivo pensional.

1.3 Fundamentos Jurídicos

1.3.1 Perspectiva Constitucional

El Régimen Especial Prestacional para la Fuerza Pública, tiene origen constitucional, por expresa referencia del contenido del artículo 48 superior, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, que dispone que en el Estado colombiano “no habrá regí-

menes especiales ni exceptuados” aclarando que tal prohibición se aplica “sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública” y al presidente de la República.

Existe una garantía de protección de derechos laborales tanto para el Sistema General de Seguridad Social Integral como para el régimen especial aplicable a la Fuerza Pública, en virtud del artículo 53 que contempla que ni “la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo” pueden ser utilizados para menoscabar “los derechos de los trabajadores” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Además, el artículo 53, impone el deber del Estado garantizar “el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales” que por su puesto incluye los emolumentos propios del régimen especial.

El principio protector que integra los principios de favorabilidad, *in dubio pro operario* y condición más beneficiosa, que se contempla también en el artículo 53, constituye otra garantía constitucional para el trabajador del régimen especial, por cuanto permite ante la “duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho”, el reconocimiento al trabajador de la “situación más favorable” lo que también permite el reconocimiento de aquellas mejores prerrogativas del sistema general, cuando se advierte violación a las garantías y derechos constitucionales o legales.

El artículo 53 constitucional, también contempla otras garantías laborales, como se puede observar a continuación:

El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad (Constitución Política de Colombia, 1991).

La diversidad de vínculos jurídicos en el desarrollo de la función pública es otro de los fundamentos constitucionales que justifican la existencia de un régimen especial. Este fundamento contemplado en el artículo 123 constitucional, se deduce cuando la misma carta política clasifica los servidores públicos en “miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios” (Constitución Política de Colombia, 1991) lo que “per-

mite al legislador regular de diversa manera el régimen salarial, prestacional y de seguridad social de dichos servidores” (Sentencia C-432. MP. Rodrigo Escobar Gil, 2004). Es decir, se justifica “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” (Sentencia C-432. MP. Rodrigo Escobar Gil, 2004).

Para el caso específico de la iniciativa legislativa, el artículo 216 claramente expresa que la Fuerza Pública está conformada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, haciendo distinción entre los dos cuerpos, con funciones diferenciales en virtud de los artículos 217 y 218, correspondiéndole al primero “la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (art. 217), y a la fuerza policial “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (art. 218).

En cuanto a la Policía Nacional como cuerpo armado, el artículo 218, dispone su naturaleza civil y le entrega a la ley, la competencia para organizarla y determinar “su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”, pero no mediante cualquier ley, ya que a partir de la Constitución de 1991 solo puede ser mediante una ley marco.

Lo anterior, se concluye del contenido del artículo 150 superior, cuando señala en primer lugar que le “corresponde al Congreso hacer las leyes” por medio de las cuales ejerce entre otras, la función de “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno” (numeral 19) para fijar el régimen salarial de la fuerza pública (literal “e”, numeral 19). Es llamada ley marco, porque señala de manera general los límites o garantías mínimas que debe respetar el gobierno nacional a la hora de ejercer su competencia para el desarrollo específico de dicho régimen.

En esto, emerge una concurrencia en el establecimiento del régimen; por un lado, la responsabilidad del legislativo de dictar la ley marco, y por el otro la del gobierno, que cumple doble función. En primer lugar, por reserva constitucional, él y solo él, tiene la iniciativa para que el congreso dicte o reforme la ley marco en relación al literal “e” del numeral 19; por otro lado, tiene el deber de desarrollar de manera detallada, la misión encomendada por el legislador, actividad que realiza “a través de sus propios decretos administrativos o ejecutivos” (Sentencia C-432. MP. Rodrigo Escobar Gil, 2004) “destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley” (Sentencia C-432. MP. Rodrigo Escobar Gil, 2004)

Así también lo entiende la Corte Constitucional quien afirma 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” (Sentencia C-432. MP. Rodrigo Escobar Gil, 2004), y que por tanto “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” (Sentencia C-432. MP. Rodrigo Escobar Gil, 2004), haciendo claridad, que no se pretende aquí una reforma a las prerrogativas del régimen de prestaciones de la fuerza pública, sino más bien su organización, integración y sostenibilidad económica y financiera, que garantice a largo plazo, el pago de las mesadas de asignación de retiro y pensión.

1.3.2 Perspectiva Normativa del Sistema Especial de Asignación de Retiro y Pensión de la Fuerza Pública

Sin perjuicio del respaldo constitucional, en el ámbito legal, el sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública se puede entender como un régimen especial desde sus prerrogativas, exceptuado si se tiene en cuenta, que no hace parte del sistema general integral de seguridad social colombiano, lo cual, se evidencia en el artículo 279 de la ley 100, cuando dispone que el sistema General de Seguridad Social “no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional” (Ley 100, 1993).

El régimen especial y/o exceptuado, está constituido por una variedad de normas según la prestación o el nivel de jerarquía. En este sentido, en materia de asignación de retiro y pensión, en la Figura 1 se relacionan las principales fuentes legales y los principales argumentos de *lege ferenda*, centrados en la dispersión de regulación de régimen de asignación de retiro y pensión exceptuado de Fuerzas Militares y Policía Nacional que demanda el sistema de intervención propuesto para la ordenación de la disciplina en la normativa que gobierna la administración de los patrimonios para Asignación de Retiro, Pensión, y servicios complementarios de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

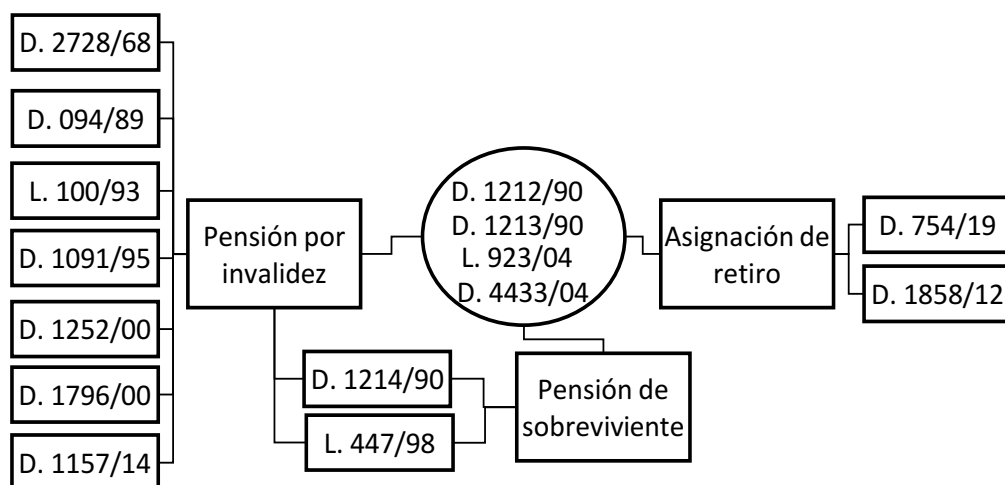
A continuación se realiza un recorrido normativo de la forma en que se han modificado los tiempos de servicio para asignación de retiro. El decreto 41 de enero 10 de 1994 creó el nivel ejecutivo, sin embargo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-417 declaró inexecutable la creación de este nivel jerárquico, por extralimitación de las facultades del gobierno, en el límite material fijado en la ley, es decir, no se autorizó la creación de un nuevo nivel en la Policía Nacional (Corte Constitucional, 1994). Por su parte, el artículo 53 del decreto 1029 del 20 de mayo de 1994 estableció para el recién creado nivel ejecutivo, tiempos de servicio de 20 y 25 años, sin embargo, debido a la inconstitucionalidad del decreto 41 de 1994, la norma quedó sin efectos al dejar de existir legalmente el nivel ejecutivo por la inexecutable del decreto 41 de 1994.

Mediante el artículo primero de la ley 180 de enero 13 de 1995, se modificó el artículo 6 de la ley 62 de 1993, en el sentido de incluir al nivel ejecutivo como un nuevo nivel jerárquico de la Policía Nacional; asimismo, el artículo séptimo invistió al presidente

de la República de facultades extraordinarias para desarrollar la carrera profesional del nivel ejecutivo en especial lo relacionado con los aspectos de asignaciones salariales, primas y prestaciones sociales, estipulando en el parágrafo del artículo séptimo, la garantía de no discriminar ni desmejorar la situación actual de quienes estando al servicio de la Policía Nacional ingresaran al nivel ejecutivo.

Figura 1

Marco jurídico del sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública de Colombia.



El artículo 51 del decreto 1091 del 27 de junio de 1995 expedido en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, también estipuló un tiempo de 20 y 25 años como requisito para acceder a la asignación de retiro; sin embargo, el artículo fue declarado nulo por el Consejo de Estado bajo el argumento de violar la Constitución Política y la ley, al extralimitar la potestad reglamentaria fijando sin competencia el régimen pensional y de asignación de retiro (Consejo de Estado, 2007)

Posteriormente, el artículo 25 del Decreto 2070 de 2003, expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el artículo 17 numeral 3 de la Ley 797 de 2003, dispuso para quienes estaban en actividad un tiempo de servicio de 20 y 25 años, sin embargo el decreto fue declarado inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional mediante sentencia C-432 del 6 de mayo de 2004 bajo el argumento que se había vulnerado la reserva de ley marco prevista en el literal “e”, del numeral 19 del artículo 150 constitucional.

Un año después, el artículo tercero de la ley 923 de 2004 dispuso la garantía de respetar los tiempos de servicio para acceder a la asignación de retiro para el personal en actividad antes de la vigencia de la norma; estos tiempos, corresponden a los contemplados en las normas vigentes, es decir, lo dispuesto en los decretos 1212 y 1213 de 1990.

No obstante lo anterior, el párrafo 2° del artículo 25 del Decreto 4433 de 2004, también estipuló un tiempo de servicio de 20 y 25 años para el personal del nivel ejecutivo que ingresó al escalafón hasta el 31 de diciembre de 2004, disposición que fue declarada nula bajo el argumento, de que la norma había excedido lo dispuesto en la ley marco (L. 923/2004), desconociendo la garantía de mantener los tiempos del personal que se encontraba en actividad al momento de entrar en vigencia la norma; no obstante, los derechos solo fueron reconocidos para el personal homologado, excluyendo a quienes ingresaron de manera directa al nivel ejecutivo (Consejo de Estado, 2012).

También en uso de las facultades constitucionales y legales contenidas en la ley 923 de 2004, el 6 de septiembre de 2012 fue expedido el decreto 1858 y mediante el artículo segundo, se dispuso para quienes habían ingresado al escalafón del nivel ejecutivo por incorporación directa, un tiempo de 20 y 25 años; sin embargo, la disposición fue declarada nula por el Consejo de Estado, pero extiende el reconocimiento del derecho de los 15-20 años al personal incorporado de manera directa hasta el 31 de diciembre del año 2004, superando la inestabilidad jurídica en este aspecto prestacional (Consejo de Estado, 2018).

Dentro de esta categoría, el Consejo de Estado estableció para el ámbito disciplinario que la causal de mala conducta donde puede implicar el retiro por separación absoluta y por destitución, tiene efectos similares a los retiros causados por “voluntad del Gobierno Nacional”, abriendo la posibilidad de reconocer por vía contenciosa, la asignación de retiro para quienes en su momento se les negó y para quienes son retirados sin alcanzar los veinte (20) o veinticinco (25) años de servicio, según el caso, teniendo en cuenta que la asignación de retiro no tiene término de prescripción, a excepción de las mesadas.

Por último, existe un pronunciamiento sobre la devolución de valores retenidos. En esta categoría, el debate giró en torno a un componente netamente probatorio. Afirma el Consejo de Estado, que, para demostrar la realización de un descuento, el actor tiene el deber procesal de aportar la prueba.

Respecto al pago de asignaciones de retiro de la Policía Nacional, corresponde esta responsabilidad a la actual Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional; ideada por el artículo 183 del primer reglamento general de servicios para la Policía Nacional del 12 de diciembre de 1891 (Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, 2016) como una

“caja de gratificaciones para los agentes que por su conducta, su buen porte y puntualidad en el servicio, o por acciones distinguidas, se hicieren dignos de una recompensa pecuniaria”, no obstante, su creación formal se llevó a cabo mediante decreto 10 del 21 de enero de 1896.

A través del artículo 15 del decreto 890 de 1904 “se le dio a la Caja de Gratificaciones de la Policía Nacional un nuevo soporte jurídico y se estableció detalladamente su financiamiento” (Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, 2016). Con la expedición del Decreto 711 de 1906 pasó a denominarse Caja de Gratificaciones y Recompensas, organizándola posteriormente mediante el decreto 784 del 12 de agosto de 1912, como Caja de Recompensas, incorporando el servicio de préstamos de efectivo.

En el año de 1924 mediante decreto 1533 se fusionó en una sola entidad, tanto la Caja de Recompensas como la de fondos especiales. Mediante decreto 1988 del 7 de diciembre de 1927, la entidad fue investida de personería jurídica, cambiando su nombre a Caja de Auxilios de la Policía Nacional, representada en su momento por el director del cuerpo de Policía.

Mediante decreto 475 de marzo de 1938, el Gobierno Nacional reformó la caja, consolidando la Caja de Protección Social de la Policía Nacional, cuyo principal objetivo giraba en torno a los temas prestacionales y seguridad social de la Policía Nacional, asumiendo especialmente el “pago de cesantías, sueldos de retiro, pensiones y el servicio de sanidad” (Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, 2016).

En la década de los años cincuenta, un periodo de conflicto permanente, el Gobierno Nacional declaró mediante decreto 3518 del 9 de noviembre de 1949 el Estado de sitio en todo el territorio de la República de Colombia. Seguidamente, con fundamento en el artículo 121 de la constitución de 1886 el General Jefe Supremo Gustavo Rojas Pinilla, Presidente de la República de Colombia, mediante decreto 417 del 24 de febrero de 1955 aclarado y modificado por el Decreto 3075 de la misma anualidad, liquidó y disolvió la Caja de Protección Social de las Fuerzas de Policía, creando en su remplazo la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas de Policía dotada de personería jurídica y patrimonio propio, siendo reglamentada por el decreto 782 de 1955.

La Nación, sin establecer un mecanismo de ahorro para asegurar el pago futuro de las obligaciones, a través de la nueva caja, asumió el pago de los sueldos de retiro, pensiones de jubilación y demás prestaciones de los afiliados, estableciendo su misión de la siguiente manera:

Artículo tercero. Créase con personería jurídica y patrimonio propio la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas de Policía, entidad que tendrá a su cargo el pago de los sueldos de re-

tiro y pensiones de jubilación del personal afiliado a ella al cual se le reconocerán y pagarán igualmente las demás prestaciones que reconozcan a sus afiliados la Caja de Retiro de las fuerzas militares (Decreto 3075, 1955)

El artículo séptimo del decreto 417 de 1955, también le asignó a la nación la responsabilidad de pagar la diferencia que existiera entre los ingresos y egresos de la nueva caja de sueldos de retiro, garantizando de esta manera el pago de los derechos reconocidos. Con el decreto 782 de 1956, se reglamentó el funcionamiento de la caja creada mediante decreto 417.

En el año de 1969, mediante decreto 1897, su denominación pasó a ser Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. El Decreto 2343 del 3 de diciembre de 1971 (modificado posteriormente por el decreto 2003 de 1984) reestructuró la caja y reafirmó su definición como un establecimiento público, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente (artículo 1) para “desarrollar la política y los planes generales que en materia de seguridad social adopte el gobierno nacional para el personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional retirados en goce de asignación de retiro y sus beneficiarios” (Decreto 2343, 1971) cuya tutela administrativa estaba a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, con la posibilidad de establecer dependencias en diferentes partes del país.

En la tabla 1, se pueden observar las funciones asignadas a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional por los decretos 2343 de 1971 y 2003 de 1984.

Tabla 1
Funciones CASUR decretos 2343 de 1971 y 2003 de 1984

(Decreto 2343, 1971)	(Decreto 2003, 1984)
Colaborar con el Ministerio de Defensa Nacional en la formulación de la política y de los planes generales de seguridad social del Gobierno, para con el personal retirado de la Policía Nacional en goce de asignación de retiro y sus beneficiarios.	Colaborar con el Ministerio de Defensa Nacional en la formulación de la política y planes generales en materia de seguridad y previsión social, en relación con el personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional con asignación de retiro y sus beneficiarios en goce de sustitución pensional.
	Administrar directa o indirectamente los bienes muebles e inmuebles y los recursos de capital que constituyan el patrimonio de la entidad, o aquellos que, sin ser de su propiedad, se le confíen a su manejo.

(Decreto 2343, 1971)	(Decreto 2003, 1984)
Reconocer y pagar a sus afiliados las asignaciones de retiro, pensiones a sus beneficiarios y demás prestaciones que la ley señale.	Reconocer y pagar oportunamente las asignaciones de retiro, pensiones y demás prestaciones que la ley señale, a quienes adquieran este derecho.
Adelantar campañas y programas de bienestar social y familiar para el personal de oficiales, suboficiales y agentes retirados afiliados a la entidad, y para los beneficiarios de ésta.	Adelantar campañas y programas de bienestar social en favor de sus afiliados.
Las demás que le señalen las disposiciones legales	Las demás que correspondiendo a sus objetivos sean necesarias para el buen cumplimiento de éstos.

Mediante decreto 1774 del 2 de julio de 1985 se aprobó el contenido que se refería al estatuto interno de la CASUR. El artículo cuarto, estableció como objetivo para la caja “desarrollar la política y los planes generales que en materia de seguridad social adopte el gobierno nacional para el personal de oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, en goce de asignación de retiro y sus beneficiarios” (Decreto 1774, 1985) de igual manera, el artículo quinto prescribió las mismas funciones desarrolladas en los decretos anteriores.

En el decreto 2531 del 30 de diciembre de 1987 se aprobó el acuerdo número 0040 del 25 de noviembre de 1987, mediante el cual se adoptó una nueva estructura orgánica y se determinaron funciones de las dependencias. Mediante decreto 2725 del 31 de diciembre de 1993 se aprobó el acuerdo 040 del 16 de diciembre de 1993, en el que se ajustaron las funciones de las dependencias de la CASUR.

Por su parte, el decreto 823 del 18 de mayo de 1995, expidió el Estatuto interno de CASUR, adoptado por el acuerdo 01 del 11 de enero de 1995. La caja, nuevamente fue constituida como un establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objetivo principal según el artículo cuarto, es el de “desarrollar la política y los planes generales para el reconocimiento y pago de las asignaciones mensuales de retiro” (Decreto 823, 1995), además de articular los programas adoptados por el Gobierno Nacional en materia de seguridad social, cuyo desarrollo debería estar en coordinación con la Policía Nacional principalmente a través del Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional, en este ámbito se incluyó adelantar campañas y programas de bienestar social en favor de sus empleados y afiliados.

En el decreto 1019 del 1 de abril de 2004, se modificó la estructura y funciones de las dependencias de la CASUR, manteniendo en esencia sus funciones genéricas. Pos-

teriormente, a través del decreto 2785 de 2013, en desarrollo del artículo 261 de la ley 1450 de 2011 se definió el Sistema de Cuenta Única Nacional, situación que llevó a que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, cediera al gobierno central parte de su autonomía administrativa en cuanto al manejo de su patrimonio independiente, quedando limitada su flexibilidad a la hora de buscar estrategias o nuevas alternativas de inversión o capitalización.

2. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIÓN DE RETIRO

La investigación se fundamenta en el paradigma histórico – hermenéutico con enfoque cualitativo y cuantitativo, el cual permite comprender el régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional a partir de sus bases jurídicas a través del tiempo, así como los diferentes elementos que la componen (sin pretender hacer generalizaciones), con el propósito de tomar acciones desde aspectos normativos y económicos para el fortalecimiento de éste (Cook & Reichardt, 2005). En este sentido, la aproximación comprendió las siguientes etapas:

2.1 Exploración y Problematización

Se efectuaron consultas documentales con el propósito de identificar, delimitar y formular el problema de investigación a través de la selección y análisis de fuentes bibliográficas relacionadas al objetivo general de la investigación. Asimismo, se incluyó la búsqueda en bases de datos especializadas (Redalyc, Scielo y Dialnet, Buscador de relatorías del Consejo de Estado, entre otras) para tener soporte y validación científica. La recopilación de los documentos se realizó mediante la inspección de los informes oficiales de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR que permitieron observar elementos relacionados con la viabilidad financiera y fundamentos jurídicos del RAR.

Adicionalmente, se realizó trabajo de campo exploratorio en el marco de la XIII Cumbre de la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial – CLACIP desarrollada en Chile, en la cual se consultaron policías de alto rango de países latinoamericanos sobre el régimen pensional de sus policías. La referenciación internacional para el acercamiento a la temática de estudio fue desarrollada a partir de entrevistas aleatorias e informales que contó con la participación de seis países del CLACIP, 2018 (Bolivia, Chile, Costa Rica, Curazao, Paraguay y Perú).

2.2 Recolección de Datos y Trabajo de Campo

Para la identificación de los fundamentos del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional, se diseñaron y aplicaron instrumentos de recolección de información

basados en el diseño metodológico y en el enfoque de la teoría fundamentada, que busca “generar teoría a partir de datos recopilados y analizados de manera sistemática” (Uwe, 2004, pág. 28). Asimismo, se definió un muestreo teórico conforme se desarrollaba el ejercicio de recolección que permitió definir los potenciales entrevistados a futuro hasta cuando estos no arrojaran nuevas categorías.

La recolección de información se realizó mediante veinticuatro entrevistas semiestructuradas (ver tabla 2) y siete grupos focales (ver tabla 3) en las ciudades de Bogotá, Cúcuta, Villavicencio y Cali en el año 2019. La convocatoria para participar en el ejercicio se realizó con la autorización de los comandantes de policía, quienes con base en los criterios propuestos por los investigadores para la población, definieron los participantes y el lugar para desarrollar la actividad. Esto no quiere decir que la participación fue obligatoria, dado que, una vez reunidos los policías, se realizó una contextualización de la investigación y la necesidad de recolectar información desde la experiencia y el conocimiento de los presentes en la cual se abrió la posibilidad de negarse a participar. Con el consentimiento informado se concretó la participación y se informó detalladamente el alcance e importancia de la investigación. Se destaca que algunos policías no quisieron participar en la actividad teniendo como premisa que siempre participan en ese tipo de cosas y nunca pasa nada, es decir, no ven los cambios.

Las entrevistas permitieron la formulación de preguntas sobre aspectos relacionados con la actividad de policía, para conocer los atributos del régimen especial de asignación de retiro. Por su parte, para los grupos focales se empleó el mismo cuestionario de la entrevista y se pretendió generar una discusión desde la experiencia personal y el conocimiento frente al tema para llegar a acuerdos entre el grupo de individuos seleccionados.

El criterio de selección de las ciudades apuntó a la posibilidad de contactar policías con asignación de retiro a través de los coordinadores regionales. Con el fin de validar el cuestionario de preguntas se realizó una prueba piloto en la ciudad de Ibagué, teniendo en cuenta que según informe (2019) de la Caja de Sueldos de Retiro, es una de las ciudades que tiene mayor concentración de policías con asignación de retiro y adicionalmente por la capacidad de contactar este tipo de población a través de la sede administrativa ubicada en dicho lugar.

La población participante se constituyó por policías activos con 15 o más años de servicio y policías con asignación de retiro de los últimos 10 años (entre 2008-2018); para acceder a estos últimos, se estableció contacto con asociaciones de pensionados en cada ciudad para realizar la convocatoria de participación. También participaron funcionarios de CASUR y expertos en temas de seguridad social.

En la Tabla 2 y 3 se presenta información relevante acerca de los participantes.

Tabla 2

Participantes en la recolección de información a través de una entrevista semiestructurada

Ciudad	Grado	Estado	Cargo
Bogotá	Intendente Jefe	Activo	Líder de escuadra
	Intendente	Activo	Comandante de grupo reacción
	Teniente Coronel	Activo	Comandante Estación Suba
	Agente	Activo	Integrante de patrulla
	Intendente	Activo	Líder de escuadra
	Intendente	Activo	Comandante de grupo reacción
	Intendente Jefe	Activo	Comandante de CAI
	Intendente Jefe	Activo	Comandante de CAI
	No uniformado	Experto	Jefe Jurídica CASUR
	No uniformado	Experto	Distribución presupuestal CASUR
	No uniformado	Experto	Director Econometría
Cúcuta	Mayor	Activo	Comandante distrito de Policía
	Patrullero	Activo	Centinela
	Intendente	Retirado	Comandante escuadra fuerza disponible
	Agente	Retirado	Integrante servicio terminal de transporte
Villavicencio	Intendente	Activo	Comandante de patrulla
	Intendente	Activo	Supervisor de servicio
	Agente	Retirado	Operador de despacho
	Agente	Retirado	Radio Operador
Cali	Intendente	Activo	Comandante de patrulla
	Patrullero	Activo	Integrante de patrulla
	Agente	Retirado	Auxiliar de apoyo CASUR
	Intendente Jefe	Retirado	Comandante de CAI
	Teniente Coronel	Experto	Coordinador CASUR MECAL

Frente a la revisión de la sostenibilidad financiera del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional, se consultaron archivos físicos y bases de datos de los registros históricos de CASUR, de los pagos anuales realizados por concepto de asignación de retiro en la vigencia 2011-2018 (Pagos por asignación de retiro y por otros conceptos). Esta búsqueda especializada también integró dos componentes asociados al impacto generacional frente a la sostenibilidad financiera (comportamiento histórico de incorporación del talento humano) y a la dinámica comportamental del personal activo que accede a la asignación de retiro (altas y bajas para las consolidadas) en las que se recaba información de la Dirección de Incorporación – DINCO y la Dirección de Talento Humano – DITAH.

Tabla 3
Características de los grupos focales

Ciudad	Población	No. de Participantes
Cúcuta	Activo	6
Cúcuta	Retirado	5
Villavicencio	Activo	3
Villavicencio	Retirado	8
Villavicencio	Retirado	3
Cali	Activo	6
Cali	Retirado	7
Cali	Retirado	6

También se realizó la consulta especializada mediante el aplicativo “relatoría”, por medio del portal web del Consejo de Estado, con los siguientes criterios de búsqueda:

- Demandado: “Caja de Sueldos de Retiro”.
- Tipo providencia: “sentencia”.

De este ejercicio anterior, se obtuvo un total de 1.170 procesos, con fecha de la primera sentencia el 15 de agosto de 1991 y fecha de la última sentencia 31 de enero de 2019 para un periodo de veintisiete años y seis meses. Atendiendo variables de actualidad y contexto, se tomaron ciento setenta y dos (172) sentencias promulgadas entre el primero de enero del año 2012 y el mes de enero del año 2019 que corresponde a un periodo de siete (7) años. Del total de sentencias, treinta y nueve (39) resultaron desfavorables para la CASUR.

En el ejercicio de clasificación y análisis de la información se detectó que el sistema había arrojado tres (3) providencias promulgadas dentro de procesos contra la “Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares” (proceso 17001233300020140034201 sentencia del 01/03/2018; proceso 76001233100020110035601 sentencia del 15/02/2018 y proceso 25000232400020039044201 sentencia del 16/02/2012), sentencias que fueron excluidas del estudio por tratarse de un error del sistema, ya que habían sido instauradas contra la “Caja de Retiro de las Fuerzas Militares” y no contra de CASUR, evidenciando un mal registro en el nombre de la parte demandada.

Las sentencias condenatorias contra CASUR, promulgadas en los juzgados y tribunales administrativos a nivel país son amplias, por tal razón, se delimitó en un periodo de cinco (5) años, iniciando el primero de enero del año 2014 y terminando el 31 de diciembre de 2018. En los dos casos, se realizó un inventario y clasificación de información en una base de datos elaborada en Excel.

Finalmente, frente al planteamiento de alternativas de solución al régimen de asignación de retiro para la Policía Nacional de Colombia, se conformó un equipo institucional e interdisciplinar conformado por el Centro de Inteligencia Prospectiva – CIPRO de la Dirección de Inteligencia Policial – DIPOL, el Grupo Legislativo de la Oficina de Planeación – GRULE y la Oficina de Coordinación de Incorporaciones y Control de Reserva Policial de la Dirección de Talento Humano – DITAH con el propósito de validar el contenido del proyecto de ley.

Las sesiones se realizaron una vez por semana durante cinco meses (junio-octubre) del año 2019 con el fin de validar las propuestas y materializar la más pertinente para el mando institucional en un proyecto de ley sujeto a debate y aprobación posterior.

2.3 Análisis de la información

La transcripción de información recolectada mediante trabajo de campo se cargó en el software Atlas ti para realizar la respectiva codificación, categorización y subcategorización de la información. Se generó un ID para cada participante, el cual facilitó la inclusión de citas sin revelar nombres en los documentos. La estructura consiste en:

COVCCAEGAGAC33 [País + departamento + ciudad + técnica
+ grado + estado (activo/con asignación de retiro)]

Los diagramas de relaciones permitieron establecer conexiones entre los diferentes fragmentos de texto para encontrar las categorías establecidas, que posteriormente se consolidaron como fundamentos del régimen de asignación de retiro.

El ejercicio analítico de los valores financieros recolectados en CASUR del periodo 2011-2018 tuvo en cuenta el monto total del pago para las asignaciones de retiro, las contribuciones realizadas del Estado y los aportes del personal activo de la Policía Nacional. Estas cifras se sometieron a la generación de promedios que permitieron establecer los aumentos porcentuales y los pagos establecidos para cada una de las vigencias hasta el año 2018, es decir, se promediaron los conceptos de pago de valores porcentuales para establecer una media aritmética del aumento anual de los mismos durante el periodo 2011-2018, cuyo total es el insumo principal para iniciar la proyección.

En la proyección, se procedió a determinar el costo para asignaciones de retiro para el 2019. Inicialmente, se tomó el valor pagado por asignación de retiro del año 2018 y se multiplicó por el valor obtenido de la media aritmética (valor porcentual), permitiendo obtener como resultado el valor del aumento aproximado de la vigencia del año 2019. Posteriormente, se adicionó el costo total del pago de asignación de retiro del año 2018, obteniendo como resultado el presupuesto aproximado para la vigencia 2019.

El procedimiento anterior se repitió consecutivamente hasta el 2036, para los montos de pagos anuales de asignaciones de retiro, los recursos aportados por el Estado y los aportes del personal activo afiliado a CASUR. El año 2036 se definió tomando como base la población que ingresó a la Policía Nacional en el año 2011 y se proyectó a 25 años, momento en el cual cumpliría el tiempo de servicio.

Es de resaltar que el análisis realizado en la sostenibilidad financiera del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional y la proyección del pago para asignaciones para el año 2036, se encuentra fundamentada en el planteamiento tácito de los valores aportados por CASUR, es decir, no se tienen en cuenta indicadores económicos relacionados con precios constantes, corrientes, inflación, deflación y otros valores para el desarrollo del ejercicio. Por el contrario, lo que se busca es propender por mostrar la integralidad de los datos recolectados y su representación para el contexto del lector.

Respecto al análisis jurisprudencial, se empleó la técnica de análisis de contenido mediante la respuesta a las siguientes preguntas:

De las sentencias del Consejo de Estado:

- ¿En qué procesos ante el Consejo de Estado, aparece como parte demandada a la CASUR?
- ¿Existe sentencia del Consejo de Estado, en los procesos donde aparece como parte demandada a la CASUR? De ser afirmativa la respuesta, el proceso queda habilitado para el estudio.
- ¿Cuáles son los temas por los que se demandó a la CASUR?
- ¿Cuál es la ratio decidendi de las sentencias del Consejo de Estado cuyo resultado fue desfavorable para la CASUR?

De las sentencias de juzgados y tribunales:

- ¿El proceso contra la CASUR fue ventilado en la jurisdicción contenciosa, específicamente en juzgados y tribunales contenciosos administrativos?
- ¿La sentencia definitiva fue promulgada entre enero de 2014 y diciembre de 2018?
- ¿En términos económicos, qué valor destinó la CASUR para el pago de sentencias desfavorables?

- ¿Cuáles fueron las principales causas que dieron origen a estos procesos?
- ¿Cuál fue la cuantía que la CASUR destinó al pago de honorarios de profesionales en derecho entre el 2014 y 2018?, mediante la interpretación sistémica de los desafíos, en búsqueda de su sostenibilidad financiera.

3. DESAFÍOS DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIÓN DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL

A continuación se presentan los resultados según los objetivos planteados, de tal forma que constituyen desafíos normativos y económicos puestos a consideración a nivel institucional.

3.1 Fundamentos del régimen especial de asignación de retiro de la Policía Nacional

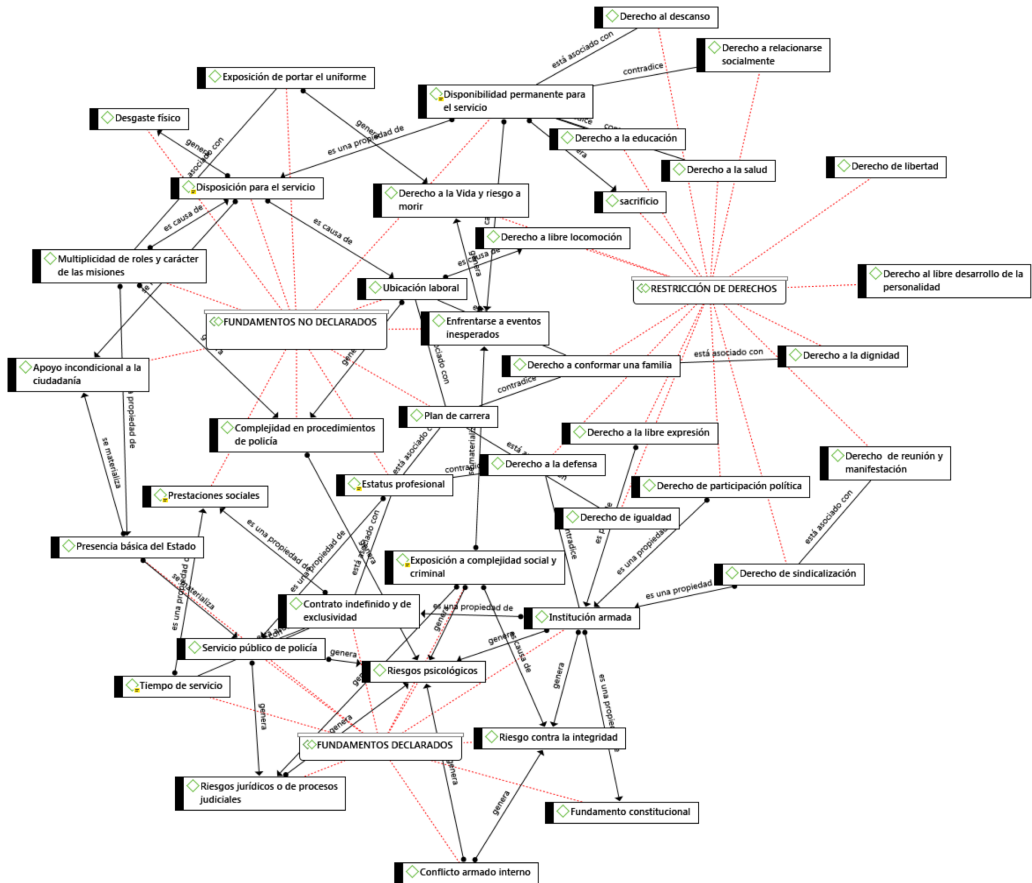
Pese a que está dada la existencia de un régimen especial para la Policía Nacional, sus fundamentos carecen de soporte científico. En tal sentido, este modelo se estableció por disposición constitucional, definiendo que la Fuerza Pública está enmarcada en un régimen especial de asignación de retiro debido a la misión que tiene asignada. Por su parte, la actividad de policía presenta unas particularidades que en el contexto institucional son discutidas permanentemente pero no hacen parte de la doctrina. En este sentido, en la Figura 2, se presentan los elementos que justifican la existencia y continuidad del régimen especial de asignación de retiro para la Policía Nacional, sin que sea necesario considerar la posibilidad de aumentar los tiempos de servicio como requisito para acceder a la asignación de retiro.

3.1.1 Disposición y Disponibilidad para el Servicio

Es una condición de exclusividad profesional que surge del vínculo legal y reglamentario entre el Estado y el policía; quien tiene la obligatoriedad de ofrecer sus servicios de forma permanente (24 horas al día, durante los 365 días del año) en algún lugar del territorio nacional por un periodo establecido, con el propósito de atender necesidades institucionales o de la ciudadanía, de carácter administrativo u operativo en el marco de la Constitución y la Ley.

Descripción: La prestación ininterrumpida del servicio de policía demanda disposición y disponibilidad permanente del policía. La organización por turnos de disponibilidad facilita el despliegue de la actividad de policía, pero la naturaleza variable del comportamiento social genera situaciones adversas y coyunturales que deben atenderse, indistintamente

Figura 2
Fundamentos del régimen especial de asignación de retiro de la Policía Nacional.



Nota: Elaborada en software Atlas ti.

de las condiciones de espacio, modo, tiempo y lugar en las que se presentan. Ante este panorama, la profesión policial no tiene horario de inicio ni de finalización, se define por la actuación constante e intensiva en el territorio, de la cual proviene una responsabilidad que algunos de los entrevistados consideran así:

“Nosotros estamos disponibles las 24, prácticamente en caso de que llegue a ver alguna alteración del orden público, la Policía Nacional es la que debe salir a frentear¹ (sic) ese tema del orden público” (CONSCUESMYAC18).

“Nuestra labor es ardua y conlleva a un tiempo de total entrega en la institución” (CONSCUEGIJAC20).

1. Se refiere a confrontar, asumir algo.

El lugar para desempeñar las funciones puede ser urbano o rural, con exposición alta, media o baja al riesgo; situación que determina la posibilidad de trasladar a la familia a su lugar de trabajo. El servicio de policía privilegia el interés general sobre el particular, de manera que acude a la interrupción de situaciones administrativas que comprometen espacios de bienestar del policía y sus familias tales como: Franquicia, permiso, licencia y vacaciones, que en alguna medida coloniza espacios personales y familiares del policía.

“Pertener a la institución Policía Nacional es dejar a un lado a la familia, es estar ocupados en esas fechas especiales; no vamos muy lejos; hoy es primero de mayo y el trabajo la mayoría de mi familia está descansando porque es día festivo, y yo hoy trabajé normalito, como un día cualquiera, hoy es un miércoles normal, un día normal” (COVCCAEGAC08).

Como elemento adicional, el policía en su compromiso de fidelización con el entorno ocupa múltiples cargos, los cuales, para este caso, se denominan funciones públicas residuales que implican la intervención en incidentes y problemas que escapa a sus capacidades, pero garantiza la presencia del poder público cuando el resto de los servicios públicos no están operativos, incluye actividades de asistencia y protección a la comunidad (Guillén, 2015, p. 50).

“Usted tiene que ser médico cuando no lo es, usted tiene que ser ingeniero cuando no lo es, usted tiene que ser abogado en lo que conoce por que tampoco lo es, tiene que ser administrador, consejero, psicólogo, arquitecto, trabajador social, somos todo, somos todo, todo, entonces estamos reuniendo muchas profesiones en una larga carrera que nunca termina, porque estamos retirados y todavía estamos atendiendo, todavía seguimos siendo policías a pesar de todo” (CONSCUEGCMRE23).

Lograr el cumplimiento de los estándares para el servicio, posiciona al policía en un contexto piramidal con estructura jerárquica; con un papel orientado a la autoridad y subordinación que tiene y acata sobre los demás policías y ante un superior jerárquico respectivamente.

“Y estamos a disposición de nuestros jefes, así nos vamos para nuestras casas con nuestra disponibilidad permanente, no podemos hacer las actividades que hacen los particulares, que ellos entregan su turno y pueden hacer actividades varias, dedicarse a su familia, ir a departir unos tragos, ir a hacer diferentes..., desplazarse a otras ciudades y nadie los va a llamar” (COVCCAESAGRE38).

“Nosotros en la policía tenemos una experiencia, pero no la dejan ejercer porque todo lo que uno hace debe ser consultado con el superior, tiene que ser consultado con el coronel, y el coronel pues muchas veces, el comandante del departamento no es ni contador, no es administrador público, no es médico, no es juez, no es nada, simplemente es un comandante, entonces no nos dejan ejercer nuestra profesión” (CONSCUESAGRE22).

Para los policías novatos, la condición de disposición y disponibilidad para el servicio se traduce en “sacrificio” para obtener la asignación de retiro, mientras que para quienes llevan más trayectoria o tiempo de servicio, e incluso para quienes integran la reserva activa, se considera un estilo de vida basado en vocación de servicio; un valor, pero, al mismo tiempo, una forma de atenuar el impacto que tiene en los ámbitos personal y familiar.

“El policía ha perdido la vocación porque sí o sí, se le tiene que dar descanso” (CONSCUEGSTAC20).

3.1.2 Vulnerabilidad Profesional

Es la exposición que tiene el Policía a contingencias de naturaleza social, criminal, ambiental y de salud pública resultado del ejercicio de la actividad de policía. Esta última, “comprende la regulación material, externa y eventualmente coercitiva del comportamiento social para el mantenimiento del orden público” (Cortés, 2016, como se citó en García, Gómez y Cortés, 2018, p. 152).

Descripción: Ante la complejidad de comportamientos atípicos e impredecibles que deriva la convivencia, los motivos de policía corresponden a eventos inesperados que pueden tratarse de situaciones inofensivas o potencialmente peligrosas.

“Y en caso de equivocarnos pagamos con nuestra vida, pagamos en la cárcel o nos retiran de la institución por situaciones que para nosotros pueden ser injustas, pero que dentro de la dinámica de las cosas no podemos demostrar esa justicia y terminamos nosotros con muchos problemas” (COVCCAESAGRE38).

“El sentir de que usted va a morir, que en cualquier momento lo puedan matar es una cosa que es indescriptible y da nervios, da miedo, porque no decirlo, más de uno llorábamos porque sabíamos que nos íbamos a morir por que la cantidad de insurgentes era muy grande y pues pensábamos que no íbamos a salir de esta situación” (CONSCUESITRE21).

La actuación policial debe ser decisiva, pronta y segura, no hay procedimiento definido, tampoco tiempo para meditar ni consultar la reacción, sólo el policía en el lugar, con los medios que dispone, en las circunstancias particulares, debe, casi por instinto, actuar con certeza y sin improvisación errática y confusa, enredado y nervioso frente al suceso incierto. El rechazo de las medidas que adopta el policía genera descontento social materializado en el desprestigio de la profesión policial y expresado tanto en espacios públicos como en entornos virtuales (redes sociales) mediante el irrespeto a la autoridad.

La imagen que proyecta el policía como representante del Estado, constituye una amenaza para los grupos criminales, en esta medida, son permanentemente vigilados con el propósito de disminuir sus capacidades. Sumado, a esto el uso del uniforme, constituye otro factor de vulnerabilidad teniendo en cuenta que permite la ubicación,

posición o localización del policía y pone en desventaja su ejercicio con respecto a los grupos armados organizados y grupos delincuenciales.

“Es riesgosa porque como dicen nosotros defendemos vida, bienes y honra, eso tiene mucho enemigo, el delincuente pues trata de hacer el daño, nosotros somos representantes del Estado y el Estado en sí tiene muchos enemigos como los grupos al margen de la ley, delincuencia común, por ende, si es una situación riesgosa” (CONSCUEGPTAC20).

“El policía tiene un pie en la cárcel y otro en el cementerio” (CONSCUEGPTAC20).

En este sentido, la profesión policial exige la capacidad de hipervigilancia, es decir, una “forma necesaria de ver el mundo desde una perspectiva basada en la amenaza, de tener una mentalidad dispuesta a ver los eventos que se desarrollan como riesgos potenciales” (Gilmartin, 2002, p. 33). Dicha condición genera agotamiento y desgaste de la salud física y mental del policía.

3.1.3 Arbitraje social

Es la responsabilidad que tiene el policía de ponderar las potestades regladas y discrecionales con el fin de tomar una decisión que privilegie el bienestar colectivo sobre el particular, sin incurrir en omisión o extralimitación de sus funciones. En todo caso sus actuaciones son reguladas por los ámbitos disciplinario, ordinario, penal militar y administrativo.

Descripción: La naturaleza preventiva y excepcionalmente coercitiva de la institución policial otorga facultades al policía que son aplicables al margen de los mandatos constitucionales y legales. Las decisiones y atribuciones son evaluadas por la comunidad bajo el entendido de que “el policía de vigilancia como servidor público es un referente de conducta y como servidor social adquiere la capacidad de convivir en tolerancia y armonía con las comunidades, así como promover estos valores en ellas” (Díaz, 2017, p. 139).

“Pues ante la sociedad nosotros somos ciudadanos modelos, somos garantes de los Derechos Humanos, la comunidad y creo que el Estado no acepta que nosotros nos equivoquemos” (COVCCAEGAGAC33).

Ante situaciones adversas, se destaca la resiliencia como la capacidad que tiene el policía para sobrellevar las afectaciones psicológicas producto de estas.

“El diario vivir de un policía es, por decirlo así, bastante estresante y debe pues tener la capacidad de discernir y de manejar estos temas” (CONSCUESPTAC19).

“El escarnio público en las redes sociales de los anti-ciudadanos, anti-policías que son muchos, que muestran es el después del procedimiento institucional, cuando el policía hace las correcciones o utiliza el medio coercitivo, es que muestran el video, hacen el comentario, y

como todos los delincuentes tienen su celular también pues aprovechan también para maximizar más los daños contra la institución y los policías” (CONSCUEGITRE23).

“Porque les creen más a los civiles que al Policía” (CONSCUEGAGRE23).

“El desgaste que uno tiene es grandísimo, las humillaciones que uno aguanta de la comunidad son bastantes, eh, muchos flagelos, mucho, muchos” (COVCCAESPTAC37).

3.1.4 Limitación de Derechos Humanos

Es la renuncia obligatoria del policía al goce de algunos Derechos Humanos por disposición constitucional y legal, así como la cesión tácita, consciente y condicionada de derechos “con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática” (Organización de Naciones Unidas [ONU], 1948). En la Tabla 4 se puede observar la afectación de los derechos humanos en el policía.

Tabla 4
Afectación de los derechos humanos en el policía

Estado	Derecho Humano	Afectación en el policía
Renuncia obligatoria	Derecho de participación política	Imposibilidad de: <ul style="list-style-type: none"> - Participar en elecciones populares. - Promover ideologías políticas. - Integrar movimientos y partidos políticos.
	Derecho a la asociación sindical	Inviabilidad de crear sindicatos para el restablecimiento de derechos.
	Derecho a la manifestación pública	Necesidad de ser imparcial y no conformar grupos de manifestaciones sociales o tomar posición al respecto.
Cesión tácita consciente y condicionada	Derecho a la vida e integridad personal	Disposición a privilegiar la vida e integridad de la comunidad sobre la propia.
	Derecho a la libertad de locomoción	Obligatoriedad de solicitar autorización ante cualquier desplazamiento, aun cuando se encuentre en tiempos de descanso.
	Derecho a elegir su lugar de residencia	Disposición a laborar y vivir en ciudades, municipios o corregimientos que disponga el mando institucional.

Estado	Derecho Humano	Afectación en el policía
Cesión tácita consciente y condicionada	Derecho a no ser discriminado	Rechazo social y apatía ciudadana hacia la profesión policial y la misión que le compete. Matoneo en redes sociales por las medidas adoptadas en la atención a motivos de policía.
	Derecho a relacionarse socialmente	La necesidad de ser un ente imparcial en la resolución de conflictos obliga al policía a mantenerse al margen de la sociedad.
	Derecho al libre desarrollo de la personalidad	Adecuación a códigos de vestuario institucional relacionados con corte de cabello, uso de accesorios, peinado y maquillaje en el caso de las mujeres.
	Derecho al descanso	Interrupción de periodos de descanso como vacaciones, permisos, licencias y descansos ordinarios por necesidades del servicio.
	Derecho a la educación	Ausencia de tiempo para vinculación a programas educativos de manera presencial e incluso virtual.
	Derecho a la libertad	Imposibilidad de ocupar el tiempo libre, expresar las opiniones frente a algún tema y la restricción de locomoción.
	Derecho a la libertad de expresión	Imposibilidad de expresar posiciones de manera pública y al mismo tiempo en espacios virtuales, con el fin de minimizar un impacto negativo en la imagen institucional.
	Derecho a la salud y bienestar	Impedimento para asistir a citas médicas por ausencia de personal, cultura institucional de considerar el policía "cuerpo glorioso", y ausencia de contratación de profesionales de la salud y el agotamiento de medicamentos.
	Derecho a escoger profesión y oficio	Contrato de exclusividad con el Estado que no permite la vinculación a otros cargos de manera simultánea. También se da, por la hiperespecialización en ámbitos específicos, poco compatibles con roles profesionales y ocupacionales futuros.
	Derecho a la defensa	Respaldo de la versión ciudadana y de los medios de comunicación ante situaciones de conflicto entre el policía y la comunidad.
	Derecho a la igualdad	Desigualdad entre categorías jerárquicas (grado), principalmente entre el nivel directivo y ejecutivo, en lo relacionado con el acceso a beneficios prestacionales, salariales y de estatus profesional.
	Derecho a la dignidad	Maltrato físico y verbal de la comunidad hacia el policía por las medidas tomadas como ente regulador de la convivencia.
Derecho a tener una familia	Restricción de tiempos y espacios para estar en familia debido a la ubicación laboral, la cual en algunos casos es en zonas remotas.	

3.2 Sostenibilidad Financiera del Régimen de Asignación de Retiro de la Policía Nacional

En el marco de la interpretación y comprensión de los desafíos normativos y económicos, se visualiza la necesidad de realizar un análisis de las obligaciones adquiridas por CASUR en ámbito de sus funciones, con el fin de identificar aspectos de interés que permitan dilucidar alternativas de proyección tanto para el pago de mesadas de retiro consolidadas, como para la contribución de soluciones al régimen de asignación.

La sostenibilidad financiera comprende una serie de acciones y gestiones económicas, de talento humano y administrativas que tienden a identificar la viabilidad de una organización frente a su funcionamiento. En términos de Beltrán y Murillo (2015) es “(...) la habilidad de la corporación de mantener su operación, servicios y beneficios durante toda su vida, considerando los aspectos económicos en que se desarrolla el negocio y pensando en la planeación de periodos prolongados” (p. 9).

Dado lo anterior, uno de los factores importantes radicó en el análisis de los pagos realizados por CASUR; organización que reconoce y paga las asignaciones de retiro de los policías que cumplieron su tiempo de servicio, intermediaria entre el Estado y los beneficiarios, además, ejerce simultáneamente la gestión y entrega de servicios prestacionales complementarios.

Bajo esta lógica, la Policía Nacional como integrante de la Fuerza Pública es un actor principal en la inclusión presupuestal del Estado colombiano para el reconocimiento de las mesadas correspondientes de asignación de retiro para los hombres y mujeres de la institución. Como consecuencia de esta particular afinidad económica, y en alineación con el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, el Estado se encuentra en la obligación de reconocer y pagar esta prestación a los funcionarios que logran cumplir con el requisito de tiempo laborado; el cual puede oscilar entre los 15 y 25 años, dependiendo de la fecha de alta.

Con base en estos preceptos, el Estado gira los recursos a CASUR para cumplir su obligación. Sin embargo, estos fondos no representan la totalidad de los recursos necesarios, pero sí constituyen un porcentaje mayoritario.

3.2.1 Pagos Anuales de CASUR para Asignación de Retiro (2011-2018)

El Estado colombiano en cumplimiento de su deber constitucional como garante de los derechos prestacionales de los miembros de la Fuerza Pública, asume el pago del pasivo pensional de acuerdo con los parámetros establecidos por la normatividad, actividad que cumple a través de CASUR.

Es importante señalar, que jurídicamente no se ha establecido una cuantía del valor que debe girar el Estado como garante según el modelo de Estado social de derecho, ni tampoco de los aportes que debería realizar bajo la figura de empleador para el pago de las asignaciones de retiro, situación que obliga al Estado colombiano a solventar los recursos conforme se vaya presentando la necesidad. Lo anterior, sumado a que los aportes del personal activo son destinados para el pago de asignaciones consolidadas, no permite la constitución de un capital de respaldo para el pago futuro de las mismas.

El capital económico utilizado por CASUR para el pago de asignaciones de retiro está compuesto por dos ingresos: el primero proviene del Estado colombiano y en promedio corresponde al 93% del total del recurso y el segundo de los aportes del personal en servicio activo equivalentes al 7%, establecidos en el artículo 26 del Decreto 4433 del 2004 así:

- Un treinta y cinco por ciento (35%) del primer sueldo básico, como aporte de afiliación.
- Sobre las partidas contempladas en el artículo 23 del presente decreto, un aporte mensual del 4.75%, porcentaje que se incrementará 0.25% a partir del 1° de enero de 2006, para quedar a partir de dicha fecha en el cinco por ciento (5%).
- El monto del aumento de sus haberes, equivalente a los siguientes diez (10) días a la fecha en que se cause dicho aumento

Adicionalmente, CASUR recibe aportes del personal con asignación retiro (1%), los cuales legalmente están destinados al sostenimiento de la organización. Esto significa, que en esta sección se consideran únicamente los aportes del personal activo de la Policía Nacional, utilizados de manera complementaria para el pago de las asignaciones de retiro consolidadas.

La Figura 3 muestra que los pagos por concepto de asignación de retiro incrementaron anualmente en promedio $8,34\%^2$, lo cual puede atribuirse principalmente al crecimiento de la población que logra la asignación de retiro, el aumento salarial que realiza anualmente el Estado colombiano mediante Decreto presidencial y en algunos casos a la ocurrencia de eventos extraordinarios. Por ejemplo, en los años 2012 y 2018 el Consejo de Estado se pronunció para reconocer el periodo de 15 y 20 años como requisito de tiempo para acceder a la asignación de retiro; situación que generó variaciones considerables en las cifras estudiadas.

2. Se estableció como incremento promedio anual la suma de \$162.306.917.459, es de resaltar que los siguientes porcentajes corresponden en su orden ascendente al aumento anual respecto al año inmediatamente anterior: año 2011(7,33%), año 2012(10,01%), año 2013 (10,08%), año 2014 (6,07%), año 2015 (6,97%), año 2016 (7,59%), año 2017 (11,61%) y año 2018 (7,05%).

Figura 3

Valores pagados por concepto de asignación de retiro, periodo 2011-2018

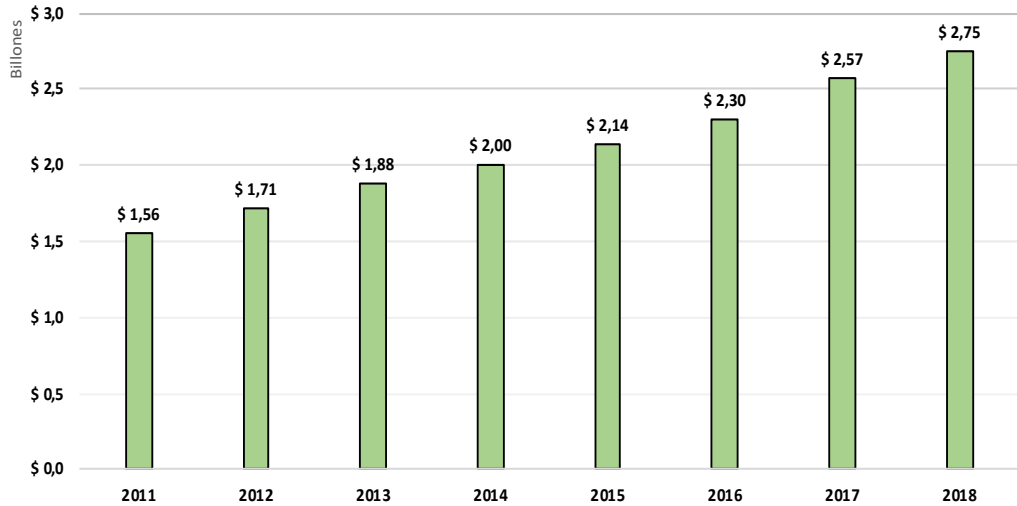
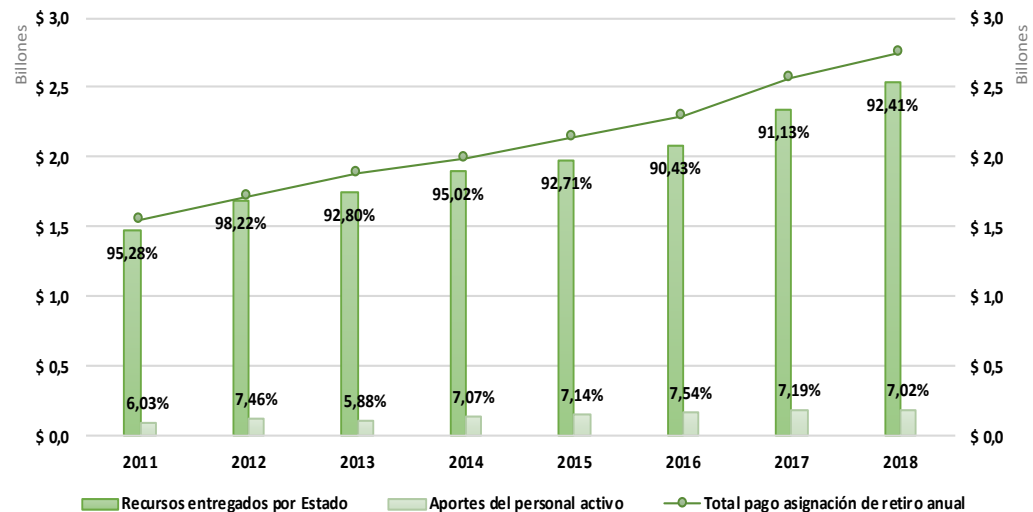


Figura 4

Valores aportados por Estado por concepto de asignación de retiro, periodo 2011-2018



En la Figura 4 se aprecia el comportamiento del recurso girado por el Estado para el pago de las mesadas por asignación de retiro a titulares y beneficiarios por sustitución, así como los aportes del personal activo.

Desde el contexto histórico (2011-2018), para el pago de las mesadas de asignación de retiro el Estado colombiano contribuyó con un valor del 93.5% (\$ 1.969.232.285.776) mostrando un incremento anual del 8.02%. Asimismo, el personal activo aportó 6,92% (\$147.183.160.719) con incremento del 8.08% sobre el año inmediatamente anterior.

La cifra de personas incorporadas a la Policía Nacional incide en el aumento o disminución de los valores aportados año a año (ver Tabla 5) y afecta a futuro el pasivo pensional. En la medida que el porcentaje de aporte del personal activo se mantenga, las obligaciones del Estado serán estables y viceversa, sin embargo, esto depende del nivel jerárquico (directivo o ejecutivo) y el grado al cual pertenezcan los aportantes.

Tabla 5

Aportes del personal activo de la Policía Nacional 2014 – 2018.

Año	Aporte personal activo
2014	\$ 141.392.544.319
2015	\$ 152.740.904.283
2016	\$ 173.523.231.234
2017	\$ 184.603.003.283
2018	\$ 192.930.490.670

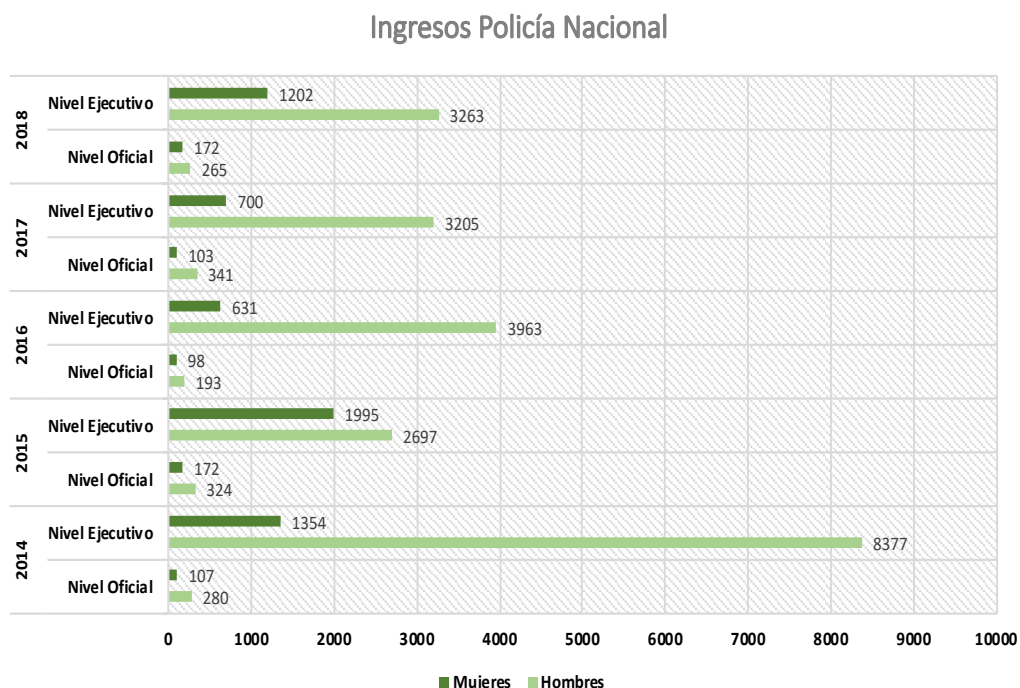
Las incorporaciones en la categoría de oficial representaron el 6,98% en tanto el nivel ejecutivo fue del 93,02%. Se destaca que el 77,81% del personal incorporado a la Policía Nacional son hombres y el 22,19% corresponde a mujeres para un total de 29.442 personas vinculadas; siendo el año 2014 la anualidad con la mayor cifra de incorporaciones a la Policía Nacional con 10.118 funcionarios (34,37%), incluyendo oficiales y nivel ejecutivo, mientras que en el año 2015 presentó una reducción del 49% (ver figura 5).

Ahora bien, el número de incorporaciones no define la cantidad de funcionarios con asignación de retiro, dado que características inéditas del servicio de policía como la disposición y disponibilidad para el servicio, la vulnerabilidad profesional, el arbitraje social y la limitación de derechos humanos, así como las disposiciones del Gobierno Nacional frente al régimen de carrera y ascensos influyen la posibilidad de cumplir los requisitos para acceder a este beneficio.

La dinámica de ascensos en la categoría oficial y nivel ejecutivo devela la relación de mando a nivel organizacional e impacta el pasivo pensional porque a mayor cantidad de policías con grado jerárquico superior que consoliden la asignación de retiro mayor será el pago. Aunque es un ideal que el personal incorporado alcance la asignación de retiro

en el último grado de cada categoría, no es conveniente para la relación de mando institucional, y tampoco para la sostenibilidad financiera del sistema de asignación de retiro.

Figura 5
Ingreso de funcionarios a la Policía Nacional 2014 – 2018



En la Tabla 6 se observa la planta de personal policial (2010-2019) en la categoría oficial, mandos del nivel ejecutivo y el grado de patrullero, la cual es de carácter piramidal con un crecimiento proporcional.

En la Figura 6 y 7 se muestra el comportamiento histórico de la relación de mando en los grados de la categoría de oficial y de mandos del nivel ejecutivo (desde el grado de Subintendente); del cual se concluye que a junio de 2019, por cada oficial existían 4,8 mandos del nivel ejecutivo y 13,8 patrulleros; en tanto que por cada mando del nivel ejecutivo existían 2,8 patrulleros. Esto demuestra variación en la relación de mando y la necesidad de establecer una categoría base de promoción y carrera horizontal que permita sinergia entre categorías para el cumplimiento de la misión constitucional.

Tabla 6
Relación de mando por categoría y grado de Patrullero

Año	Oficial	Mandos Nivel Ejecutivo	Patrullero
2010	5.364	23.583	80.078
2011	5.720	30.189	80.458
2012	6.261	27.098	87.906
2013	6.723	31.472	92.324
2014	7.097	35.098	99.212
2015	7.153	38.974	98.731
2016	7.263	43.253	98.809
2017	7.242	42.132	100.758
2019	7.289	34.847	100.231

Por categoría existen dificultades que se deben modular, en los grados de Teniente, Capitán y Mayor, como en el nivel ejecutivo en los grados de Subintendente e Intendente, con el fin de aliviar el impacto fiscal futuro en términos de pasivo pensional. En este sentido, se deben continuar los relevos generacionales en atención a las plazas existentes o determinadas por cada grado. La cuestión es realizar incorporaciones conforme necesidades institucionales y considerar una proyección futura que incluya variables de esperanza de vida, inflación, contexto social, fuentes de financiamiento y pasivo pensional.

Figura 6
Relación de mando categoría oficial

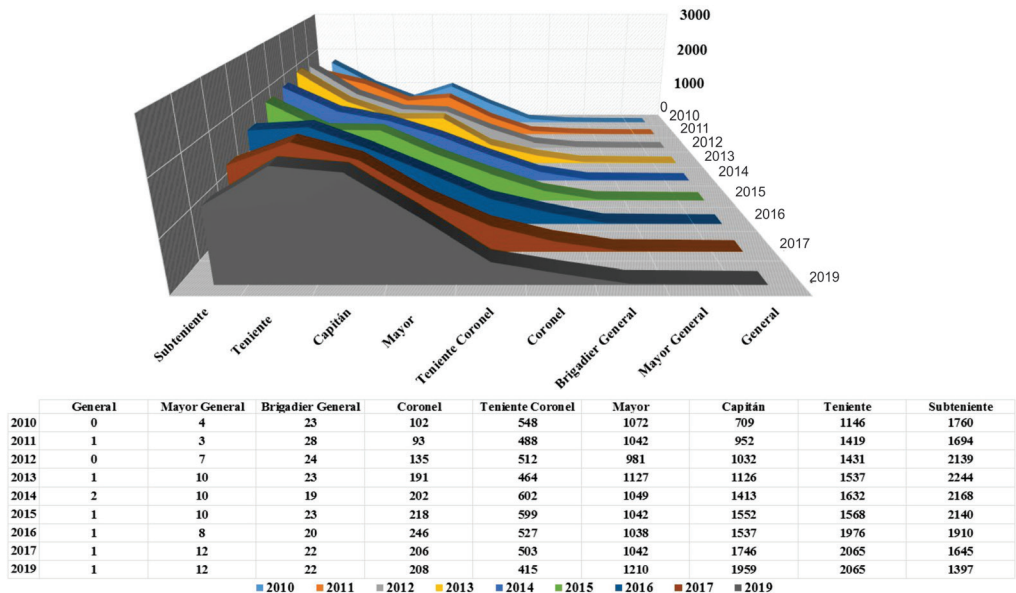
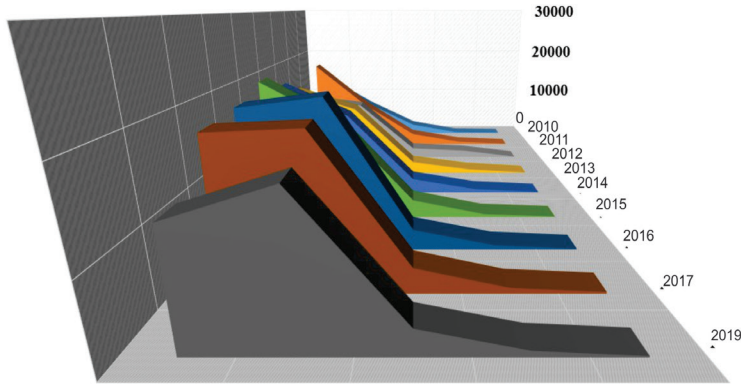


Figura 7
Relación de mando nivel ejecutivo a partir de Subintendente



	Subintendente	Intendente	Intendente Jefe	Subcomisario	Comisario
2010	13736	7405	2163	205	74
2011	18065	9202	2359	505	58
2012	12490	11202	1929	1404	73
2013	15980	12564	2168	698	62
2014	18413	13630	2425	574	56
2015	20771	14856	2770	490	87
2016	19145	20530	2863	609	106
2017	18725	19197	3246	740	224
2019	13636	17157	3149	742	163

■ 2010 ■ 2011 ■ 2012 ■ 2013 ■ 2014 ■ 2015 ■ 2016 ■ 2017 ■ 2019

El grupo poblacional con asignación de retiro está determinado por altas y bajas; Las primeras corresponden al personal que accede a la asignación de retiro y las segundas se configuran por extinción de la misma debido a la muerte del titular sin que existan sucesores, o por terminación del orden de beneficiarios de la sustitución.

En la Figura 8 se muestra la diferencia entre altas y bajas anuales con respecto a la totalidad del grupo con asignación de retiro y sustitución pensional. También se encontró: prevalencia constante de la cifra de altas sobre las bajas hasta en un 50% e incremento anual de la cifra total del 2% por año (1943), causando aumento del pasivo pensional. Para diciembre de 2018 la cifra del personal con asignación de retiro y sustitución pensional alcanzó los 91.268.

En la Tabla 7 se muestra la cantidad de personas con asignación de retiro en cada nivel jerárquico (diciembre 2018), la cual generó pagos por un valor de \$ 201.246.559.661, correspondiente al 7.3% del presupuesto asignado en esa anualidad para el pago de asignaciones de retiro (\$ 2.748.301.251.288).

Figura 8

Comportamiento de la cifra de personal con asignación de retiro y sustitución pensional

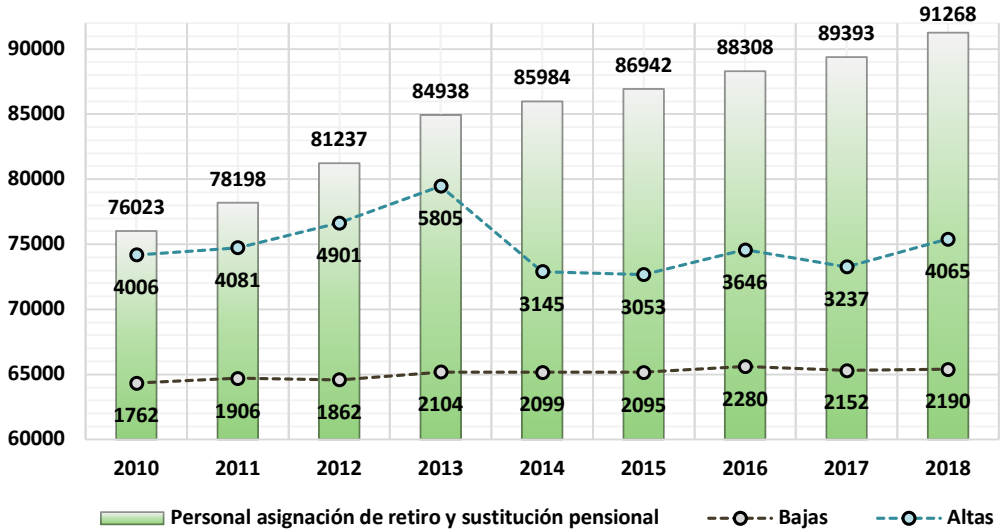


Tabla 7

Pago por concepto de asignación de retiro realizado en diciembre de 2018 por CASUR

Nivel	Titulares - T		Beneficiarios -B		Total T/B		Porcentaje	
	Cantidad	\$ COP	Cantidad	\$ COP	Cantidad	\$ COP	Nivel	Pagos
OF	3.426	22.117.413.690	531	3.081.830.719	3.957	25.199.244.409	4%	13%
SB	8.430	23.884.775.688	4.006	11.097.742.818	12.436	34.982.518.506	14%	17%
AG	53.233	96.923.361.084	12.304	19.401.276.579	65.537	116.324.637.663	72%	58%
NE	9.163	24.526.564.039	125	151.309.142	9.288	24.677.873.181	10%	12%
NU	3	4.528.569	47	57.757.333	50	62.285.902	0%	0%
Total	74.255	167.456.643.070	17.013	33.789.916.591	91.268	201.246.559.661	100%	100%

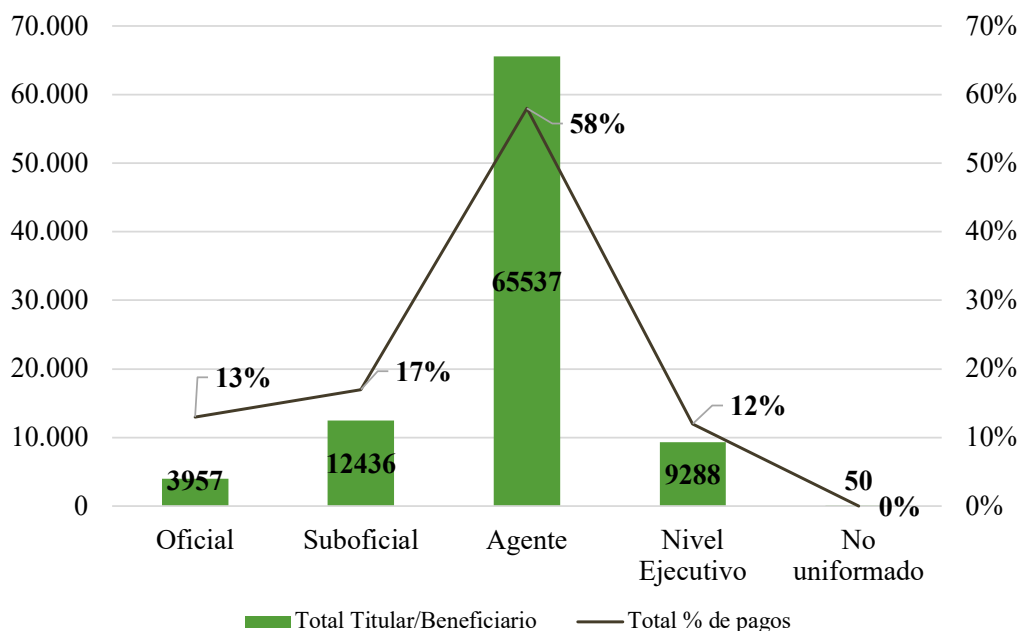
El nivel de oficial representó casi la mitad de las personas en asignación de retiro en relación con el nivel ejecutivo, y aun así poseen un mayor valor por concepto de pago de las mismas. Si a esta cifra se le adicionara el personal en actividad en los grados que cuentan con el tiempo de servicio para acceder a la asignación de retiro (General, Mayor General, Brigadier General, coronel, Teniente Coronel y Mayor), la cifra quedaría en 6.416, con un aumento del 62% en cuanto a personal y una fijación presupuestal mensual en \$40.614.697.867 y anual de \$487.376.374.404 sin tener en cuenta prima de navidad, de servicio e incrementos legales.

Con relación al nivel ejecutivo con un total de 9.288 personas con asignación de retiro, se generaron pagos por \$24.677.873.181 que corresponde al 12% sobre el total pagado en el mismo mes (diciembre de 2018).

Un aspecto para destacar es el aumento del personal que ingresó a la reserva activa entre los años 2012-2013 que en total fueron 10.706; fenómeno que podría estar ligado a la sentencia emitida en el año 2012 por el Consejo de Estado, en la que se reconoció al personal homologado al nivel ejecutivo 15 y 20 años como tiempos mínimos de servicio para acceder a la asignación de retiro. Esta cifra podría aumentar a 32.000 durante los años 2019 - 2024 producto de otro pronunciamiento en septiembre de 2018, en el que se reconoce el mismo derecho al personal vinculado de manera directa al nivel ejecutivo hasta el 31 de diciembre de 2004. Esta población corresponde a los grados de: Intendente, Intendente Jefe, Subcomisario y Comisario.

En la Figura 9, se puede apreciar la relación existente entre la cantidad de personas con asignación de retiro y el porcentaje de los valores pagados según el nivel jerárquico o categoría.

Figura 9
Cantidad de beneficiados con asignación de retiro vs el porcentaje según nivel jerárquico que representa el valor pagado, diciembre de 2018

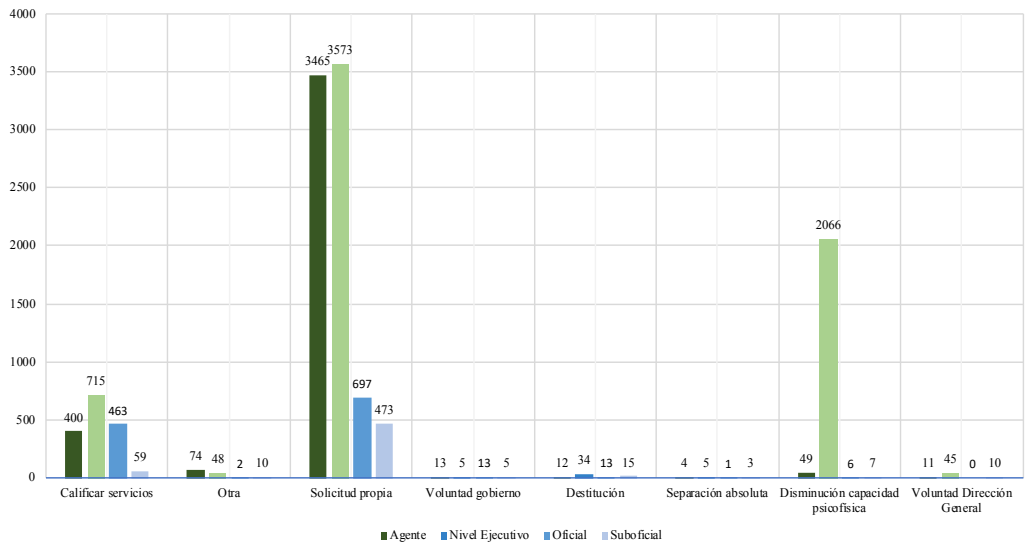


El nivel de suboficiales y de agentes con asignación de retiro constituyó el 75% con un valor total de \$ 115.616.379.661, para los cuales no existirá ninguna variación futura, teniendo en cuenta que en la actualidad se encuentran en proceso de marchitamiento. Un comparativo entre el Nivel Ejecutivo y la categoría de Agentes mostró que la asig-

nación de retiro promedio mensual del primero fue de \$ 2.531.452, mientras que del otro corresponde a \$ 1.773.442; con una diferencia notable de \$766.506. La diferencia económica entre un funcionario con el grado de Patrullero (\$ 1.531.189) con la de un Agente (1.773.442) con asignación de retiro, es de \$ 242.253, siendo mayor la del Agente.

También se consideraron las modalidades por medio de las cuales los funcionarios accedieron a la asignación de retiro, entre las cuales se destaca la solicitud propia (8.208) y la disminución de la capacidad psicofísica (2.128). En la categoría de oficial, los grados de: Coronel (253), Teniente Coronel (252) y Mayor (153) representaron las mayores cifras de reconocimientos de asignación de retiro por solicitud propia; en tanto que, en la categoría de nivel ejecutivo, corresponde a los grados de Subcomisario (1.066), Intendente Jefe (1.246) e Intendente (921). Respecto a la disminución de la capacidad psicofísica en la categoría de oficial el grado de Mayor (5) es el más recurrente mientras que en el nivel ejecutivo, los grados de Intendente Jefe (536) e Intendente (1.433).

Figura 10
Modalidades de retiro, según asignaciones de retiro reconocidas 2013-2018



Estos indicadores, infieren en primer lugar, plantear la necesidad de aumentar el porcentaje actual de aportes por parte del personal activo, ya que no resulta suficiente para la sostenibilidad futura del régimen de asignación y por ende para ayudar a garantizar el pago de las asignaciones de retiro; en segundo lugar, es altamente riesgoso que estos dineros y los que gira el Estado, se destinen mes a mes para completar los recursos destinados al pago de las asignaciones consolidadas y no exista un ahorro o fondo que respalde frente a situaciones extraordinarias o eventos inesperados; en tercer lugar, invitan a gestionar la relación de mando que actualmente existe en la Policía

Nacional, impulsando una estructura piramidal donde la mayor cifra de personal que acceda a la asignación de retiro corresponda a personal de base, ajustando una tabla de reemplazo medida.

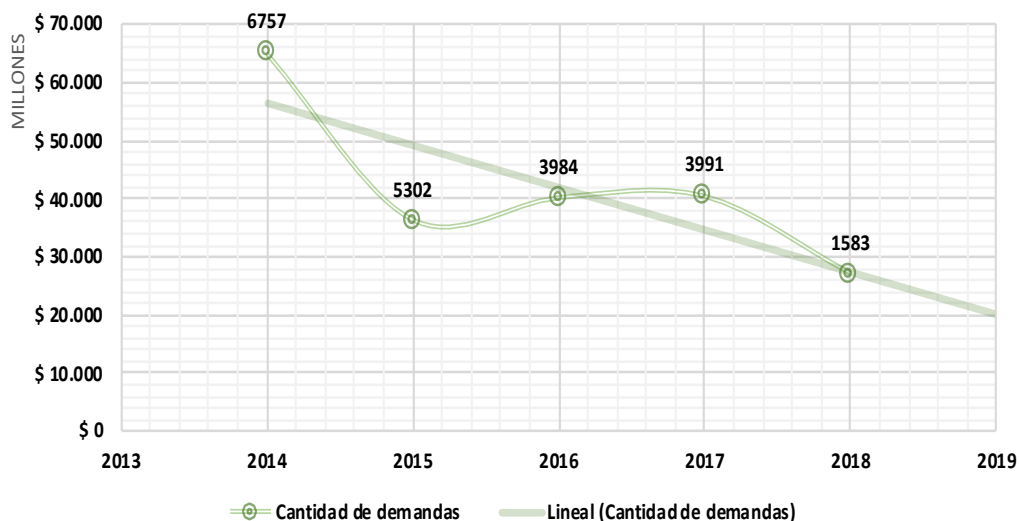
3.2.2 Pagos anuales de CASUR por otros conceptos

A continuación se tratan los pagos efectuados por CASUR por concepto de demandas y nómina de empleados (carrera administrativa y contratistas). Enfatizando en los profesionales en derecho contratados para la defensa técnica de la organización.

En la Figura 11 se evidencia que para el año 2014 CASUR pagó la cifra más alta por concepto de demandas, con una reducción significativa del 41,6% respecto al año 2018 (38 mil millones de pesos aproximadamente). En los años 2016 y 2017 se presentó un menor número de demandas con respecto al año 2015, sin embargo, estas demandas significaron el pago de cifras más elevadas.

Figura 11

Valores pagados por CASUR respecto al número de demandas por año



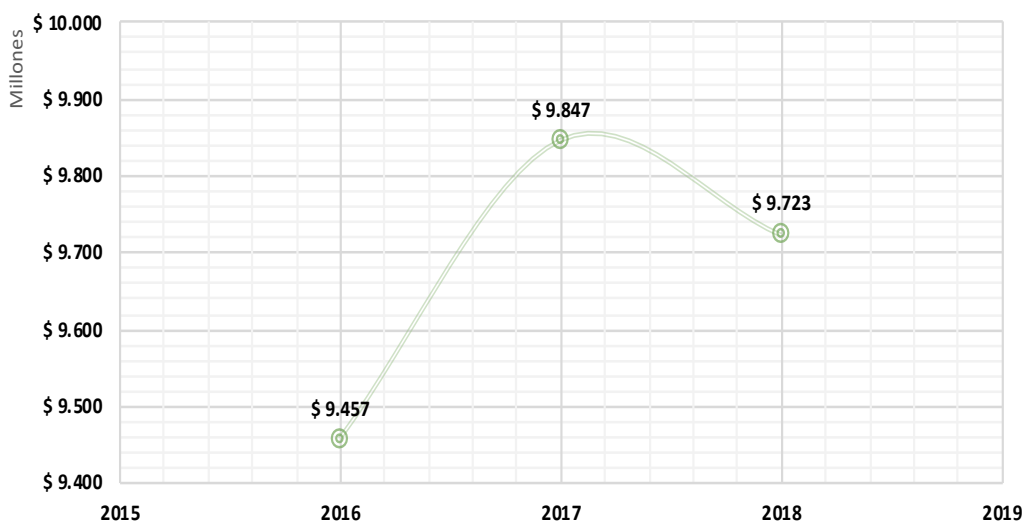
Asimismo, se proyecta una línea con tendencia a la baja respecto de la cantidad de demandas y valores pagados lo que muestra un escenario favorable para la estabilidad jurídica del régimen de asignación de retiro.

Con relación a los gastos de personal, CASUR, desde hace más de trece años ha mantenido la planta de personal, situación que promueve la contratación de personal

por prestación de servicios. De igual manera, estos valores no incluyen el personal de la Policía Nacional que se encuentra en comisión de servicio en CASUR.

En los años 2016, 2017 y 2018 se destinó \$ 29.027.000.000 para el pago de nómina a los empleados de carrera, lo que corresponde a \$ 9.675.000.000 en promedio. Estos conceptos corresponden principalmente a primas técnicas, horas extras, días festivos, prestaciones sociales e indemnización por vacaciones.

Figura 12
Valores pagados por CASUR 2016 – 2018 para nómina de empleados



Respecto al valor destinado para el pago de contratistas por prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión - sin incluir profesionales en derecho -, se destaca el aumento anual de estos recursos conforme pasaban las vigencias, alcanzando su pico máximo en el año 2017, sin embargo, para el 2018 descendió en aproximadamente \$317.571.096 aun cuando la cantidad de contratistas es relativamente igual. Se infiere que los valores cambian según la duración de los contratos y profesiones contratadas, como administrador público, arquitecto, contador, economista, administrador financiero, finanzas y comercio exterior, ingeniero industrial, ingeniero de sistemas, ingeniero civil, comunicador social, gerontóloga, psicóloga y administrador policial.

Teniendo en cuenta las demandas contra la CASUR, se observa una relación directa con la cantidad de profesionales en derecho contratados (38% anual) sobre el total de contratistas, ante la necesidad de fortalecer la defensa técnica de la organización; lo que representó un valor por \$ 6.855.141.969 durante los 5 años analizados (ver Figura 14).

Figura 13
Valores pagados por CASUR a contratistas

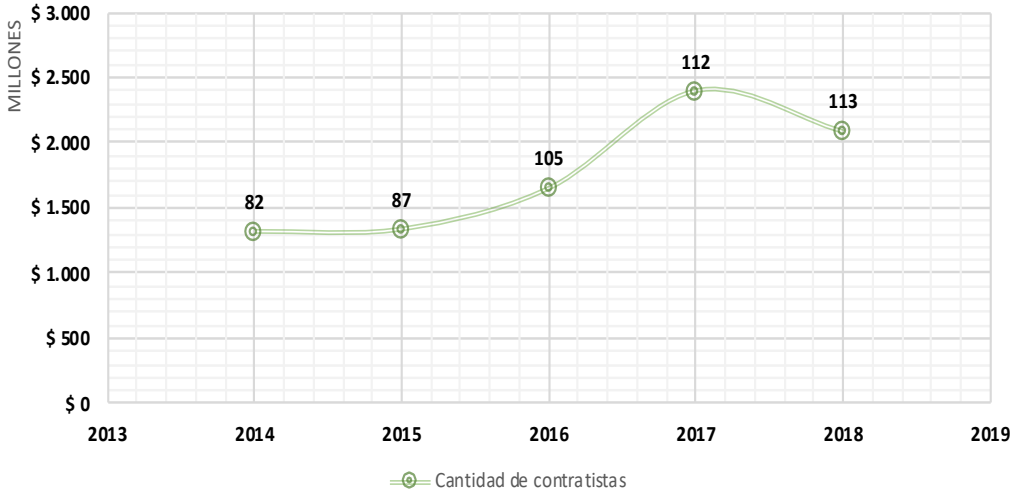
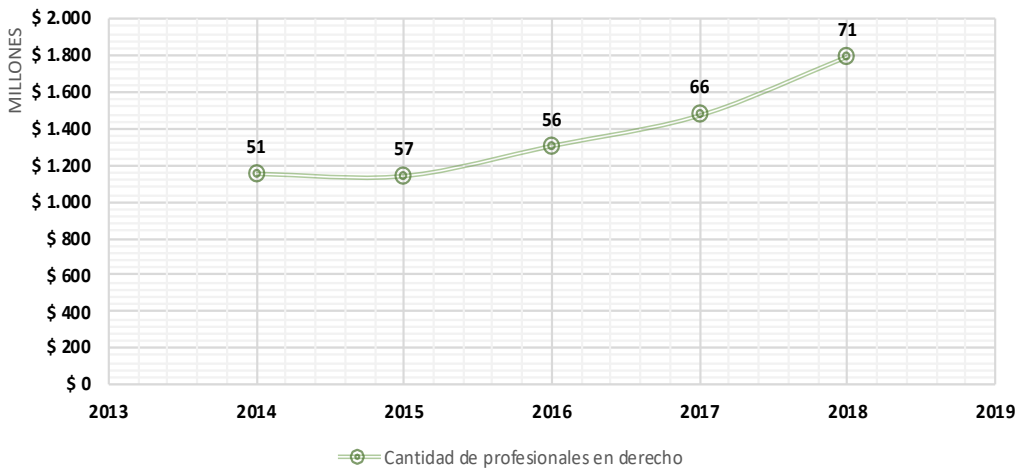


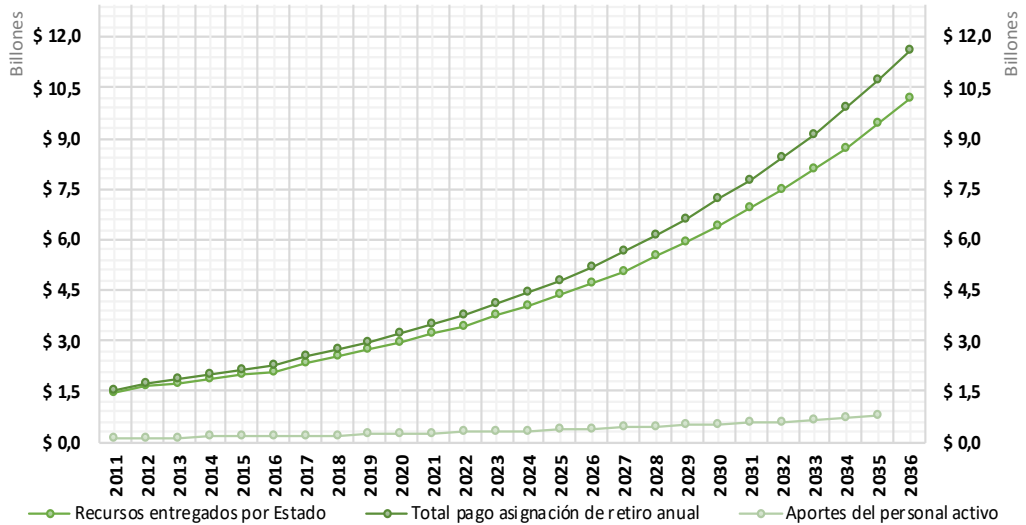
Figura 14
Valores pagados a profesionales en derecho 2014 – 2018



3.2.3 Proyección de Pagos para Asignación de Retiro en el Año 2036

El ejercicio de proyección financiera estableció la cantidad aproximada del pasivo fiscal para el año 2036, tomando como base los pagos promedio por concepto de asignaciones de retiro entre el periodo 2011-2018. Dicha proyección está sujeta al aumento estable del 2% y la cantidad anual de beneficiados que acceden a la asignación de retiro.

Figura 15
Proyección para el pago de asignaciones de retiro al año 2036



En la Figura 15 se evidencia que para la vigencia 2036, se tendrán conceptos de pago para asignaciones de retiro aproximadamente de \$11.617.002.587.762, lo que representa un aumento del 422% con respecto al valor pagado en el 2018, en este sentido, el valor que se pagó en el año 2018 será el 23,66% de lo que se pagará en el año 2036.

Teniendo en cuenta la procedencia de estos recursos (ver sección 3.2), para los años 2011-2036 el Estado contribuirá con \$10.176.766.303.823 (87,34%) y el personal activo aportará un valor de \$781.878.424.091 equivalentes al 6,73%. Lo anterior consolidará el 94,33% del monto para el pago de las asignaciones de retiro, es decir, existirá un déficit presupuestal del 5.67% (\$ 658.357.859.847) para el pago de las mesadas (se resalta que en el año 2018 ya existía un déficit de 0,57%).

Este déficit se obtiene de la proyección del promedio de incremento anual de los aportes del Estado (8,02%) y el personal activo de la Policía Nacional (8,08%) tomando como punto de partida el año 2019. Conforme al comportamiento histórico del porcentaje de pagos para asignación de retiro (ver figura 4) al Estado le correspondería asumir el 4,81% (\$558.958.695.457) del déficit, cifra que podría alcanzar si incrementa anualmente los recursos en un 0,27% en el periodo 2019-2036. Por su parte, los aportes del personal activo deberían aumentarse anualmente en un 0,017% con el fin de subsanar el 0,29% (\$33.634.070.516) restante del déficit.

Desde este planteamiento, es necesario ajustar el porcentaje de aporte del personal activo como se plantea en la sección 4.3.1 para la consolidación de un fondo especial de asignación de retiro que contribuya a la sostenibilidad financiera. En caso de no modificarse este porcentaje, la contribución se verá disminuida a largo plazo y en efecto aumentaría la carga fiscal del Estado.

3.2.4 Aspectos Jurisprudenciales que Afectan la Sostenibilidad Financiera del Régimen de Asignación de Retiro de la Policía Nacional

3.2.4.1 Temas Objeto de Litigio del Consejo de Estado. Una revisión de las sentencias promulgadas (corte enero 2012 - 2019) permitió identificar 172 favorables y 39 desfavorables para la CASUR, de las cuales se destacan los siguientes temas objeto de litigio ante el Consejo de Estado: prima de actividad, asignación de retiro, homologación, aumento salarial con base en el Índice de Precios al Consumidor - IPC, sustitución pensional, pensión de sobreviviente, derecho a la salud, prima mensual, prima de actualización y otros.

En la Figura 16 se puede apreciar que en el periodo analizado los principales temas reconocidos por el Consejo de Estado son: asignación de retiro, aumento de asignación de retiro con base en el Índice de Precios al Consumidor - IPC, sustitución pensional, prima de actividad, derecho a la salud, bono pensional, controversias contractuales, prima de vuelo, reconocimiento paternidad, examen médico en los tres meses de alta, homologación, pensión de sobreviviente. Del total de procesos ante el Consejo de Estado entre los años 2012 y 2019, el 77,3% de las demandas no prosperaron, es decir, en algunos casos el órgano de cierre se declaró inhibida (2) y en otros negó (128) o rechazó (3).

En el caso de las pretensiones rechazadas, en uno de los procesos se dio la improcedencia del medio de control por existencia de otro medio de defensa judicial; en otro, la improcedencia se conjuró debido a que el actor no logró demostrar la inminente exposición a un perjuicio irremediable; y en el último caso, el Consejo de Estado determinó que las pretensiones ya habían sido resueltas por otro juez competente.

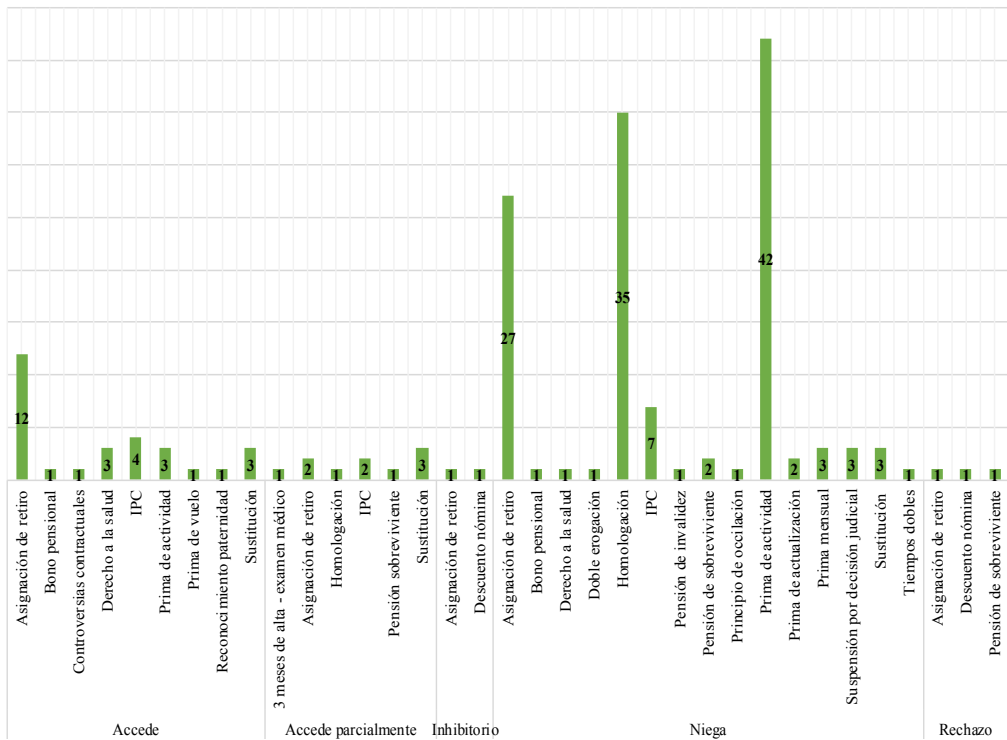
En la Tabla 8 se presenta un comparativo entre los temas demandados y los que el Consejo de Estado reconoció, en el cual se identifican focos de atención en asignación de retiro, aumento asignación por Índice de Precios al Consumidor - IPC, sustitución pensional, prima de actividad, derecho a la salud y homologación; este último con un trasfondo especial.

En lo relacionado con asignación de retiro se encontraron los siguientes argumentos resolutivos por parte del Consejo de Estado: transgresión de garantías prestacionales para el personal que ingresó al nivel ejecutivo hasta el 31 de diciembre de 2004,

la causal de mala conducta es equiparable a los conceptos de retiro por separación absoluta y por destitución, indebida liquidación de partidas computables y devolución de valores retenidos.

Figura 16

Temas resueltos contra la CASUR, por el Consejo de Estado, 2012 - 2019, discriminado por tipo de decisión.



El análisis permitió concluir que, desde el año 1994 las reformas realizadas al régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional, han vulnerado garantías prescricionales de rango constitucional a los miembros del nivel ejecutivo que ingresaron al escalafón, tanto por homologación como de forma directa hasta el 31 de diciembre del año 2004, especialmente, al aumentar inconstitucionalmente el número de años mínimos como requisito para acceder al reconocimiento de la asignación de retiro en el porcentaje correspondiente de las partidas computables, en el cual se establecen 25 años de servicio cuando el retiro fuese por solicitud propia y 20 años por una causal distinta contemplada en la norma.

Tabla 8

Comparativo entre temas demandados y reconocidos por el Consejo de Estado, enero 2012 – enero

Temas demandados	Reconocidos		
	Total	Total	Porcentaje
Asignación de retiro	43	14	32,5%
IPC	13	6	46,1%
Sustitución pensional	9	6	66,6%
Prima de actividad	45	3	6,6%
Derecho a la salud	4	3	75%
Homologación	36	1	2,7%
Bono pensional	2	1	50%
Controversias contractuales	1	1	100%
Pensión de sobreviviente	4	1	25%
Prima de vuelo	1	1	100%
Reconocimiento paternidad	1	1	100%
Examen médico - 3 meses de alta	1	1	100%
Prima mensual	3	0	0%
Prima de actualización	2	0	0%
Pensión de invalidez	1	0	0%
Doble erogación	1	0	0%
Principio de oscilación	1	0	0%
Suspensión por decisión judicial	1	0	0%
Tiempos dobles	1	0	0%
Descuento por nómina	2	0	0%

Con base en lo anterior y en las entrevistas realizadas al personal con asignación de retiro, se concluyó que existen manifestaciones de inconformidad reflejadas en los litigios ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Asimismo, la fluctuación normativa genera:

- i) Desconfianza de los policías en el régimen especial;
- ii) Afectación emocional, ya que en periodos intermitentes el personal se muestra entusiasmado por el reconocimiento de un tiempo de servicio menor como requisito para acceder a la asignación de retiro, pero en otros no, a causa del incremento de este tiempo.

- iii) Resentimiento institucional por la negación insistente de derechos prestacionales, genera una brecha entre el personal activo y con asignación de retiro que afecta la unidad institucional.

El segundo tema de mayor frecuencia está relacionado con los aumentos anuales de las asignaciones de retiro realizados por debajo del IPC, lo que impulsó un aumento de demandas contra la CASUR; pese a que dicha garantía fue establecida mediante ley 238 del 26 de diciembre de 1995, la cual adicionó en el artículo 279 de la ley 100 de 1993, los beneficios previstos en los artículos 14 y 142 de la misma ley 100, relacionado con el reajuste pensonal para los miembros de la Fuerza Pública conforme a la variación porcentual del índice de precios al consumidor.

Los debates tenían argumentos como la pérdida del poder adquisitivo de las personas que causaron asignaciones de retiro hasta el 31 de diciembre del año 2004, resultando perjudicial, debido a que por un lado los aumentos se efectuaron por debajo del IPC, y por el otro, porque cuando correspondía a dicho valor, la asignación decrecía respecto del personal en servicio activo. Para corregir esta situación, el Gobierno Nacional mediante decreto 4433 de 2004 estableció la garantía de realizar los aumentos de las asignaciones de retiro con base en el principio de oscilación, el cual garantiza un aumento en igual proporción, tanto para el personal en servicio activo como para el que tiene asignación de retiro.

Por otro lado, los procesos sobre sustitución de asignación de retiro se orientaron a menor minusválido, hijas cónyuges y cónyuge/compañero permanente. Para el primer caso, el Consejo de Estado resuelve los procesos reiterando la jurisprudencia sobre el derecho que tienen las personas en situación de vulnerabilidad a beneficiarse con la sustitución de la asignación de retiro, por cuanto su condición no les permite valerse por sí mismas; sin embargo, pese a su condición, aún se siguen desconociendo este tipo de derechos.

Frente al derecho a la sustitución por parte de las hijas cónyuges, el decreto 1211 (artículo 250) 1212 (artículo 207) y 1213 (artículo 165) los tres de 1990 consagraron este derecho para familias del personal de oficiales, suboficiales y agentes, que se mantengan en dicha condición y dependan económicamente del uniformado, lo que coincide con lo dispuesto en los artículos 174 del 1212 y 131 del 1213 que señalan como causal para extinción de la pensión la “independencia económica”. No obstante, en la sentencia de fecha 04 de julio de 2013 promulgada dentro del proceso número 25000232500020050679401, sección segunda, con ponencia de la consejera Bertha Lucía Ramírez de Páez, define que lograr dependencia económica a través de una pensión de jubilación, consolida la independencia económica como una de las causales de extinción de la asignación de retiro.

La sustitución de asignación de retiro para cónyuge y compañero permanente aplica cuando existe convivencia simultánea con el causante y es reconocido en proporción a los años de convivencia, en aplicación al principio de equidad. De este caso particular, el impacto fiscal al sistema de asignación de retiro no reviste mayor importancia por tratarse de una misma asignación distribuida en varios (as) beneficiarios (as); sin embargo, podría generar un impacto fiscal en el Sistema de Salud de la Policía Nacional, al permitir la vinculación de varios núcleos familiares con el mismo valor de aporte.

En cuanto a la prima de actividad, se evidenció una variación entre establecimiento y reconocimiento, especialmente, se encontró vulneración al derecho fundamental de igualdad del personal de agentes, debido a que no fueron incluidos en los decretos posteriores al 1213 de 1990, que aumentaron los porcentajes de dicha prima al personal de suboficiales, agentes y civiles vinculados al Ministerio de Defensa Nacional en un 49.5%.

Esta exclusión, como en el caso del reconocimiento de asignación de retiro, trajo consigo inseguridad y desconfianza jurídica y pese a que el índice de reconocimientos en este análisis no es representativo (6,6%), se percibe un índice alto de procesos (45).

Uno de los mayores problemas en este ámbito, se causó por el decreto 2070 de 2003, el cual incluyó el pago de la prima de actividad como partida computable para la asignación de retiro, pero no estableció el monto o la descripción resultó incomprensible. De esta manera, para el caso del personal que alcanzó la asignación de retiro en vigencia del decreto 2070 de 2007, se debía reconocer esta prestación con remisión en las normas anteriores, que en algunos casos este valor representaba hasta el 55%.

En otro de los procesos, la entidad (CASUR) modificó el acto administrativo que reconoció al actor la asignación de retiro con el argumento de haberse declarado inexecutable la norma que inicialmente sirvió de fundamento para su reconocimiento, desconociendo, que este tipo de fallos tienen un efecto a partir de la promulgación de la sentencia, salvo que se determine lo contrario; por esta razón, el Consejo de Estado resolvió reconocer el pago de la prima de actividad en un 54% más.

En la Tabla 9, se resume la evolución que ha tenido el reconocimiento de la prima de actividad en el tiempo

Respecto a la homologación, se encontró que este aspecto no representó un porcentaje importante de las sentencias resueltas en contra de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, sin embargo, es un factor de interés debido al número elevado de procesos instaurados (36), lo cual permite inferir un nivel alto de inconformidad en la transición del nivel ejecutivo por parte de quienes se encontraban en el escalafón de suboficial y agentes, sin que ello represente la declaración objetiva de derechos distintos a los contemplados en las

Tabla 9
Evolución del reconocimiento de la prima de actividad

Norma	Nivel	Observación
D.1212/1990, art. 68	Oficiales Suboficiales	(33%) del respectivo sueldo básico.
D.1212/1990, art. 140	Oficiales Suboficiales	Se reconoce como partida computable para asignación de retiro.
D.1212/1990, art. 141	Oficiales Suboficiales con asignación a partir de la vigencia del decreto	Menos de 15 años, el 15% del sueldo básico.
		Entre 15 y menos de 20 años el 20% del sueldo básico.
		Entre 20 y menos de 25 años, el 25% del sueldo básico.
		Entre 25 y menos de 30 años, el 30% del sueldo básico.
		Con 30 o más años, el 33% del sueldo básico.
D.1212/1990, art. 142	Oficiales Suboficiales con asignación efectuada hasta el 24/08/1984.	En 1990 hasta el 18.5%
		En 1991 hasta el 22.5%
		En 1992 hasta el 33%.
D.1213/1990, art.30	Agentes Servicio activo	30% del sueldo básico, que se aumenta en un 5% por cada 5 años de servicio.
D.1213/1990, art. 100	Agentes Retiro causado después de la vigencia	Se reconoce como partida computable para asignación de retiro.
D.1213/1990, art. 101	Agentes con asignación a partir de vigencia decreto	Menos de 20 años, el 15 del sueldo básico.
		Entre 20 y 25 años, el 20 del sueldo básico.
		Con más de 25 años, el 25% del sueldo básico.
D.1213/1990, art. 102	Agentes con asignación efectuada hasta el 24/08/1984	En 1990 hasta el 18.5%
		En 1991 hasta el 22.5%
		En 1992 hasta el 25%.
Decreto 1515/2007, art. 32, modificado por el art. 2° del decreto 2863/2007.	Oficiales Suboficiales a los agentes no aplicó este aumento	Aumentó en un 50%
Decreto 673/2008, art. 31	Oficiales Suboficiales	Se fijó en 49.5%

Norma	Nivel	Observación
Decreto 737/2009, art. 30.	Oficiales Suboficiales	Mantuvo el 49.5%
Decreto 1530/2010, art. 30.	Oficiales Suboficiales	Mantuvo el 49.5%
Decreto 1050/2011, art. 30.	Oficiales Suboficiales	Mantuvo el 49.5%
Decreto 842/2012	Oficiales Suboficiales	Mantuvo el 49.5%
Decreto 1017/2013, art. 30	Oficiales Suboficiales	Mantuvo el 49.5%
Decreto 187/2014	Oficiales Suboficiales	Mantuvo el 49.5%
Decreto 1028/2015	Oficiales Suboficiales	Mantuvo el 49.5%
Decreto 1214/2016	Oficiales Suboficiales	Mantuvo el 49.5%
Decreto 984/2017, art. 30.	Oficiales Suboficiales	Mantuvo el 49.5%

normas y estatutos respectivos. En este aspecto, el Consejo de Estado reconoce el principio de inescindibilidad, lo cual blindó la posibilidad de crear un tercer régimen.

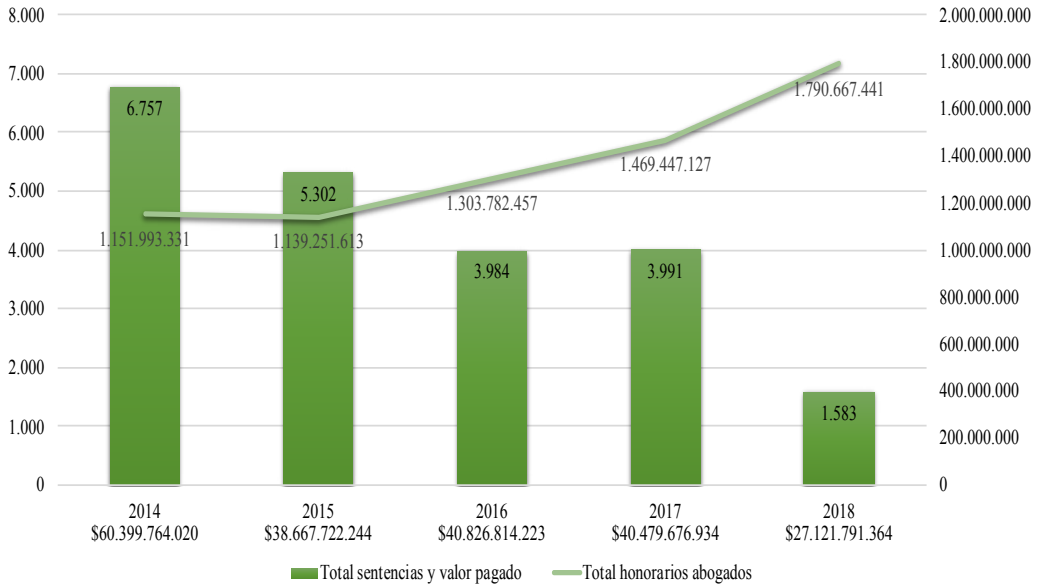
Afirma el Consejo de Estado, que “el demandante no se puede favorecer de las ventajas de uno y otro régimen, máxime cuando la decisión de acogerse al nivel ejecutivo de la Policía Nacional surgió en forma libre y espontánea” lo que genera “aceptación y sometimiento a las normas que fijaban los salarios y prestaciones sociales para el mismo” (Consejo de Estado, 2018). En este aspecto, se espera disminución de demandas a mediano plazo, ya que las causas generadoras se presentaron en un periodo de transición y a un personal finito en la proyección jerarquizada de la institución.

3.2.4.2 Sentencias Emitidas por Juzgados y Tribunales Administrativos. En la Figura 17 se aprecia el comportamiento de estas sentencias a partir del año 2014, con un total de 21.617 sentencias desfavorables. En términos económicos, representó el pago de \$ 207.495.768.785, lo que puede ser igual al 6,7% del presupuesto apropiado para CASUR en la vigencia 2018³.

3 El presupuesto apropiado para la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional en la Vigencia de 2018 fue de 2,8 billones de pesos.

Figura 17

Relación de sentencias desfavorables en juzgados y tribunales administrativos, cuantía pagada y honorarios de abogados 2014 - 2018.



También se observó, la fluctuación de los conceptos por pago de honorarios a profesionales en derecho que ejercieron la defensa de la CASUR o que cumplieron funciones en relación con su profesión entre el 2014 y 2018, con un total de \$6.855.141.969⁴; los años de mayor pago en orden ascendente son 2014, 2015, 2016, 2017, 2018; con movimiento y tendencia al alza, que podría estar relacionada con la considerable disminución de pagos por sentencias condenatorias.

En otras palabras, mayor y mejor defensa técnica, resulta inversamente proporcional a menor pago en sentencias, lo que generó un ahorro al año 2018 de más del 44% en comparación con los pagos realizados en el 2014; sin embargo, se puede considerar que otra causa de dicha reducción se puede atribuir a la temporalidad que tuvo hasta diciembre de 2004 por mandato tácito del decreto 4433, el factor IPC como causa originadora de mayores cifras en demandas y conciliaciones.

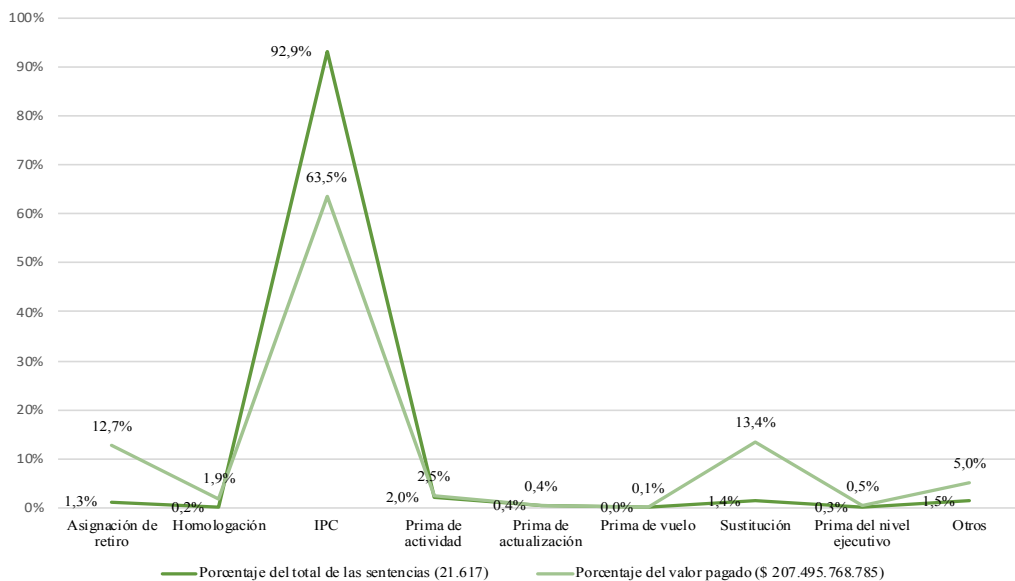
En cuanto a las causas generadoras de demandas desfavorables a nivel de juzgados y tribunales administrativos se encontró IPC siendo el mayor detonante con el 93% (20.089 procesos), seguido por la prima de actividad con el 2% (438 procesos), sustitui-

4 Suma total durante los cinco años analizados.

ción 1,42% (306 procesos), reconocimiento de asignación de retiro 1,31% (283 procesos), prima de actualización 0,41% (89 procesos), prima del nivel ejecutivo 0,25% (53), prima de vuelo 0,02% (4 procesos) y otros 1,48% (319 procesos).

En la Figura 18, se aprecia con mayor claridad el comportamiento de dichas sentencias, donde el índice de precios al consumidor la mayor causa de sentencias condenatorias con una participación del 92% y un 63% sobre el valor pagado. Seguidamente se encuentra la sustitución (1,4% y 13,4%) y el reconocimiento de la asignación de retiro (1,3% y 12,7%), causales que si bien representan un porcentaje menor en la cantidad de sentencias, las condenas son considerablemente más cuantiosas.

Figura 18
Comportamiento de sentencias y valores pagados por distintos conceptos



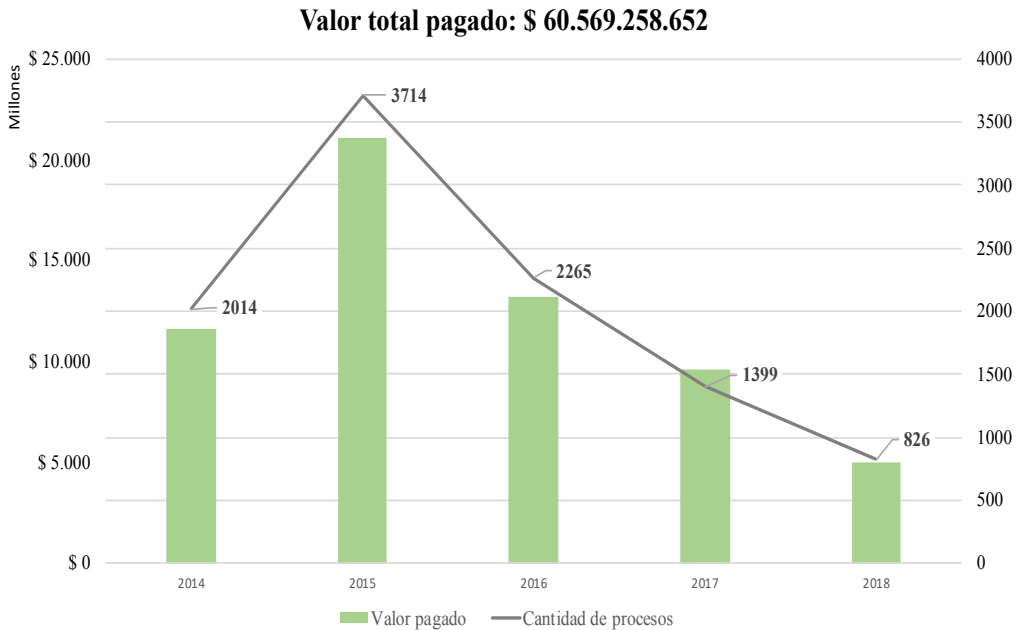
Los principales temas que originaron estos procesos son: IPC con el 99,9% (10.421 procesos) observando avances importantes en este aspecto que permiten ahorro en el pago de indemnizaciones, en costas procesales, honorarios e intereses y alivia la carga litigiosa de la caja optimizando su operación en otros ámbitos; seguidamente se encuentra la asignación de retiro con el 0,038% (4 procesos), prima de actualización con el 0,019% (2 procesos) y prima de actividad bajo el decreto 2070 con el 0,009% (1 proceso).

En cuanto al no reconocimiento del IPC, es entendible la postura inicial que asumió la CASUR de negar el derecho por ausencia del mismo, pese a lo prescrito en los artículos 14 y 279 de la ley 100 de 1993 que adicionó un párrafo al artículo 14 de la ley 100, que estipulaba los incrementos de las asignaciones de retiro con base en el índice de

precios al consumidor, situación que generaba el pago de valores que superan la media de las asignaciones de retiro.

No obstante, para mitigar este escenario la CASUR estableció internamente un protocolo para conciliaciones pre y judiciales por concepto de IPC, lo que permitió tramitar rápidamente las peticiones y consolidar en el año 2015 una cifra record de 3.714 procesos equivalentes a veintiún mil millones; lo cual evitó el inicio de numerosos procesos en la jurisdicción contenciosa y pagos cuantiosos por indemnizaciones, indexaciones, intereses moratorios, costas procesales y honorarios de abogados, acción que también tuvo impacto en la reducción de procesos en la jurisdicción contenciosa.

Figura 19
Procesos conciliatorios de CASUR 2014 – 2018 vs valor pagado



En términos del criterio “grado”, estas conciliaciones (10.428) se distribuyen así: Agentes representan el 72,5%; Sargento Viceprimero el 3,9%; Cabo Segundo el 3,8%; Sargento Segundo el 3,1%; Sargento Primero 1,9%; Mayor el 0,9%; Cabo primero 0,8%; Sargento Mayor 0,6%; Capitán 0,27%; Teniente Coronel el 0,20%; Coronel 0,10%; Teniente 0,07%; Mayor General el 0,05%; Intendente el 0,04%; Comisario el 0,03%; Brigadier General el 0,01%; Subteniente el 0,01%; Subintendente el 0,01%; General el 0,0095%; g beneficiarios en todos los grados el 11,1%.

Esta misma variable, también se puede observar en la Tabla 10, en términos de proporcionalidad en relación con el número total de personas con asignación de retiro en cada grado a diciembre de 2018 en comparación a las personas que efectuaron procesos conciliatorios.

Tabla 10

Conciliaciones observadas en porcentaje de proporcionalidad en relación con cantidad de personal con asignación de retiro en cada grado a diciembre de 2018

Gr	Total con asignación diciembre 2018	Total conciliaciones	Porcentaje proporcionalidad según grado	Proporcionalidad nivel jerárquico OF –NE – SO, AG, BF
GR	10	1	10%	5,3%
MG	40	6	15%	
BG	80	2	2,5%	
CR	746	11	1,47%	
TC	994	21	2,11%	
MY	1338	102	7,6%	
CT	175	29	16,5%	
TE	33	8	24,2%	
ST	10	2	20%	
CM	516	4	0,77%	
SC	1712	0	0%	
IJ	3068	0	0%	
IT	3.727	5	0,13%	
SI	91	2	2,19%	
PT	43	0	0%	
SM	624	70	11,21%	17,85%
SP	1390	202	14%	
SV	2875	408	14,1%	
SS	1861	327	17,5%	
CP	323	87	26,9	
CS	1327	406	30,5%	
AG	53203	7569	14,2%	
BF ⁵	17013	1.166	6,8%	6,8%

Desde esta perspectiva, en todos los grados existen trazas de procesos conciliatorios que en términos de proporcionalidad según el nivel jerárquico se distribuye de la siguiente manera: el nivel de oficial con un 5,3%; el nivel ejecutivo el 0,12%; los suboficiales con el 17,85% y los agentes con una representación del 14,22%.

3.3 Alternativas para el Manejo del Pasivo Pensional de la Policía Nacional

Teniendo en cuenta los fundamentos del régimen especial, el análisis de la sostenibilidad financiera del régimen de asignación de retiro y el papel de CASUR, se plantean cuatro alternativas para el manejo del pasivo pensional de la Policía Nacional que se traducen en desafíos normativos y económicos susceptibles de considerar en el marco de alguna reforma pensional. Aunque en el estudio realizado no se incluyó el análisis del pasivo pensional a cargo de la Tesorería General de la Policía Nacional, las propuestas pretenden integrar en un solo sistema estas obligaciones con las de CASUR; así como garantizar las prerrogativas actuales de los policías sin proponer aumento en los tiempos de servicio, dado los fundamentos estudiados en la sección 3.1.

3.3.1 Mantener el Statu Quo

Implica permanecer en el mismo lugar y continuar con el modelo de sostenibilidad del régimen especial según lo dispuesto por la normatividad vigente. Es decir, la Policía Nacional a través de la Tesorería General continuaría con la responsabilidad de reconocer y pagar las pensiones por invalidez o muerte y las respectivas sustituciones, bonos pensionales y cuotas partes; en tanto que la Nación a través de la Caja de Sueldos de Retiro – CASUR, seguiría con el reconocimiento y pago de las asignaciones de retiro y sustituciones, situación que mantiene la dispersión en el reconocimiento y pago de prestaciones sociales entre ellas, asignaciones de retiro, pensiones, cesantías.

Lo anterior, implicaría que la carga fiscal en términos de asignaciones de retiro y pensiones siga aumentando sin ningún tipo de planeación, proyección, previsión y sostenibilidad económica y financiera, lo cual expone no solo la estabilidad del régimen especial de la Policía Nacional, sino también el pago de asignaciones de retiro y pensiones consolidadas y por consolidar, así como los derechos emergentes de éstas, alimentando el discurso finalista del régimen especial. En otras palabras, debido a un pasivo pensional insostenible aumentaría la carga fiscal para el Estado, generando escenarios que podrían ir desde la disminución de los valores devengados mensualmente hasta la implementación del régimen común en la Policía Nacional.

3.3.2 Tercerización de Manejo del Pasivo Pensional

Este escenario sugiere la necesidad de delegar la responsabilidad a entidades consolidadas para tal fin, las cuales estarían encargadas de gestionar dicha obligación. Al ser

administrada por particulares, se generaría un traumatismo por desconocimiento de los fundamentos jurídicos del régimen de asignación de retiro y en efecto, esto dificultaría el establecimiento de políticas públicas alineadas a las necesidades de la organización.

Este desconocimiento, la destinación de un mayor porcentaje para funcionamiento de la entidad administradora y la destinación final de los excedentes en bolsillos privados, podrían empeorar el panorama actual, a lo que se sumarían problemas legales, fiscales y sociales como consecuencia de la terminación del vínculo legal y reglamentario del personal que actualmente labora en la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. Bajo esta alternativa, la empresa privada también podría implementar políticas o estrategias propias del régimen común, facilitando un escenario finalista del régimen especial.

No obstante, podría resultar viable si se considera la flexibilidad y eficacia que tiene la empresa privada al asumir los procesos, aunado a la experiencia en el manejo de los recursos en lo referente a inversión, capitalización y sostenibilidad financiera.

3.3.2.1 Creación del Sistema y Fondo Especial de Asignación de Retiro y Pensión para la Fuerza Pública. En el marco de las iniciativas del Plan Nacional de Desarrollo “Legalidad con Equidad”, se propone la creación de un sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública, el cual busca centralizar normas, disposiciones, procedimientos y entidades relacionadas con el régimen especial prestacional de la misma, plasmado en proyecto de ley adjunto. Aunque el sistema vincula a las Fuerzas Militares, el desarrollo de esta alternativa se enfoca únicamente en la Policía Nacional teniendo en cuenta que las condiciones son diferentes.

En este orden de ideas, la Policía Nacional constituiría un subsistema materializado con una administradora del fondo de asignación de retiro y pensión, bajo la figura de empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente adscrita al Ministerio de Defensa Nacional.

El fondo constituye el núcleo del subsistema y tiene como propósito acumular reservas económicas para el pago de asignaciones de retiro futuras del personal uniformado de la Policía Nacional. Rostan et al. (2015) para que un fondo tenga los flujos de efectivo futuros esperados debe considerarse los modelos poblacionales (edad, salud, características físicas), salarial (contribuciones y tasas porcentuales) y de ahorro (acumulación de contribuciones e intereses).

Con base en lo anterior y teniendo en cuenta que no existen recursos para garantizar su funcionamiento, se presentan algunas alternativas para recaudar recursos y capitali-

zar, que pueden ser complementadas con la creación de tasas retributivas, constitución de capital de apertura comercial y financiera, donaciones, redireccionamiento de recursos y centralización de funciones y entidades, entre otros:

Opción 1: El Estado asume el 100% de las pensiones y asignaciones de retiro consolidadas actualmente y, gira al fondo de manera mensual tanto los aportes como empleador por cada policía activo y los recursos como estado garante.

Los aportes que realice cada funcionario activo tendrán como destino la subcuenta de asignación de retiro del fondo especial, recursos que no podrán ser destinados para el cumplimiento de otras obligaciones, sino que se ahorrarán y se invertirán en portafolios permitidos.

Opción 2: El Estado asume el 100% de las pensiones y asignaciones de retiro consolidadas actualmente y no gira al fondo los aportes de empleador por cada policía activo; sin embargo, los aportes de cada funcionario activo tendrán como destino la subcuenta de asignación de retiro del fondo especial recursos que ayudarán a capitalizar.

Opción 3: El Estado asume el 91.5% de las pensiones y asignaciones de retiro consolidadas actualmente y no gira al fondo mensualmente los aportes de empleador por cada policía activo. Los aportes de cada funcionario activo tendrán como destino el pago del 8.5% de las asignaciones de retiro consolidadas, lo que implicaría que no existan ahorros a la hora de que el funcionario consolide su asignación.

Opción 4: El Estado asumiría el 100% de las pensiones y asignaciones de retiro consolidadas actualmente y girará al fondo de manera mensual tanto los aportes como empleador por cada policía que ingrese al escalafón a partir de la vigencia de la reforma como de aquellos que hayan ingresado con anterioridad. Los aportes de dichos funcionarios activos tendrán como destino la subcuenta de asignación de retiro del fondo especial.

En cuanto a los rendimientos del fondo especial de asignación de retiro y pensión, se considera pertinente generar reservas a partir de los excedentes y rendimientos financieros y comerciales generados a partir de los siguientes rubros:

1. Los recursos provenientes de los aportes de los afiliados activos y con asignación de retiro.
2. Los recursos provenientes de los aportes del personal uniformado pensionado.
3. Los recursos del presupuesto General de la Nación que el Estado como empleador mensualmente gire para el personal uniformado que se incorpore a la Fuerza Pública de acuerdo con lo que se disponga en la ley.

4. Los recursos del presupuesto General de la Nación que el Estado mensualmente gire para el pago de asignaciones de retiro y pensiones del personal uniformado de la Fuerza Pública.
5. Los rendimientos financieros provenientes de las inversiones legalmente autorizadas.
6. Los excedentes de las operaciones financieras y comerciales que realicen las administradoras del fondo de pensión y asignación de retiro.
7. Los bienes y recursos obtenidos mediante cualquier título.
8. Los demás recursos que, mediante Ley, Decreto, Ordenanza o cualquier otra disposición se destinen para sostenibilidad financiera de los fondos.

Adicionalmente, se plantea la creación de una tasa retributiva sobre el certificado de que trata el artículo 183 de la ley 1801 de 2016 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, y el certificado de antecedentes judiciales expedidos por la Policía Nacional de Colombia, cuyo valor individual correspondería al veinticinco por ciento (25%) del salario mínimo diario legal vigente – SMDLV -, recursos que serán destinados para fortalecer el régimen de asignación de retiro.

3.3.3 Modelo de Pilares Fondo Especial de Asignación de Retiro y Pensión

El Fondo Especial de Asignación de Retiro y Pensión propuesto, es un modelo de pilares que surge de la necesidad de sostenibilidad económica y financiera del pasivo pensional de la Policía Nacional, principalmente en la modalidad de asignación de retiro.

En la actualidad, el sistema pensional en pilares es fuertemente aplicado. De acuerdo con los planteamientos de Villar et al. 2015, este sistema “consiste en tres estructuras complementarias que cubren componentes diferentes de los ingresos pensionales de la población que tiene capacidad de hacer contribuciones a lo largo de su vida laboral” (p. 179).

En Colombia, uno de los objetivos del régimen común está dirigido a extender la protección de vejez de la población bajo los conceptos de progresividad y cobertura, clasificándolos en varios grupos poblacionales: régimen de prima media con prestación definida, régimen de ahorro individual con solidaridad, fondo del magisterio y cobertura a través de políticas gubernamentales como el modelo BEPS , entre otros.

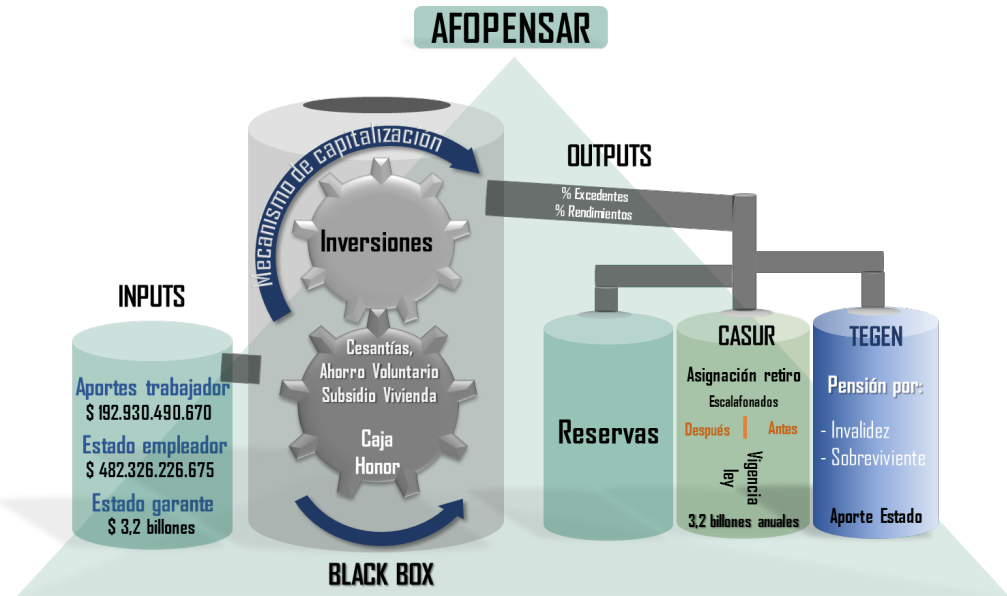
Para el modelo propuesto, se extrapoló el concepto de pilar, entendido no solo desde la clasificación poblacional o de cobertura , sino desde la función de soporte tanto económico como financiero que puede llegar a cumplir un pilar sobre la estructura,

representada en este caso por el pasivo pensional. Además, se implementó la expresión de “fondo especial”, entendiendo claramente que el objetivo es constituir un patrimonio autónomo y suficiente que garantice el pago de las obligaciones presentes y futuras para este régimen exceptuado.

El modelo está conformado por tres (3) pilares administrados por una entidad pública del orden nacional bajo la modalidad de empresa industrial y comercial del Estado denominada Administradora del Fondo Especial de Asignación de Retiro - AFOPENSAR.

Figura 20

Modelo de pilares para el manejo del pasivo pensional de la Policía Nacional de Colombia



El primer pilar, corresponde a “las entradas”, es decir, los principales dineros que la administradora tendrá que recaudar para la constitución del capital de apertura financiera y comercial, dentro de los cuales están: los aportes que deberá realizar el Estado bajo la doble figura de empleador y garante. Para el año 2018 los aportes bajo la figura de empleador fue cero (0), por tanto, se busca que a partir de la vigencia de la presente ley el Estado no solamente realice los aportes como garante (2,5 billones), sino que también inicie sus aportes como empleador. Estos aportes, serán mínimo el 12,5% cifra que correspondería por cada anualidad aproximadamente \$482.326.226.675 según la vigencia fiscal del año 2018, la cual debe ser ajustada anualmente de manera coherente con los ajustes salariales que se realicen y con la cantidad de afiliados aportantes.

A “las entradas” también pertenecen los aportes realizados por el personal activo, que para la vigencia 2018 alcanzó un valor de \$192.930.490.670, los cuales deben presentar un aumento. Para tal fin se propone establecer un aporte del 7,5% sobre las partidas computables, lo cual arrojaría una cifra anual de \$ 289.395.736.005; valor sujeto a los aumentos salariales. En este sentido, los aportes del trabajador, del Estado empleado y Estado garante podrán simultáneamente, constituir a partir de la vigencia del año 2020, el capital necesario de apertura financiera y comercial logrando cumplir con los pagos de las asignaciones consolidadas.

El segundo pilar, representado en los Black Box, y denominado también “mecanismo de capitalización” abarca las inversiones que deberá realizar la Administradora del Fondo Especial de Asignación de retiro y Pensión de la Policía Nacional -AFOPENSAR a partir de los recursos aportados por el Estado Empleador y por los trabajadores (personal activo) cifra que el primer año ascendería a \$ 675.256.717.345, con el fin de lograr el capital suficiente para respaldar el pasivo pensional futuro. De esta forma, se deberán establecer la condiciones necesarias que le permitan a AFOPENSAR autonomía de inversión y capitalización en portafolios de inversión con jerarquización del riesgo.

A este valor se adicionarán los recursos por concepto de cesantías e intereses, ahorros voluntarios y subsidio de vivienda que actualmente maneja la Caja Honor para la Policía Nacional. Al centralizar el manejo de estos recursos en cabeza de una filial de AFOPENSAR, se podrán destinar excedentes al sistema pensional una vez se realicen las apropiaciones para el subsidio de vivienda de los afiliados.

Frente a esto, Caja Honor según el balance presentado del año 2018 contaba con 393.203 afiliados, de los cuales 186.865 (47,5%) pertenecían a la Policía Nacional⁸ y los restantes distribuidos en tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). Tenía una utilidad operacional de 260.896 millones, activos por 6,8 billones y pasivos por 6,5 billones; apropiando \$201.481.000.000 para completar el valor necesario que garantice el pago de los subsidios de vivienda a quienes cumplen las cuotas necesarias de aportes.

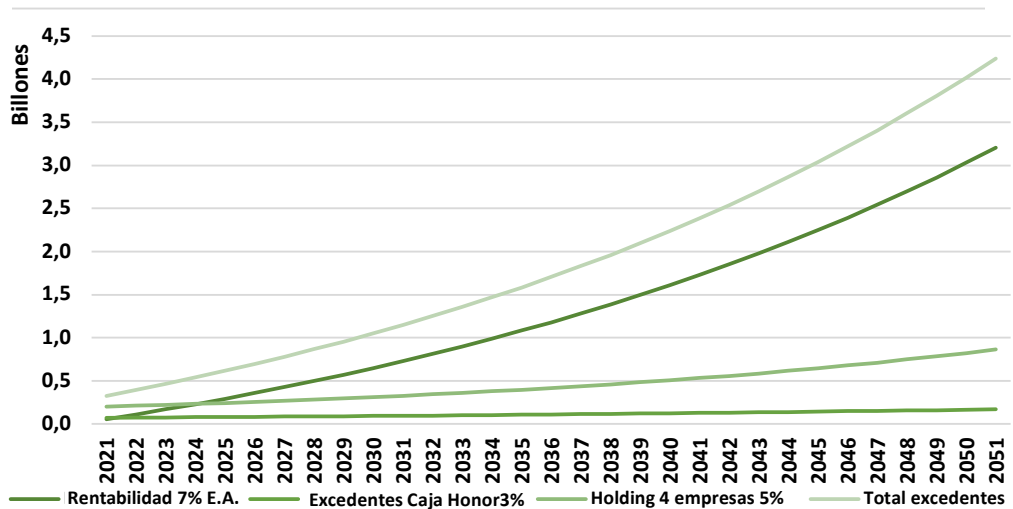
El mecanismo de capitalización corresponde a las distintas formas de ingresos que le permitirán al sistema de asignación de retiro y pensión, sostenibilidad económica y financiera; mediante la constitución de un capital de apertura financiera y comercial que permita realizar inversiones responsables y crear empresas subordinadas, así como acrecentar el patrimonio autónomo. Es necesario que a la constitución de empresas e inversión de capital, se antecedan estudios actuariales para la sostenibilidad financiera del Sistema Especial de Asignación de retiro y Pensión.

8. De éstos, 105.231 eran afiliados con clasificación de solución de vivienda y 81.634 afiliados por concepto de cesantías.

Una alternativa comercial es la constitución de una empresa de servicio logístico o de consultoría en seguridad, conformada por policías con asignación de retiro y pensión, fortaleciendo la política de unidad institucional y permitiendo que la profesión policial trascienda más allá del servicio activo. Por su parte, la alternativa financiera bajo la denominación de banco debe ser de carácter progresivo y podrá considerarse una vez se constituya el capital económico y logístico suficiente, además de dar cumplimiento a los requisitos legales.

En la Figura 21 se muestra un escenario con proyección de excedentes desde el año 2021, bajo el supuesto de que exista un holding de cuatro empresas con una rentabilidad inicial de \$ 200.000.000.000 sumada a la nueva entidad que haría las veces de Caja Honor para administrar los dineros de la Policía Nacional proyectando una ganancia inicial de \$70.000.000.000; asimismo, una rentabilidad sobre los ahorros tanto del Estado como del trabajador efectiva anual del 7%, lo cual, garantizaría al año 2036 una cobertura del 16% (1,7 billones) del valor total destinado al pago de asignación de retiro en esa vigencia (11 billones).

Figura 21
Proyección de rentabilidad y excedentes



En la Tabla 11, se puede observar con mayor detalle la evolución de excedentes, según las hipótesis planteadas.

El tercer pilar representa “las salidas” que corresponden a la distribución de excedentes y rendimientos en tres grandes subcuentas o pilares de menor nivel: de reserva o previsibilidad, de asignación de retiro y de pensión.

Tabla 11
Evolución de excedentes 2021 – 2036

Año	Total excedentes
2021	\$ 324.020.537.388
2022	\$ 392.301.896.271
2023	\$ 463.393.509.509
2024	\$ 537.412.157.277
2025	\$ 614.479.522.056
2026	\$ 694.722.396.659
2027	\$ 778.272.901.186
2028	\$ 865.268.709.294
2029	\$ 955.853.284.193
2030	\$ 1.050.176.124.779
2031	\$ 1.148.393.022.361
2032	\$ 1.250.666.328.431
2033	\$ 1.357.165.233.963
2034	\$ 1.468.066.060.740
2035	\$ 1.583.552.565.243
2036	\$ 1.703.816.255.631

La constitución de estas subcuentas está ligada a la demanda de establecer y diversificar las fuentes de ingresos con el fin de garantizar la finalidad según la naturaleza de cada una, también para construir pilares consistentes que permitan generar sostenibilidad financiera no solamente en el respaldo estatal, sino en la auto sostenibilidad y brindar un alivio a la carga fiscal en el ámbito pensional del régimen exceptuado de la fuerza pública.

La subcuenta de reserva o de previsibilidad constituye una alternativa para el pago de asignaciones de retiro y pensiones por un periodo máximo y racional de dos años, en situaciones extremas de afectación de la macroeconomía del país. Especialmente en escenarios como:

- Cuando el crecimiento anual del PIB, sea menor a menos cero puntos tres por ciento (-0.3%) y exista inestabilidad macroeconómica que afecte el pago de las asignaciones de retiro y pensiones.
- En estado de guerra exterior, siempre y cuando sobrevengan hechos que perturben en forma grave el orden económico del país y afecten el pago de pensiones y asignaciones de retiro.

- En estado de emergencia económica decretada por el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo prescrito por el artículo 215 de la Constitución Política, que no pueda ser conjurada mediante el uso de otros medios y que además afecte el pago de las asignaciones de retiro y pensiones.

El tope máximo de ahorro de la subcuenta de previsibilidad será alcanzado cuando los recursos disponibles permitan el pago de asignaciones de retiro y pensiones consolidadas por un periodo de dos años continuos, con la posibilidad de que se pueda invertir el 30% de los recursos de la subcuenta de previsibilidad para capitalización del mismo sistema.

La subcuenta de asignación de retiro estará constituida por los aportes del personal en servicio activo de la Policía Nacional cuyo valor deberá ser aumentado a mínimo el 7% sobre las partidas computables; los que de manera mensual gire el Gobierno Nacional a título de empleador y de Estado garante para el pago de asignaciones de retiro, el 80% de las netas utilidades, rendimientos y excedentes financieros y comerciales y los demás recursos que se destinen por la normatividad vigente. Esta subcuenta estará destinada al manejo de los recursos utilizados en el pago de asignaciones de retiro que actualmente son administrados por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

Por último, se constituirá la subcuenta de pensiones, centraliza la función pagadora que actualmente tiene la Policía Nacional para el pago de pensiones por invalidez o muerte, incluso los derivados como la sustitución. Este patrimonio seguirá siendo responsabilidad en un 100% del tesoro público debido a las características especiales de la profesión policial que determinan la fluctuación constante de muertes y disminución de la capacidad psicofísica; causales de derechos pensionales por vía directa o por línea sucesora. Para la vigencia 2018, la Policía Nacional pagó \$ 681.514.000.000 por estos conceptos.

En cuanto a la distribución de utilidades, rendimientos y excedentes financieros y comerciales que genere AFOPENSAR, se deberá realizar la siguiente destinación: el ochenta por ciento (80%) de las utilidades, rendimientos y excedentes financieros y comerciales de cada anualidad certificados por la junta directiva de AFOPENSAR a la subcuenta de asignación de retiro; el cinco por ciento (5%) a la subcuenta de previsibilidad (reserva) y el quince por ciento restantes (15%) para patrimonio de capitalización.

Esta alternativa con su respectivo modelo de pilares se operacionaliza en el proyecto de ley adjunto exclusivamente para la Policía Nacional. La mención de las Fuerzas Militares está dada por la necesidad de enfatizar que los modelos son independientes acorde a las condiciones y facultades de cada fuerza pero hacen parte del mismo sistema. De igual forma, para motivar la creación de un contenido complementario al presupuesto.

3.3.4 Evolución de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Esta alternativa, parte del modelo propuesto anteriormente y se complementa con el aprovechamiento de la experiencia, recursos, organización, normativa, bienes y talento humano que actualmente tiene CASUR. De igual manera, se requeriría un proyecto de ley que extienda el objeto social de la entidad, con el fin de asignar nuevas funciones y facultades, así como herramientas que habiliten la posibilidad de invertir financiera y comercialmente, con la posibilidad de constituir empresas subordinadas enfocadas a los servicios financieros, de seguridad y logística.

Además, es necesario autorizar el manejo de los recursos que actualmente se encuentran en Caja Honor por concepto de ahorros voluntarios, cesantías, intereses de cesantías y subsidio de vivienda de los miembros de la Policía Nacional. Para la constitución del capital de apertura financiera y comercial, se sugiere aunar esfuerzos a través de ejercicios donativos (internos y externos), centralización de recursos, bienes, excedentes y la participación del Gobierno Nacional mediante un único aporte correspondiente a por lo menos el 1% del presupuesto total ejecutado por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional en la vigencia 2018.

CONCLUSIONES

Los atributos del régimen especial de asignación de retiro justifican la existencia del mismo, y a su vez lo cataloga como un privilegio con obligaciones, y restricciones. En la actualidad tiene protección constitucional, ampara a la Fuerza Pública y Presidencia de la República y está respaldado económicamente por el tesoro de la Nación, situación que garantiza cierto grado de estabilidad. Aunque la Policía Nacional hace parte de la Fuerza Pública debido a su misión presenta características inéditas que justifican su vinculación al régimen especial de asignación de retiro tales como: disposición y disponibilidad para el servicio, vulnerabilidad profesional, arbitraje social y limitación de Derechos Humanos.

La sostenibilidad financiera y económica del régimen de asignación de retiro de la Policía Nacional, está representada por los recursos que gira el Estado y el aporte del personal activo para el pago por concepto de asignación de retiro. Tal como se define constitucionalmente, el Estado ha garantizado el pago a través del tiempo, aun cuando de manera anual incrementa notablemente. No obstante, las dinámicas económicas y políticas pueden conllevar a un futuro incierto, que requiere respuestas oportunas e inmediatas. Cabe señalar, que el desconocimiento de derechos adquiridos del personal con asignación de retiro promueve la instauración de demandas con resultado desfavorable para la CASUR, situación que afecta negativamente la sostenibilidad del régimen.

Ante este panorama, surgen desafíos normativos y económicos que difícilmente podrá asumir la institución de forma individual. Por esta razón, es necesario considerar la creación de un sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública que integre funciones, capacidades, entidades y recursos destinados para tal fin.

El propósito es contribuir al pago de asignación de retiro como se ha realizado históricamente en el mismo porcentaje e incluso más, de tal forma, que el porcentaje que aporta el Estado se mantenga; mediante la implementación de estrategias que no afecte las prerrogativas actuales que tienen los policías, lo cual implica tomar decisiones políticas e institucionales a corto, mediano y largo plazo. Desde esta perspectiva, se plantea la creación de un fondo basado en el concepto pilares, la centralización del manejo de los recursos y

funciones afines (pensión, cesantías, intereses de cesantías, subsidio de vivienda y ahorros voluntarios para vivienda), el establecimiento de una subcuenta de previsibilidad o de reservas y la constitución de un mecanismo de capitalización que permita asumir el pago de un porcentaje de las asignaciones de retiro de manera anual y gradual.

Las alternativas planteadas contienen desafíos normativos y económicos y están sujetas a disposiciones del Gobierno Nacional, necesidades institucionales y validación de expertos a partir de estudios actuariales. Por tal razón, cualquier reforma prestacional que se formule debe privilegiar la alineación de derechos y garantías constitucionales con el fin de evitar demandas futuras y pagos cuantiosos que afecten la sostenibilidad económica y financiera del pasivo pensional.

Recomendaciones

Para la Policía Nacional:

- Crear contenido doctrinal que exponga y profundice los fundamentos del Sistema Especial de Asignación de Retiro y Pensión para la Policía Nacional, con el fin de reconocer tanto los privilegios como las obligaciones que lo componen.
- Gestionar ante el Gobierno Nacional los aportes en calidad de empleador para asignación de retiro del personal uniformado que ingrese en futuras anualidades, los cuales junto con los aportes del trabajador (personal activo) podrían consolidar el patrimonio autónomo susceptible de inversiones financieras legalmente permitidas.
- Regular la relación de mando en la categoría de oficial y mandos del nivel ejecutivo con respecto al personal de base para lograr que el grupo poblacional que acceda a la asignación de retiro presente más funcionarios de grado inferior que superior en los diferentes niveles. Lo anterior, teniendo en cuenta que los grados superiores aumentan los pagos y en efecto el pasivo pensional.
- Fortalecer la identidad institucional y motivar la permanencia de los funcionarios que cumplen el tiempo de servicio en la institución, como estrategia para impactar transitoria y positivamente el pasivo pensional de la Policía Nacional. Las modalidades de retiro analizadas en la sección 3.2.1 podrían ser el punto de partida para encontrar las razones que justifican esta decisión y trabajar en ellas.
- Implementar un aplicativo tecnológico que recopile, organice y centralice la información relacionada con asignación de retiro, pensiones, cesantías y bonos pensionales, con el fin de formular estudios actuariales que faciliten la toma de decisiones y ejercer control en la ejecución de procedimientos al respecto.

- Impulsar ante el Gobierno Nacional y el Congreso de la República el proyecto de ley propuesto con el fin de que sea aprobado o en su defecto poner a consideración la sostenibilidad financiera del régimen de asignación de retiro.
- Conformar un equipo de trabajo institucional que analice la situación actual de incorporaciones, ascensos y asignación de retiro, así como la relación de mando en clave del pasivo pensional, para encontrar alternativas y opciones susceptibles de aplicarse conforme a las necesidades de convivencia y seguridad ciudadana.
- Impulsar la creación de una tasa retributiva por servicios causada por la certificación de la información del sistema nacional de medidas correctivas y por el certificado de antecedentes judiciales, la cual podría utilizarse como fuente de ingreso al modelo propuesto.

REFERENCIAS

- Beltrán, V., y Murillo, C. (2015). *Análisis de sostenibilidad financiera de la empresa CO-TEMCAR*. Universidad de Cartagena, Ed. <http://190.242.62.234:8080/jspui/bitstream/11227/2718/1/ANALISIS%20DE%20SOSTENIBILIDAD%20FINANCIERA%20DE%20LA%20EMPRESA%20COTECMAR.pdf>
- Camacho, P. D., Moreno, J. V., y Rincón, M. L. (2012). *Sostenibilidad financiera de la pensión de vejez en los regímenes pensionales, el caso colombiano*. Universidad La Colombia, Ed. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/6417/RinconMunoz-MonicaLiliana2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cook, T., & Reichardt, C. (2005). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Morata.
- Díaz, M. Y. (2017). La bioética: referente metodológico para la creación de cultura ciudadana en los colombianos frente a la labor del policía de vigilancia. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 9(1): 131-140. <https://doi.org/10.22335/rclct.v9i1.372>
- Duque, N. y Duque, S. (2016). El derecho fundamental a una pensión y el principio de sostenibilidad financiera: un análisis desde el régimen de prima media con prestación definida en Colombia. *Justicia Juris*, 12(1): 40-55. <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v12i1.886>
- García, L. (2012). Garantías pensionales del personal de la Policía Nacional. *Derecho y realidad*, (19): 93-106.
- García, L. Gómez, C. y Cortés Y. (2018). *El gobernante y la seguridad*. Policía Nacional de Colombia.
- Gilmartin, K. (2002). *Emotional survival for law enforcement: A guide for officers and their families*. E-S Press.
- Guillén, F. (2015). *Modelos de policía y seguridad*. [Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público].
- Hernández de Cos, P., Jimeno, J. F., y Ramos, R. (2017). *El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*. Eurosistema, Ed. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/17/Fich/do1701.pdf>
- Jiron, A. (2015). *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*. <http://www.fao.org/3/a-avs201s.pdf&ved=2ahUKEwjOnOyo4-3rAhVs-1lkKHwMsBcoQFjABegQIDRAC&usg=AOvVaw2dlAraQhHKvb1NwU2YjnAC>

- Lemus, E., Lambuley, S., y Medina, M. (2013). *Las asignaciones de retiro de la fuerza pública y su impacto en las finanzas del Estado*. En Contraloría General de la República (Ed.), *El sistema pensional colombiano: muchas reformas, pocas soluciones* (pp. 169-193). Imprenta Nacional.
- Maesoi, Y., y Barrera, M. (2014). *Inconsistencias normativas en la regulación de la asignación de retiro para la Policía Nacional*. [Trabajo de grado de especialización, Universidad Militar Nueva Granada, Facultad de Derecho].
- Ministerio de Defensa Nacional (2019). *Política marco de convivencia y seguridad ciudadana*.
- Nieto, H. (2017). *Análisis del sistema pensional en Colombia desde la metodología de rango reescalado (R/S) y la ley 1328 de 2009*. [Tesis de maestría. Universidad Santo Tomás, Facultad de Economía].
- Peláez, C. y Tamayo, C. (2016). *Análisis de los factores determinantes de la sostenibilidad del Sistema Pensional: una comparación entre Colombia y Chile*. [Trabajo de grado. EAFIT, Facultad de Derecho].
- Pérez, S. (2016). La sostenibilidad económica del sistema pensional en Colombia. *Justicia Juris*, 12 (1); 78-85. <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v12i1.889>
- Rodríguez, G. J. (2015). *La asignación de retiro en el régimen prestacional de la Policía Nacional*. Universidad Militar Nueva Granada, Ed. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13884/Asignaci%F3n%20de%20retiro.pdf;jsessionid=7C-D4800567B29E73FB07010BC4FCA84C?sequence=2>
- Rostan, P., Belhachemi, R. & Rostan, A. (2015). Appraising the Financial Sustainability of a Pension System with Signal Processing. *Estudios de economía aplicada*, 33(1): 801-816.
- Sánchez, N. (2014). *El problema de las pensiones en Colombia*. Universidad Militar Nueva Granada, Ed. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12784/El%20problema%20de%20las%20pensiones%20en%20Colombia.pdf%3Bjsessionid%3D3DE833F643EEE1F11D1B7D95CBAEC5EDD1?sequence=1>
- Sánchez, R. M. (2008). La crisis del sistema pensional colombiano. Análisis de cobertura y críticas a las fallidas reformas. *Ensayos de economía*, 12; 135-164.
- Suárez, J. J. (2011). Régimen pensional y de asignación de retiro de la fuerza pública: un régimen especial sin beneficios. *Jurídicas CUC* 7 (1); 225-242.
- Ulloa, D. (2015). *Reajuste de las asignaciones de retiro de los miembros de la fuerza pública a través de la jurisprudencia nacional*. Universidad Santo Tomás, Ed. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2006/Ulloadiana2015.pdf?sequence=1>
- Uwe, F. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Villar, L., Forero, D., y Becerra, A. (2015). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones Latinoamericanos*. (S. A. Management, Ed.) <https://vdocuments.mx/download/estudio-de-pensiones-2014-tomo-ii>

REFERENCIAS LEGALES

- Acto legislativo 01 de 2005. Por el cual se adiciona el artículo 48 de la constitución Política. 25 de julio de 2005. D.O. No. 45980.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 48. 53. 123. 218. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Consejo de Estado. Contencioso Administrativo, sección segunda. Sentencia 00543-00, C.P. César Palomino Cortés; 03 de septiembre de 2018.
- Consejo de Estado. Contencioso Administrativo, sección segunda. Sentencia 00081, C. P. Rafael Francisco Suárez Vargas; 15 de febrero de 2018.
- Consejo de Estado. Contencioso Administrativo, sección segunda. Sentencia 2005-06794, C.P. Bertha Lucia Ramírez de Páez; 04 de julio de 2013.
- Consejo de Estado. Contencioso Administrativo, sección segunda. Sentencia 1074-07, C.P. Alfonso Vargas Rincón; 12 de abril de 2012.
- Consejo de Estado. Contencioso Administrativo, sección segunda. Sentencia 1240-2004, M.P. Alberto Arango Mantilla; 14 de febrero de 2007.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Proceso 17001233300020150002601, C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas; 17 de octubre de 2018.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil: 6 de mayo de 2004).
- Corte Constitucional. Expediente D-559, M.P. Carlos Gaviria Díaz; 22 de septiembre de 1994. Declaración Universal de los Derechos Humanos (Organización de Naciones Unidas 10 de diciembre de 1948).
- Decreto 754 de 2019. Por la cual se fija el régimen de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, que ingreso al escalafón por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004. 30 de abril de 2019. D.O. No. 50940
- Decreto 1157 de 2014. Por el cual se fija el régimen de asignación de retiro a un personal de la Policía Nacional y de pensión de invalidez para el personal uniformado de la fuerza pública. 25 de junio de 2014. D.O. No. 49193
- Decreto 2785 de 2013. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 261 de la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995. 29 de noviembre de 2013. D.O. No. 48989.
- Decreto 1858 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. 06 de septiembre de 2012. D.O. No. 48545.

- Decreto 4433 de 2004. Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. 31 de diciembre de 2004. D.O. No. 45778.
- Decreto 1019 de 2004. Por el cual se modifica la estructura de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones. 02 de abril de 2004. D.O. No. 45509.
- Decreto 2070 de 2003. Por medio del cual se reforma el régimen pensional propio de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. 28 de julio de 2003. D.O. No. 45262.
- Decreto 1796 de 2000. Por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la discapacidad labora, y aspectos sobre incapacidades, inseminaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la fuerza pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la ley 100 de 1993. 14 de septiembre de 2000. D.O. No. 44161.
- Decreto 1252 de 2000. Por el cual se establecen normas sobre el régimen pensional de los empleados públicos, loa trabajadores oficiales y los miembros de la Fuerza Pública. 06 de julio de 2000. D.O. No. 44070.
- Decreto 1091 de 1995. Por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto 132 de 1995. 27 de junio de 1995. D.O. No. 41907.
- Decreto 823 de 1995. Por el cual se expide el Estatuto Interno de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, adoptado por Acuerdo 01 del 11 de enero de 1995. 18 de mayo de 1995. D.O. No. 41853.
- Decreto 1029 de 1994. Por el cual se emite el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional. 23 de mayo de 1994. D.O. No. 41366.
- Decreto 2725 de 1993. Por el cual se aprueba el Acuerdo número 040de 1993, que establece la Estructura Interna y se determinan las funciones de las dependencias de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. 31 de diciembre de 1993. D.O. No. 41161.
- Decreto 1214 de 1990. Por el cual se reforma el Estatuto de carrera y el Régimen prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional. 08 de junio de 1990. D.O. No. 39406.
- Decreto 1213 de 1990. Por la cual se reforma el Estatuto de Agentes de la Policía Nacional. 08 de junio de 1990. D.O. No. 39406
- Decreto 1212 de 1990. Por el cual se reforma el Estatuto del personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional. 08 de junio de 1990. D.O. No. 39406
- Decreto 1211 de 1990. Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares. 08 de junio de 1990. D.O. No. 39406.
- Decreto 094 de 1989. Por medio del cual se reforma el estatuto de la capacidad sicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones del personal de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Soldados, Grumetes, Agentes, Alumnos de las Escuelas de Formación y personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional. 11 de enero de 1989. D.O. No. 38651

- Decreto 2531 de 1987. Por el cual se aprueba un acuerdo de la CAJA DE Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. 31 de diciembre de 1987. D.O. No. 38170.
- Decreto 1774 de 1985. Por el cual se aprueba el Acuerdo número 011 de 1985 30 de mayo de la Junta Directiva de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. 24 de julio de 1985. D.O. No. 37075.
- Decreto 2003 de 1984. Por el cual se modifican algunas disposiciones de Decreto-ley 2343 de 1971, reorgánico de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. 12 de septiembre de 1984. D.O. No. 36743.
- Decreto 2343 de 1971. Por el cual se reestructura la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. 05 de febrero de 1972. D.O. No. 33511.
- Decreto 1897 de 1969. Por el cual se aprueban los Estatutos de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. 12 de noviembre de 1969.
- Decreto 2728 de 1968. Por la cual se modifica el régimen de prestaciones sociales por retiro o fallecimiento del personal de soldados y grumetes de las Fuerzas Militares. 26 de febrero de 1969. D.O. No. 32721.
- Decreto 3075 de 1955. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 09 de 1979 y se dictan otras disposiciones. 31 de diciembre de 1997. D.O. No. 43205.
- Decreto 782 de 1955. Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 25 de 1992 y 133 de 1994. 12 de mayo de 1995. D.O. No. 41846.
- Decreto 417 de 1955. Por el cual se declara la liquidación y disolución de la Caja de Protección Social de las Fuerzas Policía, se crea la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas de Policía, y se dictan otras disposiciones. 07 de marzo de 1955. D.O. No. 28701.
- Decreto 3518 de 1949. Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional. 10 de noviembre de 1949. D.O. No. 27163.
- Decreto 475 de 1938. Por el cual se reorganiza la Caja de Auxilios de la Policía Nacional, que en lo sucesivo se denominará Caja de Protección Social de la Policía Nacional. 07 de abril de 1938. D.O. No. 23748.
- Decreto 1988 de 1927. Por la cual se adiciona y reforma el Decreto número 1988 de 1927, referente a la Caja de Auxilios de la Policía Nacional. 31 de mayo de 1930. D.O. No. 21403.
- Decreto de 1533 de 1924. Pro la cual se reorganiza la Caja de Recompensas de la Policía Nacional. 24 de septiembre de 1924. D.O. No. 19709.
- Decreto 784 de 1912. Por la cual se reorganiza la Caja de Gratificaciones de la Policía Nacional. 17 de agosto de 1912. D.O. No. 14669.
- Decreto 711 de 1906. Por el cual reorganiza el Cuerpo de Policía Nacional. 25 de junio de 1906. D.O. No. 12678.
- Decreto 890 de 1896. Por el cual se organiza el Cuerpo de Policía Nacional. 07 de noviembre de 1904. D.O. No. 12208.
- Decreto 10 de 1896. Por cual se reforma el Decreto 1000 de 1891. 08 de febrero de 1896. D.O. No. 9943.
- Ley 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 29 de julio de 2016. D.O. No. 49949.
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. 16 de junio de 2011. D.O. No. 48102.
- 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. 30 de diciembre de 2004. D.O. No. 45777.
- Ley 797 de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la LEY 100 DE 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. 29 de enero de 2003. D.O. No. 45079.
- Ley 447 de 1998. Por la cual se establece pensión vitalicia y otros beneficios a favor de parientes de personas fallecidas durante la prestación del servicio militar obligatorio y se dictan otras disposiciones. 23 de julio de 1998. D.O. No. 43345.
- Ley 238 de 1995. Por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. 26 de diciembre de 1995. D.O. No. 42162.
- 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 denominada “Nivel Ejecutivo”, modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética y evaluación y clasificación y normas de la Carrera Profesional de Oficiales, Suboficiales y Agentes. 13 de enero de 1995. D.O. No. 41676.
- Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. 23 de diciembre de 1993. D.O. No. 41148.
- Ley de 1993. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República. 12 de agosto de 1993. D.O. No. 40987.
- Ley 4 de 1992. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la constitución política. 18 de mayo de 1992. D.O. No. 40451.
- Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Resolución 217 A (III) del 10 de diciembre*. París: Francia.

ANEXO 1

Propuesta sistema especial de asignación de retiro y pensión de la fuerza pública

La siguiente propuesta pone a consideración del Gobierno Nacional y del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley que crea el Sistema Especial de Asignación de Retiro y Pensión de la fuerza pública, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el Acto Legislativo 01 que reformó el artículo 48 de la Constitución Política y en desarrollo de postulados constitucionales que informan el sistema de asignación de retiro y pensiones de la fuerza pública como (i) la sostenibilidad económica y financiera del sistema pensional, (ii) eficiencia, y (iii) solidaridad.

El proyecto de ley se orienta a la organización de esquemas de atención frente a riesgos socialmente relevantes y bienestar de los miembros de la fuerza pública a través de la integración de diversos componentes de asignación de retiro y pensiones, cesantías y subsidio de vivienda de la fuerza pública con el propósito de velar por su sostenibilidad y estabilidad financiera.

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2019

“Por medio del cual se crea el sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

CAPÍTULO I

GENERALIDADES DEL SISTEMA ESPECIAL DE ASIGNACIÓN DE RETIRO Y
PENSIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto crear el sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública y asegurar su sostenibilidad y estabilidad financiera.

Sustentación: el proyecto de ley se orienta a la integración de los diversos sistemas de cobertura de riesgo socialmente relevantes del régimen exceptuado de la fuerza pú-

blica, con el objeto de coordinar los sistemas de intervención, los canales de financiación y sostenibilidad, así como la disciplina normativa del régimen especial.

Artículo 2°. Alcance. La presente Ley se aplicará al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como al personal civil de la fuerza pública que a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley se encuentre pensionado por la Caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional (CASUR), Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL), Tesorería General de la Policía Nacional (TEGEN) y Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional.

Sustentación: el ámbito de aplicación subjetiva del proyecto de ley está orientado a la totalidad de los miembros de la fuerza pública, incluyendo al personal civil con derechos pensionales consolidados de conformidad con la normativa anterior a la entrada en vigor del Sistema Integral de Seguridad Social en Pensiones contemplado en la Ley 100 de 1993.

El personal civil vinculado a la fuerza pública bajo el régimen del Sistema Integral de Seguridad Social en Pensiones seguirá gozando de la afiliación y cobertura amparada por aquél.

Artículo 3°. Principios. El Sistema de Asignación de Retiro y Pensión para las Fuerzas Militares y Policía Nacional estará orientado por los siguientes principios:

- a) **Principio de universalidad:** Es la garantía de comprensión en el amparo de la cobertura de asignaciones de retiro y pensiones para la totalidad de los miembros de la Policía Nacional.
- b) **Principio de solidaridad:** Es la ayuda intra e intergeneracional, de los sanos con las personas con discapacidad bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.
- c) **Principio de sostenibilidad financiera:** Es la mejor administración de los recursos para la viabilidad financiera de acuerdo con su capacidad económica y todos aquellos recursos que contribuyan a su sostenibilidad.
- d) **Principio de eficiencia:** Es la reducción de costos del sistema mutual y la administración técnica y especializada en recursos del sistema pensional.
- e) **Principio de unidad:** Es la unificación administrativa, a fin de promover la eficiencia y reducir los costos.
- f) **Garantía para el pago de mesadas:** Siempre que el equilibrio económico de los fondos especiales no lo permita, el tesoro público garantizará el pago de las mesadas

pensionales y de asignación de retiro para los miembros de la fuerza pública acreedores a dichos derechos.

- g) **Principio de autonomía administrativa y presupuestal:** Es la posibilidad que tienen las administradoras de los patrimonios, de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal.

Sustentación: los mandatos de optimización que gobiernan el Sistema Especial de Asignación de Retiro y Pensión para la fuerza pública, constituyen los criterios de interpretación e integración en la aplicación de las normas que disciplinan este régimen especial debiéndose descartar ámbitos de aplicación e interpretación contradictorios de aquellos, sin perjuicio de los principios contenidos en el ordenamiento superior en las materias aplicables.

Artículo 4°. Respeto de derechos adquiridos. Se respetarán los derechos, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos, establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, para quienes hayan cumplido los requisitos para acceder a una asignación de retiro o pensión, o se encuentren como beneficiarios de la asignación, invalidez, sobrevivientes.

Sustentación: conforme en lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, el presente proyecto de ley no pretende alterar o modificar situaciones jurídicas consolidadas respetando el postulado de derechos adquiridos en materia pensional.

Tampoco pretende constituir una reforma paramétrica en materia de requisitos de causación y monto de los beneficios del régimen especial.

Artículo 5°. Sistema Especial de Asignación de Retiro y Pensión de la Fuerza Pública: El sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública, estará conformado por el fondo de asignación de retiro y pensión para las Fuerzas Militares y el fondo de asignación de retiro y pensión para la Policía Nacional; además, por las normas y procedimientos que regulan la materia y por las entidades y recursos dispuestos por esta ley o aquellos que se incorporen normativamente en el futuro.

Sustentación: Conforme al principio de unidad, el proyecto de ley articula la orientación de los diversos sistemas de cobertura de riesgos sociales del régimen especial de la fuerza pública manteniendo el ejercicio de autonomía en la administración de los recursos de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional.

Artículo 6°. Créase de manera independiente para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, dos Fondos Especiales de Asignación de Retiro y Pensión, que tendrá como mínimo las subcuentas de asignación de retiro, pensión, previsibilidad y cesantías.

Créase tanto para el fondo de las Fuerzas Militares como para el de la Policía Nacional, una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, encargada de administrar los recursos, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

Parágrafo: Autorícese a las administradoras de los Fondos Especiales de Asignación de Retiro y Pensión de la fuerza pública, para que, con todas las garantías legales y gestión del riesgo en los portafolios de inversiones, realicen las mismas operaciones e inversiones financieras autorizadas para los patrimonios pensionales.

Autorícese la realización de operaciones e inversiones comerciales con el patrimonio que se constituya para tal fin, lo que incluye la creación de empresas o entidades financieras subordinadas que permitan auto capitalizar los recursos destinados al pago de asignación de retiro y la constitución de reservas.

Sustentación: el proyecto de ley busca la creación de dos fondos pensionales con su respectiva administradora, uno para las Fuerzas Militares y otro para la Policía Nacional; entendiendo el concepto de fondo desde la constitución de un patrimonio que garantice a mediano y largo plazo la sostenibilidad financiera del régimen especial de asignación de retiro y pensión para la fuerza pública.

Respecto a las administradoras, el proyecto de ley las faculta para que tengan la capacidad de invertir en portafolios de inversiones autorizados, respetando los criterios de riesgo admisibles para el sistema pensional.

Asimismo, las habilita para la constitución de un capital con potencialidad de inversión en los ámbitos comercial y financiero que permita a largo plazo el incremento de su patrimonio y asumir gradualmente un porcentaje mayor en la responsabilidad del pago de la asignación de retiro y las sustituciones.

Artículo 7°. Recursos. Los recursos de los fondos de asignación de retiro y pensión para la fuerza pública estarán conformados por:

- 1) Los recursos provenientes de los aportes de los afiliados activos y con asignación de retiro, así como los de beneficiarios por sustitución.
- 2) Los recursos provenientes de los aportes del personal uniformado pensionado, así como los de beneficiarios por sustitución y por pensión de sobreviviente.

- 3) Los recursos del presupuesto general de la Nación que el Estado como empleador mensualmente gire para el personal uniformado que se incorpore a la fuerza pública de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- 4) Los recursos del presupuesto general de la Nación que el Estado mensualmente gire como garante para el pago de asignaciones de retiro y pensiones del personal uniformado de la fuerza pública.
- 5) Los rendimientos financieros provenientes de las inversiones legalmente autorizadas.
- 6) Los excedentes de las operaciones financieras y comerciales que realicen las administradoras de los fondos de asignación de retiro y pensión de la fuerza pública.
- 7) Los bienes y recursos obtenidos mediante cualquier título.
- 8) Los demás recursos que, mediante Ley, Decreto, Ordenanza o cualquier otra disposición se destinen para la sostenibilidad financiera de los fondos.

Sustentación: el proyecto de ley enlista en forma enunciativa las fuentes de financiación que permitirán la sostenibilidad financiera de los fondos, habilitando la posibilidad de incluir otras fuentes de ingresos.

Artículo 8° Inhabilidades e incompatibilidades. Los miembros de la Junta Directiva de las administradoras de los fondos especiales de asignación de retiro y pensión de la fuerza pública estarán sometidos al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades vigente.

Sustentación: El proyecto de ley incorpora un mandato específico de respeto de las reglas de gobierno corporativo orientadas a la transparencia y diligencia debida de los recursos asignados al sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública.

Artículo 9°. Integración de funciones y recursos: Créase la Administradora del Fondo Especial de Asignación de Retiro y Pensión de la Policía Nacional denominada AFOPENSAR, con el objeto de integrar, organizar y articular los recursos definidos en la presente ley, así como garantizar su sostenibilidad financiera.

Parágrafo 1. Los recursos, bienes, derechos y obligaciones de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – CASUR, los recursos asignados a la Policía Nacional para el pago de pensiones por invalidez, sustitución y sobreviviente y los que reposan en Caja Honor por concepto de cesantías, ahorro voluntario y subsidio de vivienda de los miembros de la Policía Nacional, se integrarán en las subcuentas correspondientes,

de la Administradora del Fondo Especial de Asignación de retiro y Pensión de la Policía Nacional – AFOPENSAR.

Las funciones legalmente adscritas a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - CASUR, a la Caja Honor en lo que respecta al manejo de recursos de los funcionarios de la Policía Nacional y las que tiene la Policía Nacional relacionadas con el pago de pensiones por invalidez y sobreviviente, sustituciones, cuotas partes y bonos pensionales, una vez la presente ley cobre vigencia, serán asumidas por la Administradora del Fondo Especial de Asignación de Retiro y Pensión para la Policía Nacional - AFOPENSAR.

Parágrafo 2. El Fondo Rotatorio de la Policía Nacional – FORPO hará parte del portafolio de empresas subordinadas e inversiones que tendrá AFOPENSAR para sostenibilidad económica y financiera; por tanto, las utilidades y excedentes financieros y comerciales que FORPO genere anualmente, a más tardar el último día hábil del mes de febrero de la siguiente anualidad serán girados y destinados a las subcuentas de asignación de retiro y previsibilidad administrada por AFOPENSAR, en los porcentajes establecidos.

Sustentación: el proyecto de ley propone la creación de una administradora específica para la Policía Nacional que incorpora las funciones legalmente asignadas a CASUR, con el fin de apropiar el know how en el pago de prestaciones y estructura administrativa de la gestión de recursos, para su evolución hacia una administración técnica aumentando su ámbito de acción.

De la misma forma, se busca que los recursos generados por el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional sean reorientados como fuente complementaria de financiación al Fondo especial de asignación de retiro y Pensión de la Policía Nacional.

Artículo 10°. La Administradora del Fondo Especial de Asignación de Retiro y Pensión para la Policía Nacional AFOPENSAR tendrá como mínimo la siguiente estructura, sin perjuicio de ser modificada o ajustada de acuerdo con las necesidades y dinámicas de su naturaleza jurídica.

- Junta directiva
- Director ejecutivo
- Gerencia de prestaciones sociales, cuya función será administrar las subcuentas de pensiones, asignación de retiro, previsibilidad, y de cesantías y subsidio de vivienda.
- Gerencia administrativa
- Gerencia de planeación
- Gerencia de inversiones

Parágrafo. La junta directiva estará compuesta por el Ministro de Defensa Nacional, Ministro de Hacienda, Director General de la Policía Nacional de Colombia y cuatro (4) profesionales, conformando un número impar de siete (7) personas para facilitar la toma de decisiones.

Los cuatro (4) profesionales serán nombrados por el presidente de la República, de candidatos presentados por el Ministro de Hacienda y que cumplan altos estándares de idoneidad y experiencia en el manejo de recursos pensionales.

Sustentación: Propone una organización de gobierno corporativo técnico en la administración financiera de recursos incorporando estándares de debida diligencia, gestión de riesgos y portafolio de inversiones de acuerdo con las reglas de gestión de recursos financieros.

Artículo 11°. Patrimonio de AFOPENSAR: El patrimonio de la Administradora del Fondo Especial de Asignación de Retiro y Pensión para la Policía Nacional -AFOPENSAR, estará constituido por:

- a) Los recursos de las subcuentas capitalizadas de:
Asignación de retiro,
Pensiones por invalidez y sobreviviente,
Cesantías, ahorro voluntario y subsidio de vivienda.
Previsibilidad,
- b) Los recursos y bienes de capitalización, conformados por:
Los bienes actuales y aquellos que adquiriera en el futuro a cualquier título.
Los recursos que generen los bienes,
Las utilidades, rendimientos y excedentes de las inversiones y operaciones comerciales y financieras,
Las cesiones, donaciones o contribuciones.
Los demás recursos o bienes que, mediante Ley, Decreto, Ordenanza o cualquier otra disposición, se destinen para la sostenibilidad financiera del fondo.

Parágrafo. Los recursos para sostenimiento de AFOPENSAR serán los establecidos en la normatividad vigente para la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

Sustentación: Para que el Fondo especial de asignación de retiro y pensión sea sostenible, se requiere compartimentar las subcuentas constituidas partiendo del nivel de previsibilidad que cada una pueda llegar a tener, así como la destinación, administración o inversión específica de estos recursos y crear un componente de capitalización que permita incrementar gradualmente su patrimonio con el objeto de garantizar la

realización del principio de sostenibilidad financiera del régimen pensional exceptuado de la fuerza pública.

Artículo 12°. Recursos de las subcuentas de AFOPENSAR. La subcuenta de asignación de retiro estará constituida por los aportes del personal en servicio activo de la Policía Nacional, los que de manera mensual gire el Gobierno Nacional a título de empleador y de Estado garante para el pago de asignaciones de retiro, los destinados por concepto de utilidades, rendimientos y excedentes financieros y comerciales y los demás recursos que se destinen por la normatividad vigente.

La subcuenta de pensiones estará constituida por los recursos que gire el Gobierno Nacional por concepto de pensión de invalidez, sobreviviente y sustitución pensional.

La subcuenta de cesantías, ahorro voluntario y subsidio de vivienda estará constituida por los recursos que por estos conceptos reposan en Caja Honor, así como los que se causen a partir de la vigencia de la presente ley.

La subcuenta de previsibilidad estará constituida por los recursos que se destinen para tal fin.

Parágrafo 1. AFOPENSAR, a partir del quinto año de funcionamiento asumirá gradualmente en proporción a los recursos disponibles en la subcuenta de asignación de retiro para el pago de éstas sin sobrepasar el veinte por ciento (20%) de las obligaciones totales.

Parágrafo 2. El tope máximo de ahorro de la subcuenta de previsibilidad será alcanzado cuando los recursos disponibles permitan el pago de asignaciones de retiro y pensiones consolidadas por un periodo de dos años continuos.

La administradora AFOPENSAR podrá invertir el 30% de los recursos de la subcuenta de previsibilidad para capitalización.

Parágrafo 3. El pago de los bonos y las cuotas partes pensionales seguirá siendo responsabilidad del Gobierno Nacional.

Sustentación: La constitución de estas subcuentas, está ligada a la demanda de establecer y diversificar las fuentes de ingresos, con el fin de garantizar su finalidad según la naturaleza de cada subcuenta, estableciendo pilares sólidos, que permitan soportar la sostenibilidad no solamente en el respaldo estatal, sino en la auto sostenibilidad y brindar un alivio a la carga fiscal en el ámbito pensional del régimen exceptuado de la fuerza pública.

Artículo 13°. Créase una tasa retributiva de servicios, que se causará por la certificación de la información que trata el artículo 184 de la ley 1801 de 2016 o las normas que lo modifiquen o sustituyan, y por el certificado de antecedentes judiciales, expedidos por la Policía Nacional de Colombia, cuyo valor individual corresponde al veinticinco por ciento (25%) del salario mínimo diario legal vigente - SMDLV.

Los recursos de que trata el presente artículo se giraran de manera mensual, a la subcuenta de asignación de retiro.

Parágrafo. El Director General de la Policía Nacional establecerá mediante resolución, los mecanismos para el pago de dicha tasa y señalará las condiciones de tiempo, modo y lugar para su cancelación, recaudo y transferencia a la subcuenta de asignación de retiro de AFOPENSAR.

Sustentación: Esta tasa retributiva es una fuente de ingreso complementaria, que se puede implementar a partir de la gestión y administración de la información contenida en las bases de datos del Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas de la Policía Nacional y de antecedentes judiciales realizada por la Policía Nacional, lo que demanda la necesidad de modificar la Ley 1238 de 2008 que trata sobre la gratuidad de los antecedentes judiciales, respetando los principios tributarios de legalidad, equidad y proporcionalidad.

Artículo 14°. Monto de las cotizaciones. A partir de la vigencia de la presente ley, se efectuarán los siguientes aportes a la subcuenta de asignación de retiro:

- a. El Estado girará por concepto de aportes como empleador del personal uniformado de la Policía Nacional que ingrese al escalafón, los porcentajes que se indican a continuación:
 - Sobre las partidas computables que corresponden en cada caso, un aporte mensual del doce por ciento (12%).
 - El monto que corresponda por la fijación salarial anual de los miembros de la Policía Nacional.
- b. Quien ingrese al escalafón después de entrada en vigor la presente ley, aportará el siete (7%) de las partidas computables, así mismo, un cuarenta por ciento (40%) del primer sueldo básico por concepto de afiliación, y demás aportes de que traten las normas aplicables al régimen especial de la Policía Nacional.

Parágrafo. El personal en servicio activo de la Policía Nacional realizará los aportes establecidos en la normatividad vigente.

Sustentación: Los distintos modelos pensionales requieren la constitución de patrimonios que puedan ser invertidos de manera responsable con el fin de obtener una utilidad que acrescente los recursos necesarios para respaldar una asignación de retiro, en este contexto es imperativo que el Estado asuma su función de empleador girando de manera mensual los valores correspondientes.

Además, requiere que cada afiliado realice un aporte proporcional a la expectativa de beneficio, logrando constituir un equilibrio entre lo aportado por el Estado empleador y por el trabajador bajo el principio de corresponsabilidad en la contribución para la financiación del sistema exceptuado de la fuerza pública.

Artículo 15° Capital de apertura financiera y comercial: Para la constitución del capital de apertura financiera y comercial, AFOPENSAR en coordinación con la Policía Nacional, implementará un mecanismo de donación en el que se vinculen los diferentes sectores sociales, personal activo de la Policía Nacional y de asignación de retiro y pensión.

El Gobierno Nacional aportará para el mismo capital y por única vez, el cero punto cinco por ciento 0,5% sobre el presupuesto ejecutado por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional CASUR, en la anualidad inmediatamente anterior a la vigencia de la presente ley.

Sustentación: El proyecto de Ley estructura el Fondo AFOPENSAR como una oportunidad real de fortalecer tanto financiera como comercialmente el Fondo Especial de Asignación de Retiro para la Policía Nacional, que se fundamenta en la constitución de un capital robusto, que pueda ser invertido de manera autónoma en los diferentes portafolios de inversión y en la constitución de empresas o de entidades financieras respetando los parámetros de gestión de riesgos, bajo el postulado sin capital no hay inversión y sin inversión no hay ganancias.

Artículo 16° Ingresos especiales. El 10% de los recursos que ingresen anualmente a la Policía Nacional por concepto de servicios especiales de Policía serán girados a la subcuenta de asignación de retiro.

Sustentación: Dentro del fondo, es fundamental habilitar varias fuentes de ingresos que le garanticen sostenibilidad financiera al modelo, de esta manera se pretende reorientar un porcentaje de los ingresos por concepto de servicios especiales de Policía al fondo, materializando de esta manera el compromiso y aporte institucional para la

realización de la viabilidad financiera del pago de las asignaciones de retiro del régimen exceptuado de la fuerza pública.

Artículo 17°. Distribución de utilidades, rendimientos y excedentes financieros y comerciales. El ochenta por ciento (80%) de las utilidades, rendimientos y excedentes financieros y comerciales de cada anualidad certificados por la junta directiva de AFOPENSAR, se destinarán a la subcuenta de asignación de retiro; el cinco por ciento (5%) a la subcuenta de previsibilidad y el quince por ciento restantes (15%) para patrimonio de capitalización.

Sustentación: Se debe establecer desde el principio, reglas claras en cuanto a la destinación de las utilidades o excedentes generados por el mecanismo de capitalización. Teniendo en cuenta que el propósito es en el largo plazo, asumir gradualmente un porcentaje superior en el pago de asignación de retiro, la destinación principal está dirigida a la subcuenta de tal objeto. Así mismo, desde el enfoque de multisoporte es pertinente contribuir a otras subcuentas que indirectamente la beneficien.

Artículo 18°. Gradualidad para la ejecución de recursos de la subcuenta de previsibilidad. Los recursos de la subcuenta de previsibilidad podrán ser gradualmente efectivos para el pago de asignación de retiro y pensión de los uniformados de la Policía Nacional, en los siguientes casos:

- Cuando el crecimiento anual del Producto Interno Bruto – PIB, sea menor a menos cero puntos tres por ciento (-0.3%) y exista inestabilidad macroeconómica que afecte el pago de las asignaciones de retiro y pensiones.
- En estado de guerra exterior, siempre y cuando sobrevengan hechos que perturben en forma grave el orden económico del país y afecten el pago de pensiones y asignaciones de retiro.
- En estado de emergencia económica decretada por el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo prescrito por el artículo 215 de la Constitución Política, que no pueda ser conjurada mediante el uso de otros medios y que además afecte el pago de las asignaciones de retiro y pensiones.

Parágrafo. En caso de no presentarse los escenarios anteriormente descritos y la subcuenta de previsibilidad alcance los recursos necesarios para garantizar el pago de las asignaciones de retiro y pensiones por un periodo de dos años continuos, el porcentaje de los recursos que trata el artículo 17 de la presente ley para la subcuenta de previsibilidad, se asignarán al patrimonio de capitalización.

Sustentación: La subcuenta de previsibilidad constituye una alternativa para el pago de asignaciones de retiro y pensiones por un periodo máximo y racional de dos años, en situaciones extremas de afectación de la macroeconomía del país y por consiguiente, el pago de éstas. Esta subcuenta establece por otra parte, ante la ausencia de los escenarios planteados y el cumplimiento en el tope de ahorro el 5% de las utilidades, rendimientos y excedentes de las operaciones comerciales y financiera que harán parte del patrimonio de capitalización.

Artículo 19°. Inembargabilidad. La totalidad del patrimonio de las administradoras de asignación de retiro y pensión de la fuerza pública son inembargables.

Sustentación: La inembargabilidad caracteriza la naturaleza jurídica de los recursos pensionales de conformidad con lo previsto en el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, en función de la garantía de pago de prestaciones vitales para los beneficiarios de las prestaciones que el sistema reconoce.

La inembargabilidad de estos recursos no permite evadir las responsabilidades que en derecho surjan su fin está dirigido precisamente a garantizar la protección de los uniformados de la fuerza pública y sus familias después de la prestación ininterrumpida del servicio y la exposición de un alto nivel de riesgo contra la integridad y la vida.

Artículo 20°. Las administradoras de asignación de retiro y pensión de la fuerza pública estarán sometidas a la regulación y vigilancia ejercida por las autoridades de inspección y control competentes.

Sustentación: En función de la naturaleza de los recursos y las prestaciones que reconoce el sistema las administradoras de asignación de retiro y pensión de la fuerza pública serán objeto de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades de regulación competentes.

Por tratarse de recursos especialmente protegidos para materializar la cobertura del derecho humano de la seguridad social, las administradoras deben estar sometidas a estricto control y vigilancia de los entes constituidos para tal fin, garantizando de esta manera transparencia en el manejo y ejecución de los recursos.

Artículo 21°. Vigencia y derogatoria. La presente ley, rige a partir de su promulgación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

Sustentación: El proyecto de ley pretende articular e integrar las disposiciones frente al reconocimiento y pago de asignación de retiro y pensión, guardando armonía estructural entre las condiciones, requisitos establecidos actualmente y los mecanismos

de sostenibilidad que por un lado, establezca una entidad para la gestión que incluya a CASUR y por otro la centralización de capacidades en el manejo de recursos relacionados con cesantías, intereses de cesantías, subsidio de vivienda y ahorros voluntarios para vivienda, así como la vinculación y creación de empresas que permitan aumentar el capital del fondo.

ÍNDICE ALFABÉTICO

A

Aportes	10, 13, 47, 48, 49, 55, 59, 73, 75, 76, 79, 81, 92, 103, 96, 97
Asignación de retiro	7,10, 11, 39, 41, 42, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 67, 68, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 100

C

Caja de Sueldos de Retiro CASUR	6, 9, 11, 13, 14, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 66, 71, 72, 79, 80, 86, 87, 90, 93, 94, 95, 98
---------------------------------	--

F

Fondo Especial	9, 10, 14, 60, 72, 73, 74, 75, 76, 93, 94, 95, 98
----------------	---

P

Pagos	9, 14, 33, 35, 36, 46, 47, 52, 53, 56, 58, 62, 67, 69, 76, 81
Pasivo pensional	4, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 20, 46, 49, 51, 52, 71, 74, 75, 76, 81, 82
Proyección	9, 10, 12, 35, 36, 46, 51, 58, 59, 66, 71, 77

R

Relación de mando	10, 49, 50, 52, 55, 81, 82
-------------------	----------------------------

S

Sistema especial de asignación de retiro y pensión de la Fuerza Pública	8, 24, 89, 91, 93
Sostenibilidad	2, 4, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 25, 33, 36, 37, 46, 50, 55, 60, 71, 72, 74, 76, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 89, 99, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 100

