



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 25 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA - ORAL**

Correo único de radicaciones: correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO:	11001-33-35-025-2020-00403-00
DEMANDANTE:	EDWIN CORRALES RUGI
DEMANDADO:	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL - CASUR
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

De conformidad con lo previsto en los artículos 182A y 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a proferir **sentencia anticipada** de primera instancia, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor **Edwin Corrales Rugi** contra la **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional** [en adelante **Casur**].

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones.

El señor **Edwin Corrales Rugi** pretende que, a través del procedimiento previsto para este medio de control, se declare la nulidad de los **Oficios 520540 de 6 de diciembre de 2019 y 58575 de 20 de agosto de 2020**, mediante los cuales **Casur** le negó el reconocimiento y pago de una asignación de retiro.

A título de **restablecimiento del derecho** solicitó se ordene a la accionada a reconocer y pagar la asignación de retiro de acuerdo con el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990. Igualmente, requirió la indexación de la condena y el reconocimiento de intereses moratorios, tanto como el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA, y se condene en costas a la accionada.

1.2. Fundamentos fácticos.

Los hechos y omisiones en que se apoyan las anteriores declaraciones y condenas se resumen de la siguiente manera:

- Prestó sus servicios a la Policía Nacional como auxiliar de policía desde el 20 de enero de 1996, alumno integrante del nivel ejecutivo comenzando el 20 de febrero de 1998, y patrullero a partir del 24 de octubre de 1996. Acumuló un tiempo total de servicios de 15 años y 9 días.
- Fue retirado del servicio por destitución a partir del 12 de mayo de 2011.
- Con radicaciones de 23 de octubre de 2019 y 27 de agosto de 2020 reclamó ante **Casur** el reconocimiento y pago de una asignación de retiro, solicitud negada a través de los actos demandados.

1.3. Normas trasgredidas y concepto de violación.

Cita como normas violadas por el acto administrativo demandado los artículos 13, 29 y 58 de la Constitución Política y el numeral 3.1. del artículo 3 de la Ley 923 de 2004.

Arguye que la Ley 923 de 2004 estableció que a los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo a su entrada en vigor no se les exigirá como requisito para el reconocimiento del derecho de asignación de retiro un tiempo de servicio superior al regido por las disposiciones vigentes al momento de su expedición cuando el retiro se produzca por solicitud propia, ni inferior a 15 años cuando el retiro se produzca por otra causal.

Dice que a la entrada en vigencia de la norma en comento, las únicas normas vigentes para el personal de la Policía Nacional eran los artículos 144 del Decreto 1212 y 104 del Decreto 1213, ambos de 1990, los cuales establecían un tiempo mínimo de 15 años para acceder a la asignación de retiro.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

Casur contestó la demanda de manera oportuna [pp. 80-90 pdf], en escrito en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Manifestó que el demandante ingresó al nivel ejecutivo por incorporación directa y, en esa medida, debe aplicarse el régimen de tal personal en su integridad. Aduce que el

actor fue retirado por destitución, y que en esa medida, le resulta aplicable el requisito mínimo de 20 años de que trata el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990 para aquellos que sean “separados con más de veinte (20) años de servicio”.

III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante [pp. 145-150]: solicita se acceda a las pretensiones de la demanda y reitera los argumentos expuestos en esta.

3.2. Casur [pp. 137-144]: insistió en las tesis propuestas en la contestación de la demanda.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia.

Este Despacho es competente para decidir el asunto en primera instancia, por razón de la naturaleza de la acción, la tipología del medio de control, la cuantía y el factor territorial, de acuerdo con lo normado por los artículos 155, 156 y 157 del CPACA, en su redacción vigente¹.

Por consiguiente, sin que se advierta o evidencie causal alguna de nulidad que puedan invalidar total o parcialmente lo actuado, procede este Juzgado a proferir la sentencia que en derecho corresponda

4.2. Asunto preliminar: actos demandados.

En la presente oportunidad han sido propuestas sendas pretensiones de nulidad contra los **Oficios 520540 de 6 de diciembre de 2019 y 58575 de 20 de agosto de 2020**, sin embargo, una vez verificado el contenido del último, se tiene que es un oficio que atendió una solicitud reiterativa radicada por el interesado, de manera que, dicha actuación no concurre en mérito suficiente para ser pasible de control judicial, pues al aludir a la respuesta dada mediante el **Oficio 520540 de 6 de diciembre de 2019** y reiterar la anterior, no se encuentra dentro de la definición de acto definitivo de que trata el artículo 43 del CPACA.

¹ Los citados artículos fueron modificados por la Ley 2080 de 2021, promulgada el 25 de enero de 2021. Empero, de conformidad con las disposiciones sobre su propia vigencia, contenidos en el artículo 86 de aquella, “rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada [esa] ley”.

Siendo así, el Juzgado declarara probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda en lo que hace al **Oficio 58575 de 20 de agosto de 2020**, y continuará el análisis del proceso teniendo al expedido en 2019 como único acto demandado.

4.3. Problema jurídico.

El litigio consiste en establecer si al demandante le asiste derecho al reconocimiento y pago de la asignación de retiro por haber acumulado un tiempo de servicios mayor a 15 años; o por el contrario, carece de razón, pues le es aplicable el requisito de 20 años de labor prevista en el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990 o aquel lapso idéntico consagrado por el Decreto 754 de 2019.

4.4. Normativa aplicable.

4.4.1. Régimen de asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

Sea lo primero mencionar que, el escalafón denominado nivel ejecutivo halla su génesis en la mitad de los años noventa, cuando preexistían las carreras de agentes, suboficiales y oficiales de la Policía Nacional y las únicas normas que consagraban derechos de asignación de retiro para el personal policial eran los artículos 144 del Decreto 1212 de 1990 y 104 del Decreto 1213 de 1990, así:

“ARTÍCULO 144. ASIGNACION DE RETIRO. Durante la vigencia del presente Estatuto, los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional que sean retirados del servicio activo después de quince (15) años, por llamamiento a calificar servicios, o por mala conducta, o por no asistir al servicio por más de cinco (5) días sin causa justificada, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por incapacidad profesional, o por conducta deficiente y los que se retiren o sean separados con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 140 de este Estatuto, por los quince (15) primeros años de servicio y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda a los quince (15), sin que el total sobrepase del ochenta y cinco por ciento (85%) de los haberes de actividad.”

“ARTÍCULO 104. ASIGNACION DE RETIRO. Durante la vigencia del presente Estatuto, los Agentes de la Policía Nacional que sean retirados del servicio activo después de quince (15) años, por disposición de la Dirección General, o por sobrepasar la edad máxima correspondiente a su categoría, o por mala conducta comprobada, o por disminución de la capacidad sicofísica, o por inasistencia al servicio y los que se retiren a solicitud propia después de los veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 100 de este Estatuto, por los quince (15) primeros años de servicio y un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) sin que el total sobrepase del ochenta y cinco por ciento (85%) de los haberes de actividad.”

El nivel ejecutivo fue inicialmente creado por el Decreto ley 41 de 1994, norma reglamentada por el Decreto 1029 de 1994, “[p]or el cual se emite el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal de Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional” cuyo artículo 53 previó los requisitos de tiempo para acceder a la asignación de retiro por parte de ese personal. No obstante, todas las expresiones y artículos relacionadas con el nivel ejecutivo contenidas en el Decreto ley 41 de 1994 fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-417 de 1994, como quiera que la Ley 62 de 1993, norma habilitante, no había previsto tal estructura dentro de la institución policial. En consecuencia, el Decreto 1029 de 1994 perdió su fuerza ejecutoria, como consecuencia de la desaparición de las normas superiores en las que se fundaba.

Ante la inexecutable del Decreto ley 41 de 1994, el Congreso de la República expidió la Ley 180 de 1995, que incluyó al nivel ejecutivo dentro de la estructura de la Policía Nacional y confirió facultades al presidente de la República para desarrollar la carrera profesional de esta nueva categoría de policías y la regulación de sus asignaciones salariales y prestacionales. El artículo 7 *ejusdem* previó que podían vincularse al ejecutivo “Suboficiales, Agentes, personal no uniformado y de incorporación directa” y “[l]a creación del Nivel Ejecutivo no podrá discriminar ni desmejorar, en ningún aspecto, la situación actual de quienes estando al servicio de la Policía Nacional ingresen al Nivel Ejecutivo”.

Más adelante, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 1791 de 2000, a través del cual reglamentó el régimen de asignación de retiro del nivel ejecutivo, empero, fue declarado nulo por el Consejo de Estado en sentencia de 14 de febrero de 2007², bajo el entendido que la asignación de retiro es un asunto que debe ser regulado de acuerdo con parámetros especificados en una ley marco y no podía delegarse esta facultad en el ejecutivo.

A través del artículo 17 de la Ley 797 de 2003, el Congreso nuevamente otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para “expedir normas con fuerza de ley para reformar los regímenes pensionales propios de las Fuerzas Militares y de Policía”, en virtud de las cuales emitió el Decreto ley 2070 de 2003, norma declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante fallo C-432 de 2004, oportunidad en la que reiteró que el régimen salarial y prestacional de la fuerza pública está reservado a las leyes marco.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de 14 de febrero de 2007. Expediente núm. 11001-03-25-000-2004-00109-01(1240-04).

A continuación, el Legislador expidió la Ley marco 923 de 30 de diciembre de 2004, que determinó los objetivos y criterios para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública, de conformidad con el artículo 150.19.e de la Constitución Política que, en lo pertinente al caso, estableció:

“Artículo 2.º Objetivos y criterios. Para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta además de los principios de eficiencia, universalidad, igualdad, equidad, responsabilidad financiera, intangibilidad y solidaridad los siguientes objetivos y criterios:

(...)

3.1. El derecho a la asignación de retiro para los miembros de la Fuerza Pública se fijará exclusivamente teniendo en cuenta el tiempo de formación, el de servicio y/o el aportado. El tiempo de servicio para acceder al derecho de asignación de retiro será mínimo de 18 años de servicio y en ningún caso se exigirá como requisito para reconocer el derecho un tiempo superior a 25 años.

A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, no se les exigirá como requisito para el reconocimiento del derecho un tiempo de servicio superior al regido por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de esta Ley cuando el retiro se produzca por solicitud propia, ni inferior a 15 años cuando el retiro se produzca por cualquier otra causal.” (negrillas del Juzgado)

Tal ley fue reglamentada a través del Decreto 4433 de 2004, cuyo artículo 25 estableció:

“Artículo 25. Asignación de retiro para el personal de la Policía Nacional. Los Oficiales y el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que ingresen al escalafón a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto y que sean retirados del servicio activo después de veinte (20) años, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro, así:

[...]

Parágrafo 1º. También tendrán derecho al pago de asignación mensual de retiro, en las condiciones previstas en este artículo, los oficiales, y los miembros del Nivel Ejecutivo que se retiren por solicitud propia, siempre y cuando tengan veinte (20) años de servicio a la Policía Nacional, y hayan cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad los hombres y cincuenta (50) años de edad las mujeres.

Parágrafo 2º. El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo que a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto, sea retirado con veinte (20) años o más de servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Ministro de Defensa Nacional o del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas de que trata el artículo 23 de este decreto, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas.” (Destaca el Despacho)

Sin embargo, el parágrafo 2º traído en cita, que reglaba el requisito de tiempo de servicio para acceder a la asignación de retiro del personal activo del nivel ejecutivo a su entrada

en vigor, fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencia del 12 de abril de 2012³, por considerar que “la norma impuso tiempos adicionales a los contemplados en la Ley marco 923 de 2004, para obtener la asignación de retiro por parte del personal del «nivel ejecutivo» que a la fecha de entrada en vigor de la norma se encontraran en servicio activo, hecho que enmarcaba un trato desigual”⁴.

Luego, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1858 de 2012, que diferenció entre personal del nivel ejecutivo homologado (desde cargos de suboficiales o agentes) y aquel que ingresó por incorporación directa y sentó las siguientes reglas de reconocimiento de asignación de retiro:

“Artículo 1. Régimen de transición para el personal homologado del Nivel Ejecutivo. Fijase el régimen pensional y de asignación de retiro para el personal que ingresó voluntariamente al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional antes del 1º de enero de 2005, siendo Suboficiales o Agentes, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados de la institución después de quince (15) años de servicio por llamamiento a calificar servicios, por voluntad de la Dirección General o por disminución de la capacidad psicofísica y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta o destituidos después de los veinte (20) años de servicio, a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro (...)

Artículo 2. Régimen común para el personal del Nivel Ejecutivo que ingresó al escalafón por incorporación directa. Fijase el régimen pensional y de asignación de retiro para el personal que ingresó al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados de la institución con veinte (20) años o más de Servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta o destituidos después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro (...)”

No obstante, el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 también fue declarado nulo por el Consejo de Estado en sentencia de sentencia del 3 de septiembre de 2018⁵, al considerar que los tiempos allí consignados no correspondían a los límites fijados por la Ley 923 de 2004, veamos:

“En conclusión de esta primera disquisición, la Sala encuentra que por remisión expresa de la Ley 923 de 2004, a los miembros de la Policía Nacional, entre los cuales se hallan los que integran el nivel ejecutivo, que se encontraran activos al momento de la expedición de la Ley, esto es, al 31 de diciembre de 2004, no se les puede exigir un tiempo de servicio, para efectos de acceder a la asignación de retiro, superior al establecido en los Decretos 1212 y 1213 de 1990, por ser esta la normativa que se encontraba vigente para dicho momento, cuando quiera que la causal de retiro invocada sea la de solicitud propia, ni inferior a 15 años cuando la desvinculación se produzca por cualquier otra causal.

Determinados entonces los límites materiales previstos en el artículo 3 de la Ley 923 de 2004 que restringe el accionar del Gobierno Nacional al momento del ejercer la potestad reglamentaria ampliada para fijar el régimen de la asignación de retiro de los integrantes del

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de 12 de abril de 2012. Expediente núm. 110010325000200600016 00 (1074-07).

⁴ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 27 de mayo de 2021. Expediente núm. 18001-23-33-000-2017-00317-01(2458-19).

⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 3 de septiembre de 2018. Expediente núm. 11001-03-25-000-2013-00543-00.

Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, desemboca en un imperativo categórico establecer si con la expedición del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 se desconocieron, trasgredieron o vulneraron dichos confines normativos.

Así las cosas, a partir de la integración normativa que por vía de remisión interpretativa se realiza entre las disposiciones contenidas en el artículo 3.1, inciso 2 de la Ley 923 de 2004 y las establecidas en los artículos 144 y 104 de los Decretos 1212 y 1213 de 1990, respectivamente, es posible realizar una lectura omnicomprendensiva del límite material establecido para acceder al derecho de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que se encontrara en servicio activo al 31 de diciembre de 2004; de tal manera que este quedaría literalmente precisado así:

A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, no se les exigirá como requisito para el reconocimiento del derecho un tiempo de servicio superior a 20 años cuando el retiro se produzca por solicitud propia, ni inferior a 15 años cuando el retiro se produzca por cualquier otra causal.

(...)

Dado que el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 señala de manera diáfana que el personal de la Policía Nacional que ingresó al Nivel Ejecutivo por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004, fecha de entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004, podrán acceder a la asignación de retiro cuando quiera que cumplan con un mínimo de 20 años de servicio por una causal de desvinculación distinta a la de voluntad propia y con un máximo de 25 años tratándose del retiro por solicitud de parte o destitución; es dable concluir que los presupuestos normativos en ella contemplados se encuentran en abierta contradicción con aquellos previstos a manera de límites materiales por el ordenamiento jurídico superior.”

Sobre el tránsito normativo vertido con antelación, el Consejo de Estado ha manifestado⁶ que, en consideración a las múltiples declaraciones de inexecutable o nulidad de las disposiciones relacionadas con la asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional vinculado de manera directa antes de la entrada en vigor de la Ley 923 de 2004, es viable aplicar las disposiciones contenidas en el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990, así:

“De todo lo anterior se puede concluir que la totalidad de las normas, con excepción del artículo 1.º del Decreto 1858 de 2012 sobre el personal homologado han sido o declaradas inexecutable por parte de la Corte Constitucional (es el caso del Decreto Ley 2070 de 2003) o declaradas nulas por parte del Consejo de Estado (artículos 53 del Decreto 1029 de 1994, 51 del Decreto 1091 de 1995, 25, parágrafo 2.º del Decreto 4433 de 2004 y 2.º del Decreto 1858 de 2012).

Como consecuencia de ello, para los miembros del nivel ejecutivo incorporados directamente antes de la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004, por así ordenarlo en su artículo 3.º numeral 3.1, los requisitos para acceder a la asignación de retiro no pueden ser mayores a los establecidos en las normas que regían la situación de estos servidores públicos a su entrada en vigencia (31 de diciembre de 2004) que, dada la nulidad e inexecutable declarada de los decretos aludidos, no eran otras distintas que los artículos 144 y 104 de los Decretos 1212 y 1213 de 1990, respectivamente.

En efecto, esta es la conclusión a la que se llegó ante la falta de normativa aplicable a dichos servidores públicos antes de la entrada en vigor del Decreto 1858 de 2018, para los del nivel ejecutivo por homologación, y del Decreto 754 de 2019, para los que tienen esta categoría, pero por incorporación directa. Al respecto la jurisprudencia precisó lo siguiente:

68. La consecuencia lógica de la declaratoria de nulidad del artículo 51 del Decreto 1091 de 1995 y del parágrafo del artículo 25 del Decreto 4433 del 2004 es que se aplique para el reconocimiento de la asignación de retiro del demandante la ley reglamentada, es decir, la Ley 923 del 2004 tal como lo ha señalado en asuntos similares esta Corporación.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 27 de mayo de 2021. Expediente núm. 18001-23-33-000-2017-00317-01(2458-19).

69. En ese sentido, a la entrada en vigencia de la Ley 923 del 2004 (30 de diciembre del 2004) el demandante se encontraba **en servicio activo en la Policía Nacional** y por tanto no se podía exigir un tiempo de servicio superior al regido por las disposiciones anteriores.

70. En esa medida, para el reconocimiento de la asignación de retiro le es aplicable la transición señalada en el artículo 3º, ordinal, 3.1. inciso segundo de la Ley 923 del 2004, toda vez que el único condicionamiento es que al momento de la entrada en vigencia de la Ley 923 del 2004 la persona se encuentre en **servicio activo** de la Fuerza Pública, al margen de la causal de retiro.

71. Conforme al régimen de transición para el reconocimiento de la asignación de retiro del demandante **resulta entonces aplicable el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990, teniendo en cuenta la condición que ostentaba al momento de su retiro, esto es Intendente, que señala para el caso concreto 15 años de servicios para su reconocimiento, cuando el retiro se produjera por causa distinta a la voluntad propia**, requisito que cumple toda vez que según la hoja de servicios y el acto acusado, al momento de su retiro del servicio contaba con un tiempo de servicio de 18 años, 2 meses y 12 días.

[...]

73. Es de anotar, que debido a que el Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional es jerárquicamente superior al de Suboficiales de la institución, en casos como el presente se debe dar aplicación directa al Decreto 1212 de 1990 en su artículo 144, para el reconocimiento de la asignación de retiro.⁷ (Subrayado y Resaltado fuera del texto).

En esa medida, a los miembros de la Policía Nacional del Nivel Ejecutivo que fueron incorporados de manera directa no se les podía exigir para el reconocimiento de la asignación de retiro un tiempo superior a los 20 ni inferior a los 15 años que contiene el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990. Se precisa que esta es la norma que se les aplica, en la medida en que el nivel ejecutivo es jerárquicamente superior a los suboficiales que regula la norma, luego no es factible aplicar el Decreto 1213 de 1990 en tanto regula a los agentes, categoría inferior.” (Resalta el Juzgado)

Finalmente, cabe resaltar que el Decreto 754 de 2019, vigente a partir del 30 de abril de ese año (día en que fue promulgado), determinó nuevas reglas para el reconocimiento de asignación de retiro del personal del nivel ejecutivo vinculado por incorporación directa hasta antes del 31 de diciembre de 2004, de la siguiente manera:

“Artículo 1. Régimen de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, que ingresó al escalafón por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004. Fijase el régimen de asignación de retiro para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que ingresó al escalafón por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004, los cuales tendrán derecho cuando sean retirados de la institución con quince (15) años o más de servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Director General de la Policía, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta o destituidos después de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 3 del Decreto 1858 de 2012, por los primeros quince (15) años de servicio, un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) hasta cumplir los diecinueve (19) años, y un nueve por ciento (9%) al cumplir los veinte (20) años de servicio. Así mismo se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año que exceda de los veinte (20), sin que en ningún caso sobrepase el ciento por ciento (100%) de tales partidas”

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Radicación: 25000-23-42-000-2015-01064-01(4247-17)

De todo lo anterior, el Juzgado concluye que, conforme a los principios de legalidad y confianza legítima, el personal del nivel ejecutivo vinculado por incorporación directa hasta el 31 de diciembre de 2004, tiene derecho a la causación de la asignación de retiro de acuerdo con el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990, solo sí acumuló el tiempo requerido en esa norma con antelación al 30 de abril de 2019; mientras que aquellos que causaron su derecho pensional en vigencia del Decreto 754 de 2019, han de estar a las reglas de reconocimiento allí contenidas.

4.4.2. Interpretación de los conceptos de destitución o separación absoluta como causal de retiro del servicio. - Imputación del evento de destitución o separación absoluta para efecto de la aplicación del Decreto 1212 de 1990.

El artículo 144 del Decreto 1212 de 1990 no contempló, *en stricto sensu*, las causales de retiro del servicio por destitución o separación absoluta para efectos de establecer un requisito distinto de tiempo para causar el derecho a percibir una asignación de retiro. En efecto, se tiene que dicha normativa previó dos requisitos diferentes, a saber: *i.* 15 años de servicio, para quienes sean retirados por llamamiento a calificar servicios, mala conducta, no asistir al servicio por más de cinco (5) días sin causa justificada, por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, sobrepasar la edad máxima correspondiente al grado, disminución de la capacidad sicofísica, incapacidad profesional, o por conducta deficiente; y *ii.* 20 años de servicio, para aquellos que se retiren o “*sean separados*”.

Sobre el particular, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha señalado que “ese vacío no es óbice para negar el derecho, puesto que [esa] Corporación⁸ ha precisado que la destitución o la separación absoluta pueden ser enmarcadas dentro de la causal de mala conducta”⁹. En ese sentido, en sentencia de 14 de septiembre de 2017¹⁰ advirtió:

“Para la Subsección es claro que la causal de retiro «separación absoluta» que se configuró en este caso, e incluso la de «destitución» consagrada en la anterior hoja de servicios del 16 de septiembre de 2003, se ajustan a la causal de «mala conducta comprobada» que prevé el artículo 104 del Decreto 1213 de 1990 para el reconocimiento de la asignación de retiro. En efecto, tal como lo advierte el recurrente, lo que determina que el motivo de retiro del demandante no se ajuste en apariencia a ninguna de las causales que prevé el artículo 104 del Decreto 1213 de 1990 ha sido la constante evolución del régimen disciplinario de la Policía Nacional que ha aparejado modificaciones en la terminología y las figuras contempladas en el mismo.

⁸ Ver, entre otros, fallos de (i) 14 de septiembre de 2017, sección segunda, subsección A, expediente 76001-23-31-000-2006-02942-01 (2201-2007); (ii) 11 de abril de 2018, sección segunda, subsección B, expediente 25000-23-42-000-2015-01949-01 (5126-2016); (iii) 7 de marzo de 2019, sección segunda, subsección B, expediente 25000-23-42-000-2014-04425-01 (4314-2017); y (iv) 19 de julio de 2019, sección segunda, subsección B, expediente 25000-23-25-000-2017-00227-01(5445-18).

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 18 de septiembre de 2020. Expediente núm. 25000-23-42-000-2017-04882-01 (4276-2019).

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 14 de septiembre de 2017. Expediente núm. 76001-23-31-000-2006-02942-01 (2201-2007).

(...)

Por su parte, la evolución de la figura de la separación absoluta en el régimen de la Policía Nacional estaría dada por lo dispuesto en el artículo 87 del Decreto 41 de 1994¹¹, posteriormente derogado por el Decreto 1791 de 2000 que en su artículo 66 dispuso: «El personal que sea condenado por sentencia ejecutoriada a la pena principal de prisión o arresto, por la Justicia Penal Militar o por la Ordinaria, por delitos dolosos, será separado en forma absoluta de la Policía Nacional y no podrá volver a pertenecer a la misma».

Tales motivos hacen preciso entender que cuando el artículo 104 del Decreto 1213 de 1990 prevé la «mala conducta comprobada» como una de las causales de la asignación de retiro, el verdadero supuesto que contempla la norma para hacerse a dicha prestación económica es la verificación de una falta disciplinaria sancionable con el retiro del servicio, como lo es la sanción de destitución prevista en el actual régimen disciplinario de la Policía Nacional o la de separación absoluta en los casos en que dicha falta disciplinaria constituye también un delito judicialmente sancionado con la imposición de una pena principal de prisión o arresto.

En conclusión, los conceptos de retiro por «separación absoluta» y «destitución» previstos en las disposiciones disciplinarias de la Policía Nacional son equiparables a la causal de «mala conducta comprobada» contenida en el artículo 104 del Decreto 1213 de 1990, ello en virtud de la evolución normativa que ha tenido tal régimen.”

Igualmente, en providencia más reciente, el Consejo de Estado razonó:

“En la misma dirección, en fallo de 19 de julio de 2019¹², esta subsección sostuvo:

51. En tal sentido, debe precisar la Sala que, como el demandante estuvo vinculado durante toda su vida laboral al Ejército Nacional, hasta que se produjo su retiro por separación absoluta, que como se indicó no se encuentra prevista dentro del artículo 163 del Decreto 1211 de 1990, lo cierto es que dicha situación puede enmarcarse dentro de la causal de «mala conducta», razón por la cual, al hacer una interpretación amplia de la norma, debe entenderse tal causal como un tipo en blanco en donde se encuentran incluidos acontecimientos que al verse cuestionados pueden culminar en una sanción bien sea de carácter penal, fiscal o disciplinario, y que al ser llevadas al caso concreto, evidencian que la separación de la actividad militar se fundamentó en la existencia de mala conducta sin que ello implique la negativa al reconocimiento de la asignación de retiro una vez se verifique el cumplimiento de los requisitos legales del interesado.

52. Así las cosas, y como quiera que la figura de la separación absoluta es equiparable a la causal de retiro del servicio por mala conducta comprobada, lo cual resulta procedente en el caso bajo análisis, en la medida en que de acuerdo con la hoja de servicios del demandante, su separación de la actividad militar se produjo en cumplimiento de lo previsto por el Decreto 1790 de 2000, dicha circunstancia constituye un hecho indicador de que su dimisión se dio por mala conducta, por lo que será ésta la causal bajo la cual se verificará el cumplimiento del tiempo de servicios para acceder a la asignación de retiro¹³.

Sobre el particular, la Sala aclara que si bien tal criterio fue expuesto respecto de los artículos 163 y 104 de los Decretos 1211 y 1213 de 1990, dicho análisis también resulta atendible en el caso del personal regido por el artículo 144 del Decreto 1212 de ese año, comoquiera que este comparte el mismo vacío normativo que aquellos (en cuanto no previeron la mentada causal de retiro), y que el concepto de separación absoluta consagrado en el artículo 66 del Decreto 1791 de 2000 resulta aplicable a todo el personal uniformado de la Policía Nacional, sin excepción.”¹⁴

¹¹ «Artículo 87. Separación absoluta. El oficial, suboficial o miembro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, que sea condenado por sentencia ejecutoriada a la pena principal de prisión o arresto, por la Justicia Penal Militar o por la Ordinaria, salvo el caso de condena por delitos culposos, será separado en forma absoluta de la Policía Nacional.

El oficial, suboficial o miembro del nivel ejecutivo que sea separado en forma absoluta, no podrá volver a pertenecer a la Policía Nacional.»

¹² Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, expediente 25000-23-25-000-2017-00227-01(5445-18).

¹³ Al respecto debe señalarse que la Subsección A de esta sección mediante sentencia del 14 de septiembre de 2017 dentro del proceso 760012331000200602942-01 consideró que «los conceptos de retiro por «separación absoluta» y «destitución» previstos en las disposiciones disciplinarias de la Policía Nacional son equiparables a la causal de «mala conducta comprobada» contenida en el artículo 104 del Decreto 1213 de 1990, ello en virtud de la evolución normativa que ha tenido tal régimen».

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de 18 de septiembre de 2020. Expediente núm. 25000-23-42-000-2017-04882-01 (4276-2019).

Por consiguiente, el Despacho arriba a la conclusión que, para efecto de la aplicación del artículo 144 del Decreto 1212 de 1990, las causales de retiro de destitución o separación absoluta son homologables con aquella denominada “*mala conducta comprobada*”. Ergo, el personal policial que haya sido destituido o retirado por separación absoluta y acredite un tiempo de servicios mínimo de 15 años, tiene derecho a la asignación de retiro prevista en la norma referida.

4.5. Pruebas recaudadas.

- a. Copia de la solicitud de asignación de retiro elevada el 23 de octubre de 2019 [p. 103 pdf].
- b. Oficio 520540 de 6 de diciembre de 2019 [pp. 108-109 pdf].
- c. Oficio 585755 de 20 de agosto de 2020 [p. 111 pdf].
- d. Extracto de hoja de vida, en la cual consta que el demandante fue retirado del servicio a partir del 12 de mayo de 2011, por destitución; y acumuló un tiempo de servicios de 15 años, 2 mes y 1 día [p. 104 pdf].

4.6. Examen del caso concreto.

El demandante pretende obtener el reconocimiento y pago de una asignación de retiro de acuerdo con le Decreto 1212 de 1990, al considerar que es ese el estatuto que le debe ser aplicado y el tiempo de servicios acumulado es suficiente para acceder a tal prestación. Por su parte, **Casur** asegura que el actor no tiene derecho, pues, por una parte, de abrirse paso la aplicación del Decreto 1212 de 1990, le resulta oponible el requisito de 20 años de servicios previsto para aquellos que sean “*separados*” del servicio; y, por otro, argumenta que debe estarse a los términos de reconocimiento contemplados en el Decreto 754 de 2019.

Planteado el objeto y alcance del litigio, y a partir de las pruebas recaudadas en el expediente, procede el Juzgado a efectuar el análisis crítico que corresponde, para lo cual, empieza por señalar que se encuentra probado que el demandante ingresó al nivel ejecutivo por incorporación directa el 20 de febrero de 1998, y junto con los períodos laborados como auxiliar de policía y alumno del nivel ejecutivo, acumuló un tiempo total de servicio de 15 años, 2 meses y 1 día. En ese sentido, se tiene que el actor se vinculó con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 923 de 2004, y de acuerdo con el análisis normativo y jurisprudencial efectuado, le resultan aplicables las disposiciones sobre asignación de retiro contenidas en el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990, siempre y

cuando hubiere colmado los requisitos allí previstos con anterioridad a la vigencia del Decreto 754 de 2019.

Para desentrañar la situación, el Juzgado observa que **Corrales Rugi** fue retirado del servicio por destitución a partir del 12 de mayo de 2011, causal que, si bien no se encuentra consagrada en el Decreto 1212 de 1990, según la jurisprudencia citada en el análisis que antecede, es homologable a la de mala conducta comprobada. Siendo así, es viable afirmar que el demandante tiene derecho a la asignación de retiro pretendida, comoquiera que acumuló más de 15 años de servicio y cumplió con el requisito mínimo de tiempo allí requerido antes de la entrada en vigor del Decreto 754 de 2019.

Así entonces, al actor le debe ser reconocida su asignación de retiro a partir del **13 de mayo de 2011** (fecha de retiro definitivo del servicio), equivalente al 50% del monto de las partidas computables por los 15 primeros años de servicio, y un 4% más por cada año que exceda a los 15, sin que el total sobrepase del 85% de los haberes de actividad.

Como corolario de lo expuesto, el Juzgado declarará la nulidad del acto acusado y ordenará el reconocimiento de la asignación de retiro pretendida, de conformidad con el artículo 144 del Decreto 1212 de 1990.

4.6.1. Indexación: comoquiera que será ordenado el pago de sumas de dinero, las cantidades que resulten en favor de la parte demandante, se ajustarán en su valor conforme al inciso final del artículo 187 del CPACA, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh (\text{Índice Final/Índice Inicial})$$

En la que el valor presente “R” se determina multiplicando el valor histórico “Rh”, que es lo dejado de percibir por la parte demandante por concepto de mesadas pensionales, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causaron las sumas adeudadas, teniendo en cuenta los aumentos o reajustes producidos o decretados durante dicho período.

Es claro que por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de las mesadas.

4.6.2. Prescripción: teniendo en cuenta que la asignación de retiro debe ser reconocida a partir del **13 de mayo de 2011**, que la solicitud de reconocimiento pensional fue radicada el **23 de octubre de 2019** [p. 103 pdf], y que la presentación de la demanda data de **18 de diciembre de 2020** [p. 21 pdf], este Estrado Judicial advierte que en la presente oportunidad operó el fenómeno de prescripción cuatrienal de las mesadas causadas con anterioridad al **23 de octubre de 2015**, de conformidad con el artículo 155 del Decreto 1212 de 1990.

4.6.3. Costas: de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365.8 del Código General del Proceso, no hay lugar a la condena en costas, porque no se demostró su causación.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Segunda Oral**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR probada la excepción de ineptitud sustantiva parcial de la demanda, en cuanto a la pretensión de nulidad del Oficio **58575 de 20 de agosto de 2020**. Asimismo, **DECLARAR probada** la excepción accesoria de prescripción, respecto de las mesadas causadas con anterioridad al **23 de octubre de 2015**, de conformidad con el artículo 155 del Decreto 1212 de 1990.

SEGUNDO.- DECLARAR la nulidad del Oficio núm. 520540 de 6 de diciembre de 2019, expedido por la **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – Casur**, de conformidad con lo expuesto.

TERCERO.- Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, **CONDENAR** a la **Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional – Casur**, a:

- A. RECONOCER** al señor **Edwin Corrales Rugi**, identificado con cédula de ciudadanía núm. 8.002.180, una asignación de retiro equivalente al 50% del monto de las partidas computables por los 15 primeros años de servicio, y un 4% más por cada año que exceda a los 15, sin que el total sobrepase del 85% de los

haberes de actividad, a partir del **13 de mayo de 2011**. Sobre la suma resultante, la entidad condenada deberá practicar los ajustes anuales de rigor.

B. PAGAR las mesadas correspondientes, a partir del **23 de octubre de 2015**, cantidades dinerarias que deberán ser ajustadas con la formula descrita en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.- DÉSE CUMPLIMIENTO a la presente providencia dentro de los términos establecidos para ello por los artículos 187 a 195 del CPACA.

QUINTO.- Sin condena en costas, en esta instancia.

SEXTO.- NEGAR las demás súplicas de la demanda.

SÉPTIMO.- En firme esta sentencia, de mediar solicitud, por Secretaría, **expídanse** las copias que corresponda, de conformidad con lo señalado por el artículo 114 del Código General del Proceso; y **archívese** el expediente, dejando las constancias del caso.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

[firma electrónica en seguida]
ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
Juez

JcVc

Firmado Por:

Antonio Jose Reyes Medina
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 025 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **1d84c5bf97e07dce8b89f5ca146870fba3b9a3f096ae27f2188acac2aeb60141**
Documento generado en 27/10/2021 01:05:54 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>