



97

**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**RADICACIÓN N°** 11001-3335-012-2016-00156-00  
**ACCION:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** ANGEL CANCIO CAMACHO  
**DEMANDADO:** CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL (CASUR)

**ACTA 364 -18  
AUDIENCIA JUZGAMIENTO  
ART. 182 DE LA LEY 1437 DE 2011**

En Bogotá D.C. a los veintiséis días de septiembre de dos mil dieciocho siendo la hora de las diez de la mañana, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá en asocio de su Secretario ad hoc, constituyó en audiencia pública en la SALA CUARENTA Y UNO de la sede Judicial CAN y la declaró abierta para tal fin, con la asistencia de los siguientes:

**INTERVINIENTES**

Parte demandante: **Dr. JESUS ANTONIO CARDENAS PULIDO** a quien se le reconoce personería de conformidad con la sustitución de poder allegada a la audiencia

Parte demandada: **DR. HUGO ENOC GALVEZ ALVAREZ**  
La representante del Ministerio público no asistió a la audiencia.

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

Con auto de 18 de septiembre de 2018 (fl.95) se reanudó el presente proceso que había sido suspendido por prejudicialidad hasta tanto el H. Consejo de Estado profiriera la sentencia en el proceso de nulidad simple interpuesto contra el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, norma que exigía 25 años de servicio para otorgar la asignación de retiro por las causales solicitud propia y retiro por destitución.

**SANEAMIENTO DEL PROCESO**

Como una garantía al debido proceso se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna IRREGULARIDAD que pueda ser saneada en este momento.

Como las partes no observan causal que invalide lo actuado y el Despacho tampoco, se da por agotada esta etapa.

## SENTENCIA

### PROBLEMA JURIDICO

*Corresponde al Despacho determinar si habiendo sido retirado el accionante por la causal de destitución, es posible reconocerle la asignación de retiro con veinte de años de servicio por efecto de la declaratoria de nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 del 2012*

### ANTECEDENTES

*El actor, Ángel Cancio Camacho fue retirado del servicio activo a partir del 21 de diciembre de 2015 por la causal de destitución (fl.8), con petición de 10 de mayo de 2016 solicitó el reconocimiento de asignación de retiro por haber laborado más de 20 años de servicio como miembro del nivel ejecutivo de la Policía Nacional y la inaplicación del artículo 2 del Decreto 1858 de 2018 que exige 25 años para reconocer dicha prestación. La Caja de Sueldos de la Policía Nacional con el Oficio 9884 de 17 de mayo de 2016 (fl.2) no accede a la inaplicación solicitada y consecuentemente, niega la asignación de retiro al no acreditarse 25 años de servicio.*

### CONSIDERACIONES

*En sede judicial, la parte demandante solicita se conceda la prestación con 20 años de servicio “implicando el artículo 2 del decreto 1858 de 2012”; ahora bien, en la audiencia de 11 de abril de 2018 (fl.49-52) se advirtió que los cargos en los que el demandante funda el concepto de violación en el presente asunto, son similares a los presentados en el proceso de nulidad simple contra el artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 en el proceso acumulado 2013-00543 (1), cuyo conocimiento correspondió al H. Consejo de Estado, por ello, se declaró la prejudicialidad hasta tanto el superior profiriera la sentencia.*

*La máxima autoridad de lo contencioso administrativo profirió el fallo el 3 de septiembre de 2018, y debido a la incidencia de dicha decisión en el presente asunto se expondrán sus apartes más relevantes, a continuación.*

#### ***La declaratoria de nulidad del artículo 2 del decreto 1858 de 2012***

*El H. Consejo de Estado, con sentencia de 3 de septiembre de 2018 (fl.56-94) proferida en el proceso acumulado 2013-00543 (2) se pronuncia*

<sup>1</sup> Radicado: 11001-03-25-000-2013-00543-00 N° Interno : 1060-2013 Demandante: Julio César Morales Salazar Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Nacional Medio de control : Nulidad artículo 2º del Decreto 1858 de 2012. Tema: nulidad

<sup>2</sup> Radicado: 11001-03-25-000-2013-00543-00 N° Interno : 1060-2013 Demandante: Julio César Morales Salazar Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Nacional Medio de control : Nulidad artículo 2º del Decreto 1858 de 2012. Tema: nulidad

respecto de la solicitud de nulidad del artículo 2º del Decreto 1858 de 2012. De dicha sentencia se destaca: (Ver folio 90)

*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.*

*En efecto, con la expedición del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 el Gobierno Nacional desconoció las previsiones normativas contenidas en la Ley marco 923 de 2004 al exigirle al personal vinculado con el Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional incorporado directamente y en servicio activo al 31 de diciembre de 2004, requisitos más gravosos para acceder al derecho de la asignación de retiro, toda vez que al establecer como tiempos mínimos y máximos de retiro entre 20 y 25 años, según la causal, contravino los términos establecidos en la normativa superior que se restringen a los mínimos y máximos de 15 a 20 años de servicio.*

*Al desbordar a través de la emanación de la disposición acusada los términos temporales previstos en la Ley 923 de 2004 para acceder al derecho de asignación de retiro de los integrantes del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional incorporados directamente y en servicio activo al 31 de diciembre de 2004, el Gobierno Nacional desconoció y violentó los límites materiales previstos para la fijación del régimen de asignación de retiro de la Fuerza Pública, excediéndose de contera en el ejercicio de la potestad reglamentaria ampliada que le fuera conferida por virtud del artículo 189 numeral 11 de la Carta Fundamental.*

*Tal exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria ampliada por parte del Gobierno Nacional ocurrió cuando quiera que so pretexto de fijar el régimen 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, que plasmó en la disposición demandada, osó en modificar el contenido de la Ley Marco, pasando por alto el hecho reiteradamente normado que las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la respectiva ley y tener como finalidad exclusiva la cabal ejecución de ella.*

*Por consiguiente, los argumentos hasta ahora expuestos en esta providencia son suficientes para declarar la nulidad de la disposición acusada, por cuanto que, se reitera, con su emanación, el Gobierno Nacional vulneró los límites materiales establecidos por el Legislador en el artículo 3.1 inciso 2, de la Ley Marco 923 de 2004, trasgrediendo consecuentemente los confines normativos previstos para el ejercicio de la potestad reglamentaria ampliada; por lo que no será necesario proseguir con el estudio de los demás cargos formulados, amén de que prima facie es posible advertir que la norma demandada además se constituye en regresiva y por tanto vulneradora de derechos y garantías constitucionales de los trabajadores.*

*Es así como, esta Subsección declarará la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, no sin antes advertir que los efectos otorgados a esta sentencia serán de carácter ex tunc, es decir, desde entonces, y se retrotraen al momento en que nació el acto, y como consecuencia de ello, las cosas se vuelven al estado en que se encontraban antes de la expedición del mismo, por lo que las situaciones no consolidadas entre el momento de la expedición del acto y la sentencia anulatoria del mismo, son afectadas por la decisión que en esta última se tome. En tal sentido, respecto de las situaciones jurídicas no consolidadas, las sentencias de nulidad de actos de carácter general tienen efecto inmediato, es decir, sobre aquellas que al momento de producirse el fallo se debatían o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante esta jurisdicción; por lo tanto, las "afecta", de manera inmediata.*

Y en consecuencia en la parte resolutive dispuso:

**DECLARAR, con efectos ex tunc, la nulidad del artículo 2 del 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, expedido por el Gobierno Nacional.*

*Se establece que de acuerdo con la declaratoria de nulidad del **artículo 2 del Decreto 1858 de 2012**, y los “efectos ex tunc” de la decisión anulatoria, está prohibido exigir 25 años de servicio para reconocer la asignación de retiro.*

*De manera que el reconocimiento de la asignación de retiro por la causal de destitución que de acuerdo al artículo 2 del Decreto 1858 de 2012 (norma anulada), requería acreditar 25 años: “ 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 resulta aplicable por efecto de la sentencia del H. Consejo de Estado que declaró su nulidad.*

*Otros artículos que regularon la asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional en el pasado, como el 51 del Decreto 1091 de 1995, 25 del decreto 2070 de 2003, 25 del Decreto 4433 de 2004 que exigían 25 años para conceder asignación de retiro por solicitud propia o destitución, tampoco resultan aplicables en razón a su declaratoria de inexecutable o nulidad como se muestra en el siguiente cuadro:*

Norma	Providencia
53 del Decreto 1029 de 1994	H. Consejo de Estado, sección segunda Subsección B, sentencia de 13 de diciembre de 2017 radicado 11001 0315 000 2017 002972
51 del Decreto 1091 de 1995	H. Consejo de Estado, sección segunda 11001-0325-000-2007-00061-00
2070 de 2003	Inexecutable por la H. Corte Constitucional. Sentencia C-432 de 2004
4433 de 2004 (Art.25)	H. Consejo de Estado, Sección Segunda, C.P. Alfonso Vargas Rincón. Nulidad 11001 0325 000 2006 00016 00 y 11001 0325 000 2007 0007701
Decreto 1858 de 2012 (Art.2)	H. Consejo de Estado. Radicado : 11001-03-25-000-2013-00543-00 N <sup>o</sup> Interno : 1060-2013

*La anulación o declaratoria de inexecutable de estos decretos produjo dos interpretaciones respecto a la norma aplicable para efectos de reconocer la asignación de retiro, presentadas por diferentes secciones de del H. Consejo de Estado para los miembros del nivel ejecutivo incorporados directamente, a saber:*

- *“a la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004, esto es, a 31 de diciembre de 2004, la normatividad aplicable para el reconocimiento de la asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública eran los decretos 1212 y 1213 de 1990, aplicables al personal del nivel ejecutivo por incorporación directa, por cuanto los decretos,*

1091 de 1995, 2070 de 2003 y 4433 de 2004 (Art.25 parágrafo 2 ) perdieron vigencia por declaración judicial.”<sup>3</sup>

- “A los incorporados de manera directa hasta esa fecha, se les aplica las normas vigentes al momento de entrar a regir la ley en cita, esto es, 31 de diciembre de 2004, que era el artículo 51 del Decreto Reglamentario 1091 de 1995, aclarando que para ese entonces, ni el Legislativo, ni el Gobierno podían anticipar que dicho aparte normativo sería declarado nulo por el H. Consejo de Estado en el año 2007<sup>4</sup>, Decreto cuyo contenido normativo, además, había sido ya integrado a la ley marco de manera tacita, siendo el querer del legislador que el tiempo de servicios para acceder a la asignación de retiro del personal incorporado directamente al nivel ejecutivo de la Policía Nacional fuera entre 20 y 25 años

Como se puede observar, bien sea que para establecer el tiempo de servicio para reconocer asignación de retiro se opte por aplicar el lo dispuesto en los Decretos 1212 y 1213 de 1990, o por el Decreto 1091 de 1995 condicionado a lo preceptuado por la ley marco Ley 923 de 2004, la conclusión es la misma: está proscrito exigir más de 20 años para efectos de reconocimiento de asignación de retiro, criterio reiterado en el reciente fallo que declaró la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, cuando analizó estas tesis. Al respecto señala que “ambas posturas jurídicas mencionadas son respetables y pudieran ser acogidas” sin embargo no optó por ninguna en particular, sino que enfatizó que lo jurídicamente relevante es no sobrepasar el límite máximo de 20 años para efectos de reconocimiento de asignación de retiro.

*“... 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*

Según su hoja de servicio, el actor laboró de la siguiente manera:

lapso	cargo	Tiempo
27 de enero de 1995 al 25 de enero de 1996	Auxiliar de Policía	11 meses 28 días
23 sept. de 1996 al 31 de julio de 1997	Alumno nivel ejecutivo	10 meses 08 días
1 agosto de 1997 al 21 diciembre de 2015	Nivel ejecutivo	18 años 04 meses 20 días
<b>Total</b>		<b>20 años 06 meses 07 días</b>

La causal de retiro fue destitución (fl.8)

<sup>3</sup> H. Consejo de Estado sección segunda Subsección b auto de 14 de julio de 2014. Dr. Gerardo Arenas Monsalve

<sup>4</sup> H. Consejo de Estado, Sección Segunda Auto de 8 de octubre de 2015. M.P. Sandra Lisset Ibarra

Para el Despacho es importante precisar que los Decretos 1212 y 1213 de 1990 rigieron durante su vigencia para el personal de suboficiales y agentes respectivamente, y que el nivel ejecutivo ha estado regulado por el Decreto 1029 de 1994, 1091 de 1995, 2070 de 2003, 4433 de 2004 y Decreto 1858 de 2012, todas ellos declarados nulos en cuanto a la exigencia de 25 años para reconocer asignación de retiro, pero mantuvieron su vigencia en los demás aspectos. De manera que la asignación de retiro del personal ejecutivo se rige por dichas disposiciones, según la fecha de causación del derecho

En el caso del actor, que ingresó al nivel ejecutivo de manera directa se aplica el Decreto 1858 de 2012, salvo en lo relacionado en el artículo 2 que fue declarado nulo.

Así las cosas, al señor Ángel Cancio Camacho le asiste el derecho a recibir su asignación de retiro, en los términos del artículo 1 Decreto 1858 de 2012, por tener 20 años de servicio, en el entendido que al desaparecer el requisito adicional de tiempo de servicio para el retiro por voluntad propia y destitución estas causales quedan inmersas en la regla general contenida en el artículo 1, del Decreto 1858 de 2012:

*Artículo 1º. 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 equivalente **a un cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas de que trata el artículo 3º del presente decreto**, por los quince (15) primeros 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.*

En consecuencia, **al señor ANGEL CANCIO CAMACHO le asiste derecho a recibir asignación de retiro conforme el Decreto 1858 de 2012, por haber cumplido 20 años de servicio.**

### **Prescripción**

El actor contaba con veinte años de servicio para el mes de diciembre de 2015, y fue retirado del servicio a partir del 21 de diciembre de 2015,

*momento desde el cual surge el derecho a devengar la asignación de retiro.*

*Presentó solicitud de reconocimiento de asignación de retiro el 10 de mayo de 2016 (fl.4), y la demanda el 19 del mismo mes (fl.25), de manera que no se configuró el fenómeno prescriptivo*

***Indexación***

*Las sumas que resulten a favor del demandante serán ajustadas con aplicación del inciso final del artículo 187 del C.P.A.C.A., bajo la siguiente fórmula:*

$$R = RH \frac{\text{ÍNDICE FINAL}}{\text{ÍNDICE INICIAL}}$$

*En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es lo dejado de percibir por el actor desde la fecha en que se hizo exigible la obligación, 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 sentencia, por el índice inicial, vigente a la fecha en que debió hacerse el pago.*

*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 a la fecha de la causación de cada mesada pensional.*

*La demandada deberá dar aplicación a lo ordenado en los artículos 192, 194 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

***Condena en costas.***

*En aplicación de lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y la jurisprudencia del H. Consejo de Estado que dispone hacer un juicio de ponderación para la liquidación de Agencias en Derecho, el Despacho se abstendrá de condenar en costas, por cuanto las pretensiones fueron concedidas en virtud de los efectos de una sentencia del H. Consejo de Estado que declaró la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, decisión judicial proferida en septiembre de 2018.*

***Remanentes de los gastos del proceso***

*De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º del Acuerdo 2552 de 2004 "Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa", una vez debitadas las notificaciones, oficios y demás expensas causadas en el presente asunto, el Despacho dispone destinar el remanente a favor del Consejo Superior*

de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para el funcionamiento del proceso.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR LA NULIDAD** del Oficio 9884 GAG SDP de 17 de mayo de 2016 que negó la solicitud de asignación de retiro con 20 años de servicio de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva

**SEGUNDO.** Como consecuencia de la DECLARACIÓN DE NULIDAD, y a título de restablecimiento del derecho, **se ORDENA a la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL (CASUR)**

- **RECONOCER ASIGNACION DE RETIRO** al señor ANGEL CANCIO CAMACHO conforme el Decreto 1858 de 2012 por haber cumplido 20 años de servicio.
- **LIQUIDAR Y PAGAR** *las mesadas pensionales atrasadas (retroactivo)* desde la fecha del status de pensionado 22 de diciembre de 2015
- **ACTUALIZAR LA CONDENA** según lo establecido en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,

**TERCERO. SIN CONDENAS EN COSTAS, según lo manifestado.**

**CUARTO: DESTINAR** los remanentes de los gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: APLICAR** lo establecido en los artículos 192, 194 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**SEXTO: COMUNICAR** este fallo, para su ejecución como lo ordena el artículo 203 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, una vez en firme a la parte accionada.

**SEPTIMO: EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias previas las anotaciones respectivas.

**DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS.**

El apoderado de la parte demandante no interpone recursos

El apoderado de la entidad interpone recurso de apelación el cual sustentaran dentro del término.

La juez

  
YOLANDA VELASCO GUTIÉRREZ

Parte demandante:

  
DR. JESUS ANTONIO CARDENAS PULIDO

Parte demandada:

DR. HUGO ENOC GALVEZ ALVAREZ

Secretario ad hoc

  
JOSE CLEMENTE GAMBOA MORENO