



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTISÉIS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DE BOGOTÁ D.C.

---

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 11001-33-35-026-2015-00848-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** JOHNATAN GUILLERMO TENJO RODRÍGUEZ  
**DEMANDADOS:** NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL

## 1. DESCRIPCIÓN DEL CASO OBJETO DE DECISIÓN

### 1.1. Lo pretendido<sup>1</sup>

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, por conducto de apoderado, el señor Johnatan Guillermo Tenjo Rodríguez, solicita que se acceda a las siguientes pretensiones:

**1.1.1.** Declarar la nulidad **(i)** del Acta 009- ADEHU-GRUAS-2.25 del 6 de mayo de 2015, de la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional; **(ii)** del Acta 012 del 22 de mayo de 2015, de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional y **(iii)** del Decreto 1174 del 29 de mayo de 2015, adoptado por el Gobierno Nacional, en cuanto imposibilitaron su ascenso al grado de Capitán de la Policía Nacional, al encontrarse viciados de nulidad por las causales señaladas en el inciso 2° del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

**1.1.2.** A título de restablecimiento del derecho, solicita ordenar **(i)** a la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional y **(ii)** a la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, que atendiendo lo dispuesto en los Decretos 1791 y 1800 de 2000, y con fundamento en la evaluación y calificación obtenida, profieran sendas recomendaciones para su ascenso al grado de Capitán de la Policía Nacional.

**1.1.3.** A título de restablecimiento del derecho, solicita reconocer y pagar por concepto de perjuicios **(i)** de carácter material, las diferencias causadas sobre los salarios devengados en el grado de Teniente y los que debería percibir como Capitán; y **(ii)** de orden moral la suma de 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por la afectación a su honra, buen nombre, su vida personal y familiar, así como la imagen creada frente a otros miembros de la Policía Nacional y a la comunidad en general.

---

<sup>1</sup> Ver folios 9 a 11 del plenario.

**1.1.4.** Condenar en costas procesales a las autoridades demandadas y a que cumplan la sentencia dentro del término legal.

## **1.2. Síntesis fáctica<sup>2</sup>**

El demandante se vinculó con la Policía Nacional en la categoría de oficial, habiéndose graduado como Subteniente y ascendido, posteriormente, al grado de Teniente; trayectoria laboral en la que obtuvo distintas condecoraciones y felicitaciones, y que le merecieron ser llamado a curso para ascender al grado de Capitán, el cual aprobó satisfactoriamente.

En noviembre de 2014, la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional y la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional de la misma institución, recomendaron el no ascenso del demandante al grado de Capitán de la Policía Nacional, lo que implicó no haber sido incluido en el Decreto 2416 del 28 de noviembre de 2014, en el cual se ascendieron a unos Oficiales de la Policía Nacional.

Con el objetivo de proceder a los ascensos programados para mayo de 2015, nuevamente se realizó la valoración de unos Oficiales de la Policía Nacional, dentro de los cuales se encontraba el demandante; como consecuencia de lo cual, la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional, en el Acta 009- ADEHU-GRUAS-2.25 del 6 de mayo de 2015, nuevamente recomendó no ascender al actor al grado de Capitán, por encontrarse involucrado en la comisión de unas conductas que ponían en entredicho la confianza depositada en el servidor, relacionadas con la realización de procedimientos irregulares.

Al momento de emisión de dicho concepto negativo, los hechos referidos se encontraban siendo investigados por la Inspección Delegada de la Policía Nacional, dentro del caso P-REGI-2015-34, que, al momento de presentación de la demanda, se encontraban en etapa de indagación preliminar y sin auto de apertura de investigación o pliego de cargos.

Tanto el resultado de dicha evaluación, como el sustento de la misma, no fueron debidamente notificados al demandante, impidiendo así el ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción.

Solo hasta el 12 de junio de 2015, el actor recibió un mensaje de datos que contenía, como archivo adjunto, el oficio por medio del cual se le informó que en sesión del 22 de mayo de ese mismo año, la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, mediante Acta 012 de la misma calenda, no recomendó su ascenso al grado de Capitán, conforme a los mismos argumentos que en su momento esgrimió la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional.

---

<sup>2</sup> Ver folios 2 a 9 del expediente.

Para el momento en que fueron emitidos dichos conceptos de no ascenso, el demandante no había sido sancionado disciplinaria o penalmente, dado que solo hasta noviembre de 2015, fue notificado del auto de apertura de la investigación formulada en su contra.

El 29 de mayo de 2015, se expidió el Decreto 1174, por medio del cual se ascendió a un personal de oficiales de la Policía Nacional, dentro del cual no estaba incluido el demandante.

### **1.3. Fundamentos jurídicos de lo pedido<sup>3</sup>**

En respaldo de sus pedimentos, la parte actora en síntesis, afirma que con la expedición de los actos acusados, y en particular, el concepto negativo de la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional, acerca del no ascenso del demandante al grado de Capitán, se vulneraron los derechos al debido proceso, de defensa y de audiencia, y además, se desconocieron los estándares fijados por la Ley y reconocidos por la jurisprudencia en materia de ascenso de los oficiales de la Policía Nacional.

Al respecto, se indica que el concepto desfavorable acerca del no ascenso del demandante se fundó en consideraciones subjetivas, al carecer de elementos de juicio que permitieran establecer que el actor estuvo involucrado en actos contrarios a la probidad de un policía y en procedimientos irregulares, que ameritaban no recomendar su promoción al grado superior.

Se cuestiona además que la motivación de dicho concepto, en el caso de que los motivos obedecieran al adelantamiento de una investigación disciplinaria, requería como mínimo, que se hubiese dictado auto de apertura de la misma en contra del actor, lo cual no ocurrió previamente a la recomendación de no ascenso. Se critica, además, que tal concepto tampoco fue notificado como lo exige el artículo 6° del Decreto 1800 de 2000.

### **1.4. Los argumentos de las autoridades demandadas**

La **Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional**, contestó la demanda mediante escrito en el que se opuso a las pretensiones incoadas y se pronunció frente a los hechos relatados en el libelo genitor; solicitando negar lo pretendido por la parte actora, por carecer de sustento legal.<sup>4</sup>

Dentro de sus excepciones, propuso la ineptitud de la demanda frente a la solicitud de nulidad de las Actas *(i)* 009- ADEHU-GRUAS-2.25 del 6 de mayo de 2015 y *(ii)* 012 del 22 de mayo de 2015, como quiera que al tratarse de actos administrativos de trámite o de carácter preparatorio, no son pasibles de control jurisdiccional de legalidad. Así mismo, propuso las excepciones de imposibilidad de condena en costas y la genérica.

---

<sup>3</sup> Ver folios 11 a 17 del plenario.

<sup>4</sup> Ver folios 193 a 202 del plenario.

En sus argumentos de defensa, en síntesis señala que el procedimiento para los ascensos de personal de oficiales de la Policía Nacional, está consagrado en normas de carácter especial, que entre otros requisitos, exigen acreditar el tiempo mínimo de servicios en el grado y el concepto favorable por parte de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional, de manera que el ascenso no constituye una forma de promoción caprichosa, sino que se encuentra debidamente reglamentada, y que en el caso del actor, el segundo de dichos requerimientos no fue satisfecho.

La **Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**, contestó la demanda mediante escrito en el que se opuso a las súplicas de la demanda y los hechos relatados en ese escrito; centrando su argumentación en la incapacidad de dicho organismo, para salir a responder por la legalidad de los actos demandados y a las condenas que se profieran en virtud de nulidad, al no haber intervenido en su adopción.<sup>5</sup>

Dentro de sus excepciones, propuso la falta de legitimación en la causa por pasiva, en virtud de lo cual solicitó ser desvinculada del presente proceso.

### **1.5. Crónica del proceso**

- La demanda se presentó el 23 de noviembre de 2015 y mediante auto del 24 de junio de 2016, se dispuso su admisión y se impartieron las órdenes necesarias para la integración del contradictorio, en razón de lo cual, las accionadas presentaron sus escritos de defensa el 28 de noviembre de 2016 accionada presentó su escrito de defensa el 9 de febrero de 2017 (ff. 127, 168, 169, 193 y 209).

- Agotado este procedimiento, mediante auto del 22 de septiembre de 2017 se convocó a audiencia inicial, la cual fue realizada entre los días 18 de octubre de 2017 y 12 de junio de 2018, en virtud de la suspensión decretada con el fin de resolver una solicitud del Ministerio Público ante una presunta prejudicialidad. En la segunda de dichas fechas, se decretaron pruebas y se convocó a la audiencia de pruebas (ff. 258 a 260 y 276 a 282).

- La audiencia de pruebas fue celebrada entre los días 1º y 23 de octubre de 2018; agotándose en esta última diligencia la verificación, traslado e incorporación de las documentales decretadas, además de haber otorgado la oportunidad para que las partes presentaran por escrito sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público su respectivo concepto (ff. 318 a 321 y 345 a 347).

### **1.6. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público**

La **Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** presentó y sustentó sus argumentos finales, ratificando que este organismo no intervino en la expedición de los actos acusados, y que por ello,

---

<sup>5</sup> Ver folios 209 a 214 del plenario.

no es la llamada a salir a defender su legalidad ni a responder por las condenas que puedan derivarse de su nulidad.<sup>6</sup>

La **Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía** Nacional alegó de conclusión aclarando que en el presente asunto se cuestiona la legalidad del acta proferida por la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional, a pesar que no es un acto demandable, y que en todo caso, el concepto impartido en ella, frente a la recomendación de no ascenso del actor, se adoptó en cumplimiento del respectivo régimen, de suerte que tampoco puede invocarse la protección del derecho de igualdad, dado que, a diferencia de otros servidores que si fueron ascendidos, el actor no acreditó el requisito de concepto favorable para ser promovido. Advirtió además, que por los hechos relacionados con procedimientos irregulares en los que el actor se vio incurso, este fue sancionado disciplinariamente con destitución e inhabilidad por 12 años, quedando pendiente la segunda instancia.<sup>7</sup>

La **parte actora** alegó de conclusión mediante memorial visible en los folios 360 a 363 del plenario, indicando que en Colombia no están autorizadas las facultades discrecionales absolutas, sino que por el contrario, estas son regladas con el fin de prevenir que en ejercicio de sus funciones, los servidores públicos acudan a consideraciones subjetivas, de suerte que las decisiones que se adopten fuera de dichas premisas, pueden ser declaradas nulas.

Luego de referirse a los aspectos constitucionales, legales y reglamentarios del régimen de ascenso del personal de la Policía Nacional, se sostiene que la única circunstancia que impide la promoción al grado superior en la jerarquía de la Fuerza Pública, es la formulación de pliego de cargos por la presunta comisión de faltas gravísimas, debidamente ejecutoriado.

Se aduce además, que las actas de recomendación o no de un ascenso, son demandables ante esta jurisdicción, habida cuenta que constituyen un acto complejo junto con el decreto que promueve o excluye a los miembros de la Fuerza Pública ascendidos, como quiera que aquellas son el fundamento de este, luego si están viciadas de nulidad, igual suerte se predicará del último de dichos actos.

En cuanto a las causales de nulidad del inciso 2° del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, se aduce que los actos acusados adolecen de las mismas, como quiera que la recomendación de no ascenso, por la presunta incursión por parte del demandante, en conductas de carácter disciplinario; se adoptó antes de proferirse en su contra el pliego de cargos debidamente ejecutoriado por las presuntas faltas que se le atribuyeron, lo cual implicó sancionarlo sin un debido proceso y sin respetar su presunción de inocencia, por lo que, salta a la vista, que la decisión adoptada en tal sentido se basó en consideraciones subjetivas.

---

<sup>6</sup> Folios 250 a 357 del plenario.

<sup>7</sup> Folios 358 y 359 del plenario.

Finalmente, se solicita acceder a las súplicas de la demanda y se aclaró que, dentro de la investigación disciplinaria seguida en contra del demandante, en segunda instancia, se redujo a 11 meses la suspensión en el ejercicio del cargo que se le impuso, con lo cual queda claro que se vulneró la prohibición de doble sanción por el mismo hecho.

El **Ministerio Público** guardó silencio en esta etapa procesal.

## **2. DECISIONES PARCIALES SOBRE EL PROCESO**

Como en el presente asunto, se cuestiona la legalidad de las actas por medio de las cuales se recomendó no ascender al demandante al grado de Capitán de la Policía Nacional, y del Decreto expedido por el Gobierno Nacional que promovió a unos Oficiales en mayo de 2015, por no haber incluido al actor dentro de dichos uniformados; cuyo lugar de prestación de servicios a la fecha de presentación de la demanda era la ciudad de Bogotá<sup>8</sup>, y que la demanda se admitió por una cuantía de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, es claro que de conformidad con los artículos 104, 155 (nal. 2°), 156 (nal. 3°) y 157 (inc. final) de la Ley 1437 de 2011, se encuentran cumplidos los presupuestos de jurisdicción y competencia para conocer el presente asunto.

Así mismo, revisado el proceso se determinó que encuentran acreditados los requisitos de procedibilidad del medio de control y los formales de la demanda, de modo que, al no advertirse causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a proferir el fallo que en derecho se estima pertinente.

## **3. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER**

Nuevamente advierte el Despacho, que el problema jurídico a resolver en esta oportunidad, consiste en establecer si los actos administrativos demandados adolecen de las causales de nulidad invocadas en el libelo introductorio, y si como consecuencia de ello, hay lugar o no a ordenar a la demandada, que profiera la recomendación de ascenso del demandante al grado de Capitán de la Policía Nacional y en consecuencia, se ordene tal promoción, así como el pago de los perjuicios materiales y morales que estima irrogados con la expedición de los actos administrativos objeto de censura.

## **4. TESIS DEL DESPACHO**

Se negarán las pretensiones de la demanda, como quiera que la parte actora no logró demostrar que la decisión de no ascender al demandante, estuviera viciada de nulidad por los señalamientos formulados en la demanda.

## **5. CONSIDERACIONES**

### **5.1. Fundamentos normativos y jurisprudenciales aplicables al caso**

---

<sup>8</sup> De acuerdo el extracto de hoja de vida del 9 de octubre de 2015, el demandante se encontraba destinado a la Policía Metropolitana de Bogotá (f. 31).

- Artículos 2°, 6°, 125 y 218 de la Constitución Política;
- Ley 578 de 2000;
- Artículo 44 de la Ley 1437 de 2011;
- Artículos 53 y 60 del Decreto 1512 de 2000;
- Artículos 5°, 20, 21 y 22 del Decreto Ley 1791 de 2000;
- Decreto 1800 de 2000;
- Resolución 06088 del 14 de diciembre de 2006;
- Corte Constitucional, S. Plena, sentencia C-179 de marzo 8/2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra;
- Corte Constitucional, S. Plena, sentencia C-445 de mayo 26/2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto;
- Consejo de Estado - S.2ª., sentencia de noviembre 26/2009, Rad. Int. 0794-07, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren;
- Consejo de Estado - S.2ª., sentencia de septiembre 22/ 2011, M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, Rad. Int. 2363-10;
- Consejo de Estado - S.2ª., auto de junio 26/2014, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Rad. Int. 1057-13;
- Consejo de Estado - S.2ª., sentencia de diciembre 10/2015, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. Int. 1412-14;
- Consejo de Estado - S.2ª., sentencia de marzo 12/2015, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. Int. 2986-13;
- Consejo de Estado - S.2ª., sentencia de mayo 25/2017, M.P. William Hernández Gómez, Rad. Int. 5030-14
- Consejo de Estado - S.2ª., sentencia de abril 26/2018, M.P. William Hernández Gómez, Rad. Int. 1237-16.

## **5.2. Análisis del caso concreto y conclusión**

### **5.2.1. Marco jurídico**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la Carta Política, la carrera administrativa constituye una regla general para el ingreso, ascenso y retiro a la función pública; cometido que de conformidad con el artículo 2° *ídem*, responde a la necesidad de seleccionar el recurso humano idóneo para

lograr la satisfacción de sus fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Dicho postulado también agrupa a los miembros de la Fuerza Pública, tal como lo señala el artículo 218 superior, a la luz del cual, la Policía Nacional cuenta con un régimen de carrera determinado en la ley, y que encuentra su razón de ser, en su condición de cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

En desarrollo de dicho mandato superior, se expidió la Ley 578 de 2000, que facultó de manera extraordinaria y temporal al Presidente de la República, para expedir normas relacionadas con las Fuerzas Militares y de Policía Nacional<sup>9</sup>, y para el caso bajo estudio, las relacionadas con el régimen de carrera del personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

A su vez, en acatamiento de la referida Ley, se expidió el Decreto Ley 1791 de 2000, que modificó las normas de carrera de los miembros uniformados de la Policía Nacional; estableciendo en su artículo 5°, el escalafón de cargos como base para determinar la planta de personal que habría de fijar el Gobierno Nacional, tomando en consideración, para efectos del mando y los regímenes disciplinario y de Justicia Penal Militar, así como para todos los derechos y obligaciones consagrados en ese estatuto; el grado y antigüedad con la correspondiente identificación personal y especialidad.

En lo que concierne al sistema de ascensos, el citado Decreto en su artículo 20, determina que los Oficiales, Nivel Ejecutivo y Suboficiales en servicio activo, serán promovidos siempre que **(i)** cumplan los requisitos establecidos en esa norma, **(ii)** dentro del orden jerárquico, **(iii)** de acuerdo con las vacantes existentes, conforme al decreto de planta y **(iv)** con sujeción a la clasificación que establece el decreto de evaluación del desempeño.

Para tales efectos, el artículo 21 del Decreto - Ley 1791, dispuso de manera expresa los requisitos para ascenso al grado inmediatamente superior, así:

- Tener el tiempo mínimo de servicio establecido para cada grado;
- Ser llamado a curso;
- Adelantar y aprobar los cursos de capacitación establecidos por el Consejo Superior de Educación Policial;

---

<sup>9</sup> Entre otros cometidos.

- Tener aptitud psicofísica de acuerdo con lo contemplado en las normas sobre Incapacidades e Invalideces;
- Obtener la clasificación exigida para ascenso;
- Para Oficiales, concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional;
- Para Nivel Ejecutivo y Suboficiales, concepto favorable de la Junta de Evaluación y Clasificación.

Queda claro entonces, que el otorgamiento de ascensos en el sistema de carrera especial de la Policía Nacional es una facultad reglada del Gobierno Nacional<sup>10</sup>, dado que en tal procedimiento debe validarse el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto 1791 de 2000, y adicionalmente, que existan vacantes conforme al Decreto de planta y con sujeción a la clasificación que establece el Decreto de evaluación del desempeño.

Por otra parte, atendiendo a las singularidades del presente asunto, debe tenerse en cuenta que, en materia de ascensos para el personal de Oficiales de la Policía Nacional, el artículo 21 del Decreto Ley 1791, en su numeral 6°, dispone que la promoción requerirá de un concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, y en el caso de los miembros del Nivel Ejecutivo y Suboficiales, dicha recomendación compete a la Junta de Evaluación y Clasificación.

Dicho lo anterior, como en este medio de control se están objetando las actas expedidas, respecto del demandante con la finalidad de proponer su ascenso, resulta necesario determinar el alcance de las decisiones adoptadas en las mismas, dado que, en su criterio, estas constituyen un acto administrativo complejo junto con el Decreto que materializó los ascensos decretados en mayo de 2015.

De acuerdo con el artículo 22 del Decreto Ley 1791, la Junta de Clasificación y Evaluación para el personal uniformado de la Policía Nacional, tiene como funciones **(i)** evaluar la trayectoria policial para ascenso y **(ii)** proponer al personal para ascenso, entre otras.

Los aspectos relativos a su integración se encuentran determinados en la Resolución 06088 del 14 de diciembre de 2006 expedida por la Dirección General de la Policía Nacional, y sus atribuciones se ejercen al amparo de lo dispuesto en los Decretos Leyes 1791 de 2000 y 1800 de 2000, este último, por medio del cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

Por su parte, las condiciones de conformación y funcionamiento de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional se encuentran

---

<sup>10</sup> C.E., S.2ª., sentencia de marzo 12/2015, Rad. Int. 2986-13, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

establecidas en el Decreto 1512 de 2000; que en sus artículo 53 y 60, le asigna, entre otras funciones, las de **(i)** aprobar o modificar las clasificaciones de los Oficiales y **(ii)** recomendar al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Defensa Nacional los ascensos, llamamientos al servicio y retiros, de acuerdo con las normas legales sobre la materia.

También es necesario aclarar que, de la lectura del artículo 21 del Decreto 1791 de 2000, se infiere que el procedimiento de proposición para ascenso por parte de las Juntas referenciadas, es totalmente distinto de aquellos que tiene por objeto evaluar la trayectoria profesional del aspirante y establecer su clasificación por niveles de desempeño, respecto de otros uniformados.

Ello es así, porque cada procedimiento cuenta con su propia regulación, pues la evaluación de la trayectoria profesional del servidor y su clasificación, están desarrolladas principalmente en el Decreto 1800 de 2000, mientras que el régimen de ascenso sí se encuentra consagrado en el Decreto Ley 1791 de 2000; y de otro lado, porque la interpretación armónica de los artículos 21 y 22 del Decreto Ley 1791, junto con el artículo 50 del Decreto Ley 1800<sup>11</sup>, implica que el requisito de clasificación exigida para el ascenso, que a su vez supone la realización previa de la evaluación de la trayectoria profesional, es distinto de aquella actuación, en cuyo marco se propone al personal que habrá de ser ascendido, a través del respectivo concepto de favorabilidad.

En este orden de ideas, lógico es concluir que el hecho de que la Junta de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional esté facultada para realizar uno y otro trámite, en manera alguna sugiere que los mismos hayan de realizarse en una sola actuación, sino que, como ya se mencionó, se trata de procesos distintos, cuyos resultado confluyen en la posibilidad de aspirar al ascenso.

Nótese como, el artículo 20 del Decreto 1800 de 2000, que regula los tipos de evaluación, consagra aquella de carácter parcial, que se realiza, entre otros eventos, al ser convocado a curso de ascenso en la modalidad presencial y al término de este; en tanto que el Título III de dicho estatuto, regula la clasificación como resultado del proceso de evaluación, y que se traduce en la ubicación del uniformado dentro del escalafón institucional respecto de otros servidores, como resultado de la valoración de su trayectoria.

De acuerdo con lo anterior, pese a que la concesión de un ascenso constituye una facultad reglada atribuida al Gobierno Nacional, no es menos cierto, que finalmente en dicho procedimiento concurren decisiones en cabeza de las mencionadas Juntas que, tratándose de la proposición de quienes deben o no ser ascendidos, tienen carácter discrecional, y que en todo caso, hacen parte del trámite para la conformación del acto definitivo que concede los ascensos.

---

<sup>11</sup> **Artículo 50. Atribuciones.**

1. Realizar la clasificación para ascenso y la ubicación en el escalafón por cambio de grado.  
(...)

**Parágrafo.** Cuando de la revisión y análisis de que tratan los numerales anteriores se encuentren inconsistencias, la junta modificará la evaluación, la cual debe ser notificada al evaluado". (Subrayado fuera de texto)

Sin embargo, las actas<sup>12</sup> que documentan estas decisiones, no constituyen actos enjuiciables ante lo contencioso administrativo, pues de las normas aludidas claramente emerge su carácter preparatorio, a diferencia del acto que adopta los ascensos (Decreto o Resolución), que es el que finalmente guarda carácter definitivo por cuanto modifica concretamente el *estatus* del aspirante en el escalafón de la Policía Nacional, luego en tal virtud, el medio de control frente a aquellas decisiones carece de procedibilidad y de eficacia.

A diferencia de estas, los actos administrativos complejos, se distinguen por la concurrencia de declaraciones de dos o más organismos pertenecientes a la misma entidad o a entidades diferentes, que conforman la voluntad de la administración y se fusionan en una unidad de contenido y de fines, que presentan una relación de interdependencia, de modo que ninguna de ellas puede subsistir separada e individualmente, lo cual excluye aquellas situaciones en las que, dentro de una actuación administrativa procesal, una misma autoridad ha proferido varias decisiones como instrumentos necesarios y concatenados dentro un trámite.<sup>13</sup>

Lo anterior, no obsta para que los fundamentos de las decisiones contenidas en tales actas, no puedan ser analizadas en su contexto, a fin de establecer la legalidad de la medida adoptada a través del acto administrativo definitivo, en el cual se materializa o no el ascenso.<sup>14</sup>

Por último, ha de precisarse que, en materia de ascensos, las respectivas decisiones necesariamente deben cumplir con las exigencias señaladas en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011<sup>15</sup>, esto es, adecuarse a los fines de la norma que las autoriza, y ser proporcional a los hechos que les sirven de causa, por su naturaleza discrecional.

### **5.2.2. Hechos probados jurídicamente relevantes**

Dentro del presente asunto, se demostraron los siguientes hechos:

**5.2.2.1.** Para el mes de mayo de 2015, fecha de expedición de los actos que se acusan en este medio de control, el ciudadano Johnatan Guillermo Tenjo Rodríguez, se encontraba vinculado con al sector público en el grado de Teniente de la Policía Nacional, desempeñando las funciones de Supervisor de Servicio de la Policía Metropolitana de Bogotá, habiendo recibido un total de 8 condecoraciones y 53 felicitaciones, tal como se infiere del extracto de hoja de vida allegado con la demanda (ff. 29 y 30).

**5.2.2.2.** Para el mismo periodo, según reporte emitido por la Procuraduría General de la Nación, el demandante no contaba con sanciones de naturaleza disciplinaria (f. 31).

---

<sup>12</sup> Tanto de la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional, como de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para esa misma Fuerza.

<sup>13</sup> C.E., S.2ª., (i) auto de junio 26/2014, Rad. Int. 1057-13, M.P. Gerardo Arenas Monsalve y (ii) sentencia de abril 26/2018, Rad. Int. 1237-16, M.P. William Hernández Gómez.

<sup>14</sup> C.E., S.2ª., sentencia de noviembre 26/2009, Rad. Int. 0794-07, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>15</sup> Respecto de las decisiones adoptadas en vigencia de esta norma.

**5.2.2.3.** Mediante proveído del 12 de abril de 2015, la Inspección Delegada Regional Uno de la Policía Nacional, ordenó realizar indagación preliminar en contra del demandante, en consideración a la compulsión de copias realizada por la Jefatura de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía de Cundinamarca dentro de la actuación disciplinaria DECUN-2014-27, adelantada en contra de un personal de la Policía Nacional, por unos hechos ocurridos el 3 y 4 de mayo de 2013, en la jurisdicción de Soacha; auto notificado personalmente al actor el 7 de mayo de 2015 (ff. 19 a 22<sup>16</sup>).

**5.2.2.4.** Dicha compulsión de copias, fue ordenada en el proveído del 11 de febrero de 2015, por medio del cual la Jefatura de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía de Cundinamarca, en el marco de la investigación disciplinaria DECUN-2014-27, formuló pliego de cargos en contra de los servidores policiales, John Harold Villamizar Neira y Nelly Parra Castañeda (f. 1<sup>17</sup>).

**5.2.2.5.** En el análisis de las pruebas practicadas dentro de dicha actuación disciplinaria, y en especial, a partir de la declaración rendida por el ciudadano Johnatan Guillermo Tenjo Rodríguez, la Jefatura de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía de Cundinamarca, consideró lo siguiente (ff. 19, 24 y 26<sup>18</sup>):

*«Vemos como el señor Oficial en la narración de los hechos da cuenta que desconocía la presunta novedad acaecida el pasado 03 de mayo del 2013, ello en atención a que expuso que en la fecha de marras en coordinación con coljuegos se realizó un procedimiento con el fin de ubicar máquinas tragamonedas ilegales que hubiesen en los establecimiento de comercio de la jurisdicción de Soacha, pero en atención a que el operativo perduro todo el día, a eso de las siete de la noche por razones de seguridad los funcionarios de coljuegos no se desplazaron hasta el sector de Cazuca, motivo por el cual impartió la orden que las unidades de la Unidad Especial de Investigación Criminal de Soacha que se encontraban en esa jurisdicción (Cazuca) se desplazaran a las instalaciones policiales toda vez que el procedimiento había sido cancelado, señaló que al día siguiente fue informado por uno de sus superiores que en el procedimiento del día anterior realizado en el sector de Cazuca al parecer se había presentado una irregularidad, posteriormente en compañía del señor Subintendente VILLAMIZAR y personal de la SIPOL (Seccional de Investigación del Departamento de Policía de Cundinamarca) hacen presencia en un establecimiento de comercio ubicado en el lugar donde presuntamente había tenido ocurrencia los supuestos hechos y toma contacto con quien manifestó ser el propietario del establecimiento, dando cuenta este ciudadano que una señora quien manifestó ser Subintendente de la Policía Nacional de Nombre NELLY PARRA le había “quitado” un dinero que se encontraba en las máquinas tragamonedas, expuso el señor Oficial que atendiendo que el ciudadano expresaba que no era su deseo denunciar los hechos y que su interés era la devolución de su dinero, previa conversación con la señora Subintendente NELLY, le dijo al Subintendente VILLAMIZAR que recogiera el dinero y seguidamente le fuera entregado al afectado»*

*«(...) para el día 03 de mayo se realizó un operativo en coordinación con coljuegos en el cual se tenía como misión la identificación de los establecimientos comerciales "casinos" que estuviesen operando de manera ilegal en el municipio de Soacha, se*

<sup>16</sup> Del archivo “5 a 50” de la investigación allegada en medio digital visible en el folio 136 del cuaderno principal.

<sup>17</sup> Del archivo “171 a 200” de la investigación allegada en medio digital visible en el folio 136 del cuaderno principal.

<sup>18</sup> Del archivo “157 a 170” de la investigación allegada en medio digital visible en el folio 136 del cuaderno principal.

*ordena a través de una orden de servicios unas misiones específicas a ciertos funcionarios de la SIJIN de Soacha, su misión era llegar a los establecimientos comerciales "casinos" e informar para que la autoridad competente en la parte administrativa coljuegos realizara el procedimiento de incautación de las máquinas no autorizadas y nosotros como policía nacional iniciar las investigaciones que correspondieran en materia penal»*

*“(...) Atendiendo lo actuado hasta este estadio procesal, puede apreciarse que en los hechos del pasado 04 de mayo de 2013 posiblemente existieron irregularidades que pudieron llegar a ser llevadas a cabo por parte del señor Teniente JOHNATAN TENJO RODRÍGUEZ, quien para la fecha de los presuntos hechos se desempeñaba como Jefe de la Unidad Especial de Investigación Criminal de Soacha” (Sic para toda la cita)*

**5.2.2.6.** En sesión del 6 de mayo de 2015, se reunió la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional, con el fin de agotar, entre otros puntos, la proposición ante la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, el ascenso de unos Oficiales de dicha Institución de la Fuerza Pública; actuación documentada a través del Acta 009 – ADEHU – GRUAS - 2.25<sup>19</sup>, en la cual se emitió concepto negativo del ascenso del ciudadano Johnatan Guillermo Tenjo Rodríguez, al grado de Capitán, bajo las siguientes consideraciones (ff. 119 vto. y 120):

*“Teniente TENJO RODRIGUEZ JOHNATAN GUILLERMO, Identificado con cédula de ciudadanía No. 1032365017, la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional, en cumplimiento de sus funciones conferidas en el numeral 6° del artículo 21 del Decreto Ley 1791 de 2000, en consonancia con lo dispuesto en la Resolución N° 06088 de 2006, NO PROPONE SU ASCENSO, ante la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, al grado inmediatamente superior, motivado en razones del buen servicio, considerando que no se colma a plenitud las expectativas y conveniencias institucionales orientadas al cumplimiento integral de nuestra magna misión y que sugieran un concepto favorable frente a su nombre, facultados en los reglamentos internos de la institución quienes permiten a los miembros de la signada Junta optar por el personal policial que en su sentir garantice bajo los parámetros de la confianza, compromiso y responsabilidad, el ejercicio de un nuevo grado en las condiciones que la actividad policial lo exige; es por ello que la idoneidad para el ejercicio de un cargo y el buen desempeño de las funciones, no otorgan por sí solos a su titular una prerrogativa de promoción en el mismo, dado que lo norma es el cumplimiento del deber por parte del funcionario, complementando para el efecto, que pueden presentarse otras circunstancias que a juicio del nominador, no constituyan plena garantía para el cumplimiento pródigo que el deber policial demanda, por lo que se colige que ser mando dentro de una Institución como la Policía Nacional, implica para su permanencia y promoción, además de un buen servicio, condiciones especiales de iniciativa, proactividad, valor agregado, mayor compromiso, entre otros, habida cuenta que son los encargados de direccionar al personal subalterno.*

*Los motivos de esta decisión obedecen a que para la Junta no es de recibo que un Oficial en el grado de Teniente, propuesto para ascender al grado de Capitán, haya desplegado conductas que a juicio de esta junta, permiten que se dude de su confianza, al verse involucrado en actos no acordes para un Oficial de la Policía Nacional, relacionados con procedimientos irregulares en el municipio de Soacha Cundinamarca, este motivo sin perjuicio de las observaciones que en materia disciplinaria o penal se presenten, toda vez que esta junta no es autoridad disciplinaria ni penal, solamente actúan en el resorte de su competencia, la cual fue*

<sup>19</sup> Folios 78 a 125 del cuaderno principal.

*enunciada previamente, por lo cual emite el concepto negativo de ascenso del Oficial<sup>20</sup>.*

**5.2.2.7.** Sobre la base de estas consideraciones, en sesión del 22 de mayo de 2015, documentada en el Acta 012 – ADEHU – GRUAS – 2.25<sup>20</sup>, la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, recomendó al Gobierno Nacional, no disponer el ascenso del señor Johnatan Guillermo Tenjo Rodríguez, al grado de Capitán de la Policía Nacional (f. 71).

**5.2.2.8.** Mediante el Decreto 1174 del 29 de mayo de 2015, el Presidente de la República, dispuso el ascenso de unos Oficiales dentro del escalafón jerárquico de la Policía Nacional, dentro de los cuales no figura el nombre de demandante Johnatan Guillermo Tenjo Rodríguez (ff. 24 a 26).

### **5.2.3. Solución al problema jurídico planteado**

#### **5.2.3.1. Improcedencia del control de legalidad de las Actas<sup>21</sup> que emitieron concepto negativo acerca de la promoción del demandante al grado de Capitán de la Policía Nacional**

La parte actora sostiene que el Acta 009- ADEHU-GRUAS-2.25 del 6 de mayo de 2015, de la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional; y el Acta 012 del 22 de mayo de 2015, de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, constituyen un acto administrativo complejo junto con el Decreto 1174 del 29 de mayo de 2015, adoptado por el Gobierno Nacional, en cuanto imposibilitaron su ascenso al grado de Capitán de la Policía Nacional, y que por tal motivo, estas decisiones se encuentran viciadas de nulidad.

Frente a tal consideración, el Despacho estima que la misma, no es de recibo dado que, tal como se anticipó, el procedimiento para otorgar el ascenso del personal de la Policía Nacional, en sus distintas categorías, comprende una serie de requerimientos sucesivos que finalmente confluyen en el acto por medio del cual se otorga la promoción, y que en el caso de los Oficiales de la Policía Nacional, involucra la intervención de la Junta de Evaluación y Clasificación mediante la emisión del concepto de favorabilidad para el ascenso, y posteriormente, de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional con la respectiva recomendación ante el Gobierno Nacional, siendo estas, algunas de las varias exigencias para conceder los ascensos.

De esta manera, a diferencia de lo que sostiene la parte accionante, las actas expedidas en tal sentido carecen de carácter definitivo, en la medida que se encuentran instituidas como actuaciones de carácter preparatorio, que si bien son tomadas como fundamento del acto administrativo que dispone el ascenso, no tienen la virtualidad de modificar el posicionamiento del servidor dentro del escalafón jerárquico de la Policía Nacional, pues tal potestad le está deferida, en el caso de los Oficiales, al Gobierno Nacional.

<sup>20</sup> Folios 32 a 77 del cuaderno principal.

<sup>21</sup> De la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional y de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional.

Dicho de otro modo, el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, señala que serán actos definitivos, pasibles de control jurisdiccional de legalidad, aquellos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar con la actuación, de suerte que en el caso de los ascensos del personal uniformado de la Fuerza Pública, tendrá tal característica el acto que necesariamente modifique la situación del servidor frente a su panorama laboral, pues como se explicó al inicio de estas consideraciones, el procedimiento de promoción de este tipo de servidores públicos, supone la confluencia de varias situaciones, no solo el lleno de los requisitos que debe acreditar cada aspirante, sino además, unas condiciones institucionales como la existencia de vacantes, y la ubicación del uniformado en una mejor posición respecto de otros miembros de la institución, como resultado de la clasificación por la evaluación de desempeño.

Lo anterior implica que, puede darse el caso en el que existan vacantes y los aspirantes no cumplan con los demás requisitos para el ascenso, o viceversa, que los uniformados cuenten con el tiempo de servicios, el llamamiento a curso, la aptitud sicofísica y la calificación para ello, e inclusive el concepto favorable para su ascenso por parte de las respectivas juntas, pero que no existan vacantes para la promoción, o que de acuerdo al número limitado de ellas, el candidato no cuente con el puntaje de calificación suficiente para ingresar al grupo de personal promovido.

Precisamente, una vez se verifican la acreditación de las condiciones de orden subjetivo e institucional para el ascenso de los uniformados, el mismo se decreta por la autoridad competente, se reitera, siempre que todas se cumplan. De hecho, esta es la razón por la que los actos administrativos de ascenso de personal de la Fuerza Pública, generalmente comprendan a una pluralidad de destinatarios, y no se efectúen de manera individual.

En lo que respecta a los actos complejos, debe recordarse que estos, como ya se acotó, se caracterizan por la concurrencia de declaraciones de dos o más organismos pertenecientes a la misma entidad o a entidades diferentes, que conforman la voluntad de la administración y se fusionan en una unidad de contenido y de fines, que presentan una relación de interdependencia, de modo que ninguna de ellas puede subsistir separada e individualmente, lo cual excluye aquellas situaciones en las que dentro de una actuación administrativa procesal, una misma autoridad ha proferido varias decisiones como instrumentos necesarios y concatenados dentro un trámite.<sup>22</sup>

Bajo esta lógica, en el escenario de los ascensos del personal de la Fuerza Pública, puede suceder que en el grupo de aspirantes, algunos cumplan con la totalidad de requisitos y otros no, de manera que las carencias de estos últimos no impiden que los demás sí puedan ser promovidos y que se expida el acto administrativo definitivo en tal sentido; luego, las decisiones que se hayan adoptado respecto de quienes no serán ascendidos, no necesariamente

---

<sup>22</sup> C.E., S.2ª., (i) sentencia de junio 26/2014, Rad. Int. 1057-13, M.P. Gerardo Arenas Monsalve y (ii) sentencia de abril 26/2018, Rad. Int. 1237-16, M.P. William Hernández Gómez.

guardan relación de interdependencia o coexistencia con la decisión de los que sí lo fueron, de tal modo que las actuaciones preparatorias relacionadas con el cumplimiento de los requisitos para los ascensos, no pueden reputarse como actos complejos con el acto definitivo que finalmente los otorga.

Se concluye entonces, que en el caso concreto las actas 009- ADEHU-GRUAS-2.25 del 6 de mayo de 2015 y el acta 012 del 22 de mayo de 2015, no constituyen actos cuya legalidad pueda analizarse en el marco de este medio de control, de manera que el estudio debe limitarse a verificar la validez del Decreto 1174 del 29 de mayo de 2015. Lo anterior, sin pasar por alto que los fundamentos de las decisiones contenidas en tales actas, deben tenerse en cuenta a fin de establecer la legalidad de la medida adoptada a través del acto administrativo definitivo, en el cual se materializa o no el ascenso del demandante.<sup>23</sup>

### **5.2.3.2. Cargos de nulidad propuestos contra la decisión de no ascenso del demandante al grado de Capitán de la Policía Nacional**

En estos cargos, la parte demandante aduce que la decisión que impidió su ascenso al grado de Capitán de la Policía Nacional, está viciada de nulidad por las causales previstas en el inciso 2° del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011<sup>24</sup>, y en particular, por vulneración del debido proceso y los derechos de audiencia y de defensa, desconociendo así los estándares fijados por la Ley y reconocidos por la jurisprudencia en materia de ascenso de los oficiales de la Policía Nacional.

Al respecto, se aduce que el concepto desfavorable acerca del no ascenso del demandante se fundó en consideraciones subjetivas, al carecer de elementos de juicio que permitieran establecer su participación en actos contrarios a la probidad de un policía y en procedimientos irregulares, que ameritaban no recomendar su promoción al grado superior.

Se cuestiona también que, si la motivación de dicho concepto, obedeció al adelantamiento de una investigación disciplinaria en contra del demandante, requería como mínimo, que se hubiese dictado auto de apertura de la misma en su contra o formulación de pliego de cargos, por la presunta comisión de faltas gravísimas, debidamente ejecutoriado, lo cual no ocurrió previamente a la recomendación de no ascenso.

Se critica además, que tal concepto tampoco fue notificado como lo exige el artículo 6° del Decreto 1800 de 2000, y que la recomendación de no ascenso, por la presunta comisión de conductas de carácter disciplinario por parte del actor; implicó sancionarlo sin respetarle el debido proceso y su presunción de inocencia, por lo que, salta a la vista, que la decisión de no recomendar su promoción a un grado superior, se basó en consideraciones subjetivas.

---

<sup>23</sup> C.E., S.2ª., sentencia de noviembre 26/2009, Rad. Int. 0794-07, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>24</sup> **(i)** infracción de las normas en que deberían fundarse; **(ii)** falta de competencia; **(iii)** expedición irregular; **(iv)** desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; **(v)** falsa motivación y, **(vi)** desviación de poder.

Finalmente, se solicita acceder a las súplicas de la demanda y se aclaró que dentro de la investigación disciplinaria seguida en contra del demandante, en segunda instancia se redujo a 11 meses la suspensión en el ejercicio del cargo que se le impuso, con lo cual, queda claro que se vulneró la prohibición de doble sanción por el mismo hecho.

En primer lugar, en cuanto al señalamiento en punto a que, el concepto de no ascenso del demandante se fundó en consideraciones subjetivas, considera el Despacho que el mismo no es de recibo, puesto que, tal como se indicó, la decisión de no proponer el ascenso del demandante al grado superior, concretada en el Decreto que lo excluyó de los oficiales promovidos, es de carácter discrecional y en todo caso, debía ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirvieron de causa.

Bajo dicha lógica, mal puede censurarse la decisión a la que arribaron las juntas, al no proponer el ascenso del demandante, y cuyos efectos finalmente se concretaron en el Decreto que no lo integró al personal promovido, pues en el marco de su discrecionalidad, y en particular, atendiendo a la finalidad bajo la que legalmente está instituida la Policía Nacional, la decisión no puede considerarse lesiva pues de acuerdo con la evidencia allegada al plenario, las conductas sobre las cuales se motivó el respectivo concepto, resultaron ser contrario al ejemplar proceder que se demanda de un servidor público con funciones de mando, máxime si se trataba de una reubicación en un grado del escalafón policial superior, que le suponía mayores potestades y responsabilidades.

En efecto, tal como quedó demostrado en el informativo a partir de la declaración rendida por el mismo demandante en el curso de la investigación disciplinaria DECUN-2014-27<sup>25</sup>, y que fue analizada en el **auto del 12 de febrero de 2014**, por medio del cual se formuló pliego de cargos en dicha investigación; este sostuvo que el 3 de mayo de 2013, se realizó un operativo en coordinación con Coljuegos con la finalidad de ubicar los casinos que estuviesen operando de manera ilegal en el municipio de Soacha, y que consistía en arribar a los mismos e informar a Coljuegos para que realizaran de incautación de las máquinas no autorizadas, mientras que los miembros de la Policía Nacional (SIJIN) debían iniciar las investigaciones penales correspondientes. Con tal mención, el demandante delimitó con claridad las atribuciones que tenían los servidores de la Policía Nacional en dicho operativo.

Así mismo, el demandante sostuvo que el 4 de mayo de 2013, debido a una novedad que le fue reportada por su superior acerca del operativo realizado el día anterior (3 de mayo), acudió a un establecimiento comercial donde presuntamente tuvo lugar un procedimiento irregular, y al entrevistarse con su propietario, este le indicó que una servidora que manifestó pertenecer a la Policía Nacional, de nombre Nelly Parra Castañeda, le había “quitado” el dinero recaudado en sus máquinas tragamonedas, luego ante la intención de dicho

---

<sup>25</sup> Seguida en contra de los servidores John Harold Villamizar Neira y Nelly Parra Castañeda.

ciudadano de no denunciar tales hechos, pues su pretensión principal era la devolución del dinero, el actor Johnatan Guillermo Tenjo Rodríguez, previa conversación con la servidora en mención, ordenó a su subordinado, Subintendente John Harold Villamizar Neira, que recaudara el dinero<sup>26</sup> y seguidamente le fuera entregado al afectado.

A partir de tal panorama, la conducta asumida por el actor para atender la novedad que se reportó en relación con el desarrollo del procedimiento del 3 de mayo de 2013, pone en entredicho la transparencia de su actuar como miembro de la Policía Nacional, pues en un momento reconoció cuáles eran las atribuciones de los miembros de la SIJIN en el marco de tal operativo, que según se afirmó, fue adoptado mediante unas órdenes de servicio; y en otro instante, reconoció haber incurrido en una vía de hecho con el fin de atemperar los efectos de la conducta de otro miembro de la Institución, al afirmar que ordenó a uno de sus subalternos recaudar un dinero que había tomado otro servidor, con el fin de retornárselo a su propietario.

Y se afirma que tal proceder no corresponde al debido por parte de un miembro de la Policía Nacional, perteneciente a la categoría de servidores que ejercen la función de mando, pues en primer lugar, conforme al artículo 6° superior, los servidores públicos son responsables tanto por infringir la constitución y las leyes, como por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, de suerte que, lo correcto, no era efectuar una colecta para devolver un dinero tomado por otro servidor público para reintegrárselo a su legítimo propietario, sino adelantar las medidas para poner en conocimiento de las autoridades competentes tal irregularidad, entre ellas, la denuncia penal o queja disciplinaria contra el autor de la conducta o responsable del procedimiento.

En segundo lugar, porque precisamente el objeto del ascenso para el cual no fue recomendado el demandante, era ubicarlo en un grado superior dentro del escalafón institucional, donde lógicamente tendría nuevas y mayores potestades, y principalmente más responsabilidades, que bajo la estricta filosofía de la Fuerza Pública, no le otorgaban al demandante la virtud de confiabilidad, máxime si como lo expuso la parte actora en sus alegatos de conclusión, en el marco de la investigación disciplinaria realizada en su contra, fue efectivamente sancionado por esos hechos.

Ello, sin pasar por alto que para la fecha de esos acontecimientos, esto es, el 3 y el 4 de mayo de 2013, el demandante se encontraba desempeñando las funciones de Jefe de la Unidad de Investigación Criminal, bajo cuya filosofía del servicio, todas sus actuaciones debía sujetarse a derecho, excluyendo las vías de hecho bajo ninguna justificación.

Entonces, dado que las funciones a desempeñar por el demandante en un grado inmediatamente superior, implicaban un grado de responsabilidad, confiabilidad y eficiencia, la decisión producto de la facultad discrecional que no recomendó su ascenso, se encuentra plenamente justificada y razonada, en

---

<sup>26</sup> Dinero recaudado a expensas de los recursos propios de los distintos servidores de la Policía Nacional que fueron a atender la novedad, entre ellos, el demandante (f. ).

beneficio de la misión institucional de la Policía Nacional, sin que exista la imperiosa necesidad de consultar al perfil profesional del servidor, como se consignó en las respectivas actas.<sup>27</sup>

Respecto a los criterio de confiabilidad, el Consejo de Estado ha sostenido que la escogencia del personal para los ascensos dentro de la Policía Nacional, implica que los uniformados además de sus méritos y condiciones personales, deben gozar de absoluta confianza de sus superiores y del gobierno, porque en sus manos seguramente estarán muchas decisiones y actuaciones de interés general, en el marco del deber de garantizar el disfrute pleno de los derechos y libertades públicas y el mantenimiento del orden público.<sup>28</sup>

Así las cosas, independientemente de que para mayo de 2015, mes en el que se produjeron las actas que no recomendaron el ascenso del demandante y el Decreto que promovió a otros oficiales sin incluirlo; existiera o no pliego de cargos en su contra, debidamente ejecutoriado, lo cierto es que sí existían circunstancias fácticas que condujeron a que las Juntas<sup>29</sup>, justificadamente, recomendaran no ascenderlo.

Tampoco puede pasarse por alto que el supuesto al que alude el numeral 3° del artículo 47 del Decreto 1800 de 2000, en cuanto a que el aspirante que se encuentre sometido a investigación disciplinaria no podrá ser ascendido, situación que la parte demandante asimila a la necesidad de que exista auto ejecutoriado que apertura la respectiva actuación antes de la proposición de no ascenso; es predicable en el marco del procedimiento de calificación previsto en el Título III de dicho Decreto, que es tan solo uno de los varios que le compete a la Junta de Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional, en ejecución de las funciones asignadas por el Director General de la Policía Nacional, totalmente distinto al de proponer al personal de ascenso, que es precisamente el que se encuentra contenido en las actas objeto de censura, de manera que el presupuesto normativo que invoca la parte actora, deviene en inaplicable a este asunto.

Retomando el fondo del asunto, debe recordarse que el sistema especial de carrera de la Policía Nacional es de origen constitucional y que, *“dada la trascendencia que para un Estado democrático representan las funciones que desempeña la Policía Nacional, el legislador ha buscado establecer un sistema de carrera que permita garantizar a sus miembros los derechos que de ella se derivan, como el ingreso en igualdad de oportunidades para quienes aspiran a ser parte de esas instituciones, el ascenso en la carrera por méritos, aptitudes y capacidades, y el retiro del servicio por las causales establecidas en la Constitución, como son: la calificación insatisfactoria en el desempeño del empleo, por violación del régimen disciplinario, o por las demás causales previstas por la Carta Política o por la ley”*.<sup>30</sup> (Destacado fuera de texto)

<sup>27</sup> C.E., S.2ª., sentencia de diciembre 10/2015, M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Rad. Int. 1412-14.

<sup>28</sup> C.E., S.2ª., sentencia de septiembre 22/ 2011, M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, , Rad. Int. 2363-10.

<sup>29</sup> (i) De Evaluación y Clasificación para Oficiales de la Policía Nacional y (ii) Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional.

<sup>30</sup> C.Co., S. Plena, Sentencia C-179 de marzo 8/2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, citada en sentencia C-445 de mayo 26/2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Bajo tal lógica, es claro que la autoridad nominadora, y para este caso, las Juntas **(i)** de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional y **(ii)** Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, junto con el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República, hayan de privilegiar el concepto favorable de ascenso de quienes tengan una hoja de vida impoluta, frente a aquellos cuya conducta brinde elementos de juicio acerca del mérito que tienen para ser promovidos.

Ahora, si bien el concepto impartido en este sentido, no permite inferir que la motivación se fincó en el análisis realizado por este Despacho, ello obedece al hecho de que se trataba de una decisión discrecional, que no se fundamentó en consideraciones subjetivas, sino en elementos de juicio que tenían asidero fáctico, que en todo caso, arribaron a la misma conclusión a la que se llegó en este proveído, y es que, a pesar de no haberlo reconocido expresamente, el actor afirmó haber incurrido en actos que derivaron en un procedimiento irregular.

Respecto al alcance de dicha facultad discrecional, debe recordarse que tal como lo ha considerado el Consejo de Estado, dicha potestad contiene una motivación mínima, inherente a las necesidades del servicio señaladas para la Policía Nacional en el artículo 218 de la Constitución Política, es decir, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y, asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz; todas ellas en beneficio de la misión institucional, presunción que se puede desvirtuar con prueba en contrario, en cuyo caso, recae en la parte demandante, demostrar el desmejoramiento del servicio con la decisión o la disconformidad entre la trayectoria laboral del servidor y la medida adoptada, lo cual no sucedió en este caso.<sup>31</sup>

Por otra parte, contrario a lo que refiere la parte actora, la consideración en punto a que, *“(...) no es de recibo que un Oficial en el grado de Teniente, propuesto para ascender al grado de Capitán, haya desplegado conductas que a juicio de esta junta, permiten que se dude de su confianza, al verse involucrado en actos no acordes para un Oficial de la Policía Nacional, relacionados con procedimientos irregulares (...)”*, no le otorgó, *per se*, una responsabilidad disciplinaria en la comisión de la conducta, pues tal como lo aclara el contexto de dicho concepto, tales aspectos corresponde definirlos a las autoridades disciplinarias y penales, según corresponda.

Así las cosas, si bien, el demandante pudo haber reunido los demás requisitos señalados en el artículo 21 del Decreto Ley 1791 de 2000, para ser ascendido al Grado de Capitán de la Policía Nacional, no logró obtener el concepto favorable de la Junta Asesora, en cuyo caso, tal promoción no era viable.

Ello sin considerar que, la parte actora cuestionó su no ascenso, debido a la falta de concepto favorable en tal sentido, pero no señaló nada respecto de los

---

<sup>31</sup> C.E., S.2ª., sentencia de mayo 25/2017, M.P. William Hernández Gómez, Rad. Int. 5030-14.

requerimientos relativos a su clasificación general o la existencia de vacantes o necesidades institucionales, que también constituyen condiciones de decidida relevancia al momento de otorgar los ascensos, tal como se indicó en los fundamentos normativos de esta decisión.

Por último, en cuanto a la falta de notificación de las recomendaciones de no ascenso, el Despacho debe precisar que el artículo 6° del Decreto 1800 de 2000, consagra el deber de notificar las decisiones adoptadas por las autoridades evaluadoras o revisoras, en el marco del ejercicio de dichas funciones específicas, es decir, la evaluación de la trayectoria profesional del uniformado, o la revisión de las mismas y el proceso de calificación; aspecto totalmente distinto e independiente del procedimiento para la proposición de ascenso, tal como se indicó al inicio de estas consideraciones.

Entonces, al quedar demostrado que la demandada actuó ajustada a la Ley y como no fue probada la existencia de causales de anulación de los actos demandados, el Despacho no encuentra motivos para declarar la ilegalidad de los mismos y por ello debe mantener la presunción de legalidad que los ampara, razón por la cual, se negarán las súplicas de la demanda.

### **5.3. Condena en costas**

El Despacho se abstendrá de condenar en costas, habida consideración que para que dicha condena sea procedente en materia laboral, debe probarse una conducta reprochable por parte del sujeto procesal vencido, lo que no sucedió en este caso.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintiséis (26) Administrativo de Oralidad de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO.- DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.- NO CONDENAR** en costas procesales.

**TERCERO.-** Una vez en firme esta sentencia, liquídese el proceso, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso si los hubiere y archívese el expediente por la Oficina de Apoyo dejándose las constancias a que haya lugar.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ANDRÉS JOSÉ QUINTERO GNECCO**  
**JUEZ**