

**ASCENSO EN LA POLICÍA NACIONAL –Requisitos / SEGUNDA EVALUACIÓN DE TRAYECTORIA PROFESIONAL PARA ASCENSO AL GRADO DE TENIENTE CORONEL EN LA POLICÍA NACIONAL - Improcedencia / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD – No vulneración / FALSA MOTIVACIÓN- No configuración**

Una vez se evalúe el ejercicio de las funciones policiales del candidato y obtenga la clasificación respectiva y la evaluación resulte positiva, bajo las directrices anteriormente señaladas [artículos 20, 21 del Decreto 1791 de 2000 y Decreto 1800 de 2000], la autoridad competente procederá a proponer el ascenso del uniformado como un estímulo a su buen desempeño dentro de la Institución. Lo expuesto evidencia que las normas por las cuales se regula el ascenso dentro de la Policía Nacional, no contemplan la posibilidad de realizar una nueva «*evaluación de la trayectoria profesional del personal*» de uniformados de la institución en el respectivo grado, con miras a la promoción en el escalafón. (...) En consecuencia, dado que la situación normativa que gobierna la presente controversia jurídica no ofrece conflicto o duda alguna sobre aplicación de varias normas o regímenes, no se evidencia la trasgresión al referido principio de favorabilidad en materia laboral.(...) encuentra la Sala que la entidad demandada atendió de manera negativa las solicitudes del accionante encaminadas a que las «*juntas de evaluación y clasificación*» de la entidad, evaluaran por segunda vez su «*trayectoria profesional*» hasta el grado de «*Mayor*», y que posteriormente, lo «*recomendaran*» para la realización del concurso y del curso de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «*Teniente Coronel*»; por lo que, no se advierte que los actos administrativos demandados estuvieren falsamente motivados, ya que la negativa de la entidad se refiere precisamente, a la petición del actor formulada en el año 2015, de que se evalúe nuevamente su trayectoria profesional en el grado de «*Mayor*», para de esta manera dar inicio a un nuevo trámite de ascenso en el escalafón.

**FUENTE FORMAL:** LEY 578 DE 2000 / DECRETO 1791 DE 2000 / DECRETO 1800 DE 2000 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA- ARTÍCULO 29

**LLAMADO DE CURSO DE CAPACITACIÓN PARA ASCENSO –Ejercicio de la facultad discrecional**

La evaluación de la trayectoria profesional y el llamado al curso de capacitación para ascenso son el ejercicio de una facultad *discrecional* de las Juntas de Evaluación y Clasificación. De tal forma que la Junta debe escoger entre los aspirantes que cumplan los requisitos establecidos en los Decretos 1791 y 1800 de 2000, con base en criterios razonables y proporcionales, teniendo en cuenta aspectos como la aptitud hacia el servicio, las calidades personales y profesionales y las condiciones de mérito de cada uno.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2016-00177-00(0881-16)**

**Actor: LUIS ARIEL TOVAR LOMBO**

**Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, POLICÍA NACIONAL**

**Proceso:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

-----

La Sala conoce el proceso de la referencia para proferir sentencia de única instancia.<sup>1</sup>

## I.- ANTECEDENTES

### 1.1.- LA DEMANDA<sup>2</sup>

El señor LUIS ARIEL TOVAR LOMBO, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, presentó<sup>3</sup> demanda a fin de obtener la nulidad de los oficios: **(i)** S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015; **(ii)** S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 11 de mayo de 2015; **(iii)** S-2015-160681 ADEHU-GRUAS de 5 de junio de 2015; y **(iv)** S-2015-180343 ADEHU-GRUAS de 24 de junio de 2015; por medio de los cuales, la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, le negó varias peticiones en las que solicitaba, que las «*juntas de evaluación y clasificación*» de la entidad, evaluaran por segunda vez su «*trayectoria profesional*» en el grado de «*Mayor*» que actualmente ostenta, y que posteriormente, lo «*recomienden*» para la realización del concurso y del curso<sup>4</sup> de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «*Teniente Coronel*».

A título de restablecimiento del derecho, el señor LUIS ARIEL TOVAR LOMBO solicitó que se ordene al Ministerio de Defensa Nacional y a la Policía Nacional, «*incluir*» su nombre «*en el listado de aspirantes a evaluar la trayectoria profesional*».

### 1.2. HECHOS RELEVANTES DEL CASO

**1).** Según se informa en la demanda, el señor LUIS ARIEL TOVAR LOMBO ingresó a la Policía Nacional en 1997, año en el que inició sus estudios policiales

<sup>1</sup> Con informe de la Secretaría de la Sección Segunda de 5 de septiembre de 2019, visible a fl. 154

<sup>2</sup> En este capítulo, la Sala resume los argumentos de la parte accionante, los cuales están contenidos (i) en la demanda (fls. 16-44); (ii) en el memorial radicado el 26/07/16 por medio del cual el señor Tovar Lombo se pronuncia sobre las excepciones presentadas por Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional al contestar la demanda (fls. 79-89); y (iii) en los alegatos finales o de conclusión (fls. 128-135).

<sup>3</sup> A través de apoderada judicial.

<sup>4</sup> Denominado «curso de capacitación de ascenso para Academia Superior».

en la «Escuela de Cadetes de Policía 'General Francisco de Paula Santander'», obteniendo el grado de «Teniente» el 5 de noviembre de esa misma anualidad.

2). Desde entonces, el señor TOVAR LOMBO ha sido ascendido en dos oportunidades, primero, al grado de «Capitán» en el año 2001, y luego, al grado de «Mayor» en el año 2006.

3). En el año 2011, el señor TOVAR LOMBO, junto con otros oficiales, iniciaron el trámite para ser ascendidos al grado de «Teniente Coronel», actuación administrativa que empezó con el proceso de «evaluación de la trayectoria profesional» en el grado en el que se encontraban, por parte de la «Junta de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional».

4). La referida «Junta de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional», a través de Acta No. 004 de 16 de agosto de 2011, luego de un «detallado estudio de su Trayectoria Profesional»<sup>5</sup> hasta el grado de «Mayor» en el que se encontraba, resolvió «NO RECOMENDAR» ante la «Junta de Generales de la Policía Nacional», para la realización de los respectivos concursos y cursos de ascenso, a 43 oficiales, dentro de los que estaba incluido el nombre del señor TOVAR LOMBO.

5). Las decisiones adoptadas por la mencionada «Junta de Evaluación y Clasificación», contenidas en el Acta No. 004 de 16 de agosto de 2011, fueron posteriormente ratificadas por la «Junta de Generales de la Policía Nacional» en sesión de 25 de agosto de 2011, y por lo tanto, este último órgano también resolvió «NO RECOMENDAR» ante la «Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional», para la realización de los respectivos concursos y cursos de ascenso, a varios oficiales, incluido el señor TOVAR LOMBO.

6). Luego, en sesión de 20 de septiembre de 2011, de la cual se dejó constancia en el Acta 007 de 2011, la «Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional» ratificó las decisiones adoptadas por la «Junta de Evaluación y Clasificación» y la «Junta de Generales», y por lo tanto, también resolvió «NO RECOMENDAR» ante el Gobierno Nacional, para la realización de los respectivos concurso y curso de ascenso, a varios oficiales, dentro de los que estaba incluido el nombre del señor TOVAR LOMBO.

7). Ante esta situación, el demandante presentó a la «Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional» una petición de «reconsideración» de su caso, para que las «juntas de evaluación y clasificación» de la entidad, evaluaran nuevamente su «trayectoria profesional» desarrollada hasta el grado de «Mayor», y que posteriormente lo «recomendaran» para la realización del concurso y del curso<sup>6</sup> de ascenso, requeridos para ser promovido al grado de «Teniente Coronel»; solicitud que también fue resuelta desfavorablemente por la referida «Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional» a través de Acta 013 de 12 de diciembre de 2011.

8). Cuatro años después, mediante peticiones de 9 y 23 de enero de 2015, el demandante solicitó a la Policía Nacional y al Ministerio de Defensa Nacional, que las «juntas de evaluación y clasificación» de la entidad, evaluaran nuevamente su «trayectoria profesional» alcanzada hasta el grado de «Mayor» que actualmente ostenta, y que posteriormente, lo «recomendasen» para la realización del

<sup>5</sup> Así se expresó en el Oficio # S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015, que en este proceso se demanda.

<sup>6</sup> Denominado «curso de capacitación de ascenso para Academia Superior».

concurso y del curso<sup>7</sup> de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «*Teniente Coronel*».

**9).** La anterior petición fue atendida de manera negativa a través de Oficio # S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015, aquí demandado, expedido por la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, con los siguientes argumentos:

- (i) Que en el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de 2000<sup>8</sup> que regula lo relacionado con la «*evaluación de la trayectoria profesional del personal*» de uniformados de la institución, no está contemplada la posibilidad de evaluar por segunda vez la «*trayectoria profesional*» de los oficiales con miras a obtener recomendaciones para realizar los respectivos concursos y cursos de ascenso.
- (ii) Que de acuerdo con el artículo 60 del Decreto Reglamentario 1512 de 2000,<sup>9</sup> luego de surtida la etapa de la «*evaluación de la trayectoria profesional*», lo que procede es la «*reconsideración*», mecanismo que el accionante ya agotó con resultados desfavorables a su petición.
- (iii) Que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>10</sup> la «*evaluación de la trayectoria profesional*» de los uniformados que aspiren a ser ascendidos, constituye el ejercicio de una facultad discrecional, que depende: **a)** de la existencia de vacantes y **b)** de las necesidades o conveniencias institucionales.

**10).** Mediante correo electrónico de 30 de abril de 2015, dirigido a la Policía Nacional, el señor TOVAR LOMBO solicitó que se aclarara el Oficio # S-2015-027364ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015, anteriormente mencionado, a efectos de que se le indicara la normativa en que se basaba la respuesta negativa a su petición.

**11).** Por medio de Oficio # S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 11 de mayo de 2015, también aquí demandado, la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, respondió la petición elevada por el señor TOVAR LOMBO a través de correo electrónico el 30 de abril de 2015. En esta nueva oportunidad, la entidad reiteró al accionante, que de acuerdo con el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de 2000,<sup>11</sup> no es posible «*repetir*» la «*evaluación de la trayectoria profesional*» de los uniformados con miras a obtener «*recomendaciones*» para la realización de concursos y cursos de ascenso.

**12).** Ese mismo día, 11 de mayo de 2015, vía correo electrónico, el demandante insistió ante la Policía Nacional para que su «*trayectoria profesional*» hasta el grado de «*Mayor*» que actualmente ostenta, sea evaluada nuevamente, a fin de que su nombre sea «*recomendado*» para la realización del concurso y curso de ascenso para ser promovido al grado de «*Teniente Coronel*».

**13).** A través de Oficio # S-2015-160681 ADEHU-GRUAS de 5 de junio de 2015, también aquí demandado, la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, respondió negativamente a la

<sup>7</sup> Denominado «curso de capacitación de ascenso para Academia Superior».

<sup>8</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>9</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> En el acto administrativo no se precisan las sentencias del Consejo de Estado aplicables al caso.

<sup>11</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

petición del accionante, «reitera[ndole]», que «el Decreto Ley 1791 de 2000, [...], No establece que la Evaluación de la Trayectoria Profesional se pueda realizar por segunda vez [...], por lo tanto no se puede aplicar un procedimiento que no esté previamente definido en nuestro ordenamiento jurídico».

**14).** El 16 de junio de 2015 el señor LUIS ARIEL TOVAR LOMBO presentó una última petición en el sentido de que se valorara su «trayectoria profesional» lograda hasta el grado de «Mayor» que actualmente ostenta, y que posteriormente, lo «recomienden» para la realización del concurso y del curso<sup>12</sup> de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «Teniente Coronel».

**15).** Mediante Oficio # S-2015-180343ADEHU-GRUAS de 24 de junio de 2015, también demandado, la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, respondió negativamente esta última petición del accionante, reiterándole los argumentos expuestos en los oficios S-2015-027364 ADEHU-GRUAS y S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero y 11 de mayo de 2015.

### **1.3.- CONCEPTO DE VIOLACIÓN.**

A partir de la lectura integral y completa de la demanda, el Despacho resume de la siguiente manera los cargos, reparos, inconformidades o censuras expuestas por el señor TOVAR LOMBO contra los actos administrativos demandados:

- (i) Vulneración de los Decretos 1791<sup>13</sup> y 1800<sup>14</sup> de 2000.** Porque según se afirma en la demanda, revisadas las normas que regulan lo relacionado con los ascensos en la Policía Nacional, esto es, Decretos 1791<sup>15</sup> y 1800<sup>16</sup> de 2000, en ninguno de sus apartes se señala que la «evaluación de la trayectoria profesional» para obtener la «recomendación» necesaria para la realización de los concursos y cursos de ascenso, sólo pueda ser realizada por una única vez; es decir, que para el demandante, las referidas normas «no prohíben» la posibilidad de evaluar nuevamente la «trayectoria profesional» de los uniformados.
- (ii) Desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo, porque no se atendió el procedimiento para tramitar los ascensos fijado en los Decretos 1791<sup>17</sup> y 1800<sup>18</sup> de 2000.** Ello por cuanto, a juicio del señor TOVAR LOMBO, para negarle su solicitud, la entidad alegó una prohibición o requisito que no está consagrado en las normas que regulan lo relacionado con los ascensos en la Policía Nacional, pues, como viene expuesto, en su criterio, los Decretos 1791<sup>19</sup> y 1800<sup>20</sup> de 2000 que regulan

---

<sup>12</sup> Denominado «curso de capacitación de ascenso para Academia Superior».

<sup>13</sup> Ib.

<sup>14</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>15</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>16</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>17</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>18</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>19</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

la materia, no prohíben la posibilidad de evaluar nuevamente la «*trayectoria profesional*» de los uniformados, en cada uno de los grados en que se encuentren, para efectos de adelantar un nuevo trámite de ascenso.

- (iii) **Vulneración del principio de favorabilidad.** Porque, según el demandante, si la Policía Nacional tenía dudas sobre si los Decretos 1791<sup>21</sup> y 1800<sup>22</sup> de 2000, permitían, sí o no, una segunda valoración de la «*trayectoria profesional*» de los uniformados para efectos de obtener ascensos, la disyuntiva en la aplicación de las normas en mención debió resolverse a favor de los derechos, intereses y aspiraciones del accionante, y en consecuencia, permitírsele someterse nuevamente al trámite de «*evaluación de su trayectoria profesional*», ante las «*juntas de evaluación y clasificación*», y así, dar inicio a una nueva actuación administrativa tendiente a su promoción en el grado.
- (iv) **Falsa motivación.** Para sustentar esta censura el accionante alega, que él no está pidiendo que se repita la evaluación de su «*trayectoria profesional*» que fue realizada en el año 2011, respecto de la cual aduce no tener queja alguna, pues, alega que es consciente del carácter discrecional de dicha evaluación. Aclara, que él lo que está solicitando es que se inicie un nuevo trámite de ascenso y que en consecuencia, se valore nuevamente su «*trayectoria profesional*», pero esta vez, teniendo en cuenta, no sólo el historial laboral que acumuló hasta el año 2011, sino que también, se estudie el desempeño de sus funciones del 2011 en adelante. Todo ello, con el propósito de «*empezar con un nuevo proceso para el ascenso a Teniente Coronel*», diferente al surtido en el año 2011.
- (v) **Desconocimiento del artículo 209 Constitucional (desvío de poder).** Bajo el entendido de que la negativa de la Policía Nacional de «*evaluar su trayectoria profesional*» para dar inicio a un nuevo proceso de ascenso, según él, no persigue los fines del servicio, puesto que, en su sentir, no existe justificación alguna para que no se le permita tramitar nuevamente su ascenso en la institución, ya que ha sido un oficial con un desempeño impecable, como dan cuenta (i) las felicitaciones y reconocimientos registradas en su «*Historia Laboral*»; (ii) que nunca ha sido amonestado ni investigado por mala conducta en el desempeño de sus funciones; y (iii) que en desarrollo de su carrera policial ha cursado además de un pregrado en «*Administración de Empresas*», los siguientes postgrados: especialización en «*Gerencia Pública y Control Fiscal*», especialización en «*Servicios de Policía*», y, maestría en «*Gobierno y Políticas Públicas*».

En este sentir, considera que lo anterior vulnera también su derecho de acceso y permanencia en la Función Pública en condiciones de igualdad. Puesto que, para el demandante, al negarse a evaluar su trayectoria profesional para obtener la «*recomendación*» necesaria para la realización del concurso y del curso de ascenso que le permita pasar al grado de «*Teniente Coronel*», la Policía Nacional ha vulnerado su derecho de acceso y permanencia en la Función Pública en condiciones de igualdad, postulado que, según asevera, también gobiernan en las carreras especiales de la

---

<sup>20</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>21</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>22</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

Fuerza Pública, puesto que según afirma, así como sus compañeros que han sido recomendados por las «*juntas de evaluación, calificación y clasificación*», él también reúne todos los requisitos de tiempo, estudios, felicitaciones y reconocimientos, para que su nombre sea considerado para realizar los respectivos concursos y cursos de ascenso.

#### 1.4.- OPOSICIÓN<sup>23</sup>

Para oponerse a las pretensiones y argumentos de la demanda y defender la legalidad de los oficios **(i)** S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015; **(ii)** S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 11 de mayo de 2015; **(iii)** S-2015-160681 ADEHU-GRUAS de 5 de junio de 2015; y **(iv)** S-2015-180343 ADEHU-GRUAS de 24 de junio de 2015, la Policía Nacional<sup>24</sup> argumentó, en esencia, lo siguiente:

- (i)** Que si bien, en el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de 2000<sup>25</sup> que regula lo relacionado con la «*evaluación de la trayectoria profesional del personal*» de uniformados de la Policía Nacional, no se prohíbe repetir la «*evaluación de la trayectoria profesional*» con miras a obtener recomendaciones para realizar los respectivos cursos ascenso, ello tampoco está contemplado de manera expresa, y en consecuencia, no es posible acceder a la petición que en ese sentido formuló el accionante, puesto que, de conformidad con los artículos 6 y 209 constitucionales, la Administración únicamente puede hacer lo que la ley y la Constitución le permiten;
- (ii)** Que de acuerdo con el artículo 60 del Decreto Reglamentario 1512 de 2000,<sup>26</sup> luego de surtida la etapa de la «*evaluación de la trayectoria profesional*», lo que puede solicitarse es la «*reconsideración*», etapa que el accionante ya agotó, con resultados desfavorables;
- (iii)** Que la interpretación de las normas sobre ascensos que se propone en la demanda, conduciría a permitir que la trayectoria profesional sea evaluada siempre que se abran o convoquen concursos y cursos de ascenso, lo cual sería inconveniente porque: **(a)** la «*trayectoria profesional*» es una sola respecto de cada grado, y comprende, incluso, desde el inicio del proceso de formación del uniformado en las respectivas escuelas, por lo que no puede evaluarse por segmentos de tiempo, y en consecuencia, es imposible dejar de examinar la trayectoria valorada por primera vez; **(b)** se retrasaría la evaluación de quienes vienen en los grados inferiores a la espera de que se abran los respectivos concursos y cursos para ascenso; **(c)** se generarían desincentivos que podrían dar lugar a actos de indisciplina de quienes vienen en los grados inferiores, pues, bajo la lógica del demandante, la prelación para presentarse a los concursos y cursos de ascenso la tendrían quienes no superaron la etapa de la «*evaluación*» de su «*trayectoria profesional*»; **(d)** se llevaría a la institución a un punto insostenible desde las ópticas de recurso humano y de lo presupuestal, pues, para los uniformados siempre estaría latente la posibilidad de ser llamado a curso de ascenso, incluso para quienes no superaron la etapa de

<sup>23</sup> El Ministerio de Defensa Nacional no contestó la demanda.

<sup>24</sup> En este capítulo, la Sala resume los argumentos de la parte demandada, los cuales están contenidos (i) en la contestación de la demanda (fls. 79-89); (ii) en los alegatos finales o de conclusión (fls. 151-153).

<sup>25</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>26</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.

«*evaluación de la trayectoria*» en el respectivo grado; **(e)** se desconoce la naturaleza piramidal de toda institución castrense, en las que «*no todos los que ingresan logran alcanzar los más altos grados de la jerarquía, pues, entre más cerca a la cima se encuentre el uniformado a evaluar, más reducida es la posibilidad de seguir avanzando*»; y **(f)** que el hecho de que un oficial no sea considerado o «*recomendado*» para presentarse y realizar los respectivos concursos y cursos de ascenso, pese a tener una excelente historia laboral en la Policía Nacional, no significa desprestigio o deshonra policial, pues, en la Fuerza Pública, los ascensos comprenden el ejercicio de una facultad discrecional, que depende: **(1)** de la existencia de vacantes, **(2)** de las necesidades o conveniencias institucionales, y **(3)** de la estructura piramidal de la institución.

- (iv)** Que contrario a lo expuesto por el demandante, el no permitir que se evalúe la trayectoria profesional por segunda vez en el respectivo grado, garantiza el derecho a la igualdad de los demás oficiales que aspiran a ser ascendidos, sobre todo de quienes no han sido objeto de evaluación por parte de la Junta de Evaluación y Clasificación.
- (v)** Que el señor TOVAR LOMBO fue retirado del servicio activo a través de la Resolución No. 5168 de 13 de junio de 2016, notificada el día 21 de junio de la misma anualidad. De tal forma, que la anulación de los oficios demandados no generaría consecuencias jurídicas.

## **1.5.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público, a través de su «*Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado*»,<sup>27</sup> solicitó<sup>28</sup> a esta Corporación negar las pretensiones de la demanda por las siguientes razones: **(i)** la normativa que regula los ascensos en la Policía Nacional, esto es el Decreto 1791<sup>29</sup> y 1800<sup>30</sup> de 2000, no previeron expresamente la posibilidad de volver a evaluar la trayectoria profesional de aquellos oficiales que no superaron la dicha valoración, para efectos de tramitar sus ascensos; **(ii)** el artículo 60 del Decreto 1512 de 2000 únicamente prevé el recurso de reconsideración, que fue agotado por el accionante y respecto del cual recibió una respuesta negativa; **(iii)** que la revisión pedida, especialmente cuando se trata de un periodo en específico, «*no resulta conveniente*», pues mientras se surten se «*retrasaría el ascenso de los oficiales que se hallan escalafonado en los grados inferiores*», cercenando sus posibilidades de subir en la jerarquía y afectando el escalafón policial; y **(iv)** que no se desconoce el derecho de acceso o permanencia en la función pública en condiciones de igualdad, porque dada la naturaleza piramidal de la Policía Nacional, no todos los que ingresan a la carrera policial logran alcanzar los más altos grados de jerarquía.

## **II.- CONSIDERACIONES**

### **PROBLEMAS JURÍDICOS**

<sup>27</sup> Doctora Diana Marina Vélez Vásquez

<sup>28</sup> A través de concepto de No. 185 de 2019, visible a fls.136 a 142.

<sup>29</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>30</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

Los argumentos expuestos por la parte demandante, los motivos de oposición aducidos por la Policía Nacional, así como los razonamientos del Ministerio Público, muestran a esta Corporación que los problemas jurídicos a resolverse en este proceso son:

- ❖ Establecer si los actos administrativos demandados que le niegan al señor TOVAR LOMBO la posibilidad de una segunda evaluación de su «*trayectoria profesional*» para efectos de tramitar su ascenso al grado de «*Teniente Coronel*», desconocen el contenido de los Decretos 1791<sup>31</sup> y 1800<sup>32</sup> de 2000, en lo relacionado con los ascensos en la carrera de la Policía Nacional.
- ❖ Señalar si los actos administrativos acusados vulneran el debido proceso administrativo relativo a los ascensos en la carrera de la Policía Nacional, contenido en los Decretos 1791<sup>33</sup> y 1800<sup>34</sup> de 2000.
- ❖ Indicar si los oficios demandados desconocen el principio de favorabilidad consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política.
- ❖ Definir, si los actos administrativos censurados se encuentran falsamente motivados, al no resolver la solicitud del señor Tovar Lombo de evaluar su nuevamente su trayectoria profesional, incluyendo los años que no fueron evaluados la primera vez, para así «*empezar con un nuevo proceso para el ascenso a Teniente Coronel*».
- ❖ Determinar si la Policía Nacional, al negar al actor la posibilidad de una segunda evaluación de su «*trayectoria profesional*» para efectos de tramitar su ascenso al grado de «*Teniente Coronel*», desconoció los artículos 2 y 209 de la Constitución Política.

A continuación, procede entonces la Sala a resolver los problemas jurídicos formulados.

## 2.1. ESTUDIO Y RESOLUCIÓN DEL PRIMER PROBLEMA JURÍDICO.

Como viene expuesto, el primer problema jurídico consiste en determinar si los oficios **(i)** S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015; **(ii)** S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 11 de mayo de 2015; **(iii)** S-2015-160681 ADEHU-GRUAS de 5 de junio de 2015; y **(iv)** S-2015-180343 ADEHU-GRUAS de 24 de junio de 2015, desconocen el contenido de los Decretos 1791<sup>35</sup> y 1800<sup>36</sup> de 2000, en lo relacionado con los ascensos en la carrera de la Policía Nacional. Así las cosas, para su resolución la Sala abordará los siguientes temas: *(i)* el régimen especial de carrera de la Policía Nacional; *(ii)* la normativa que regula el trámite de

---

<sup>31</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>32</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>33</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>34</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>35</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>36</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

los ascensos en la Policía Nacional y (iii) análisis del contenido de los actos administrativos demandados.

### 2.1.1 Régimen especial de carrera aplicable a la Policía Nacional.

La Constitución Política, en el Título VII, Capítulo 7º, artículos 216, 217 y 218<sup>37</sup>, regula lo atinente a la Fuerza Pública y establece como función específica del legislador, la de determinar los regímenes especiales de carrera, prestacional y disciplinario aplicables a cada uno de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como lo concerniente al sistema de reemplazos, de ascensos, de derechos y de obligaciones.

Igualmente, el Constituyente diferenció los regímenes aplicables a la Policía Nacional y a las Fuerzas Militares (Ejército Nacional, Fuerza Aérea y Armada Nacional), como se desprende claramente del mandato contenido en los artículos 217 y 218 superiores, ya que aunque ambas instituciones pertenecen a la Fuerza Pública, tienen naturaleza jurídica y fines constitucionales distintos.

Para el caso de la Policía Nacional, el artículo 218 de la Constitución señala lo siguiente:

*«Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.» (Subrayas fuera de texto).*

Para desarrollar esta norma constitucional, el Congreso de la República, actuando de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, expidió la Ley 578 de 2000,<sup>38</sup> con el fin de revestir «al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, hasta por el término de 6 meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir las normas de carrera, los reglamentos de régimen disciplinario y de evaluación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares; el reglamento de aptitud psicofísica, incapacidades, invalideces e indemnizaciones de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y el régimen de carrera y/o estatuto del soldado profesional así como el reglamento de disciplina y ética para la Policía Nacional, el reglamento de evaluación y clasificación para el personal de la Policía Nacional, las normas de carrera del personal de oficial y suboficiales de la Policía Nacional, las normas de carrera profesional del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, los estatutos del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional; la estructura del

<sup>37</sup> ARTICULO 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las fuerzas militares y la policía nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. (...). ARTICULO 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio. ARTICULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario. (subrayas fuera de texto).

<sup>38</sup> Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional.

sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional». (Subraya el Despacho).

## 2.1.2. Normativa que regula el trámite de los ascensos en la Policía Nacional

En desarrollo de las facultades conferidas por el Legislador a través de la Ley 578 de 2000,<sup>39</sup> anteriormente mencionada, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Ley 1791 de 2000, «*Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional*», cuyo Título III, Capítulo III, artículos 20 a 29, regulan lo relacionado con los ascensos en la Policía Nacional de la siguiente manera:

*«Artículo 20. Condiciones para los ascensos. Los ascensos se conferirán a los oficiales, nivel ejecutivo y suboficiales en servicio activo que cumplan los requisitos establecidos, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes existentes, conforme al Decreto de planta y con sujeción a las precedencias de la clasificación que establece el Decreto de Evaluación del Desempeño.*

*Parágrafo. Los Oficiales, Suboficiales y personal del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que hayan sido víctimas del delito de secuestro, previa comprobación de los hechos por parte de la autoridad competente, serán ascendidos al grado inmediatamente superior al que ostentaban en el momento del secuestro cuantas veces cumplan en cautiverio con el tiempo mínimo establecido como requisito para ascenso en los Grados correspondientes del personal activo en la respectiva Fuerza, de acuerdo con la reglamentación existente.*

**Artículo 21. Requisitos para ascenso de oficiales, nivel ejecutivo y suboficiales.** *Los oficiales, nivel ejecutivo a partir del grado de subintendente y suboficiales de la Policía Nacional, podrán ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior cuando cumplan los siguientes requisitos:*

- 1. Tener el tiempo mínimo de servicio establecido para cada grado.*
- 2. Ser llamado a curso.*
- 3. Adelantar y aprobar los cursos de capacitación establecidos por el Consejo Superior de Educación Policial.*
- 4. Tener aptitud psicofísica de acuerdo con lo contemplado en las normas sobre Incapacidades e Invalideces.*
- 5. Obtener la clasificación exigida para ascenso.*
- 6. 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.*
- 7. Hasta el grado de Coronel, acreditar un tiempo mínimo de 2 años en el respectivo grado, en labores operativas, de investigación, docencia, desempeño de funciones en la Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional.*
- 8. Para el personal que permanezca en el Cuerpo Administrativo, acreditar un curso de actualización profesional en su especialidad, con una duración no inferior a 120 horas.*

---

<sup>39</sup> Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional.

Parágrafo 1º. Para ingresar al curso de capacitación para ascenso al grado de Teniente Coronel, los aspirantes que hayan superado la trayectoria profesional deberán someterse previamente a un concurso, de acuerdo con las disposiciones que para tal efecto presente a consideración del Ministro de Defensa Nacional el Director General de la Policía Nacional.

Quien pierda el concurso por 2 veces será retirado del servicio activo por incapacidad académica.

Parágrafo 2º. Los cursos para ascenso del nivel ejecutivo y suboficiales se realizarán por convocatoria, según las vacantes existentes en cada grado, de conformidad con las disposiciones que expida la Dirección General de la Policía Nacional.

Se exceptúa de lo dispuesto en este parágrafo al personal del nivel ejecutivo y suboficiales que cumpla antigüedad para ascenso hasta el mes de septiembre del año 2001.

Parágrafo 3º. Se exceptúa de lo dispuesto en el numeral 4 de este artículo, el personal que hubiere sido declarado no apto para el servicio operativo como consecuencia de heridas en actos del servicio, en combate, como consecuencia de la acción del enemigo, en conflicto internacional, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o que hubiere sido declarado no apto con reubicación laboral por la Junta Médico Laboral o Tribunal Médico de Revisión Militar y Policía, sin importar la circunstancia en que haya adquirido su disminución de la capacidad laboral, podrá ser ascendido siempre y cuando cumpla con los demás requisitos exigidos y excelente trayectoria profesional, salvo que las lesiones o heridas hayan sido ocasionadas con violación de la Ley o los Reglamentos.

Parágrafo 4º. Podrán concursar para ingresar como Subintendente los Patrulleros en servicio activo, previo el lleno de los siguientes requisitos:

1. Solicitud escrita a la Dirección General de la Policía Nacional.
2. Tener la aptitud psicofísica de acuerdo con las normas vigentes.
3. Tener un tiempo mínimo de 5 años de servicio en la Institución como Patrullero.
4. No haber sido sancionado en los últimos 3 años.
5. Concepto favorable de la Junta de Clasificación y Evaluación respectiva.

El personal seleccionado deberá adelantar y aprobar un curso de capacitación cuya duración no será inferior a 6 meses.

Se exceptúa de lo dispuesto en este parágrafo al personal de patrulleros que a la entrada en vigencia del presente Decreto cumpla antigüedad para ascenso hasta en el mes de septiembre del año 2001, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos que para el efecto exige la Ley.

**Artículo 22. Evaluación de la trayectoria profesional.** La evaluación de la trayectoria profesional del personal, estará a cargo de las Juntas de Evaluación y Clasificación que para cada categoría integrará el Director General de la Policía Nacional. Las Juntas tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

1. Evaluar la trayectoria policial para ascenso.
2. Proponer al personal para ascenso.
3. Recomendar la continuidad o retiro en el servicio policial.

Parágrafo 1º. Para el ascenso a Brigadier General, la evaluación de la trayectoria policial de los Coroneles estará a cargo de la Junta de Generales, integrada por los Generales en servicio activo de la Policía Nacional.

*Parágrafo 2º. El Director General de la Policía Nacional señalará las funciones y sesiones de la Junta de Generales, cuyas decisiones en todo caso se tomarán por mayoría de votos.*

*Artículo 28. Antigüedad. La antigüedad, se contará en cada grado a partir de la fecha que señala la disposición que confiere el último ascenso. Cuando la misma disposición asciende a varios oficiales, nivel ejecutivo y suboficiales a igual grado, con la misma fecha y con el mismo puntaje en la escala de medición, la antigüedad se establecerá por el ascenso anterior. La antigüedad se refleja en el orden de colocación de su nombre en el escalafón respectivo.*

*Artículo 29. Prelación en ascensos por clasificación. La escala de medición de que trata el Decreto de Evaluación del Desempeño, determina un orden de prelación en los ascensos.».*

En desarrollo de las facultades conferidas por el Legislador a través de la Ley 578 de 2000,<sup>40</sup> además del Decreto Ley 1791 de 2000,<sup>41</sup> el Gobierno Nacional también profirió el Decreto Ley 1800 de 2000,<sup>42</sup> «Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional», el cual, en lo que tiene que ver con las evaluaciones para los ascensos, establece lo siguiente:

**«Artículo 1º. Destinatarios.** *El presente decreto tiene por objeto establecer las normas, técnicas y procedimientos para la evaluación del desempeño policial del personal uniformado en servicio activo de la Policía Nacional, hasta el grado de Coronel.*

**Artículo 2º. Naturaleza.** *La evaluación del desempeño policial es un proceso continuo y permanente por medio del cual se determina el nivel de desempeño profesional y el comportamiento personal.*

**Artículo 3º. Principios de la evaluación.** *El proceso de evaluación se rige por los principios de continuidad, equidad, oportunidad, publicidad, integralidad, transparencia, objetividad y celeridad.*

**Artículo 4º. Objetivos de la evaluación del desempeño policial.** *Establecer y valorar los logros de la gestión desarrollada por el personal en servicio activo de la Policía Nacional, en un período determinado para formular perfiles ocupacionales y profesionales, establecer planes de capacitación, otorgar estímulos y ascensos, facilitar la reubicación laboral, asignar cargos y decidir sobre la permanencia en la Institución. En ningún caso el Decreto de Evaluación del Desempeño Policial es un instrumento sancionatorio. (...)*

**Artículo 6º. Obligatoriedad.** *El proceso de evaluación, clasificación y revisión es de obligatorio cumplimiento para las autoridades evaluadoras, revisoras y para el evaluado. Su inobservancia constituye falta disciplinaria*

---

<sup>40</sup> Por medio de la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas relacionadas con las fuerzas militares y de policía nacional.

<sup>41</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>42</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

de acuerdo con lo establecido en las Normas de Disciplina para la Policía Nacional.

Toda autoridad evaluadora y revisora tiene el ineludible deber de notificar los resultados del proceso y el evaluado la obligación de firmar la notificación. (...)

**Artículo 13. Etapas.** El proceso de evaluación comprende concertación de la gestión, seguimiento, evaluación, revisión y clasificación del desempeño personal y profesional.

**Artículo 14º. Concertación de la gestión.** A partir del conocimiento de las políticas, metas institucionales y estratégicas, el evaluador y evaluado definen la participación de este último en los procesos inherentes a su cargo.

En esta etapa el evaluador y evaluado llegan a un acuerdo sobre metas en función de las prioridades de la Institución, del Área y de los procesos respectivos.

**Artículo 15. Seguimiento.** Es la observación al comportamiento y desempeño del evaluado, a través de registros periódicos sobre las acciones que inciden en el proceso para concertar nuevos acuerdos, reorientar esfuerzos, corregir desviaciones, asegurar resultados, guiar y mantener comunicación con el evaluado.

**Parágrafo.** El seguimiento se verificará mínimo trimestralmente.

**Artículo 16. Evaluación.** Se realiza a través de la aplicación de indicadores de gestión en cada uno de los factores de evaluación.

**Artículo 17. Revisión.** Consiste en la verificación de la correspondencia entre lo concertado, lo ejecutado y lo evaluado.

**Artículo 18. Clasificación.** Es la ubicación del evaluado dentro de los rangos de la escala de medición.

**Artículo 19. Periodo de evaluación.** El período de evaluación para el personal uniformado en servicio activo de la Policía Nacional, será del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año. Para el personal que asciende, el período evaluable comprende desde el primero de enero hasta 60 días antes de la fecha de ascenso. Cuando con posterioridad a la fecha de evaluación para ascenso se presenten hechos o circunstancias que afecten positiva o negativamente uno o varios factores de evaluación, el evaluador debe elaborar la nueva evaluación debidamente sustentada y enviarla a la Dirección de Recursos Humanos. La nueva evaluación tendrá la fecha en que se surte la modificación y sustituye la evaluación anterior.

**Parágrafo.** Para el personal que asciende en el mes de marzo, se tendrá en cuenta la evaluación del año anterior; debiendo el evaluador informar cualquier hecho posterior que pueda afectar o incidir en el ascenso.

**Artículo 20. Clases de evaluación.** Para efectos de evaluación, se consideran las siguientes clases:

**1. Evaluación Total:** Se realiza anualmente a todo el personal que por razón del cargo deba ser evaluado en el lapso establecido en este Decreto.

**2. Evaluación Parcial:** Se realiza en los siguientes casos:

**a.** Al producirse el traslado del evaluador o del evaluado.

**b.** 60 días antes de la fecha de ascenso.

- c. Al ser convocado a curso para ascenso en la modalidad presencial.*
  - d. Al término de curso para ascenso.*
  - e. Cuando el evaluado deba cumplir comisión dentro o fuera del país por un término superior a 90 días.*
  - f. Cuando el evaluado se desvincule de su proceso operativo, administrativo o docente por un período superior a 60 días, motivado por vacaciones, licencias, hospitalizaciones, excusas de servicio, suspensiones, separaciones y retiros.*
- Parágrafo.** *La evaluación parcial procede para períodos superiores a 60 días.*

**Artículo 45. Clasificación para ascenso.** *Es el promedio de las evaluaciones anuales durante el tiempo de permanencia en el grado respectivo; determina la nueva ubicación del evaluado dentro de la disposición para ascenso y, por consiguiente, su posición dentro del escalafón en el nuevo grado.*

**Parágrafo 1º.** *Cuando el evaluado, por razones de orden legal, no haya sido evaluado en uno o más de los años evaluables durante su permanencia en el grado, la clasificación para ascenso será el resultado del promedio aritmético de las evaluaciones que tenga. De no presentar evaluaciones en el grado, la clasificación para ascenso corresponderá a la clasificación obtenida en el grado anterior.*

**Parágrafo 2º.** *Cuando el personal sea clasificado para ascenso y sus clasificaciones anuales correspondan a las listas de que trata el anterior decreto de Evaluación y Clasificación en su artículo 50, su clasificación se hará con base en el presente decreto y para efectos del promedio se establecen las siguientes equivalencias:*

- 1. Lista 1:** *Equivale al rango SUPERIOR con 1.200 puntos*
  - 2. Lista 2:** *Equivale al rango ACEPTABLE con 799 puntos*
  - 3. Lista 3:** *Equivale al rango DEFICIENTE con 699 puntos.*
- (...)

**Artículo 47. Clasificación para ascenso.**

- 1.** *Quien quede clasificado en la escala de medición en el rango de "Deficiente", en el último año de su grado para ascenso, no podrá ascender y quedará en observación durante 1 año, al término del cual deberá obtener como mínimo una clasificación en el rango de "Aceptable" para poder ascender.*
- 2.** *Cuando el promedio aritmético de las evaluaciones para ascenso ubique al evaluado en la escala de medición en el rango de "Deficiente", no podrá ascender y quedará en observación durante 1 año, al término del cual deberá obtener como mínimo una clasificación en el rango de "Aceptable".*
- 3.** *El evaluado que se encuentre detenido, que tenga pendiente resolución acusatoria dictada por autoridad judicial competente o que esté sometido a investigación disciplinaria por faltas, que de conformidad con las normas de Disciplina y ética de la Policía Nacional tengan naturaleza de gravísimas, no se clasifica para ascenso; en este último evento, en caso de resultar absuelto, previa clasificación y reunir los demás requisitos, podrá ascender con la misma antigüedad.*
- 4.** *El ascenso de los clasificados debe hacerse en estricto orden numérico, tomando como base el promedio de las evaluaciones anuales durante la permanencia en el grado. En caso de existir igualdad en promedios, su ubicación en el escalafón seguirá el orden del último ascenso. (...)*

**Artículo 51. Reclamos.** Es la manifestación de inconformidad del evaluado por:

1. Desacuerdo con las anotaciones en el formulario No. 2, "De seguimiento".
2. Desacuerdo con las anotaciones del revisado en el formulario No. 3, "Registro de Datos y Hechos".
3. Desacuerdo con la evaluación y/o con la clasificación anual.

**Artículo 52. Términos para reclamar.** Las reclamaciones por desacuerdo con las anotaciones en los formularios 2 y 3, proceden por escrito ante el evaluador, dentro de las 24 horas siguientes a su comunicación, quien las resuelve en un término igual. En caso de mantener su decisión, remitirá lo actuado ante el revisor dentro de las 24 horas siguientes, quien decide en forma definitiva en el término de 48 horas.

Las reclamaciones por desacuerdo con la evaluación y clasificación anual, proceden por escrito ante el evaluador dentro de las 24 horas siguientes a su notificación, quien las resuelve en un término de 72 horas. En caso de mantener su decisión, remitirá lo actuado ante el revisor dentro de las 48 horas siguientes, quien decide en forma definitiva en el término de 72 horas.

**Artículo 53. Notificaciones.** Toda autoridad evaluadora y revisora tiene el ineludible deber de notificar los resultados del proceso, dentro de los 2 días siguientes y el evaluado el de firmar la notificación. Si el evaluado se niega a firmar el enterado de la evaluación o no es posible su ubicación para la notificación, se procede de la siguiente forma:

- De la renuencia o imposibilidad para notificar, se levantará un acta en la que se consigne tal circunstancia, suscrita por el notificador y un testigo.
- En forma inmediata se envía la comunicación por correo certificado, citándolo a la dirección que aparezca registrada en las bases de datos o en la hoja de vida. La constancia del envío de la notificación se anexará a los documentos de evaluación.
- Si dentro de los 5 días siguientes al envío de la citación por correo certificado no comparece a notificarse del resultado de la evaluación, se fijará edicto en lugar público de la unidad por 5 días; una vez vencido este término, se entenderá surtida la notificación.

**Artículo 54. Trámites, Evaluaciones y Clasificaciones.**

1. Las evaluaciones anuales, con sus soportes, deben ser enviadas por el revisor al Grupo de Talento Humano de su unidad, dentro de los 10 días siguientes a la finalización del período evaluable.
2. El Jefe del Grupo de Talento Humano elabora el Acta de Clasificación Anual, suscrita por éste, el Director, Comandante, Subcomandante Administrativo o sus equivalentes. Donde no exista Grupo de Talento Humano, el Director o Comandante de la unidad designará al responsable de este proceso. Copia del acta debe enviarse a la Dirección de Recursos Humanos, a más tardar el último día del mes de enero.
3. De las evaluaciones y clasificaciones de que trata el artículo 20, numeral 2, literal b, debe enviarse el acta a la Dirección de Recursos Humanos, dentro de los 15 días siguientes a su realización.».

De acuerdo con la lectura de las normas anteriormente transcritas, para que sea procedente el ascenso, el uniformado debe estar en servicio activo, es decir, estar vinculado a la entidad y mantener una relación de dependencia y subordinación con sus superiores jerárquicos, en cumplimiento de sus funciones. El miembro de

la policía, además debe cumplir los requisitos señalados en el artículo 21 del citado Decreto 1791 de 2000<sup>43</sup> incluyendo el contenido en el numeral 6º, consistente en el concepto favorable de las *«juntas de evaluación y clasificación»* de la entidad, las cuales tienen, dentro de sus funciones, la de *«evaluar la trayectoria policial para ascenso»* y la de realizar la clasificación para ascenso y ubicación en el escalafón por cambio de grado teniendo en cuenta el promedio de las evaluaciones anuales que se realicen al uniformado durante el tiempo de permanencia en el grado respectivo, evaluaciones que a su vez, observarán los juicios de valor y factores de gestión acerca de las condiciones personales y desempeño profesional del personal en servicio activo de la Policía Nacional.

Es del caso puntualizar, que el artículo 20 del pluricitado Decreto 1791 de 2000<sup>44</sup> introduce determinados parámetros generales para los ascensos al disponer que éstos *«se conferirán a los oficiales, nivel ejecutivo y suboficiales en servicio activo que cumplan los requisitos establecidos, dentro del orden jerárquico, de acuerdo con las vacantes existentes, conforme al Decreto de planta y con sujeción a las precedencias de la clasificación que establece el Decreto de Evaluación del Desempeño»*. Es decir, que el ascenso de este personal presenta como condición general el lleno de los requerimientos contenidos en el Decreto de Evaluación y Desempeño, 1800 de 2000,<sup>45</sup> y a la existencia de vacantes disponibles para la promoción, autorizadas por el Decreto de Planta.

En el Decreto 1800 de 2000, *«por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional»*, se exponen las características de este proceso que tiene como objetivos, al tenor de su artículo 4º, *«establecer y valorar los logros de la gestión desarrollada por el personal en servicio activo de la Policía Nacional, en un período determinado para formular perfiles ocupacionales y profesionales, establecer planes de capacitación, otorgar estímulos y ascensos, facilitar la reubicación laboral, asignar cargos y decidir sobre la permanencia en la Institución»*.

Se precisa además, que el proceso de evaluación comprende las etapas de *«concertación de la gestión, seguimiento, evaluación, revisión y clasificación del desempeño personal y profesional»*.<sup>46</sup> Importante es subrayar que la clasificación, último peldaño del proceso evaluativo, está determinada por la valoración del grado de desempeño personal y profesional del aspirante.

Para el efecto, el Decreto 1800 de 2000,<sup>47</sup> plantea una escala de medición, instrumento a través del cual se ubica al evaluado dentro del rango de clasificación en atención al valor numérico asignado a su desempeño durante el período de evaluación respectivo. La respectiva medición se efectúa con base en los siguientes criterios:

**«1. INCOMPETENTE:** *Es el evaluado que en su desempeño personal y profesional no cumple con las acciones asignadas para el desarrollo de los procesos. Su calificación está ubicada entre 0 y 599 puntos y su*

---

<sup>43</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>44</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>45</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>46</sup> Artículo 13 del Decreto 1800 de 2000.

<sup>47</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

*rendimiento oscila entre cero 0% y 49%. El personal que sea clasificado en este rango será retirado de la Institución.*

**2. DEFICIENTE:** *Es el evaluado que en su desempeño personal y profesional obtiene resultados por debajo de lo esperado dentro de los procesos a los que ha sido asignado. Amerita un seguimiento cercano y compromiso con su mejoramiento a corto plazo. Su calificación se ubica entre 600 y 699 puntos y su rendimiento oscila entre 50% y 57%. El personal que sea clasificado en este rango por dos períodos consecutivos de evaluación anual será retirado de la Institución.*

**3. ACEPTABLE:** *Es el evaluado que en su desempeño personal y profesional cumple con la mayoría de las acciones y procesos asignados, presentando algunas deficiencias que se pueden corregir. Su calificación se ubica entre 700 y 799 puntos y su rendimiento oscila entre 58% y 66%. El personal que sea clasificado en este rango amerita observación y refuerzo por parte del evaluador.*

**4. SATISFACTORIO:** *Esta calificación se otorga al evaluado que en su desempeño personal y profesional, obtiene los resultados esperados dentro de los procesos a los que ha sido asignado. Su calificación se ubica entre 800 y 1.000 puntos y su rendimiento oscila entre 67% y 83%. El personal que sea clasificado en este rango amerita mejoramiento continuo y podrá ser tenido en cuenta para participar en los planes de capacitación que determine la Dirección General de la Policía Nacional.*

**5. SUPERIOR:** *Es el evaluado que en su desempeño personal y profesional, además de obtener los resultados esperados dentro de los procesos asignados, realiza actividades o hechos sobresalientes. Su calificación se ubica entre 1.001 y 1.200 puntos y su rendimiento oscila entre 84% y 100%. El personal que sea clasificado en este rango, amerita ser tenido en cuenta para participar en los planes de estímulos que determine la Dirección General de la Policía Nacional.*

**6. EXCEPCIONAL:** *Es el evaluado que en su desempeño personal y profesional, además de obtener los resultados esperados dentro de los procesos asignados, realiza actividades o hechos que tienen trascendencia institucional. Su calificación está ubicada entre 1.201 y 1.400 puntos y su rendimiento es del 100% en adelante. El personal que sea clasificado en este rango, amerita ser tenido en cuenta para participar en los planes de estímulos que determine la Dirección General de la Policía Nacional».*

Conforme estos márgenes de evaluación, se lleva a cabo la clasificación para ascenso que está dada por el promedio de las valoraciones anuales hechas en relación con un uniformado durante el tiempo de permanencia en el grado respectivo, ejercicio que deriva en la ubicación del evaluado dentro de la disposición para ascenso. En concordancia con lo anterior, el artículo 22 del Decreto 1791 de 2000<sup>48</sup> prescribe la realización de una evaluación de la trayectoria profesional a cargo de las Juntas de Evaluación y Clasificación que tienen, en este sentido, las funciones de: (i) evaluar la trayectoria policial para ascenso, (ii) proponer al personal para ascenso y (iii) recomendar la continuidad o retiro en el servicio policial.

En síntesis, una vez se evalúe el ejercicio de las funciones policiales del candidato y obtenga la clasificación respectiva y la evaluación resulte positiva, bajo las directrices anteriormente señaladas, la autoridad competente procederá a proponer el ascenso del uniformado como un estímulo a su buen desempeño dentro de la Institución.

---

<sup>48</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

Lo expuesto evidencia que las normas por las cuales se regula el ascenso dentro de la Policía Nacional, no contemplan la posibilidad de realizar una nueva «*evaluación de la trayectoria profesional del personal*» de uniformados de la institución en el respectivo grado, con miras a la promoción en el escalafón.

### 2.1.3 Análisis de los actos administrativos demandados

Como viene expuesto, a través de los oficios: **(i)** S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015, **(ii)** S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 11 de mayo de 2015, **(iii)** S-2015-160681 ADEHU-GRUAS de 5 de junio de 2015, y **(iv)** S-2015-180343 ADEHU-GRUAS de 24 de junio de 2015; la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, le negó al actor varias peticiones en las que solicitaba, que las «*juntas de evaluación y clasificación*» de la entidad, evaluaran por segunda vez su «*trayectoria profesional*» en el grado de «*Mayor*» que actualmente ostenta, y que posteriormente, lo «*recomienden*» para la realización del concurso y del curso<sup>49</sup> de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «*Teniente Coronel*».

Revisados en su integridad los mencionados oficios, el Despacho encuentra que la negativa de la entidad se sustentó en los siguientes argumentos: **(i)** que en el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de 2000<sup>50</sup> que regula lo relacionado con la «*evaluación de la trayectoria profesional del personal*», no está contemplada la posibilidad de evaluar por segunda vez la «*trayectoria profesional*» de los uniformados en cada uno de los grados, con miras a obtener recomendaciones para realizar los respectivos concursos y cursos de ascenso; **(ii)** que de acuerdo con el artículo 60 del Decreto Reglamentario 1512 de 2000,<sup>51</sup> luego de surtida la etapa de la «*evaluación de la trayectoria profesional*» en el grado respectivo, lo que procede es la «*reconsideración*», mecanismo que el accionante ya agotó con resultados desfavorables a su petición; y **(iii)** que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>52</sup> la «*evaluación de la trayectoria profesional*» de los uniformados que aspiren a ser ascendidos, constituye el ejercicio de una facultad discrecional, que depende: **a)** de la existencia de vacantes y **b)** de las necesidades o conveniencias institucionales.

En este punto, recuerda la Sala que el estudio normativo adelantado en acápites anteriores evidencia que en los Decretos 1791<sup>53</sup> y 1800<sup>54</sup> de 2000, que regulan lo relacionado con el ascenso dentro de la Policía Nacional, no está contemplada la posibilidad de realizar una nueva «*evaluación de la trayectoria profesional del personal*» de uniformados de la institución en el respectivo grado, con miras a la promoción en el escalafón. En consecuencia, la decisión de la Policía Nacional de negar la solicitud del demandante se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico.

## 2.2. ESTUDIO Y RESOLUCIÓN DEL SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO

---

<sup>49</sup> Denominado «curso de capacitación de ascenso para Academia Superior».

<sup>50</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>51</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.

<sup>52</sup> En el acto administrativo no se precisan las sentencias del Consejo de Estado aplicables al caso.

<sup>53</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>54</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

Recuerda la Sala que en criterio del accionante, la Policía Nacional desconoció su derecho al debido proceso administrativo, pues para negar su solicitud de evaluar nuevamente la «trayectoria profesional», la entidad alegó una prohibición o requisito que no está previsto en los Decretos 1791<sup>55</sup> y 1800<sup>56</sup> de 2000 que regulan los ascensos de los uniformados. En este orden, para resolver este problema jurídico se estudiarán las siguientes cuestiones: (a) El derecho fundamental al debido proceso administrativo; y (b) la actuación administrativa que dio lugar a la expedición de los actos administrativos demandados

### 2.2.1. El derecho fundamental al debido proceso administrativo

El derecho al debido proceso es un derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Constitución, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad nacional, en virtud del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución. Veamos:

*«Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.».*

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como: «**(i)** el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, **(ii)** que guarda relación directa o indirecta entre sí, y **(iii)** cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal». La Corte ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca: «**(i)** asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, **(ii)** la validez de sus propias actuaciones y, **(iii)** resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados». Del mismo modo la Corte ha señalado, que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: «**(i)** ser oído durante toda la actuación, **(ii)** a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, **(iii)** a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, **(iv)** a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, **(v)** a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento

<sup>55</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>56</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.».<sup>57</sup> (Las subrayas no están en el texto original).

En este orden de ideas cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

### **2.2.2. Análisis de la actuación administrativa que dio lugar a la expedición de los actos administrativos demandados**

En el apartado 1.2. de esta providencia denominado «*HECHOS RELEVANTES DEL CASO*», se compendió la situación fáctica de la presente causa judicial, relevándose en este punto, que la actuación administrativa que dio lugar a los actos administrativos demandados se desarrolló de la siguiente manera:

- En el año 2011, el señor TOVAR LOMBO, junto con otros oficiales, iniciaron el trámite para ser ascendidos al grado de «*Teniente Coronel*», actuación administrativa que empezó con el proceso de «*evaluación de la trayectoria profesional*» en el grado en el que se encontraban, por parte de la «*Junta de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional*».
- La referida «*Junta de Evaluación y Clasificación de la Policía Nacional*», a través de Acta No. 004 de 16 de agosto de 2011, luego de un «*detallado estudio de su Trayectoria Profesional*»<sup>58</sup> en el grado de «*Mayor*» que ostentaba, resolvió «NO RECOMENDAR» ante la «*Junta de Generales de la Policía Nacional*», para la realización de los respectivos concursos y cursos de ascenso, a 43 oficiales, dentro de los que estaba incluido el nombre del señor TOVAR LOMBO.
- Las decisiones adoptadas por la mencionada «*Junta de Evaluación y Clasificación*», contenidas en el Acta No. 004 de 16 de agosto de 2011, fueron posteriormente ratificadas por la «*Junta de Generales de la Policía Nacional*» en sesión de 25 de agosto de 2011, y por lo tanto, este último órgano también resolvió «NO RECOMENDAR» ante la «*Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional*», para la realización de los respectivos concursos y cursos de ascenso, a varios oficiales, incluido el señor TOVAR LOMBO.
- Luego, en sesión de 20 de septiembre de 2011, de la cual se dejó constancia en el Acta 007 de 2011, la «*Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional*» ratificó las decisiones adoptada por la «*Junta de Evaluación y Clasificación*» y la «*Junta de Generales*», y por lo tanto, también resolvió «NO RECOMENDAR» ante el Gobierno Nacional, para la realización de los respectivos concurso y curso de ascenso, a varios oficiales, dentro de los que estaba incluido el nombre del señor TOVAR LOMBO.

---

<sup>57</sup> Sobre el particular se pudo consultar la sentencia T-010 de 2017, con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos, en la que se resumió la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del debido proceso administrativo.

<sup>58</sup> Así se expresó en el Oficio # S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015, que en este proceso se demanda.

- Ante esta situación, el demandante presentó a la «Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional» una petición de «reconsideración» de su caso, para que las «juntas de evaluación y clasificación» de la entidad, evaluaran nuevamente su «trayectoria profesional» desarrollada hasta el grado de «Mayor», y que posteriormente lo «recomendaran» para la realización del concurso y del curso<sup>59</sup> de ascenso, requeridos para ser promovido al grado de «Teniente Coronel»; solicitud que también fue resuelta desfavorablemente por la referida «Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional» a través de Acta 013 de 12 de diciembre de 2011.
- Cuatro años después, mediante oficios de 9 y 23 de enero de 2015, el demandante solicitó a la Policía Nacional y al Ministerio de Defensa Nacional, que las «juntas de evaluación y clasificación» de la entidad, evaluaran nuevamente su «trayectoria profesional» alcanzada hasta el grado de «Mayor», y que posteriormente, lo «recomendasen» para la realización del concurso y del curso<sup>60</sup> de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «Teniente Coronel».
- La anterior petición fue atendida de manera negativa a través de Oficio # S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015, aquí demandado, expedido por la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, con los siguientes argumentos: **(i)** que en el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de 2000<sup>61</sup> que regula lo relacionado con la «evaluación de la trayectoria profesional del personal», no está contemplada la posibilidad de evaluar por segunda vez la «trayectoria profesional» de los uniformados con miras a obtener recomendaciones para realizar los respectivos concursos y cursos de ascenso; **(ii)** que de acuerdo con el artículo 60 del Decreto Reglamentario 1512 de 2000,<sup>62</sup> luego de surtida la etapa de la «evaluación de la trayectoria profesional», lo que procede es la «reconsideración», mecanismo que el accionante ya agotó con resultados contrarios a su petición; y **(iii)** que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>63</sup> la «evaluación de la trayectoria profesional» de los uniformados que aspiren a ser ascendidos, constituye el ejercicio de una facultad discrecional, que depende: **a)** de la existencia de vacantes y **b)** de las necesidades o conveniencias institucionales.
- Mediante correo electrónico de 30 de abril de 2015, dirigido a la Policía Nacional, el señor TOVAR LOMBO solicitó que se aclarara el Oficio # S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015, anteriormente mencionado, a efectos de que se le indicara la normativa en que se basaba la respuesta negativa a su petición.
- Por medio de Oficio # S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 11 de mayo de 2015, también aquí demandado, la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, respondió la petición elevada por el señor TOVAR LOMBO a través de correo electrónico de 30 de abril de 2015. En esta oportunidad, la entidad reiteró al accionante, que de acuerdo con el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de

<sup>59</sup> Denominado «curso de capacitación de ascenso para Academia Superior».

<sup>60</sup> Denominado «curso de capacitación de ascenso para Academia Superior».

<sup>61</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>62</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.

<sup>63</sup> En el acto administrativo no se precisan las sentencias del Consejo de Estado aplicables al caso.

2000,<sup>64</sup> no es posible «repetir» la «evaluación de la trayectoria profesional» de los uniformados, con miras a obtener «recomendaciones» para la realización de concursos y cursos de ascenso.

- Ese mismo día, 11 de mayo de 2015, vía correo electrónico, el demandante insiste ante la Policía Nacional para que su «trayectoria profesional» hasta el grado de «Mayor» sea evaluada nuevamente, a fin de que su nombre sea «recomendado» para la realización del concurso y curso de ascenso para ser promovido al grado de «Teniente Coronel».
- A través de Oficio # S-2015-160681 ADEHU-GRUAS de 5 de junio de 2015, también aquí demandado, la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, respondió negativamente a la petición del accionante, «reitera[ndole]», que «el Decreto Ley 1791 de 2000, [...], No establece que la Evaluación de la Trayectoria Profesional se pueda realizar por segunda vez [...], por lo tanto no se puede aplicar un procedimiento que no esté previamente definido en nuestro ordenamiento jurídico».
- El 16 de junio de 2015 el señor LUIS ARIEL TOVAR LOMBO presentó una última petición en el sentido de que se valorara su «trayectoria profesional» lograda hasta el grado de «Mayor», y que posteriormente, lo «recomienden» para la realización del concurso y del curso de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «Teniente Coronel».
- Mediante Oficio # S-2015-180343ADEHU-GRUAS de 24 de junio de 2015, también demandado, la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, respondió negativamente esta última petición del accionante, reiterándole los argumentos expuestos en los oficios S-2015-027364 ADEHU-GRUAS y S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero y 11 de mayo de 2015.

Para la Sala, la actuación administrativa desarrollada por la Policía Nacional, con ocasión de varias peticiones del actor en las que solicitaba, que las «juntas de evaluación y clasificación» de la entidad, evaluaran por segunda vez su «trayectoria profesional» alcanzada hasta el grado de «Mayor», y que posteriormente, lo «recomienden» para la realización del concurso y del curso de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «Teniente Coronel», muestra que:

- (i) El señor TOVAR LOMBO fue escuchado y sus solicitudes atendidas durante todo el trámite de la actuación desarrollada;
- (ii) Así mismo, el recuento del agotamiento de la instancia gubernativa, evidencia, preliminarmente, que todas las decisiones adoptadas por la Policía Nacional, al parecer, le fueron oportunamente notificadas al demandante, pues, él pudo solicitar aclaraciones, e insistir en sus peticiones, incluso por medios virtuales;
- (iii) Los oficios por medio de los cuales fueron atendidas sus peticiones fueron expedidos de manera oportuna y sin dilaciones considerables, pues, entre cada petición y la respectiva respuesta no transcurrió ni siquiera un mes;

---

<sup>64</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

- (iv) Sus peticiones fueron atendidas por la jefatura del Área de Desarrollo Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, autoridad competente para ello, resaltándose que este aspecto no fue cuestionado en la demanda;
- (v) Al accionante se le permitió el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, así como impugnar las decisiones adoptadas por la Policía Nacional, puesto que pudo solicitar aclaraciones y presentar una solicitud de «reconsideración», de conformidad con lo establecido en los Decretos 1791<sup>65</sup> y 1800<sup>66</sup> de 2000, anteriormente transcritos.

Así las cosas, el estudio de la actuación administrativa adelantada por la Policía Nacional, muestra que al señor TOVAR LOMBO le fue respetado el debido proceso administrativo, pues, entre otras, sus solicitudes fueron atendidas oportunamente, las decisiones adoptadas le fueron notificadas y dadas a conocer y pudo solicitar las aclaraciones que estimó necesarias. En consecuencia, este argumento no da lugar a la anulación de los oficios censurados.

### **2.3. ESTUDIO Y RESOLUCIÓN DEL TERCER PROBLEMA JURÍDICO**

El tercer problema jurídico tiene que ver con el presunto desconocimiento del principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 Superior. Sobre el particular, el actor arguye que ante de la disyuntiva de si según los Decretos 1791<sup>67</sup> y 1800<sup>68</sup> de 2000, se le podía repetir o no la «*evaluación de su trayectoria profesional*», la Policía Nacional debió actuar a favor de sus derechos, intereses y aspiraciones, y, permitirle adelantar nuevamente este trámite, para efectos de dar inicio a una nueva actuación administrativa tendiente a su promoción en el grado.

A efecto de resolver la censura propuesta por el accionante en este sentido, la Sala revisará: (i) el principio de favorabilidad en materia laboral y (ii) el caso en concreto.

#### **2.3.1. El principio de favorabilidad en materia laboral**

El artículo 53 de la Constitución establece los principios rectores mínimos del derecho al trabajo, los cuales están dirigidos a proteger a la parte más débil de la relación laboral o de la seguridad social. Dentro de ellos, se garantiza la protección de la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho. En concordancia, el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo establece que en caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador.

De igual forma, los principios de favorabilidad e «*in dubio pro operario*» encuentran correspondencia con los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La primera, establece que «1. *Ninguna disposición del presente Pacto*

---

<sup>65</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>66</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>67</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>68</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

*podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él. 2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado». Al tenor de la segunda disposición, las normas contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos no pueden ser interpretadas en el sentido de: «a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza».*

Sobre este postulado, la Corte Constitucional ha señalado que se manifiesta a través de dos principios hermenéuticos relacionados entre sí, a saber: **(i)** favorabilidad en sentido estricto; y **(ii)** «*in dubio pro operario*» o también denominado favorabilidad en sentido amplio. A su vez, ha sostenido que, derivado de la prohibición de menoscabo de los derechos de los trabajadores (artículos 53 y 215 Superiores), se desprende **(iii)** la salvaguarda de las expectativas legítimas mediante la aplicación del criterio de la condición más beneficiosa al trabajador o beneficiario de la seguridad social.<sup>69</sup>

El principio de favorabilidad se aplica en los casos en que existe duda sobre la disposición jurídica aplicable, cuando se encuentran dos o más textos legislativos vigentes al momento de causarse el derecho. En tales eventos, «*los cánones protectores de los derechos del trabajador y la seguridad social ordenan la elección de la disposición jurídica que mayor provecho otorgue al trabajador, o al afiliado o beneficiario del sistema de seguridad social*», respetando, eso sí, el principio de inescindibilidad de la norma, esto es, la aplicación de manera íntegra en relación con la totalidad del cuerpo normativo al que pertenece.<sup>70</sup>

El principio «*in dubio pro operario*» o favorabilidad en sentido amplio, por otro lado, implica que una o varias disposiciones jurídicas aplicables a un caso admiten diversas interpretaciones razonables dentro de su contenido normativo, hipótesis bajo la cual el juez debe escoger aquella que brinde mayor amparo o sea más favorable al trabajador. En consecuencia, el principio de favorabilidad en sentido estricto recae sobre la selección de una determinada disposición jurídica, en tanto el principio «*in dubio pro operario*» lo hace respecto del ejercicio interpretativo efectuado por el juzgador al identificar el contenido normativo de una disposición jurídica.

Ahora bien, sobre la aplicación del principio de favorabilidad, la Corte ha exigido la existencia de una duda seria y objetiva:

*«Para la Corte Constitucional la ‘duda’ que da lugar a la aplicación de los principios de favorabilidad e in dubio pro operario ‘debe revestir un carácter*

<sup>69</sup> T-022 de 2018, con ponencia del magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>70</sup> Ib.

*de seriedad y objetividad, pues no sería dable que ante una posición jurídicamente débil, deba ceder la más sólida bajo el argumento que la primera es la más favorable al trabajador. En ese orden, la seriedad y la objetividad de la duda dependen a su vez de la razonabilidad de las interpretaciones. En efecto, la fundamentación y solidez jurídica de las interpretaciones, es la que determina que la duda que se cierna sobre el operador jurídico, sea como tal una duda seria y objetiva'. Igualmente, la Sala precisa que la duda que surge en este contexto es de carácter normativo, por esa razón no es posible la utilización de estos principios en caso de incertidumbre sobre la ocurrencia de un aspecto fáctico, esto es, en el escenario de la prueba de los hechos».<sup>71</sup>*

En conclusión, ante la existencia de varios enunciados normativos que regulan una misma situación jurídica o en los casos en que existe un mismo texto legal que admite diversas interpretaciones, le corresponde al juez acoger o aplicar aquella que resulte más favorable al trabajador. Tal mandato, encuentra sustento no solo en postulados constitucionales (artículos 1, 2 y 53 de la Carta) y legales (artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo), sino en disposiciones contenidas en instrumentos internacionales (artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), que exigen su cumplimiento.

### **2.3.2. El caso en concreto**

En el presente caso, desde el punto de vista normativo, se discute si en realidad los Decretos 1791<sup>72</sup> y 1800<sup>73</sup> de 2000, ofrecen dudas razonables en cuanto a si sus enunciados permiten sí o no, una segunda valoración de la «*trayectoria profesional*» de los uniformados de la Policía Nacional, en cada uno de los grados en que se encuentren, para efectos de obtener los ascensos o promociones en el escalafón.

Sobre el particular, se concluye del análisis anteriormente realizado de las normas que regulan lo relacionado con el ascenso dentro de la Policía Nacional: Decretos 1791<sup>74</sup> y 1800<sup>75</sup> de 2000, que en ellos no está contemplada la posibilidad de realizar una nueva «*evaluación de la trayectoria profesional del personal*» de uniformados de la institución, con miras a la promoción en el grado.

En consecuencia, dado que la situación normativa que gobierna la presente controversia jurídica no ofrece conflicto o duda alguna sobre aplicación de varias normas o regímenes, no se evidencia la trasgresión al referido principio de favorabilidad en materia laboral.

Por lo tanto, no prospera la pretensión de anulación de los oficios S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015; S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 11 de mayo de 2015; S-2015-160681 ADEHU-GRUAS de 5 de junio de 2015; y S-2015-180343 ADEHU-GRUAS de 24 de junio de 2015 del Área de Desarrollo

---

<sup>71</sup> T-730 de 2014, con ponencia del magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>72</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>73</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>74</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>75</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

Humano de la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional, por el supuesto desconocimiento del principio de favorabilidad.

## 2.4. ESTUDIO Y RESOLUCIÓN DEL CUARTO PROBLEMA JURÍDICO

Para sustentar esta censura, el accionante alega, que los oficios demandados están falsamente motivados, pues a diferencia de lo afirmado en el contenido de ellos, él no está pidiendo que se repita la evaluación de su «*trayectoria profesional*» realizada en el año 2011, sino que se inicie «*un nuevo proceso para el ascenso a Teniente Coronel*», en el que se evalúe su hoja de vida actualizada a la fecha.

A partir de lo anterior, para dar solución a este problema jurídico, la Sala estudiará (i) los aspectos claves sobre la causal de nulidad de *falsa motivación* y seguidamente, (ii) analizará los oficios acusados frente a la causal de nulidad invocada.

### 2.4.1. Falsa motivación.

Sobre el particular, esta Corporación ha sostenido que la falsa motivación, como vicio de ilegalidad del acto administrativo, puede estructurarse cuando en las consideraciones de hecho o de derecho que soportan la decisión o manifestación de la voluntad contenida en el acto administrativo, se incurre en un error, se insiste, de hecho o de derecho, ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o, existiendo, éstos son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico.

Los análisis expuestos, muestran, que las decisiones administrativas cuestionadas en esta oportunidad, expedidas por la Policía Nacional, niegan al señor TOVAR LOMBO varias peticiones en las que solicitaba, que las «*juntas de evaluación y clasificación*» de la entidad, evalúen por segunda vez su «*trayectoria profesional*» hasta el grado de «*Mayor*», y que posteriormente, lo «*recomienden*» para la realización del concurso y del curso<sup>76</sup> de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «*Teniente Coronel*»; argumentándole para el efecto, en esencia, lo siguiente:

- (i) Que en el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de 2000<sup>77</sup> que regula lo relacionado con la «*evaluación de la trayectoria profesional del personal*», no está contemplada la posibilidad de evaluar por segunda vez la «*trayectoria profesional*» de los uniformados con miras a obtener recomendaciones para realizar los respectivos concursos y cursos de ascenso;
- (ii) Que de acuerdo con el artículo 60 del Decreto Reglamentario 1512 de 2000,<sup>78</sup> luego de surtida la etapa de la «*evaluación de la trayectoria profesional*», lo que procede es la «*reconsideración*», mecanismo que el accionante ya agotó con resultados desfavorables a su petición; y
- (iii) Que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado,<sup>79</sup> la «*evaluación de la trayectoria profesional*» de los uniformados que aspiren a

<sup>76</sup> Denominado «curso de capacitación de ascenso para Academia Superior».

<sup>77</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>78</sup> Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.

<sup>79</sup> En el acto administrativo no se precisan las sentencias del Consejo de Estado aplicables al caso.

ser ascendidos, constituye el ejercicio de una facultad discrecional, que depende: **a)** de la existencia de vacantes y **b)** de las necesidades o conveniencias institucionales.

Así las cosas, encuentra la Sala que la entidad demandada atendió de manera negativa las solicitudes del accionante encaminadas a que las «*juntas de evaluación y clasificación*» de la entidad, evaluaran por segunda vez su «*trayectoria profesional*» hasta el grado de «*Mayor*», y que posteriormente, lo «*recomendaran*» para la realización del concurso y del curso<sup>80</sup> de ascenso requeridos para ser promovido al grado de «*Teniente Coronel*»; por lo que, no se advierte que los actos administrativos demandados estuvieran falsamente motivados, ya que la negativa de la entidad se refiere precisamente, a la petición del actor formulada en el año 2015, de que se evalúe nuevamente su trayectoria profesional en el grado de «*Mayor*», para de esta manera dar inicio a un nuevo trámite de ascenso en el escalafón.

Por consiguiente, no procede anular los oficios: **(i)** S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015; **(ii)** S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 11 de mayo de 2015; **(iii)** S-2015-160681 ADEHU-GRUAS de 5 de junio de 2015; y **(iv)** S-2015-180343 ADEHU-GRUAS de 24 de junio de 2015, en virtud de este argumento.

## 2.5. ESTUDIO Y RESOLUCIÓN DEL QUINTO PROBLEMA JURÍDICO

Alega el demandante, que la negativa de la Policía Nacional de evaluar su «*trayectoria profesional*» para dar inicio a un nuevo proceso de ascenso, según él, constituye una desviación de poder por parte de la Policía Nacional, puesto que no persigue los fines del servicio público, como lo exigen los artículos 2 y 209 superiores. Según lo afirmado por el actor, se configura el desvío de poder, toda vez que no existe justificación alguna para que no se le permita tramitar nuevamente su ascenso en el escalafón de la institución, ya al igual que sus compañeros que han sido recomendados por las «*juntas de evaluación, calificación y clasificación*», él también ha sido un oficial con un desempeño impecable, como dan cuenta **(i)** las felicitaciones y reconocimientos registradas en su «*Historia Laboral*»; **(ii)** que nunca ha sido amonestado ni investigado por mala conducta en el desempeño de sus funciones; y **(iii)** que en desarrollo de su carrera policial ha cursado además de su pregrado en «*Administración de Empresas*», los siguientes postgrados: especialización en «*Gerencia Pública y Control Fiscal*», especialización en «*Servicios de Policía*», y, maestría en «*Gobierno y Políticas Públicas*».

Para efectos de resolver este problema jurídico, la Sala en primer lugar se referirá a la causal de nulidad invocada, esto es, el desvío de poder. Seguidamente, estudiará la jurisprudencia de esta Corporación sobre la discrecionalidad de las Juntas de Evaluación y Clasificación para recomendar a los aspirantes a un ascenso y, por último, se referirá al caso en concreto.

### 2.5.1. La desviación de poder

La jurisprudencia y la doctrina clasifican las diferentes manifestaciones de la desviación de poder, generalmente en dos grandes grupos: **(i)** aquellos casos en

---

<sup>80</sup> Denominado «curso de capacitación de ascenso para Academia Superior».

que el acto o contrato administrativo es ajeno a cualquier interés público general, y que su expedición se inspiró, por ejemplo, en venganzas personales, motivaciones políticas, intereses de un tercero o del propio funcionario; y, (ii) cuando el acto o contrato es adoptado en desarrollo de un interés público general, pero que no es aquel para el cual le fue conferida competencia a quien lo expide o celebra, evento denominado como «*desviación de procedimiento*» en la que la administración disimula el contenido real de un acto, bajo una falsa apariencia, recurriendo a un procedimiento reservado por la ley a otros fines, con el fin de eludir ciertas formalidades o de suprimir ciertas garantías.

Ahora bien, esta Corporación ha hecho énfasis en la dificultad probatoria que representa la apariencia externa de legalidad con que las actuaciones administrativas viciadas de desviación de poder nacen a la vida jurídica, lo que no exime, por supuesto, al Juzgador, de tener en cuenta las pruebas necesarias «*que no dejen la más mínima duda de que al expedir el acto controvertido el agente de la administración que lo produjo no buscó obtener un fin obvio y normal determinado al efecto, sino que por el contrario, se valió de aquella modalidad administrativa para que obtuviera como resultado una situación en todo diversa a la que explícitamente busca la Ley.*»<sup>81</sup> Así, ha dicho la Corporación que cuando se trata de la desviación de poder, es preciso acreditar comportamientos del servidor público que desempeñó la función administrativa, o circunstancias que lo hayan llevado a un determinado proceder, para que quede claramente definida la relación de causalidad entre el acto administrativo y el motivo que lo produjo. De tal suerte que, cuando existe contrariedad entre el fin autorizado por el ordenamiento jurídico y el obtenido por el autor del acto administrativo, se configura esta causal de ilegalidad.

### **2.5.2. Facultad discrecional de las Juntas de Evaluación y Clasificación para recomendar al personal para ascenso.**

Como viene expuesto, el Decreto 1791 de 2000<sup>82</sup> establece que para que sea procedente el ascenso de un uniformado, se debe estar en servicio activo, esto es, encontrarse vinculado a la entidad y mantener una relación de dependencia y subordinación con sus superiores jerárquicos, en cumplimiento de sus funciones. Además, se deben cumplir los requisitos señalados en el artículo 21 ibídem, cuyo numeral 6º, exige el concepto favorable de las «*juntas de evaluación y clasificación*» de la Policía Nacional, las cuales tienen, entre otras, las funciones de «*evaluar la trayectoria policial para ascenso*» y de realizar la clasificación para ascenso y ubicación en el escalafón por cambio de grado teniendo en cuenta el promedio de las evaluaciones anuales que se realicen al uniformado durante el tiempo de permanencia en el grado respectivo, para lo cual deberán observar los juicios de valor y factores de gestión acerca de las condiciones personales y desempeño profesional del personal en servicio activo de la Policía Nacional.

Por su parte, el artículo 20 del Decreto 1791 de 2000<sup>83</sup> dispone que los ascensos se conferirán a los oficiales, nivel ejecutivo y suboficiales, que cumplan con los requisitos para cada orden jerárquico, de acuerdo con la existencia de vacantes disponibles para la promoción, autorizadas por el Decreto de Planta y con el lleno

---

<sup>81</sup> CONSEJO DE ESTADO, sentencia de 31 de agosto de 1988. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda C.P. Dra. Clara Forero de Castro.

<sup>82</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>83</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

de los requerimientos contenidos en el Decreto de Evaluación y Desempeño, 1800 de 2000.<sup>84</sup>

Es así como, en el artículo 13 del Decreto 1800 de 2000<sup>85</sup> se señala que el proceso de evaluación comprende las etapas de «*concertación de la gestión, seguimiento, evaluación, revisión y clasificación del desempeño personal y profesional*». En cuando al último ítem de la evaluación, esto es la clasificación, se resalta que está determinada por la valoración del grado de desempeño personal y profesional del aspirante, para lo cual el decreto plantea una escala de medición, a través del cual se ubica al evaluado dentro del rango de clasificación en atención al valor numérico asignado a su desempeño durante el período de evaluación respectivo. En concordancia con lo anterior, el artículo 22 del Decreto 1791 de 2000<sup>86</sup> establece la realización de una evaluación de la trayectoria profesional a cargo de las Juntas de Evaluación y Clasificación que tienen, en este sentido, las funciones de: (i) evaluar la trayectoria policial para ascenso, (ii) proponer al personal para ascenso y (iii) recomendar la continuidad o retiro en el servicio policial.

### 2.5.3. Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el tema.

La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado en reiteradas oportunidades<sup>87</sup> sobre la discrecionalidad de las Juntas de Evaluación y Clasificación para llamar a curso de ascenso al personal uniformado de la Policía Nacional que aspire a un grado superior.

En lo referente a los parámetros que deben seguir las Juntas de Evaluación y Clasificación para emitir sus conceptos sobre los aspirantes evaluados, la Sección Segunda, Subsección B, en sentencia de Simple Nulidad de 10 de septiembre de 2009,<sup>88</sup> señaló:

*«Estima la Sala que, conforme a la normatividad descrita, tanto la evaluación del desempeño policial del personal uniformado en servicio activo de la Policía Nacional, hasta el grado de Coronel ([Decreto 1800 de 2000](#)), como los ascensos que se confieren a los oficiales, nivel ejecutivo y suboficiales ([Decreto 1791 de 2000](#)), constituyen actuaciones administrativas precedidas de un procedimiento establecido legalmente, a través del cual se fijan reglas que deben ser tenidas en cuenta, entre otros, por los miembros de las Juntas de Clasificación y Evaluación.*

*No obstante, debe señalarse que, la evaluación de desempeño policial es una actuación administrativa reglada, y la evaluación de la trayectoria profesional (art. 22 del [Decreto 1791 de 2000](#)), es discrecional.*

---

<sup>84</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>85</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>86</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>87</sup> Sobre el particular se puede consultar la sentencia de 3 abril de 2008, de la Sección Segunda, Subsección B, con ponencia del Consejero de Estado Dr. Jesús María Lemos Bustamante en el proceso de Radicación número: 25000-23-25-000-2000-03045-01 (3379 -04); Actor: JORGE SEDANO CALDERON; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICIA NACIONAL.

<sup>88</sup> CONSEJO DE ESTADO; SECCION SEGUNDA; SUBSECCION B; Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE; 10 de septiembre de 2009. Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00002-00 (0145-05); Actor: ARNULFO ESTEBAN BARRERA Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICIA NACIONAL

De la misma manera se establece, que uno de los requisitos para el ascenso de oficiales (art. 21 Dec. 1791/00) es “Ser llamado a curso”.

La selección a los cursos de capacitación para ascenso conlleva implícitamente el ejercicio de una facultad discrecional, pero no arbitraria, de tal manera que dicha selección debe efectuarse entre los oficiales que cumplen los requisitos legales para el ascenso, siguiendo el orden de precedencias establecidas en el Reglamento.

La institución policial no está en la obligación de llamar a curso de ascenso a todos los aspirantes a un grado superior, ya que, como lo ha señalado la jurisprudencia de la Sala<sup>89</sup>, el llamado depende de la existencia de vacantes y de las necesidades o conveniencias institucionales. (...)

De acuerdo con lo señalado, no se trata entonces, como lo considera la parte actora, de la asignación de competencias que establezcan requisitos adicionales a los previstos en el artículo 21 del [Decreto 1791 de 2000](#) para ascender en la jerarquía del grado inmediatamente superior. Los ascensos de los oficiales de la Policía Nacional, no se conceden sino a quienes cumplan con los requisitos legales establecidos en el citado [Decreto 1791 de 2000](#), requisitos que se evalúan de conformidad con la disponibilidad de vacantes, conforme al decreto de planta y con sujeción a las precedencias de la clasificación que establece el [Decreto 1800 de 2000](#) sobre “evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional”.

La selección a los cursos de capacitación para ascenso, como facultad discrecional, debe hacerse con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, atendiendo condiciones de mérito de los aspirantes, tales como: aptitud hacia el servicio, calidades personales y profesionales para el desempeño del grado, entre otras.» (Subraya la Sala)

La lectura de la providencia en cita, evidencia que la evaluación de la trayectoria profesional y el llamado al curso de capacitación para ascenso son el ejercicio de una facultad *discrecional* de las Juntas de Evaluación y Clasificación. De tal forma que la Junta debe escoger entre los aspirantes que cumplan los requisitos establecidos en los Decretos 1791<sup>89</sup> y 1800<sup>90</sup> de 2000, con base en criterios razonables y proporcionales, teniendo en cuenta aspectos como la aptitud hacia el servicio, las calidades personales y profesionales y las condiciones de mérito de cada uno.

La Sala encuentra que en sentencia O-067-2017<sup>91</sup> esta Corporación se pronunció en similar sentido al estudiar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor José William Guzmán Guzmán contra el acta 016.ADEHU-GUPOL de fecha 14 de diciembre de 2012, por la cual la Policía Nacional le negó el derecho al ascenso al grado siguiente de subintendente. En dicho caso, el actor alegó que, el contenido de la mencionada acta desconoció la Constitución y la ley, y además estaba viciado de nulidad por haber sido expedido con desviación de poder, al no buscar el mejoramiento del servicio. Así las cosas,

<sup>89</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

<sup>90</sup> Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional.

<sup>91</sup> CONSEJO DE ESTADO; SECCIÓN SEGUNDA; SUBSECCIÓN A; Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; 25 de mayo de 2017; Radicación número: 66001-23-33-000-2013-00362-01(5030-14) Actor: JOSÉ WILLIAM GUZMÁN GUZMÁN; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

en el referido fallo se señaló que la parte accionante debe probar el desbordamiento en el ejercicio de la potestad discrecional por parte de la Junta de Evaluación y Clasificación, y cómo con la decisión censurada se afectó el servicio o se actuó en contra del interés general. Al respecto, se dijo:

«3. 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.

Se colige que le corresponde a la parte demandante, demostrar el desmejoramiento del servicio con la decisión o la incoherencia entre los antecedentes laborales del servidor y la medida adoptada, es decir, que la decisión no se fundamentó en la evaluación de trayectoria policial realizada por la citada Junta de Evaluación y Clasificación.

En el presente caso a pesar de que a folios 63 a 88 del cuaderno 2 del expediente se encuentra la hoja de vida del demandante y, que de la misma se concluye que no posee sanciones penales y disciplinarias, ni llamados de atención en el ejercicio del cargo, el Consejo de Estado, ha señalado<sup>[13]</sup>, que este sólo hecho no limita la potestad discrecional de la Junta de Evaluación y Clasificación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional, toda vez que son atributos que deben observar todos los servidores del Estado. En efecto, textualmente se ha señalado:

«[...] Vale decir también sobre este tópico en particular, que las altas capacidades y logros académicos con los que pueda contar la demandante, no generan por sí solas fuero alguno de estabilidad ni pueden limitar la potestad discrecional que el ordenamiento le concede al nominador, mucho menos constituyen plena prueba de la desviación de poder, pues ha sido criterio de la Corporación que la idoneidad para el ejercicio de un cargo y el buen desempeño de las funciones, no otorgan por sí solos a su titular prerrogativa de permanencia en el mismo, pues lo normal es el buen cumplimiento del deber por parte del funcionario [...]»

Adicional a lo anterior, de la hoja de vida del demandante, además de consignar el devenir rutinario de la labor, no se exalta una labor sobresaliente, no plasma eventos excepcionales ni de reconocido mérito que resulten contradictorios con la decisión de la Policía Nacional de hacer uso de la facultad discrecional y que puedan desvirtuar la legalidad del acto acusado.

Adicionalmente el demandante no aportó ninguna otra prueba que le permita al juzgador tener convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma. Corolario, la mera afirmación de que la administración no actuó ajustada a derecho no es suficiente, resulta necesario que se presenten los elementos de juicio de los cuales pueda deducir la desviación de poder alegada.

Igualmente, dado que las funciones desempeñadas por el demandante implicaban un grado de confianza, la decisión producto de la facultad

discrecional se encuentra plenamente justificada y razonada, en beneficio de la misión institucional de la Policía Nacional.

**En conclusión:** *Conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado, la hoja de vida sin llamados de atención en el ejercicio del cargo no es prueba suficiente para demostrar el desbordamiento en el ejercicio de la potestad discrecional por parte de la Junta de Evaluación y Clasificación de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional al no emitir un concepto favorable para el concurso previo al ascenso. En el presente caso, el demandante no aportó prueba adicional de las cuales se pueda deducir la desviación de poder alegada.»<sup>92</sup> (Subraya la Sala)*

Así las cosas, se tiene que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en establecer que la potestad discrecional de las Juntas de Evaluación y Clasificación para determinar dentro de la carrera en la Policía Nacional, que aspirantes a un grado superior serán llamados a curso de ascenso, es discrecional pero no es arbitraria pues debe ajustarse a criterios de proporcionalidad y razonabilidad, como el mérito, las calidades personales y profesionales del uniformado, así como la confianza de los superiores en él. Adicionalmente, en lo relacionado con la causal de nulidad de desviación de poder, la Sección Segunda de esta Corporación ha indicado que la parte interesada debe demostrar el desbordamiento de las Juntas de Evaluación y Clasificación en el ejercicio de su potestad discrecional al no emitir un concepto favorable para el ascenso. De tal forma, que no es suficiente con probar el mérito y una hoja de vida intachable del uniformado que aspira a ascender, pues adicionalmente se necesita una prueba adicional que permita determinar que se configuró la mencionada causal de anulación.

#### **2.5.4. El caso en concreto**

Como viene dicho, el accionante manifiesta que los oficios **(i)** S-2015-027364 ADEHU-GRUAS de 3 de febrero de 2015; **(ii)** S-2015131249 ADEHU-GRUAS de 11 de mayo de 2015; **(iii)** S-2015-160681 ADEHU-GRUAS de 5 de junio de 2015; y **(iv)** S-2015-180343 ADEHU-GRUAS de 24 de junio de 2015; deben ser anulados pues fueron expedidos con desviación de poder, toda vez que la negativa de la Policía Nacional de evaluar por segunda vez su «*trayectoria profesional*» para dar inicio a un nuevo proceso de ascenso, según él, no persigue los fines del servicio público señalados en los artículos 2 y 209 superiores.

Ahora bien, como se expuso en acápites anteriores, la revisión de los actos administrativos demandados muestra que la entidad negó las peticiones del actor, argumentando que en el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de 2000<sup>93</sup> que regula lo relacionado con la «*evaluación de la trayectoria profesional del personal*», no está contemplada la posibilidad de evaluar por segunda vez la «*trayectoria profesional*» de los uniformados. Además, que la «*evaluación de la trayectoria profesional*» de los uniformados que aspiren a ser ascendidos, constituye el ejercicio de una facultad discrecional, que depende de la existencia de vacantes y de las necesidades o conveniencias institucionales.

---

<sup>92</sup> CONSEJO DE ESTADO; SECCIÓN SEGUNDA; SUBSECCIÓN A; Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; 25 de mayo de 2017; Radicación número: 66001-23-33-000-2013-00362-01(5030-14) Actor: JOSÉ WILLIAM GUZMÁN GUZMÁN; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

<sup>93</sup> Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

Así las cosas, en aras a determinar si los oficios censurados fueron expedidos con desviación de poder, pues según el señor TOVAR LOMBO no persiguen la finalidad del buen servicio, como lo exigen los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, la Sala realizará un estudio de las pruebas que reposan en el expediente, con las que el actor pretende desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

En el proceso se encuentra probado lo siguiente:

- Que a 14 de octubre de octubre de 2015, el señor TOVAR LOMBO no registra antecedentes en el Sistema de Información de Registro de Sanciones e Inhabilidades de la Procuraduría General de la Nación.<sup>94</sup>
- Que a 14 de octubre de 2015, el señor TOVAR LOMBO no registra antecedentes en el Sistema de Información del Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República.<sup>95</sup>
- Que a 19 de octubre de 2015, el señor TOVAR LOMBO no tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales, según certificado expedido por la Policía Nacional de Colombia.<sup>96</sup>
- Que la hoja de vida del señor TOVAR LOMBO,<sup>97</sup> a la fecha de 1.º de julio de 2016, da cuenta de su formación académica, entre las que resaltan además de diversos seminarios y talleres, los siguientes:
  - Estudios de pregrado en Administración de Empresas de la Universidad del Tolima, culminados el 4 de octubre de 1996.
  - Estudio de especialización en Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario, finalizados el 16 de diciembre de 2004.
  - Estudio de especialización en Servicio de Policía de la Escuela de Cadetes de Policía General, con fecha de terminación de 23 de octubre de 2009.
  - Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Externado de Colombia, obtenida el 3 de mayo de 2016.
- Que la hoja de vida del señor TOVAR LOMBO,<sup>98</sup> a la fecha de 1.º de julio de 2016, no presenta llamados de atención, sino que por el contrario, muestra que ha recibido múltiples condecoraciones por:

---

<sup>94</sup> Folio 6

<sup>95</sup> Folio 7

<sup>96</sup> Folio 8

<sup>97</sup> Obrante a folios 70-72

<sup>98</sup> Obrante a folios 70-72

- Medalla Cívica Ciudad de Pasto
- Servicios Distinguidos
- Orden de Gobernación de Nariño
- Caduceo de Plata
- Orden al Mérito Hospitalario
- Caduceo de Plata de la Dirección de Sanidad.
- Altares de la Patria Asamblea de Boyacá.

Así como una medalla por 15 años de servicios a la institución y varias menciones honoríficas y distintivos por sus labores en las áreas de Sanidad y Dirección de Sanidad.

Se evidencia de lo expuesto, que el accionante no probó la desviación del poder alegada, ya que no aportó elementos probatorios que permitan establecer que la Policía Nacional, a través de la Junta de Evaluación y Clasificación, desbordó el ejercicio de su potestad discrecional al no evaluar por segunda vez la «*trayectoria profesional*» al señor TOVAR LOMBO para ser promovido al grado de «*Teniente Coronel*», como lo ha exigido la jurisprudencia de esta Corporación.

En este orden de ideas, encuentra la Sala que si bien el *curriculum vitae* del accionante evidencia sus capacidades profesionales, conforme a lo dispuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia O-067-2017,<sup>99</sup> la hoja de vida sin llamados de atención y la acreditación del mérito académico y profesional, no es suficiente para demostrar el desbordamiento en el ejercicio de la potestad discrecional por parte de la Junta de Evaluación y Clasificación.

En este sentir, se tiene que el accionante no acreditó que la intención de quien profirió los actos administrativos acusados se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma. Ello, por cuanto en primer lugar, la idoneidad para el ejercicio de un empleo y el buen desempeño de las funciones atribuidas, no otorgan por sí solos a su titular el derecho al ascenso; y segundo, porque la «*evaluación de la trayectoria profesional*» de los uniformados no sólo depende del mérito del aspirante, sino también de la existencia de vacantes y de las necesidades o conveniencias institucionales. En consecuencia, esta última censura no prospera.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## RESUELVE

**PRIMERO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada el señor LUIS ARIEL TOVAR LOMBO.

**SEGUNDO.-** Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sección Segunda, Subsección B, en sesión de la fecha, por los Consejeros:

---

<sup>99</sup> CONSEJO DE ESTADO; SECCIÓN SEGUNDA; SUBSECCIÓN A; Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; 25 de mayo de 2017; Radicación número: 66001-23-33-000-2013-00362-01(5030-14) Actor: JOSÉ WILLIAM GUZMÁN GUZMÁN; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-POLICÍA NACIONAL

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**