

Régimen jurídico aplicable a los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional para el reconocimiento de la asignación de retiro: análisis jurisprudencial de sentencias de los Juzgados y el Tribunal Administrativos de Bolívar

Legal regime applicable to members of the executive level of the National Police for the recognition of the assignment of withdrawal: jurisprudential analysis of Judgments of the Courts and the Administrative Court of Bolívar

Érika Del C. Beltrán Barrios¹  & Martha H. Zamora Mestra² 
Universidad Libre – Colombia



Para citaciones: Beltrán Barrios, É., & Zamora Mestra, M. (2021). Régimen jurídico aplicable a los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional para el reconocimiento de la asignación de retiro: análisis jurisprudencial de sentencias de los Juzgados y el Tribunal Administrativos de Bolívar. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo, 13(26), 318-336.
<https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.13-num.26-2021-3626>

Recibido: 15 de abril de 2021

Aprobado: 29 de mayo de 2021

Editor: Fernando Luna Salas. Universidad de Cartagena-Colombia.

Copyright: © 2021. Beltrán Barrios, É., & Zamora Mestra, M. Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la [licencia !\[\]\(cf531ed27e91483460120fcc057b3901_img.jpg\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> la cual permite el uso sin restricciones, distribución y reproducción en cualquier medio, siempre y cuando que el original, el autor y la fuente sean acreditados.



RESUMEN

Este artículo se ocupa del problema jurídico que se suscita en la aplicación de dos normas para el reconocimiento de la asignación de retiro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional y así contribuir a una mejor comprensión de un objeto de estudio que merece especial atención. El tiempo mínimo de servicio exigido para alcanzar la prestación de naturaleza económica, mensual y vitalicia luego de finalizar la relación laboral administrativa con el Estado ha sido objeto de modificaciones por el Gobierno nacional mediante leyes y decretos reglamentarios. Estas normas sucesivamente han sido declaradas nulas total o parcialmente por el Consejo de Estado, situación que ha conllevado a que acudan ante las instancias jurisdiccionales en búsqueda de la protección de los derechos que consideran han sido vulnerados. Del análisis normativo y jurisprudencial realizado a los fallos emitidos en los años 2015, 2016, 2017 y 2018 por los Juzgados Administrativos de Cartagena en primera instancia para reconocer la asignación de retiro surgieron dos tesis. la primera aplica el Decreto 1212/1990 y la segunda el Decreto 1858/2012 y al desatar la segunda instancia el Tribunal Administrativo de Bolívar adoptó una posición intermedia, evidenciándose una interpretación exegética en aplicación de una integración normativa al emplear los dos estatutos.

Del estudio del método de interpretación exegético en la aplicación de la ley, los resultados de la investigación indican que el Decreto 1858/2012 se torna como suficiente para resolver el problema jurídico planteado al contener todos los elementos y garantías necesarias para acceder al reconocimiento de la prestación periódica y no incurrir en el fenómeno jurídico de la inescindibilidad de la norma al traer elementos de dos estatutos para una misma solución.

¹ Candidata a magíster en Derecho Administrativo, Universidad Libre sede Cartagena. Abogada - Corporación Universitaria Rafael Núñez. erbeda10@hotmail.com

² Candidata a magíster en Derecho Administrativo, Universidad Libre sede Cartagena. Abogada - Universidad San Buenaventura. marhezame@gmail.com

Palabras clave: asignación de retiro; personal del Nivel Ejecutivo; Policía Nacional; norma aplicable.

ABSTRACT

This article deals with the legal problem that arises in the application of two norms for the recognition of the retirement assignment of the Executive Level of the National Police and thus contribute to a better understanding of an object of study that deserves special attention. The minimum time of service required to achieve the financial, monthly and life benefit after the administrative employment relationship with the State has been terminated has been subject to modifications by the national government through laws and regulatory decrees. These norms have successively been declared null or void by the Council of State, a situation that has led them to go before the jurisdictional instances in search of the protection of the rights that they consider have been violated. From the normative and jurisprudential analysis carried out on the rulings issued in the years 2015, 2016, 2017 and 2018 by the Administrative Courts of Cartagena in the first instance to recognize the retirement allocation two theses emerged. The first applied Decree 1212/1990 and the second was Decree 1858/2012 and when the second instance was unleashed, the Administrative Court of Bolívar adopted an intermediate position, evidencing an exegetical interpretation in application of a normative integration when using the two statutes.

From the study of the exegetical interpretation method in the application of the law, the results of the investigation indicate that Decree 1858/2012 becomes sufficient to solve the legal problem raised, as it contains all the elements and guarantees necessary to access the recognition of the periodic provision and not incurring in the legal phenomenon of the inescapability of the norm when bringing elements of two statutes for the same solution.

Keywords: retirement assignment; Executive Level personnel; National Police; applicable rule.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo es el resultado de un proyecto de investigación, donde se aborda el estudio de la asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional que fueron incorporados directamente a esta carrera policial a partir de la ley 180/1995. En ella se establecen los requisitos de tiempo de 20 años para acceder al reconocimiento de la prestación periódica, aumentando para los nuevos incorporados un tiempo de servicio de 5 años con relación a los que venían en servicio activo, oficiales, suboficiales y agentes de la Policía Nacional que se les exigía 15 años de servicio y cuyo régimen aplicable son los Decretos 1212/1990 y 1213/1990.

A pesar de haberse expedido varios decretos para reforzar la forma de liquidar las asignaciones de retiro, el personal que venía en servicio activo y

posteriormente se trasladó al nivel ejecutivo, consideraban que se les vulneraban sus derechos adquiridos y consolidados previamente trayendo como consecuencia que estos decretos se declaran nulos por el Consejo de Estado.

Al tratar de resolver esta controversia jurídica desatada por el consejo de estado, se expide la ley marco 923/2004 y su decreto reglamentario 4433/2004, que establece las pautas que debía tener en cuenta el Gobierno Nacional para la liquidación de la asignación de retiro de los miembros activos e incorporados directamente en el nivel ejecutivo en igualdad de condiciones para todo el personal siempre y cuando estuviesen activos a la fecha de entrada en vigencia de esta ley. Razón por la cual en cumplimiento a esta facultad se expide el Decreto 1858/2012, en el cual contempla en su artículo primero el tiempo de servicio para acceder al reconocimiento de la asignación de retiro del personal homologado, en su artículo segundo el tiempo requerido para el personal incorporado directamente, y en el artículo tercero la regulación de las partidas computables que harían parte del reconocimiento de la prestación periódica.

Resuelta la discusión para el personal homologados, los incorporados directamente consideraron que debía aplicarse la misma normatividad y exigírseles para el reconocimiento de su prestación un tiempo mínimo de 15 años, discusión que fue resuelta por el Consejo de Estado en sentencia de unificación del 3 de septiembre de 2018, estableciendo en su providencia que tanto el personal homologado como incorporado debían liquidar su prestación de asignación de retiro con un tiempo de 15 y 20 años de servicio según la causal; estipulando así, que el decreto a aplicar era el 1212/1990.

Vigente el Decreto 1212/1990³ y el Decreto 1858/2012⁴, se decide la nulidad del artículo 2 que instituía el tiempo de servicio del Decreto 1858/2012, quedando vigente entonces el artículo 1° que contiene el tiempo de servicio de 15 y 20 años para los homologados. Así, el objetivo de la presente investigación se centra en analizar las normas aplicables por la jurisdicción contenciosa administrativa de Cartagena para los años 2015, 2016, 2017 y 2018, utilizando el método de interpretación dogmática crítica, establecer el sistema de fuentes vigentes aplicables al caso de estudio, determinar desde un punto de vista práctico cual es la norma aplicable por el contencioso administrativo para el reconocimiento de la asignación de retiro de los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

Entendiendo entonces si se hacía necesario escindir los dos estatutos o aplicarlos como lo hizo el Tribunal Administrativo de Bolívar tomando el tiempo de servicio del Decreto 1212/1990 y las partidas computables del Decreto 1858/2012, debido a que este estatuto también establece un mínimo

³ Decreto aplicable a los oficiales y suboficiales estableciendo como tiempo de servicio entre 15 y 20 años.

⁴ Decreto aplicable directamente al nivel ejecutivo estableciendo como tiempo de servicio entre 20 y 25 para los incorporados.

de tiempo de 15 y 20 años tal como lo aclaro el Consejo de Estado en su sentencia se unificación.

1. Contextualización del problema de investigación

La Policía Nacional cuenta con un organigrama jerárquico incluidos los agentes, los oficiales, suboficiales y el personal del nivel ejecutivo conformado por aquellos que se integran directamente realizando curso de formación y la segunda, a los suboficiales y agentes que venían en servicio activo y se trasladaron a este régimen por solicitud propia, denominados personal homologado.

Culminada la relación laboral administrativa entre el Estado y el policial, la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR, establecimiento Público, adscrito al Ministerio de la Defensa Nacional, creado mediante Decreto 417/1955, adicionado y reformado por el Decreto 3075/1955, y reglamentado mediante Decreto 782/1956, 2341/1971, 2003/1984 y 823/1955, cuya función es reconocer las asignaciones de retiro del personal uniformado al servicio de la policía nacional, le reconoce la prestación con el porcentaje y las partidas computables conforme a la norma vigente al momento del retiro.

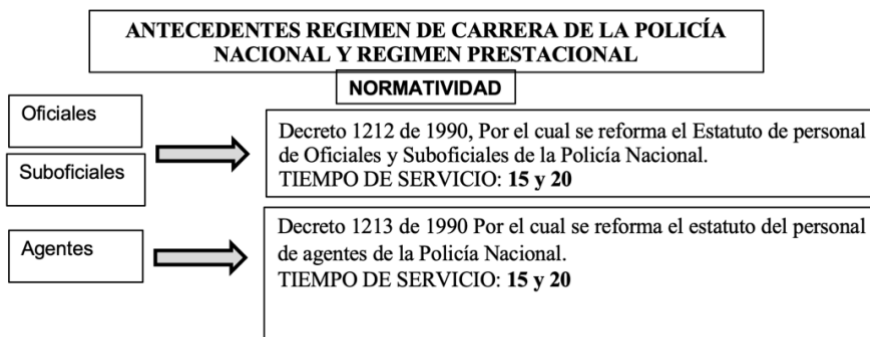


Gráfico 1

Fuente: Elaboración Propia

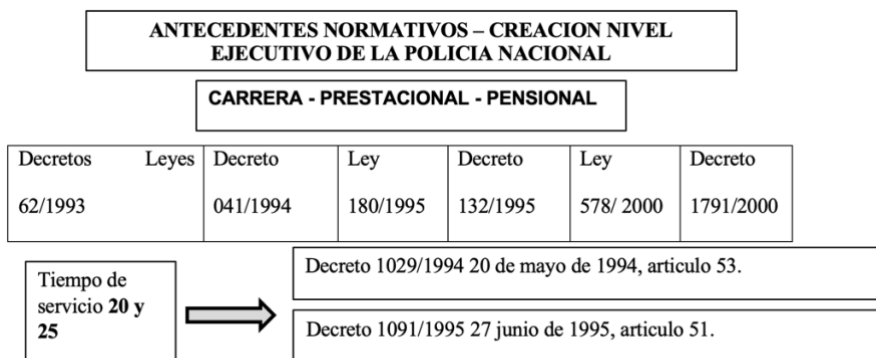


Gráfico 2

Fuente: Elaboración Propia

Con la creación de este nuevo escalafón de carrera administrativa se aumentó el requisito de tiempo de servicio mínimo para efectos de reconocer la prestación periódica, lo que ocasiona que el Consejo de Estado en sentencia de 14 de febrero de (Consejo de Estado de Colombia, 2007) declare nulo este último decreto al considerar que el Gobierno Nacional no respetó la especial protección para el personal homologado contenida en el (Congreso de la Republica de Colombia, 1995). Luego entonces, el congreso expide la Ley Marco 923/2004 y es así como en su artículo 3.1. establece una especial protección para el personal en actividad. “El derecho a la asignación de retiro para los miembros de la fuerza pública se fijará exclusivamente teniendo en cuenta el tiempo de formación, el de servicio y/o el aportado; el tiempo de servicio para acceder al derecho de asignación de retiro será mínimo de 18 años de servicio y en ningún caso se exigirá como requisito para reconocer el derecho un tiempo superior a 25 años. A los miembros de la fuerza pública en servicio activo a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, no se les exigirá como requisito para el reconocimiento del derecho un tiempo de servicio superior al regido por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de esta ley cuando retiro se produzca por solicitud propia, ni inferior a 15 años cuando el retiro se produzca por cualquier otra causal”.

En atención a las facultades otorgadas en la anterior ley el gobierno nacional reglamento la materia expidiendo el Decreto 1858/2012 conservando el tiempo mínimo de servicio de 20 y 25 años y con la expedición de esta norma, el personal que ingresó directamente al Nivel Ejecutivo antes del año 2004 y activos al momento de la entrada en vigencia de la Ley 923 /2004, asevera que se le vulnera el derecho a la igualdad y el principio de favorabilidad en relación con el personal homologado al no atender la especial protección del artículo 3.1 de la ley 923/2004, y tras haber conservado el aumento de tiempo de servicio. En consecuencia, presentaron demandas contra la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR reclamando el derecho que se les había transgredido y buscando la aplicación de la ley marco.

Fueron presentadas múltiples demandas ante el Consejo de Estado, en las que los demandantes solicitaron como medida cautelar la suspensión provisional del artículo 2° del Decreto 1858/2012 en busca de suspender los efectos y aplicación del acto administrativo que negó el reconocimiento de la asignación de retiro hasta tomar decisión de fondo con respecto a su legalidad, logrando la suspensión en unos y otros no.

El Honorable Consejo de Estado en sentencia de unificación SU 1060 (Consejo de Estado de Colombia, 2018), y acumulando los procesos 3241/2013, 0439/2013, 1955/2013, 3240/2013, 1510/2014, 3217/2013, 1428/2013, 0342/2014, 0229/2014, 1783/2013, 0517/2013 Y 3186/2016 resolvió la discusión declarando nulo el artículo 2° del Decreto 1858/2012, por violación al principio de favorabilidad señalando que el personal

homologado y el incorporado directamente debían reconocerse la asignación de retiro siempre y cuando se cumpliera con un tiempo de servicio mínimo de 15 y máximo 20 años de servicio según la causal, en atención a lo dispuesto en el Decreto 1212/1990. Empero solo hace referencia a los tiempos que deben observarse para el reconocimiento de la asignación de retiro de los miembros del Nivel Ejecutivo, mas no indica cuáles son las causales y partidas computables que se deben reconocer al personal del Nivel Ejecutivo para el reconocimiento de la asignación de retiro.

Al considerar, entre otras cosas, que fue expedido por una autoridad no competente para ello excediéndose en la potestad reglamentaria y vulnerando disposiciones normativas de orden superior, Conjuntamente, analizó de fondo la interpretación del artículo 3°, numeral 3.1, inciso 2 de la Ley 923/2004, sin hacer la claridad entre quiénes se homologaron al Nivel Ejecutivo y los que se incorporaron directamente.

Resuelta la discusión, se concluye que la norma a aplicar para reconocer la asignación del personal de la Policía Nacional incorporado directamente y el personal homologado es el Decreto 1212/1990 que consagra el tiempo de servicio entre 15 y 20 años.

En este sentido, frente al tema del tiempo de servicio finalizó la discusión en aplicación al principio de favorabilidad, decretándose la nulidad de este artículo. No obstante, nada se mencionó acerca de las partidas computables que se debían reconocer dentro de la asignación de retiro.

En el ejercicio de la actividad judicial desarrollada ante los juzgados administrativos de Cartagena y Tribunal Administrativo de Bolívar, se observa que para el reconocimiento de la asignación mensual de retiro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional se presentó una disparidad de criterio jurídico entre los despachos judiciales en donde el Juzgado 13 Administrativo de Cartagena tras realizar el estudio jurídico del reconocimiento de la asignación de retiro, con la tesis que al personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que se encontraba activo al momento de la expedición de la Ley 923 /2004, ya sea aquellos que se homologaron o se incorporaron directamente, no puede exigírsele un tiempo de servicios superior a 15 años cuando la causal es diferente a la solicitud propia por ser un lineamiento que estableció la ley marco para la fuerza pública, sin tener en cuenta la forma de vinculación a la institución policial.

Por tanto tienen derecho al reconocimiento de la asignación de retiro aplicando el principio de analogía, el porcentaje señalado en el artículo 1° del Decreto 1858/2012 y las partidas computables contenidas en el artículo 3° de la misma norma y el fundamento legal lo constituye el artículo 218 de la Constitución Nacional, Ley 62/1993, artículo 1° de la Ley 80/1995, Decreto 132/1995, Decreto 1791/2000, Decreto 1091/1995 y el Decreto 2070/2003

que fue declarado nulo por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-432 (Corte Constitucional de Colombia, 2004), donde se dejó claro que el tema de orden prestacional estaba en cabeza del Congreso de la República a través de una ley marco y no del legislador extraordinario.

Los despachos judiciales 1, 2, 4, 5, 7, 10, 11, fundamentan que los demandantes tienen derecho al reconocimiento y pago de la asignación de retiro, en principio porque la fecha de ingreso a la institución fue antes de entrar a regir la Ley 923/2004 y, por tanto, los cubre el régimen de transición contenido en el inciso 2°, párrafo 3.1. del artículo 3°.

Para estos despachos judiciales, es claro que no se está cumpliendo con el numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley 923/2004 con respecto a la prohibición de exigirle al personal en servicio activo al 31 de diciembre de 2004 requisitos adicionales como permanecer en servicio activo por tiempo superior al previsto en los Decretos 1212 y 1213/1990, que fija un tiempo de servicio de mínimo 15 y máximo 20 años.

Por ello, el artículo 144 del Decreto 1212/1990 es aplicable porque la prohibición consagrada a favor de la fuerza pública en el artículo 3° de la Ley 923/2004, se estableció para el personal del Nivel Ejecutivo en servicio activo. Por esta razón se accede a las pretensiones incoadas por los demandantes dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho decretando la nulidad de dicho acto administrativo y como restablecimiento del derecho ordena a la caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional CASUR reconocer la asignación de retiro atendiendo a que cumple con el tiempo de servicio y causal del artículo 144 del Decreto 1212/1990 a partir de la fecha de retiro y en algunos casos se condena en costas a la parte demandada.

En relación con la aplicación de las partidas computables, el juzgado cuarto administrativo en providencia dentro del proceso 00215 (2018) y el juzgado décimo administrativo dentro del proceso 00093 (2017), en la parte resolutive, numeral segundo señalan que deben tomarse las partidas consagradas en el artículo 144 de la norma referida mientras que los juzgados 1, 2, 5, 7 y 11 administrativos no hacen referencia a cuál norma debe tenerse en cuenta para liquidar estas partidas computables.

El Tribunal Administrativo de Bolívar en segunda instancia es de la tesis que se debe aplicar el régimen de transición prevista en el artículo 3° ordinal 3.1, inciso segundo de la Ley 923/2004, debido a que a la entrada en vigencia de esta ley se encontraban los policiales en servicio activo. No se podía dar aplicación al Decreto 1858/2012 para reconocer la asignación de retiro, sino que se debía atender al régimen de transición que garantizaba la expectativa para que la situación de quienes se encontraban en servicio activo continuara rigiéndose por el Decreto 1212/1990 en lo que tiene que ver con el tiempo de servicio.

Por tal motivo, concluye en estos fallos que los demandantes tenían derecho a la asignación de retiro al vencimiento de los tres meses de alta y la liquidación se debía realizar conforme al monto establecido por el artículo 144 del Decreto 1212/1990 y las partidas computables del artículo 3° del Decreto 1858/2012.

Por lo anterior, se tiene que frente a la misma solución jurídica están presentando dos respuestas legales o normas aplicables lo que genera preocupación porque la respuesta jurídica de una norma y la respuesta obligada de otra dista las soluciones o podría conducir a la inescindibilidad de la norma.

En este orden de ideas, no está clara la norma que debe regular el reconocimiento de asignación de retiro con indicación de las causales y partidas computables de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional para los procesos que se encontraban en curso al momento de la emisión del fallo del Consejo de Estado y los que aún se encuentran activos pendientes por fallar tanto en primera como en segunda instancia.

Cada régimen tiene bases salariales diferentes y emolumentos que solo hacen parte de ese escalafón y no puede acudir a las partidas de un régimen para liquidar la prestación periódica de retiro de quien pertenece a otro, de ser así se estaría violando el principio de inescindibilidad normativa.

En virtud de lo anterior y desde una perspectiva teórica, dogmática, hermenéutica crítica -auscultando las normas que establecen cuáles son los requisitos de tiempo para acceder al reconocimiento de la asignación de retiro de los miembros que ingresaron directamente a esta carrera profesional, frente al personal que se encontraba en actividad a partir de la creación de este nivel en el año 1995 dentro de la estructura de la Policía Nacional y posteriores a ella- se pretende determinar desde un punto de vista práctico cuál es la norma aplicable por el Circuito Judicial Administrativo de Cartagena y el Tribunal Administrativo de Bolívar en aquellas demandas que fueron presentadas entre el periodo 2015-2018 para el reconocimiento de la asignación de retiro de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, determinar cuál de las soluciones jurídicas es la acertada para garantizar los derechos de manera eficaz y, así mismo, una seguridad jurídica de la CASUR que es la entidad que reconoce tal derecho

2. Enfoques llamativos y sobresalientes de la literatura académica del régimen pensional y la fuerza pública.

Existen pocos abordajes académicos sobre el objeto de estudio, sin embargo, autores como (Suarez Salgado, 2011) en el desarrollo de una investigación se enfoca en explicar de manera minuciosa los detalles del régimen pensional, las pensiones de vejez, invalidez, así como la asignación de retiro de la Policía

Nacional de Colombia, identificando los requisitos y los respectivos montos de cada uno.

A modo de crítica considera que el contenido de la Ley 923/2004 y el Decreto 4433/2004, en cuanto a requisitos y montos se refiere, no es tan benéfica si se compara con el régimen ordinario por que la actividad que ejerce la fuerza pública es de alto riesgo, las horas de trabajo extenuantes y sin contemplar la posibilidad de reclamar horas extras o recargos porque finalmente recibirán el mismo salario por la labor prestada, eso sin contar con las pocas horas de descanso que se les concede.

Al respecto, Maesoi y Barrera (2014) analizan la legislación del sistema pensional de la Policía Nacional, para determinar los yerros normativos en los que ha incurrido el Estado al momento de reglamentar el régimen pensional la protección a los derechos consagrados constitucionalmente no ha sido eficiente, por lo tanto, se ha desconocido de manera evidente lo relacionado con la asignación de retiro, la institución policial de la mano con la sociedad que exige los cambios por la evolución de los tiempos, se ha visto la necesidad de realizar cambios en sus normas, pero que siempre estos cambios no deben desmejorar ni desconocer los derechos adquiridos o expectativas legítimas protegidas por la normatividad vigente y anterior a la expedición de la nueva ley o decreto, al igual que el régimen de transición de aquellos que están a las puertas al reconocimiento de la asignación de retiro.

A su juicio estos lineamientos por parte del legislador han sido ignorados no solo por la institución, sino además por el ejecutivo que excede sus facultades, reglamentando temas asignados constitucionalmente al Congreso y modificando tiempos de acceso al derecho, distintos a los determinados por el Legislativo en la respectiva ley marco. Ejemplo de ellos es la declaratoria de nulidad del artículo 11 parágrafo 2° del Decreto 1091/1995, y los artículos 24, 25 parágrafo 2° y 30 del Decreto 4433/2004

En este sentido, la investigación de Tovar y Poveda (2014) entra a determinar si existió desconocimiento del principio de igualdad en materia de pensiones por parte del estado colombiano. En suma, los autores proponen demostrar la manera en que el estado incumple con la obligación de velar por que los derechos adquiridos luego de la prestación de un servicio, que implica entre otras cosas un riesgo en su integridad física, y la puesta en peligro en muchas ocasiones a la vida, sean acorde y equitativo con el servicio prestado, poniendo en consideración que los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares, se les reconocen prestaciones o emolumentos que a los soldados no, por lo que el sistema debe ser basado en el principio de igualdad.

Finalmente, Betancourt J. (2014) pone de relieve los problemas como la falta de una planeación y proyección en el presupuesto nacional y que compromete la nivelación salarial de los miembros del Nivel Ejecutivo. A lo largo de su

investigación, el autor pone en evidencia cómo el ejecutivo colombiano, ha fallado a la hora de garantizar los derechos que por ley les corresponde a los miembros retirados de la Fuerza Pública colombiana, indica lo importante que es mejorar el salario y las condiciones laborales de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

Para el la deuda que se adquiere con los miembros de la Policía Nacional por la reclamación de sus derechos como ex miembros de la policía nacional aumentan, precisamente implica el aumento de un costo fiscal, afectando presupuestos de otras entidades estatales o en el peor de los casos aumentar los impuestos a los contribuyentes; es decir que se presenta carencia de una planeación y proyección presupuestal estatal en la nivelación salarial y prestacional a los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional de Colombia.

3. Interpretación de la norma jurídica en concreto, validez y sistema de fuentes vigentes.

3.1 Interpretación

Comprendiendo que la interpretación jurídica consiste en establecer el significado o alcance de las normas jurídicas y de los demás estándares que es posible encontrar en todo ordenamiento jurídico como los principios. Las normas deben interpretarse según el sentido propio de sus palabras, los antecedentes históricos, legislativos el contexto, el espíritu, la finalidad y la realidad social del tiempo en el que han de ser aplicadas.

Al respecto en Sentencia 50219 (Consejo de Estado de Colombia, 2011) ilustra el tema de la interpretación manifestando que es el código civil colombiano en los artículos 27 al 30 que, en suma, recogen los métodos de interpretación establecidos por Savigny (1999).

El método textual: que hace referencia a la formulación de normas jurídicas con fundamento, esencialmente, en dos tipos de ejercicios por parte del intérprete: la estructura sintáctica de la disposición, a fin de comprender los signos gramaticales, la naturaleza de los enunciados allí fijados como el sujeto, verbo, predicado, su función y las repercusiones para el entendimiento de la estructura de la oración y la comprensión semántica de los términos que componen la disposición jurídica, punto en el que se ha establecido que hay lugar a interpretar las palabras bien sea en el sentido natural y obvio que la comunidad de hablantes le haya atribuido o siguiendo los significados técnicos que tengan, si es del caso.

En este orden, en el sistema del Derecho Positivo Colombiano se encuentra una regla instituida en el art. 27 del Código Civil que establece que “Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”. Así mismo, el artículo 28 del mismo código que,

textualmente, enseña: “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal.” y el art. 29 que establece que “Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den lo que profesan la misma ciencia o arte”. Por consiguiente, esta es la base legal para que los operadores jurídicos, en general, fundamenten la aplicación de los términos mencionados en la ley y que no encuentren significado establecido dentro del ordenamiento jurídico.

El método Sistemático: indica que la norma que se extraiga de una disposición jurídica debe encontrarse en armonía con otras normas, fines o principios del ordenamiento jurídico, de tal modo que no exista contradicciones, incompatibilidad o incongruencia entre diversas disposiciones que componen un conjunto normativo.

El Histórico: se encuentra ligado a la interpretación textual, pero se particulariza de aquel en tanto que concibe como parámetro para obtener el entendimiento de una disposición la comprensión de la intención que tenía el legislador al momento de expedir la norma, así como las necesidades o circunstancias sociales – contextuales que motivaron su adopción (acorde con los antecedentes legislativos).

Teleológico: En este caso la interpretación se lleva a cabo de la mano de los fines perseguidos bien sea por el creador de la norma (subjetivo) o por la finalidad operativa que se espera obtener con una norma de ese sentido (perspectiva pragmática o de efecto útil).

3.2. Validez de la norma

De otra arista también se encuentran posturas teóricas del derecho sobre el contenido y alcance del ordenamiento jurídico, las normas jurídicas y el derecho en sí mismo que encasillan en el problema de investigación a partir del estudio de algunos conceptos básicos, para los positivistas como Kelsen (1999) semeja el concepto de validez al de existencia y fuerza vinculante, Ross (1997, como se citó en Arvizu, s.f.) presenta un enfoque donde la noción de validez lo asimila a la eficacia sociológica y a la posibilidad de que las normas sean aplicadas por los jueces y los funcionarios encargados de decidir en casos determinados.

La Corte Constitucional en Sentencia C-873 (Corte Constitucional de Colombia, 2003) al efectuar el estudio de un acto legislativo se refirió a las anteriores teorías señalando que estas no dejan de ser importantes; sin embargo, sus conceptos son variados y no ofrecen una respuesta única y coherente al nacimiento de la norma jurídica y, por tanto, se debían aplicar seis niveles dentro de los cuales era necesario enmarcar la norma aplicable sin que esto constituyera una teoría jurídica local. La corte determinó el

sentido de las categorías aplicadas en el ordenamiento jurídico nacional de la siguiente manera:

- **Existencia:** Las normas existen cuando son promulgadas y se presumen conocidas por los ciudadanos.
- **Validez:** La norma jurídica es válida cuando, se han conservado los procedimientos que la Constitución ha establecido como trámite para su creación, para nacer a la vida jurídica tanto formales como sustanciales. Entendiendo lo formal como la competencia del órgano que las dicta y en lo sustancial es no violar los derechos fundamentales de las personas.
- **Eficacia:** Entendida como que la norma tiene una razón de ser por lo tanto tiene consecuencias jurídicas cuando ordena, permite o prohíbe algo, la eficacia de una norma está dirigida cuando cumple una finalidad.
- **Vigencia:** Esta categoría está dirigida a señalar que su aplicación está enmarcada en un tiempo a partir de su entrada en vigencia o en vigor, es decir su vigencia está determinada en el lapso en el cual es aplicada y produce efecto jurídico.
- **Aplicación:** La aplicación de esta categoría está referida a que para que cumpla su finalidad debe hacerlo funcionarios competentes y mediante la cual se resuelven problemas jurídicos.
- **Implementación:** Esta categoría está referida a políticas públicas mediante las cuales se desarrolla la implementación de las normas jurídicas, diseñadas por las autoridades correspondientes para que la norma jurídica tenga un verdadero efecto en la sociedad.

Como se puede observar, el nacimiento de una norma jurídica en sentido material contiene un recorrido mediante el cual desde su nacimiento hasta su sanción implica desarrollar condiciones de vida para los asociados, bien sea que ordene, permite o prohíbe.

3. 3. Antinomias:

No obstante, al existir métodos de interpretación jurídica y sus postulados se encuentra en el ordenamiento legal la figura jurídica de las antinomias que consiste en una contradicción entre dos leyes. Para los filósofos Alchourrón y Bulygin (1998) se presenta una antinomia, contradicción o inconsistencia entre dos normas cuando correlacionan un caso con dos o más soluciones y lo hacen de tal forma que la conjunción de esas soluciones constituye una contradicción normativa.

O según los autores, una contradicción deóntica, ello permite establecer tres condiciones para la existencia de antinomias jurídicas: primero, que las normas inconsistentes pertenezcan al mismo sistema jurídico; segundo, que las dos normas se refieran al mismo caso, en el sentido de que tengan el

mismo ámbito de validez; tercero, que las normas inconsistentes imputen al caso soluciones lógicamente incompatibles (p.101).

En la práctica de la interpretación judicial, las antinomias pueden ser de varios tipos:

1) La inconsistencia «total- total» (o «incompatibilidad absoluta») que se produce cuando ninguna de las normas puede ser aplicada bajo ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra. Si las hipótesis de hecho de cada norma fueran simbolizadas con un círculo, habría inconsistencia de este tipo si ambos círculos coincidieran completamente. 2) La inconsistencia total-parcial (o inconsistencia entre la regla general y la particular) que se produce cuando una de las dos normas no puede ser aplicada bajo ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra, mientras que ésta [sic] tiene un campo adicional de aplicación en el cual no entra en conflicto con la primera. Esta inconsistencia puede ser representada gráficamente mediante un círculo que se encuentra dentro de otro. 3) La inconsistencia parcial-parcial (o superposición de reglas), que se produce cuando cada una de las dos normas tiene un campo de aplicación en el cual entra en conflicto con la otra, pero tiene también un campo adicional de aplicación en el cual no se producen conflictos. Esta inconsistencia puede ser representada gráficamente mediante dos círculos secantes. (Ross, 1997, como se citó en Arvizu, s.f. pp.164-5)

Para resolver el tema de las antinomias, la doctrina y la jurisprudencia han diseñado una serie de criterios orientadores que aplicado al sistema jurídico colombiano aportan las siguientes soluciones.

En primer lugar, el criterio jerárquico o principio *lex superior derogat inferiori*, de acuerdo con el cual siempre que se presente incompatibilidad entre dos normas prevalecerá aquella que sea jerárquicamente superior, esta postura se encuentra desarrollada en el artículo 4° de la Constitución Nacional que señala la supremacía de las normas constitucionales y señala que cualquier incompatibilidad entre la norma superior y la ley u otra norma jurídica se aplicarán las normas constitucionales.

Un segundo criterio es el cronológico o principio *lex posterior derogat priori*, aplicable para los casos de conflicto de ley en el tiempo, para el caso de contradicción entre dos enunciados normativos de igual naturaleza y extensión o, dicho de otra forma, de contenido idéntico se aplicará preferentemente la norma posterior.

En tercer lugar, se aplica el criterio de especialidad o principio *lex specialis derogat generali*, consistente en que cuando dos normas incompatibles, la una cuyo contenido sea general y la otra cuyo contenido sea especial, prevalecerá la segunda, “la ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho

que se juzga, se aplicarán la ley posterior” (Art. 3 ley 153 de 1887), concordante con lo dispuesto en el Código Civil (Congreso de la Republica de Colombia, 1887), La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación de una ley puede ser total o parcial (Art. 71) y, la derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley (Art.72).

4. Conclusión

Como resultado del análisis de las normas jurídicas desde el punto de vista teórico, dogmático y hermenéutico crítico en el contexto de la problemática surgida en la aplicación de las normas en el tiempo, en las demandas cursadas y decididas por parte del contencioso administrativo de la ciudad de Cartagena - es posible concluir que los juzgados 1, 2, 4, 5, 7, 10, 11 del circuito oral administrativo de Cartagena, al atender lo dispuesto en el Decreto 1212/1990, lo hicieron aplicando una postura de interpretación exegética toda vez que tomó el texto del artículo en su sentido literal, sin concebir aseveración distinta a su contenido natural.

En contraste a la decisión tomada por los juzgados 1, 2, 4, 5, 10 y 11 administrativos que dieron aplicación al Decreto 1212/1990 que solo se refirieron al tiempo mínimo de servicio que debía tener el policial retirado para obtener el derecho al reconocimiento de la asignación mensual de retiro, omitiendo referirse a las partidas computables que debían ser incluidas en la prestación periódica, lo que significa que la norma en su aplicación no era suficiente y si estos fallos quedasen ejecutoriados entonces las partidas aplicables al reconocer serían las del Decreto 1212 /1990 que, entre otras cosas, se torna desfavorable comparado con las enunciadas taxativamente en el Decreto 1858/2012. De modo que, esta postura no es recomendable para los beneficiarios de la asignación de retiro aquí planteada.

Por su parte, el Juzgado 13 Administrativo Oral de Cartagena al desatar la controversia fundamentó su decisión en el Decreto 1858/2012 atendiendo el contenido y directriz jurisprudencial condensado en la sentencia de unificación que aclara el requisito de tiempo mediante el cual se debe reconocer la asignación de retiro para el personal de la Policía Nacional sin distinción de la forma de ingreso, es decir, que esta norma se aplicó en su integridad siguiendo también criterios exegéticos.

Correlativamente, en las sentencias del Tribunal Administrativo de Bolívar en su condición de fallador de segunda instancia, empleó el método de interpretación sistemática a los dos estatutos por integración normativa, se evidencia una inescindibilidad de las normas en el sentido de darle

aplicabilidad a dos estatutos que pertenecen a dos regímenes disímiles para una misma pretensión.

Por lo anterior, se observa que entra el despacho a razonar e interpretar sistemáticamente el caso puesto a su consideración, bajo el argumento de que el derecho es un sistema en el que unas normas pueden estar en armonía con otras sin ser contradictorias. Dentro de su análisis cree oportuno utilizar fragmentos del Decreto 1212/1990 en cuanto al tiempo de servicio y artículo del Decreto 1858/2012 con respecto a las partidas computables que se deben reconocer a los reclamantes de la asignación de retiro.

Estatutos que en su contenido no son contradictorios, pero en su aplicación uno resulta más favorable que el otro en el caso de los miembros del Nivel Ejecutivo. Queriendo decir con esto, que al no presentarse contradicción entre las normas aplicadas se descarta la posibilidad de una antinomia jurídica y se aplican sistemáticamente los dos estatutos con base en la perspectiva de la favorabilidad.

En el ordenamiento jurídico administrativo, no es dado darles aplicación a dos normas escogiendo los fragmentos más favorables de una y otra, porque se incurre en la inescindibilidad normativa. Por ende, debería ser objeto de revisión estas sentencias dictadas por el alto tribunal al incurrir en una vía de hecho por error sustancial, pues no era necesario recurrir a la aplicación de dos estatutos, ya que el Decreto 1858 se tornaba como suficiente para dirimir la situación jurídica en controversia.

Ante las tres posturas jurídicas examinadas, es oportuno resaltar que la decisión ajustada conforme al método de interpretación en la aplicación exegética de la ley a los casos particulares, es la del Juzgado 13 Administrativo Oral de Cartagena, quien resuelve el problema jurídico suscitado dándole aplicabilidad a una sola norma, esto es el Decreto 1858/2012 y por analogía, toma el artículo 1° para determinar el tiempo mínimo de servicio que se requiere para reconocer la asignación de retiro y el artículo 3° para establecer las partidas computables que deben incluirse en esa asignación de retiro.

Siendo coherente esa decisión toda vez que el contenido de esta norma, en la cual cimentó su decisión es lo suficientemente clara al establecer el tiempo de servicio para acceder a la asignación de retiro que, entre otras cosas, es el mismo que contempla el Decreto 1212/1990 y las partidas computables aplicables.

Ahora bien, lo expuesto en este trabajo de investigación permite afirmar que el Decreto 1858 de 2012 es el estatuto que debe aplicarse para resolver el problema jurídico, porque el artículo 1° es claro al disponer el tiempo mínimo de servicio de 15 años para el personal homologado -por disposición en

sentencia de unificación del Honorable Consejo de Estado del 3 de septiembre de 2018, que por analogía es perfectamente aplicable al personal incorporado directamente. Estableciéndose el tiempo de servicio igual que el tiempo mínimo para el personal homologado, como consecuencia de la declaratoria de nulidad del artículo 2 del decreto antes reseñado.

Por no ser clara en la ley marco generó la disparidad de criterios respecto a la aplicación de las normas jurídicas al régimen de asignación del Nivel Ejecutivo, y no garantizar los derechos adquiridos del personal que ya se encontraba vinculado a la entidad.

En la coyuntura actual que atraviesa Colombia, el desarrollo de la actividad profesional de quienes ingresan a la institución Policía Nacional se ha constituido en una actividad peligrosa por el surgimiento de grupos al margen de la ley que se mueven al interior del país, el aumento del descontento social, en cumplimiento de uno de sus deberes como lo es la protección de los bienes y honra de los colombianos consagrado en la Constitución Nacional, en muchas oportunidades se ven abocados a situaciones que afectan su integridad y su vida, por lo que el tiempo mínimo de servicio establecido en el contexto de un país en guerra se torna como justo.

Pues, cosa distinta es desempeñar la misma actividad en un país en paz, ya que los criterios para establecer el marco de tiempo para una asignación estaría más supeditado a la expectativa de vida de las personas como sucede en los regímenes ordinarios, pero como se dijo anteriormente, es imposible equiparar el desempleo laboral de los miembros de la Policía al desarrollo del régimen ordinario, porque se constituiría en una regulación lesiva para los intereses de una población que constantemente se encuentra en riesgo.

De este modo, la labor de interpretar el ordenamiento jurídico y justificar decisiones que se toman en los diversos fallos, se cree que se trata de una actividad que a la postre debe ofrecer las mejores razones que fundamenten dentro de los postulados de la razonabilidad y en estricta aplicación de un estado social de derecho.

A la fecha de culminación de esta investigación se expidió el Decreto 706 (2019), que zanja la discusión y contempla que definitivamente el término para las asignaciones de retiro es de 15 y 20 años de servicio, aunque en el ejercicio práctico no puede ser aplicada a las controversias suscitadas y en el tiempo debilitado en este trabajo con la vigencia del Decreto 1212 de 1990 y 1858 2012 debido a que no tiene carácter retroactivo.

Referencias

Alchourrón, C., y Bulygin, E. (1998). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, Astrea.

Arvizu, C. (s.f.). *Conflictos normativos: Las Antinomias en el Sistema jurídico Mexicano. Su ubicación en la Formación del Abogado* [Archivo PDF].

Barrera, M. a. & Maesoi, Y. (2014) *Inconsistencias normativas en la regulación de la asignación de retiro para la Policía Nacional*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/12442>

Betancourt, J. G. (2014). *La nivelación salarial para los miembros del nivel ejecutivo de la Policía Nacional de Colombia*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/12374>

Carrillo de la Rosa, Y., & Ariza Orozco, O. M. (2019). Teorías aplicables al derecho internacional e interamericano de derechos humanos. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 11(21), 110–122. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.11-num.21-2019-2503m>

Código Civil. Ley 57 de 1887. Abril 15 de 1887. (Colombia).

Congreso de la República de Colombia. Ley 4 de 1992. Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de los miembros del congreso nacional y la fuerza pública. Mayo 18 de 1992.

Congreso de la República de Colombia. Ley 62 de 1993. Que expide normas sobre la policía nacional. Agosto 12 de 1993.

Congreso de la República de Colombia. Ley 100 de 1993. Que crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diciembre 23 de 1993.

Congreso de la República de Colombia. Ley 180 de 1995. Que modifican y expiden algunas disposiciones sobre la policía nacional y del estatuto para la seguridad social y bienestar de la policía nacional y se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la república para desarrollar la carrera policial denominada nivel ejecutivo. Enero 13 de 1995.

Congreso de la República de Colombia. Ley 923 de 2004. Que señala las normas, objetivos y criterios que deberá observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública. Diciembre 30 de 2004.

Constitución Política de Colombia. Arts. 4 Julio 7 de 1991 (Colombia)

Corte Constitucional. Sala plena. Sentencia C-432 del 2004. [M.P Rodrigo Escobar Gil; mayo 6 de 2004]

Corte Constitucional. Sala plena. Sentencia C-873 del 2003. [M.P Manuel José Cepeda Espinosa; septiembre 30 de 2003]

Consejo de Estado. Sección segunda. Sentencia No. 1240 del 2004 [C.P Alberto Arango Mantilla; febrero 14 de 2007]. Exp. No. 110010325000200400109

- Consejo de Estado. Sección segunda. Sentencia No. 1060 del 2013 [C.P Cesar Palomino Cortes; septiembre 3 de 2018]
- Consejo de Estado. Sección tercera. Sentencia No. 50219 del 2014 [C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa; mayo 19 de 2014]
- Decreto 1212, 1990. Por el cual se reforma el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional. Artículos 140 y 144. 8 de junio 1990
- Decreto 1213, 1990. Por el cual se reforma el estatuto del personal de agentes de la Policía Nacional. 8 de junio de 1990. D. O. No. 39406
- Decreto 1029, 1994. Por el cual se emite el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional. Artículo 53. 20 de mayo de 1994. D.O. No. 41366
- Decreto 132, 1995 Por el cual se desarrolla la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional. Artículo 7. 13 de enero de 1995. D. O. No. 41676
- Decreto Ley 1091, 1995. Por el cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante Decreto 132 de 1995. Artículo 51. 27 de junio de 1995. D. O. No. 41907
- Decreto 4433, 2004 Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública. Artículo 25 - párrafo 2. 31 de diciembre de 2004. D. O. No. 45788
- Decreto 1858, 2012. Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional. Artículos 1, 2 y 3. 6 de septiembre de 2012
- García Salas, C. (2020). Futuro y perspectivas del trabajo en el marco del COVID-19. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 12(24), 399-409. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.12-num.24-2020-2683>
- Kelsen, K. (1999). *Teoría Pura del derecho*. Editorial Eudeba.
- Suarez Salgado, J. (2011). *Régimen pensional y de asignación de retiro de la fuerza pública: Un régimen especial sin beneficios*. JURÍDICAS CUC, 7(1), 225-242. Recuperado de: <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/425>
- Juzgado primero administrativo del Circuito de Cartagena, SE.E-014-13-001-33-33-001-2016-00129-00, 2020.
- Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, SO-13-001-33-33-002-2016-00270-00, 2018.
- Consejo de Estado, S11001-03-25-000-2013-00543- 00, 2018.

Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, S145-13-001-33-33-004-2017-00221-00, 2018.

Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, S18024-13-001-33-33-004-2018-00215-00, 2019.

Juzgado Cuarto Administrativo de Circuito de Cartagena, S18605-13-001-33-33-004-2017-00066-00.

Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena, S243-13-001-33-33-005-2016-00138-00, 2017.

Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Cartagena, SO-13-001-33-33-010-2017-00093-00, 2018.

Juzgado Décimo Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, S214-13-001-33-33-011-2015-00441-00, 2018.

Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, S18-13-001-33-33-013-2018-00045-00, 2019.

Tovar, A. R. & Poveda, J. P. (2014). Desigualdad en la asignación de retiro de los miembros de la fuerza pública. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/11939> . Andrés Ricardo Tovar Rivera, Juan Pablo Poveda infante, artículo de reflexión para optar por el título de especialista En derecho administrativo.

Torres Manrique, J. I. (2020). Agenda pendiente sobre los Amici Curiae : análisis a la luz de los derechos fundamentales. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 12(23), 34–55. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.12-num.23-2020-2654>

Tribunal Administrativo de Bolívar, S02-13-001-33-33-007-2015-00488-01, 2020.