

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., dos (2) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Radicado: 11001-33-35-009-2019-00352-00
Naturaleza: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: FRAY ALONSO CAÑIZARES GÓMEZ
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL

Procede el Despacho a proferir sentencia dentro del proceso iniciado por Fray Alonso Cañizares Gómez, en contra de la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado y cumplidas las correspondientes etapas procesales.

I. Antecedentes

1.1. La demanda y su contestación

1.1.1. Pretensiones

Según el libelo inicial, la parte actora en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), pretende la nulidad parcial de la **Resolución No. 01231 del 29 de marzo de 2019**, por medio de la cual fue **ascendido** al grado de **intendente jefe**, cuando lo correcto debió ser el ascenso al grado de **subcomisario**.

Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene: **i)** el ascenso al grado de subcomisario desde marzo del año 2019; **ii)** que le sea tomada en cuenta la antigüedad desde el mismo mes de marzo de 2019, para efectos de ascender al grado de comisario, siempre y cuando continúe en servicio activo; en caso contrario, se le reconozca dicha antigüedad para el cobro de salarios y emolumentos dejados de percibir, así como para el reajuste de asignación de retiro o pensión por invalidez; **iii)** el pago de la diferencia en salarios, primas, subsidios,

cesantías sobre el sueldo básico otorgado y demás emolumentos desde la fecha de ascenso; **iv)** el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA; **v)** la actualización en la hoja de vida en el grado de subcomisario; y **vi)** el pago de agencias y costas del proceso.

1.1.2. Fundamentos fácticos

Narró, que ingresó a la carrera del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional el 19 de febrero de 1997, en el grado de **patrullero**, a partir del 1 de agosto de 1997; a los cuatro años ascendió al grado de **subintendente**, por medio de la Resolución No. 03170, con novedad fiscal del 1 de septiembre de 2001; luego de 7 años de servicio debió ser ascendido al grado de **intendente**, esto es, a partir de septiembre de 2008; sin embargo, la entidad lo ascendió a dicho grado solo hasta el año 2012, a través de la Resolución No. 01012, con novedad fiscal del 31 de marzo de 2012, es decir que, permaneció en el grado de **subintendente** durante diez (10) años.

Expuso que, en el año 2019 fue ascendido al grado de **intendente jefe**, mediante Resolución No. 01231 del 29 de marzo de 2019, con novedad fiscal del 31 del mismo mes y año; siendo que, lo correcto era el ascenso al grado de **subcomisario**, junto con lo correspondiente a salarios y emolumentos del grado que realmente le corresponde.

Preciso que, si se le hubiesen respetado sus ascensos, debió ostentar los siguientes grados:

- A partir de marzo de 2001, el grado de **subintendente**.
- A partir de marzo de 2008, el grado de **intendente**.
- A partir de marzo de 2013, el grado de **subcomisario**.
- A partir de marzo de 2018, el grado de **comisario**.

Con fundamento en lo expuesto, acotó que, con más de 22 años de antigüedad se estaría desempeñando en el grado de **comisario** al igual que sus homólogos de las demás fuerzas armadas que ingresaron para la misma fecha.

Argumentó que <<(…) lo retrasaron en sus ascensos, dándose únicamente estos retrasos en la Policía Nacional de manera inexplicable, toda vez que, las demás fuerzas se les respetó (sic) sus ascensos en las fechas que corresponden, y agravante aun lo ascienden a un grado que no existía al momento de ingresar al escalafón, pese

a que el Ejecutivo lo menciona y el legislativo lo creó mediante la ley, pero esta ley tiene una aplicación desde su promulgación, y debe entrar a regir en régimen de transición, discriminando y desmejorando sus prestaciones salariales, como lo fue ascenderlo al grado de Intendente Jefe>>.

1.1.3. Fundamentos de derecho y concepto de violación

El extremo activo invocó como normas violadas los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 48, 53, 83, 84, 121 y 220 de la Constitución Política; los artículos 1, 2 y 10 de la Ley 4ª de 1992 y el artículo 33 de la Ley 734 de 2002.

Explicó que, la actuación de la administración rompe con los principios de buena fe y confianza legítima al aplicar disposiciones que constituyen desmejora para sus servidores y los priva de los derechos de carrera que tenía en su condición laboral primigenia.

Argumentó que, la Constitución Política establece como principios mínimos fundamentales la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; favorabilidad en caso de duda y primacía de la realidad sobre las formalidades, los cuales no pueden ser desconocidos por la administración.

Invocó las causales de nulidad de los actos administrativos y precisó que el acto demandado está viciado de nulidad porque fue expedido con falsa motivación y con infracción de las normas en que debía fundarse, toda vez que el ascenso se dio a un grado que no debía aplicarse a los policiales que venía en carrera, circunstancia que constituye desmejora laboral y desconocimiento del régimen de transición previsto en los artículos 1, 2 y 10 de la Ley 4ª de 1992.

Explicó que, cuando el demandante ingresó a la carrera del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional no existía el grado de **intendente jefe**, el cual fue creado con posterioridad y la norma de su creación debió entrar a regir a partir de su promulgación.

Citó la Ley 62 de 1993, como norma primigenia del Nivel Ejecutivo y el Decreto reglamentario 041 de 1995, donde se estableció que, la jerarquía para dicho nivel estaría dada por los siguientes grados: comisario; subcomisario; intendente; subintendente; y patrullero, carabinero, o investigador, según su especialidad.

Precisó que, el citado Decreto 041 fue declarado inexecutable y, mediante la Ley 180 de 1995, se modificó el Estatuto del Nivel Ejecutivo cuyo Decreto reglamentario 132 de 1995, trajo nuevamente la jerarquía de los grados, sin incluir el de **intendente jefe**, es decir que, para su fecha de ingreso a la Institución Policial, año 1996, no existía dicho grado y él proyectó su carrera a 25 años de servicios obteniendo el grado máximo de **comisario**.

Adujo que, para el año 2000 fue expedida la Ley 578 y su Decreto reglamentario 1791 del mismo año, el cual modifica los grados del Nivel Ejecutivo y aparece por primera vez el grado de **intendente jefe**, así:

2. Nivel Ejecutivo

- a) Comisario
- b) Subcomisario
- c) Intendente Jefe
- d) Intendente
- e) Subintendente
- f) Patrullero

Puso de presente que, posteriormente, entró en vigencia la Ley 1405 de 2010, que modificó el Decreto 1791 de 2000 y trajo los grados de: comisario, subcomisario, intendente jefe, intendente, subintendente y patrullero.

Precisó que, las normas en cita, han traído tiempos de servicios para el ascenso en cada grado del Nivel Ejecutivo y parágrafos transitorios que constituyen régimen de transición, pero estos parágrafos no han incluido al Nivel Ejecutivo en la transición, circunstancia que ha generado que, al demandante por haber ingresado en tránsito normativo, le modificaron el escalafón y frustraron su proyección policial, sin tener en cuenta que las normas que crearon el grado de **intendente jefe** empezaron a regir a partir de su promulgación, razón por la cual consideró que el acto administrativo demandado fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse.

Consideró que, los cambios en el escalafón establecidos por el ejecutivo debieron ser para mejorar sus condiciones, no para desmejorarlas y contener un régimen de transición que respetara los derechos de quienes estaban vinculados con anterioridad.

Aseveró que, se configura la causal de nulidad denominada falsa motivación, toda vez que la entidad interpretó la norma en detrimento de quienes ya habían iniciado su

carrera policial, es decir que, se extralimitó en la aplicación de la misma y violó con ello el derecho al debido proceso.

Alegó que el trato diferencial de la norma resulta discriminatorio, toda vez que, insertó únicamente para la carrera del Nivel Ejecutivo un nuevo grado, circunstancia que no sucedió, por ejemplo, con la carrera de Oficiales y ni siquiera previó régimen de transición. A su juicio, la norma que crea un grado nuevo en el escalafón cobija a quienes inician carrera y deban acogerse al régimen que se encuentre vigente para su fecha de vinculación.

Propuso que el litigio se resuelva a la luz de los principios laborales consagrados en la Constitución Política, como el de favorabilidad y, teniendo en cuenta los criterios de retroactividad y retrospectividad, así como las expectativas válidas de quienes ingresaron a la Institución Policial antes de la modificación del escalafón.

Finalmente, solicitó que se acuda a la figura de la excepción de inconstitucionalidad y, como consecuencia de ello, se dé aplicación a la derogada Ley 132 de 1992.

1.1.4. Escrito de contestación

La entidad demandada presentó escrito de contestación de **manera extemporánea**, toda vez que la demanda fue debidamente notificada el **9 de octubre de 2019**, con un término de traslado de 30 días para el extremo pasivo, el cual venció el **25 de noviembre del mismo año**, pero, el escrito de contestación fue radicado solo hasta el **29 de enero de 2020**.

1.2. Trámite procesal

La demanda fue radicada el 30 de agosto de 2019; mediante proveído del 30 de septiembre de 2019, se admitió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Con auto del 27 de septiembre de 2021, se agotó lo relacionado con las excepciones previas, el periodo probatorio y se fijó el litigio y, mediante proveído del 16 de noviembre de 2021, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

1.2.1. Los Alegatos de conclusión.

En el término concedido por el Despacho, la parte actora presentó su escrito, la entidad demandada guardó silencio y el **Agente del Ministerio Público** no emitió concepto alguno.

1.2.2. Alegatos de la parte actora

El apoderado de la parte actora solicitó que, para resolver el asunto se tengan en cuenta los principios constitucionales y legales que fueron invocados por el Consejo de Estado al declarar la nulidad del artículo 2 del Decreto 1858 de 2012, esto es, eficacia, universalidad, igualdad, equidad, responsabilidad financiera, intangibilidad, solidaridad, respeto por derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos.

Precisó que la controversia no gira en torno a la historia de la Policía Nacional, sino a la interpretación de la norma y la aplicación del Decreto 1791 de 2000, que sirvió de sustento para ascender al demandante en el grado de intendente jefe y no en el de subcomisario.

Argumentó que, cuando el accionante ingresó a la Policía Nacional, los grados previstos para la carrera del Nivel Ejecutivo eran los dispuestos en la Ley 180 de 1995 y el Decreto 132 de 1995; pero, en el año 2000, fue promulgada la Ley 578 de 2000, la cual no creó grados nuevos en el escalafón del Nivel Ejecutivo ni le dio facultades al Ejecutivo para ello; no obstante, expidió el Decreto 1791 de 2000 creando el grado de intendente jefe, modificación que solo se vio reflejada en el Nivel Ejecutivo y no en los demás regímenes de carrera de la Policía Nacional.

Adujo, que la circunstancia descrita denota una indebida interpretación de la norma por parte del Ejecutivo y consideró que no es viable que un decreto reglamentario inserte nuevos grados. Por ende, señaló:

Ahora, no se pretende que se aplique la norma cuando ingresó el demandante a la carrera del NIVEL EJECUTIVO, y que no estaba el grado que se demanda, por cuanto esta quedó derogada, sin embargo, podría seguir aplicando las nuevas disposiciones debido a que las nuevas leyes, inclusive el mismo decreto 1791 del año 2000, no ha derogado el grado de **Subcomisario**, si es que quisiera dársele la aplicación a las nuevas leyes de forma **retrospectiva**, por consiguiente, las nuevas disposiciones pueden aplicarse en principio de **favorabilidad** el grado de Subcomisario que sigue existiendo y existía con la disposición anterior derogada y actuales. Entonces tenemos que el presente caso debe resolverse basado en los principios legales y constitucionales.

Invocó la aplicación de la condición más beneficiosa al trabajador y señaló que, interpretar el parágrafo 2º del artículo 21 del Decreto 1791 de 2000, como si fuera un régimen de transición predicable solo respecto de aquellas personas que en el año 2000 tenían las condiciones para ascender al grado de subcomisario, equivaldría a incurrir en un trato diferencial y discriminatorio dentro del Nivel Ejecutivo.

Explicó que, para el año 2001 hubo represamiento en los grados, cambio de grados por homologación de la carrera de agentes y suboficiales y colapso en la planta de personal, principalmente, a partir del grado de subintendente; debido a esta circunstancia y a la mala interpretación normativa, al demandante le fueron retrasados todos sus ascensos, pues según la ley, los ascensos en la Policía se debían efectuar de acuerdo con las vacantes.

Resaltó que, la carrera de suboficiales del Ejército Nacional, equivalente al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, también insertó nuevos grados en su planta, pero lo hizo al principio y al final de la jerarquía, no en la mitad, ya que una modificación de estas características requería de un régimen de transición.

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda relacionados con la **excepción de inconstitucionalidad** y solicitó que se dé aplicación a la misma, toda vez que el uso de las nuevas disposiciones les acarrea consecuencias en contravía de los derechos fundamentales y, como consecuencia de ello, se otorgue al demandante el grado de **subcomisario**.

1.2.3. Alegatos de conclusión de la entidad demandada

Pese a estar debidamente notificada por estado, la entidad demandada guardó silencio.

1.2.4. Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Problema jurídico



De conformidad con la fijación del litigio planteada en auto del 27 de septiembre de 2021, el problema jurídico se contrae en determinar si se debe declarar la nulidad parcial de la resolución por medio de la cual el actor fue ascendido al grado de intendente jefe. En caso afirmativo, se deberá analizar si el demandante tiene derecho a que se le ascienda al grado de subcomisario y se le pague, de manera indexada, las diferencias salariales y prestacionales entre los dos cargos.

2.2. De lo acreditado en el proceso

De las pruebas obrantes en el proceso se destacan:

2.2.1. Resolución No. 01231 del 29 de marzo de 2019, por medio de la cual el director general de la Policía Nacional ascendió a un personal del Nivel Ejecutivo, entre ellos, al demandante IT Cañizares Gómez Fray Alonso, al grado de **intendente jefe**, por reunir los requisitos establecidos en los artículos 20 y 21 del Decreto Ley 1791 de 2000, con efectos fiscales a partir del 31 de marzo de 2019 (archivo 10 – 006AnexosdelaDemanda – DigitalizadoporelContratista).

2.2.2. Hoja de vida del demandante en donde consta que ha tenido los siguientes ascensos (archivo 10 – 006AnexosdelaDemanda – DigitalizadoporelContratista):

III. FORMACIÓN INSTITUCIONAL			
ASCENSOS			
GRADO	TIPO DISPOSICIÓN	NUMERO DISPOSICION	FECHA FISCAL
PATRULLERO	RESOLUCION	02264	01/08/1997
SUBINTENDENTE	RESOLUCION	03170	01/09/2001
INTENDENTE	RESOLUCION	01012	31/03/2012
INTENDENTE JEFE	RESOLUCION	01231	31/03/2019

2.2.3. Certificación en la que se leen los salarios devengados por el accionante en el grado de intendente jefe (archivo 10 – 006AnexosdelaDemanda – DigitalizadoporelContratista).

2.3. Normativa aplicable al caso

La Ley 180 de 1995,¹ establece que la Policía Nacional estará integrada por Oficiales, personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos, por quienes prestan el

¹ <<por la cual se 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

servicio militar obligatorio en la institución y por los servidores públicos no uniformados (**artículo 1º**); norma que revistió al presidente de la República de facultades extraordinarias, hasta por el término de noventa (90) días, contados a partir de su promulgación para, entre otros aspectos, **desarrollara la carrera profesional del Nivel Ejecutivo**, que comprendería disposiciones preliminares; jerarquía, clasificación y escalafón; y administración de personal (**artículo 7º**).

En desarrollo de estas facultades extraordinarias, fue expedido el **Decreto 132 de 1995**², y en éste se previó, entre otros aspectos, que:

- La planta de personal del Nivel Ejecutivo será fijada anualmente por el Gobierno nacional, con base en las necesidades de la institución (**artículo 2º**).
- **La jerarquía** del personal del Nivel Ejecutivo, para efectos de mando, régimen disciplinario, Justicia Penal Militar, y derechos y obligaciones, comprende los siguientes grados (**artículo 3º**):
 1. Comisario
 2. Subcomisario
 3. Intendente
 4. Subintendente
 5. Patrullero, carabinero, investigador según su especialidad
- Definió el **escalafón** como: la lista del personal del Nivel Ejecutivo en servicio activo, colocados en orden de grado y antigüedad (**artículo 10**).
- **Condiciones de ascenso:** << Los ascensos se conferirán al personal del Nivel ejecutivo de la Policía Nacional, en servicio activo, que cumplan los requisitos legales, **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 Reglamento de Evaluación y Clasificación>> (Resaltado por el Despacho) (**artículo 29**).

En materia de **requisitos de ascenso y tiempos mínimos de servicio** en cada grado, estableció:

Policial denominada "Nivel Ejecutivo", modificar normas sobre estructura orgánica, funciones específicas, disciplina y ética y evaluación y clasificación y normas de la Carrera Profesional de Oficiales, Suboficiales y Agentes>>.

² <<por el cual se desarrolla la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional>> (Derogado por el Decreto 1791 de 2000).

<<Artículo 30. Requisitos para ascenso. El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, podrá ascender en la jerarquía al grado inmediatamente superior cuando cumplan los siguientes requisitos:

1. Tener el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado en el presente decreto.
2. Adelantar y aprobar los cursos de capacitación para ascenso.
3. Acreditar aptitud psicofísica de acuerdo con el reglamento vigente.
4. Para el personal del cuerpo de vigilancia urbana, rural y de Policía judicial, acreditar un tiempo mínimo de vigilancia de dos (2) años en cualquiera de sus especialidades, previa reglamentación que expida el Gobierno Nacional.
5. Para el personal del Cuerpo Administrativo, acreditar un curso de actualización profesional de su especialidad, con una duración no inferior a tres (3) meses.
6. Concepto favorable del comité de ascenso para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.
7. Obtener la clasificación para ascenso de acuerdo con el Reglamento de Evaluación y Clasificación.

(...)

Artículo 32. Tiempo mínimo de servicio en cada grado. Fíjense los siguientes tiempos mínimos, como requisito para ascender al grado inmediatamente superior:

Patrullero, carabinero o investigador Cuatro (4) años.

Subintendente Cinco (5) años.

Intendente Siete (7) años.

Subcomisario Cinco (5) años.

Comisario Cuatro (4) años>>.

Con la promulgación de la **Ley 578 de 2000**,³ nuevamente se revistió al presidente de la República de facultades extraordinarias, hasta por el término de seis (6) meses, para expedir, entre otras, **las normas de carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional (artículo 1º)**, y en ejercicio de las mismas poder derogar, modificar o adicionar, entre otros, los Decretos 1211/90, 85/89, 1253/88, 94/89, 2584/93, 575/95, 354/94, 572/95, 1214/90, 41/94, 574/95, 262/94, **132/95**, 352/97, y 353/94 **(artículo 2º)**.

³ <<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>>

En ejercicio de estas facultades extraordinarias, el ejecutivo expidió el **Decreto 1791 de 2000⁴** y allí definió que, la **jerarquía del Nivel Ejecutivo** para efectos administrativos, operacionales, de mando, régimen disciplinario, justicia penal militar y policial, comprende los siguientes grados:

1. Comisario
2. Subcomisario
- 3. Intendente jefe**
4. Intendente
5. Subintendente
6. Patrullero

Del mismo modo que lo señaló el Decreto 132 de 1995 que era el que estaba vigente con anterioridad, prevé que, **los ascensos** se conferirán previo cumplimiento de 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 (**artículo 20**) y consagra:

<<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. Contar en cada grado con mínimo un (1) año de servicio en cargos operativo de los procesos misionales de la Institución.
Este requisito será exigible para ascender en la categoría de oficiales hasta el grado de coronel, y en el nivel ejecutivo hasta el grado de subcomisario,
7. Para oficiales, concepto favorable de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional; para nivel ejecutivo y suboficiales concepto favorable de la Junta de Evaluación y Clasificación.
8. Superar los cursos mandatorios establecidos por la Institución durante la permanencia en el grado.
9. Haber aprobado la última validación de competencias policiales a cargo del Centro de Estándares de la Policía Nacional, durante la permanencia en el grado
10. Aprobar la academia superior y superar el concurso para ascender al grado de Teniente Coronel.

(...)

PARÁGRAFO 2. Los cursos para ascenso al nivel ejecutivo y suboficiales se realizarán por convocatoria, según las vacantes existentes en cada grado, de

⁴ <<por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional>>.



conformidad con las disposiciones que expida el Director General de la Policía Nacional.

(...)

ARTÍCULO 23. TIEMPO MÍNIMO DE SERVICIO EN CADA GRADO. Fíjense los siguientes tiempos mínimos, como requisito para ascender al Grado inmediatamente superior:

(...)

2. Nivel Ejecutivo

Subintendente cinco (5) años

Intendente cinco (5) años

Intendente jefe cinco (5) años

Subcomisario cinco (5) años

(...)

PARÁGRAFO 2º. Los tiempos mínimos de servicio en cada grado establecidos en el presente artículo, aplicarán para el personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo a partir del grado de Subintendente y Suboficiales en servicio activo, como requisito para ascender al grado inmediatamente superior, de acuerdo con las vacantes existentes conforme al decreto anual de planta.

(...)

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 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.

PARAGRAFO. La antigüedad del personal de Patrulleros del Nivel Ejecutivo, el servicio activo, se define como el orden de ubicación en el escalafón, teniendo en cuenta el acto administrativo que señala su nombramiento y su distinción según corresponda>>.

Este recuento normativo denota que, desde la creación misma del Nivel Ejecutivo, el presidente de la República ha sido revestido de facultades extraordinarias para definir las reglas que desarrollan la **carrera profesional del Nivel Ejecutivo**; también dan cuenta que, los ascensos para el grado del Nivel Ejecutivo han estado condicionados, desde su creación, al cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos por la norma, **a un tiempo mínimo (no máximo) de permanencia en el grado anterior y al número de vacantes existentes.**

De allí también se puede extraer que, en efecto, la norma que creó el grado de **intendente jefe** en la jerarquía del Nivel Ejecutivo fue el **Decreto 1791 de 2000** y que no estableció régimen de transición para quienes ya se encontraban vinculados con la institución policial, ni definió efectos de su aplicación en el tiempo, por lo que

empezó a regir a partir de su publicación (**artículo 95**), esto es, el 14 de septiembre de 2000⁵.

2.4. Caso concreto

Bajo el panorama normativo descrito, procede el Despacho a analizar el caso concreto.

Está demostrado en el plenario que el demandante, señor intendente jefe (IJ) Cañizares Gómez Fray Alonso, ingresó a la institución policial en el grado de **patrullero** el 01 de agosto de 1997 y ascendió a los siguientes grados:

- Subintendente, a partir del 1 de septiembre de 2001.
- Intendente, a partir del 31 de marzo de 2012.
- Intendente jefe, a partir del 31 de marzo de 2019.

También está probado que, el último ascenso se dio a través de la **Resolución No. 01231 del 29 de marzo de 2019**, al grado de **intendente jefe**, siendo este el motivo de inconformidad, pues considera que su ascenso debió ser al grado de **subcomisario**.

Del material probatorio, para el Despacho es claro que, si bien es cierto que para el momento en que el demandante ingresó a la Policía Nacional se encontraba vigente la jerarquía establecida en la Ley 180 de 1995 y su Decreto reglamentario 132 del mismo año, la cual fue modificada con posterioridad por el **Decreto 1791 de 2000**, no es menos cierto que, desde el ascenso al grado de **subintendente**, esto es, el 1 de septiembre de 2001, es este último decreto el que gobierna el régimen de carrera del personal del Nivel Ejecutivo, es decir, que las reglas de juego no cambiaron para el demandante en el último ascenso que tuvo lugar el 31 de marzo de 2019, sino que, durante la mayor parte de su carrera estuvo gobernado por las disposiciones proferidas en el año 2000.

Ahora bien, el actor asegura que, este cambio normativo, sin un régimen de transición claro para quienes se encontraban vinculados a la institución policial con anterioridad al año 2000, desconoce expectativas legítimas, derechos adquiridos y la proyección

⁵ <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1351186>

de vida que planeó de su carrera; para resolver este argumento, el Juzgado considera necesario referirse al principio de aplicación de la ley en el tiempo, derechos adquiridos, expectativas legítimas y meras expectativas.

Por regla general, la ley rige desde su promulgación y hacia el futuro, con efecto inmediato para situaciones que tienen lugar con posterioridad a su entrada en vigencia; sin embargo, puede existir circunstancias particulares en las cuales resulta necesario acudir a las figuras de la retroactividad, la ultractividad y la retrospectividad, las cuales han sido definidas por la H. Corte Constitucional⁶, así:

<<**La retroactividad** se configura cuando una norma se aplica a las situaciones que se consolidaron con anterioridad a su entrada en vigencia⁷. **La irretroactividad de la legislación implica, entonces, la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas antes de la entrada en vigencia de una disposición nueva**⁸. (...) En consecuencia, la excepcional aplicación retroactiva de una norma sólo puede tener lugar por expresa disposición del legislador –en tanto productor de la norma–, jamás al arbitrio del juez.

La ultractividad⁹ consiste en la **aplicación de una norma que ha sido expresa o tácitamente derogada a situaciones de hecho que, si bien tuvieron lugar durante su vigencia, por el efecto general e inmediato de las leyes, en la actualidad sus efectos se encuentran cobijados por una nueva disposición jurídica**. De este modo, aunque la nueva ley es de aplicación inmediata, en virtud del fenómeno de la ultractividad se admite la pervivencia de la normatividad anterior con el objetivo de preservar las pretéritas condiciones de adquisición y extinción de una determinada relación jurídica, **en beneficio de los derechos adquiridos y las legítimas expectativas** de quienes se rigieron por la norma derogada¹⁰.

El fenómeno de **la retrospectividad**, por su parte, es consecuencia normal del efecto general e inmediato de la ley, y **se presenta cuando las normas se aplican a situaciones que, si bien surgieron con anterioridad a su entrada en vigencia, sus efectos jurídicos no se han consolidado al momento en que cobra vigor la nueva ley**. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que “*el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, ‘pero con retrospectividad, [...] siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...’*. De este modo, ‘*aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma*’¹¹>> (Resaltado por el Despacho).

⁶ Sentencia SU-309 de 2019, con ponencia del magistrado Alberto Rojas Ríos.

⁷ Sentencias C-177 de 2005, T-110 de 2011, T-564 de 2015.

⁸ Sentencias T-389 de 2011, T-110 de 2011, T-564 de 2015.

⁹ Sentencias C-763 de 2002, C-377 de 2004, T-110 de 2011, T-525 de 2017.

¹⁰ Sentencia T-110 de 2011. En esta oportunidad, la Corte Constitucional definió que los efectos ultractivos de las normas consisten en que la “situación en la que una norma sigue produciendo efectos jurídicos después de haber sido derogada. Estos efectos se dan de manera concurrente con los efectos de la ley derogatoria, pero sólo frente a ciertas situaciones que se consolidaron jurídicamente a partir de lo contenido en la norma derogada mientras estuvo vigente. El efecto ultractivo es la consecuencia de la irretroactividad, y por ello se fundamenta también en el respeto que nuestro orden jurídico garantiza a las situaciones jurídicas consolidadas, respecto de los efectos de las normas nuevas.”

¹¹ Sentencias T-389 de 2009 y T-110 de 2011.

Entonces, es claro que, la nueva disposición normativa es irretroactiva, a menos que el legislador consienta lo contrario, mientras que, la antigua disposición puede mantenerse vigente en el tiempo siempre y cuando se trate de proteger derechos adquiridos o expectativas legítimas, es por ello que resulta necesario establecer diferencias entre estos dos conceptos y las meras expectativas.

Al respecto la H. Corte Constitucional¹² ha señalado que:

*<<37. (...) Las tres figuras hacen alusión a la posición fáctica y jurídica concreta en que podría encontrarse un sujeto frente a un derecho subjetivo. Una persona tiene un **derecho adquirido** cuando ha cumplido la totalidad de los requisitos exigidos para el reconocimiento del mismo; estará ante una **mera expectativa** cuando no reúna ninguno de los presupuestos de acceso a la prestación; y tendrá una **expectativa legítima o derecho eventual** cuando logre consolidar una situación fáctica y jurídica concreta en virtud de la satisfacción de alguno de los requisitos relevantes de reconocimiento del derecho subjetivo. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que (i) **las meras expectativas carecen de amparo en la resolución de casos concretos**; (ii) **los derechos adquiridos gozan de una poderosa salvaguarda** por haber ingresado al patrimonio del titular y; (iii) **las expectativas legítimas son merecedoras de una protección intermedia** atendiendo a los factores relevantes del asunto específico y los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.*

*38. Entonces, en la sentencia C-789 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la Corporación identificó la existencia de una posición jurídica denominada expectativa legítima, la que otorga a sus beneficiarios una particular protección frente a cambios normativos que menoscaban las fundadas aspiraciones de quienes están próximos a reunir los requisitos de reconocimiento de un derecho subjetivo¹³. El Tribunal puntualizó que **el establecimiento de regímenes de transición representa uno de los instrumentos de salvaguarda de las expectativas legítimas**, pues no resulta constitucionalmente admisible que una persona que ha desplegado **un importante esfuerzo en la consecución de un derecho y se encuentra próxima a acceder a él, vea afectada su posición de forma abrupta o desproporcionada**. Al respecto la citada providencia señaló que “La creación de un régimen de transición constituye entonces un mecanismo de protección para que los cambios producidos por un tránsito legislativo **no afecten** desmesuradamente a quienes, si bien no han adquirido el derecho a la pensión, por no haber cumplido los requisitos para ello, tienen una **expectativa legítima** de adquirir ese derecho, por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionarse, en el momento del tránsito legislativo” (Énfasis añadido)>>.*

¹² Sentencia T-832A de 2013, con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³ En la sentencia C-789 de 2002 la Corte Constitucional estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los incisos 4 y 5 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, disposición que consagra el régimen de transición para la pensión de vejez en el régimen de prima media, y contempla su pérdida para quienes se trasladen al régimen de ahorro individual con solidaridad. Como el régimen de transición permite a sus beneficiarios acceder a la pensión de vejez bajo los requisitos consagrados en la normatividad derogada, el actor sostenía que el mencionado régimen de cambio no representaba una *mera expectativa* sino un *derecho adquirido* frente a las personas que habían alcanzado los presupuestos de ingreso al mismo, es decir: (i) tener 35 años de edad en el caso de las mujeres o 40 en el de los hombres o, (ii) independientemente de su edad y género, haber cotizado o prestado servicios durante 15 años o más. Todo lo anterior al momento de entrar en vigor la Ley 100 de 1993. La Corte había empleado la expresión “*expectativa legítima*” pero en otro sentido y contexto, en particular en el escenario del respeto por el precedente judicial, asignándole un contenido diverso del aquí plasmado.

El Despacho procedió a analizar la situación particular del demandante frente a lo reclamado y encontró que, lo que él consolidó frente al cambio normativo, fue una **mera expectativa**, por lo siguiente:

1. No puede hablarse de un derecho adquirido, toda vez que, a la fecha de expedición del **Decreto 1791 de 2000**, por medio del cual se creó en la jerarquía del Nivel Ejecutivo, el grado de **intendente jefe**, antes de ascender al grado de **subcomisario** (circunstancia que el actor considera lesiva de sus intereses), él no reunía la totalidad de los requisitos necesarios para ser ascendido al grado de **subcomisario**, conforme a las reglas previstas en el Decreto 132 de 1995, por lo que no podría pensarse en una aplicación ultractiva de dicha disposición, pues para ese entonces él se desempeñaba en el grado de patrullero y apenas estaba consolidando requisitos para acceder al grado de subintendente, circunstancia que se configuró a partir del 1 de septiembre de 2001.
2. Tampoco se vislumbra la configuración de una **expectativa legítima**, pues no se evidencia la consolidación de una situación fáctica y jurídica concreta en virtud de la satisfacción de alguno de los requisitos relevantes de reconocimiento del derecho subjetivo; por las mismas circunstancias ya anotadas, y es que, para la entrada en vigencia de la norma que él considera lesiva de sus intereses, aún no se avizoraba el cumplimiento de los requisitos para acceder al grado de **subcomisario**.
3. Bajo este análisis, lo que se configura para el demandante es una **mera expectativa**, dado que él ingresó a la institución policial con la mera expectativa de que, con el paso del tiempo iría reuniendo todos los requisitos necesarios para ascender en la jerarquía del Nivel Ejecutivo, grado por grado, pero para ello debía superar condiciones de permanencia y de preparación, por lo que no puede ser beneficiario de amparo alguno, conforme a la jurisprudencia constitucional citada líneas atrás.

Estos mismo argumentos desvirtúan lo señalado por el actor en el escrito de alegaciones finales, en donde pretende endilgar que, la intención del legislador fue dar una aplicación retrospectiva del Decreto 1791 de 2000 y, por virtud de ello, solicita aplicación del principio de favorabilidad, pues como se ha venido explicando, no se trata de aplicar la norma a situaciones jurídicas ya consolidadas o que surgieron con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, contrario a ello, ésta ha regido a futuro

y para ascensos en la jerarquía que se han consolidado con posterioridad a su entrada en vigencia.

Por otra parte, el demandante en sus alegatos de conclusión señaló que, la nueva norma también erró cuando precisó que los ascensos en la Policía se debían efectuar de acuerdo con las vacantes existentes, hecho que generó represamientos en los grados; este argumento tampoco es acogido por el Despacho, toda vez que, esta regla está prevista desde la expedición misma del Decreto 132 de 1995¹⁴, e incluso, como se señaló en el recuento normativo efectuado líneas atrás, la planta de personal será fijada anualmente por el Gobierno nacional, de acuerdo con las necesidades de la institución, es decir que, el número de vacantes puede variar cada año, sin que ello constituya vulneración alguna.

Otro argumento esbozado por la parte acora fue la falta de competencia del Ejecutivo para modificar la jerarquía del Nivel Ejecutivo mediante decreto, no obstante lo anterior, para el Despacho no es de recibo tal censura, en atención a que, como se resaltó en el acápite de la normativa aplicable, tanto el Decreto 132 de 1995, como el Decreto 1791 de 2000, fueron expedidos en ejercicio de las **facultades extraordinarias conferidas al presidente de la República**, a través de las Leyes marco 180 de 1995 y 578 de 2000, respectivamente.

2.5 Excepción de inconstitucionalidad

El demandante solicitó que se dé aplicación a la figura de la excepción de inconstitucionalidad y, por virtud de ello, se inaplique la norma que creó el grado de **intendente jefe** para su caso concreto.

Al respecto, el Despacho precisa que, esta figura se constituye como un mecanismo judicial que permite inaplicar una norma cuando se considera que la misma resulta contraria a los mandatos constitucionales y no ha sido posible su control por vía de acción, siendo un deber de todo juez preferir la aplicación de las previsiones constitucionales sobre las legales, por mandato del Artículo 4º de la Constitución Política.

Así mismo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia SU – 132 del 13 de marzo de

¹⁴ <<**Artículo 29. Condiciones de los ascensos.** Los ascensos se conferirán al personal del Nivel ejecutivo de la Policía Nacional, en servicio activo, que cumplan los requisitos legales, 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 Reglamento de Evaluación y Clasificación>>.

2013, con ponencia del magistrado Alexei Julio Estrada, definió la excepción de inconstitucionalidad así:

<<La jurisprudencia constitucional ha definido que “la excepción de inconstitucionalidad es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política>>.

Señala la mencionada Corporación que *<<...no hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad da lugar a un defecto sustantivo>>*, el cual se constituye cuando *<<...el juez competente empleó una interpretación normativa sin tener en cuenta que ésta resultaba contraria a los derechos y principios consagrados en la Carta Fundamental>>*; por lo tanto, las providencias que se profieren bajo esos presupuestos *<<...van en contra de los principios y derechos establecidos en la Constitución Política y, así, se genera un quebrantamiento de la misma>>*.

Para el caso concreto el Despacho se permite concluir que, de los argumentos expuestos por el demandante y del análisis normativo efectuado en esta sentencia no se avizora que la norma respecto de la cual se solicita inaplicación vaya en contravía de postulados constitucionales, contrario a ello, se evidenció que, la misma fue proferida por la autoridad competente para ello y que, no desconoció derechos adquiridos o expectativas legítimas del actor, por lo que no resulta viable acudir a esta figura.

Entonces, como no se logró desvirtuar en juicio la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo acusado, **este Juzgado negará las pretensiones de la demanda.**

2.6. Condena en costas.

Finalmente, el artículo 47¹⁵ de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 188 del CPACA, y el artículo 365 del CGP, establecen la posibilidad de condenar en costas,

¹⁵ <<ARTÍCULO 47. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011:

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal>>.



si hubiere lugar a ello; sin embargo, en el caso concreto, no se observa que la parte actora hubiera presentado la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal; por lo tanto y conforme con lo expuesto, no se condenará en costas en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D.C.**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS en esta instancia, por lo señalado en la parte considerativa.

TERCERO: REMITIR copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos:

internetangeline2017@gmail.com

dianamoralesmedina@gmail.com

decun.notificacion@policia.gov.co

ardej@policia.gov.co

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

QUINTO: Esta providencia DEBE incorporarse al expediente digitalizado, organizado en OneDrive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información de Justicia Siglo XXI y el de la Rama Judicial Web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GIOVANNI ANDRÉS CEPEDA SANABRIA
Juez

Firmado Por:

Giovanni Andres Cepeda Sanabria

Juez

Juzgado Administrativo

009

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **fac151a4c3026e66514e93de3e2af25cced346c7a09fdb3cbbbe806fb5ad93e4**

Documento generado en 02/05/2022 09:03:03 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>