



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

Bogotá., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 11001-33-35-026-2019-00081
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ACTOR: SORY AMILCAR MUÑOZ QUIRA
OPOSITOR: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL

1. DESCRIPCIÓN DEL CASO OBJETO DE DECISIÓN

1.1. Lo pretendido¹

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, por conducto de apoderado, solicita que se declare la nulidad parcial de la resolución No. 04414 del 31 de agosto de 2018 (numeral 19 al grado de Intendente Jefe, en el cuerpo profesional, con fecha fiscal 7 de septiembre de 2018), expedida por el Ministerio de Defensa Nacional, por medio de la cual se promovió al actor al grado de Intendente jefe.

A título de restablecimiento solicita que se declare que la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional, está obligada a promover al demandante al grado de Subcomisario y a apagarle todos los emolumentos dejados de percibir que correspondan a ese grado, en el tiempo que permanezca en el grado de Intendente Jefe y en caso de que el actor goce de asignación de retiro, que la misma sea reliquidada de acuerdo al grado correspondiente.

¹ Ver folios 1 y 2 del plenario.

Solicita también el pago de la indexación sobre todos los valores adeudados, el pago de intereses moratorios, a que se cumple la sentencia en los términos de los artículos 189 y 192 de la ley 1437, y a la condena en costas a cargo de la demandada.

1.2. Síntesis fáctica²

El señor Sory Amílcar Muñoz Quira, ingresó a la Policía Nacional de Colombia, el 25 de octubre de 1996, en el nivel ejecutivo en el grado de Patrullero, posteriormente fue ascendido a Subintendente, luego a Intendente, hasta llegar al próximo grado que era el de Subcomisario, conforme al estatuto de carrera vigente al momento de ingreso a la institución, esto es, el Decreto 132 de 1995; sin embargo, en razón a que posteriormente se expidió otro estatuto de carrera, el Decreto 1791 de 2000, que contempló un grado adicional denominado Intendente Jefe y fue a dicho grado, al que fue promovido el actor, mediante la Resolución No. 04414 del 31 de agosto de 2018.

Las condiciones salariales del demandante fueron desmejoradas en el sentido que al momento que el uniformado ingresó a la institución, estaba vigente un estatuto de carrera que no contemplaba el grado de Intendente en Jefe, que al ser equiparado con la tabla de sueldos de la Policía Nacional del año 2018, época en que ocurrieron los hechos, se puede observar que un uniformado en el grado de Subcomisario, devengaba un valor de \$2.680.000 a diferencia del valor que devenga un Intendente en Jefe, que devenga la suma de \$2.552.000, observándose que existe un detrimento económico que se vio reflejado al momento de establecer la asignación de retiro, en cuanto CASUR, toma el último valor del salario asignado en la Policía Nacional, que es proporcional al grado que ostentaba al momento del retiro de la institución.

Señala que, al haber sido ascendido al grado de Intendente Jefe, el cual es de menor jerarquía que el Subcomisario, implica que por ser una institución jerarquizada, tenga que relegarse a unas tareas diferentes al que realiza un Subcomisario, yendo en detrimento a su rol dentro de la institución, como mando del nivel ejecutivo.

² Ver folios 35 a 43 del expediente.

La Policía Nacional no respetó el estatuto de carrera que estaba vigente, cuando el actor ingresó (Decreto 132 de 1995), conllevando una falsa expectativa en alcanzar un grado en determinado tiempo, sin que ello se haya presentado por la adición de un nuevo grado, que nació a la vida jurídica con la expedición del Decreto No. 1791 de 2000, que le imponía como requisito superar el grado de Intendente Jefe y esperar 5 años más, para poder acceder al grado de Subcomisario.

El señor Sory Amilcar, cumplió con los requisitos para ascenso que exigía el Decreto No. 132 de 1995, que son similares a los que están contemplados en el Decreto No. 1791 de 2000, entre ellos el tiempo, 7 años, que son iguales en los dos estatutos de carrera profesional de la Policía Nacional y por ende, después de cumplir con todo el proceso de ascenso, fue ascendido al grado de Intendente Jefe, en vez del grado de Subcomisario.

Actualmente el demandante se encuentra retirado, en uso de buen retiro de la institución, pero al momento de la presentación de la demanda, se desempeñaba en la Dirección de Protección de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional, con un tiempo de servicio en ese momento de 23 años, 4 meses y 15 días.

1.3. Fundamentos jurídicos de lo pedido³

En respaldo de sus pedimentos, la parte actora señala que se ha vulnerado el principio de legalidad, el cual establece que toda actuación debe realizarse conforme a las leyes preexistentes, ya que al demandante se le están aplicando leyes que entraron en vigencia después de que ya hacía parte del cuerpo activo de la Policía Nacional y en materia laboral y prestacional existe el principio de progresividad, el cual se ha vulnerado con la aplicación de una norma expedida después del ingreso y que desmejora su carrera policial.

Indica que las causales de nulidad de las que adolece el acto acusado son las de expedición irregular, infracción de las normas en que debía fundarse.

Dichas causales están basadas en el quebrantamiento de uno de los elementos del acto administrativo, los cuales son: el sujeto, es decir, el órgano competente, el objeto que es el contenido del acto administrativo,

³ Ver folios 4 a 11 del plenario.

los motivos, es decir los supuestos fácticos o jurídicos que sirven de fundamento al sujeto para la expresión de voluntad, la forma la constituyen las ritualidades externas del acto que se exigen en cada caso para su validez y el fin, que es el resultado final que se busca al expedir un acto por parte de la entidad.

El Ministerio de Defensa con la expedición irregular del decreto No. 1791 de 2000, vulneró el derecho fundamental del debido proceso al señor Intendente en Jefe Muñoz Quira Sory Amilcar, y se le retiraron derechos ya adquiridos al momento en que ingresó a la Policía Nacional en el grado de Patrullero con la Resolución No. 05283 del 25 de octubre de 1996.

El Decreto 41 del 10 de enero de 1994, reguló aspectos laborales del personal de la institución, entre los cuales contempló a los del nivel ejecutivo, disponiendo que los suboficiales y agentes que ingresen al nivel ejecutivo quedan cobijados por el régimen salarial y prestacional que sobre tales materias dicte el Gobierno. Para ese momento, se continuaban rigiendo por las disposiciones contenidas en los decretos 1212 y 1213 de 1990.

Posteriormente, se expidió el Decreto 132 de 1995, que desarrolló la carrera profesional del nivel ejecutivo, estableciendo además los grados que los comprenden. En este sentido, el nivel ejecutivo es la carrera del personal ejecutivo a la cual pueden ingresar los miembros de la institución de acuerdo con las condiciones previstas en dicho Decreto, en el cual no existía el grado de Intendente Jefe, ni tampoco se contemplaba para ese entonces que se desmejoraran los derechos adquiridos de los uniformados que ingresaban a la Policía Nacional.

En razón a que el demandante ingresó al nivel ejecutivo en la Policía Nacional, mediante la Resolución No. 05283 del 25 de octubre de 1996, le es aplicable los decretos 1212 y 1213 de 1990, así como el 132 de 1995. Así mismo, el Decreto 1791 de 2000, en su artículo final estableció que su aplicación regía a partir de su fecha de publicación, es decir, no es posible que una norma posterior derogue derechos adquiridos y menos en materia laboral de personal activo de la Policía Nacional.

Igualmente señala que se debe dar aplicación al principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 de la Constitución, aplicando la norma que le sea más favorable al actor.

1.4. El contraargumento de la demandada

En la audiencia inicial celebrada el 20 de febrero de 2020, se tuvo por no contestada la demanda, en razón a que la misma fue presentada de manera extemporánea.

1.5 Crónica del proceso

- La demanda se presentó el día 26 de febrero de 2019 (fl. 30).
- A través de providencia del 20 de mayo de 2019 se admitió la demanda, ordenando notificaciones, traslados y el pago de gastos (fls. 195 y 196)
- La entidad demandada fue notificada el 27 de agosto de 2019 (fls. 201 y 202).
- El 20 de noviembre de 2019, la entidad demandada contestó la demanda (fls. 202 a 212), sin embargo, la misma se tuvo por extemporánea.
- Mediante providencia del 10 de febrero de 2020, notificada por estado de día 11 del mismo mes y año, se señaló fecha para celebración de la audiencia inicial (fl. 223).
- Dicha audiencia se celebró el 20 de febrero de 2020, se prescindió de la audiencia de pruebas y se corrió traslado a las partes para que presentaran en audiencia sus alegatos de conclusión (fls. 224 a 226).

1.6. Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

La parte actora rindió sus alegatos en audiencia, reafirmando los argumentos señalados en el escrito de demanda.

La apoderada de la entidad demandada señaló que se opone a todas las pretensiones de la demanda, en razón a que el acto administrativo acusado fue proferido con el lleno de los requisitos legales y jurisprudenciales, prevaleciendo la presunción de legalidad del mismo, al no incurrir en causal de nulidad que afecte su legalidad.

El representante del Ministerio Público no asistió a la diligencia.

2. DECISIONES PARCIALES SOBRE EL PROCESO

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del C.P.A.C.A., revisadas las etapas procesales surtidas en el proceso de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad. Para tal efecto, se tiene lo siguiente:

La demanda se presentó el día 26 de febrero de 2019 (fl. 30), y mediante auto que tiene por fecha 20 de mayo de 2019, visible a folios 195 y 196 del expediente, se admitió la demanda, al considerar que el suscrito es competente de conformidad con los artículos 104, 155 (num. 2°), 156 (num. 3°) y 157 (inc. cuarto) del C.P.A.C.A., toda vez que se encuentran cumplidos los presupuestos de jurisdicción y competencia para conocer el presente asunto.

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

3. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Nuevamente advierte el Despacho, que el problema jurídico a resolver se concreta en establecer si, el señor Sory Amilcar Muñoz Quira, tiene derecho o no a ser promovido al grado de Subcomisario, junto con el pago de emolumentos dejados de percibir, en aplicación de lo dispuesto en el Decreto 132 de 1995, verificando para ello la legalidad del acto acusado, junto con el restablecimiento del derecho a que hubiere lugar.

4. TESIS DEL DESPACHO

Se negarán las pretensiones de la demanda en razón a que al actor se le aplicó la normatividad vigente al momento en que adquirió los requisitos para el ascenso.

5. CONSIDERACIONES

5.1. Hechos probados jurídicamente relevantes

5.1.1. El 28 de octubre de 1996, el señor Sory Amilcar Muñoz Quira, tomó posesión en el cargo de Patrullero de la Policía Nacional, según se observa de su hoja de vida (fls. 17 a 19)

5.1.2. A folio 20 del expediente obra constancia proferida por el Jefe del Grupo de Protección de Personas, en la que se señala que el actor, para el 29 de diciembre de 2018, llevaba como miembro activo de la Policía Nacional, un periodo de 23 años, 4 meses y 5 días.

5.1.3. A través de la Resolución No. 3170 del 31 de agosto de 2001, el Director General de la Policía Nacional, ascendió al demandante al grado de Subintendente, con fecha fiscal del 1 de septiembre de 2001 (fls. 69 a 140)

5.1.4. Por medio de la Resolución No. 3065 del 31 de agosto de 2011, el Director General de la Policía Nacional, ascendió al actor al grado de Intendente, con fecha fiscal del 7 de septiembre de 2011 (fls. 141 a 187)

5.1.5. Mediante la Resolución No. 04414 del 31 de agosto de 2018, se ascendió al actor al grado de Intendente Jefe, en el cuerpo profesional, con fecha fiscal del 7 de septiembre de 2018 (fls. 45 a 66)

5.2. Solución al problema jurídico

5.2.2. Marco normativo y jurisprudencial

Conforme a la Ley 62 de 12 de agosto de 1993⁴, por la cual se expiden disposiciones sobre la Policía Nacional y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, el Gobierno Nacional expidió los Decretos Nos. 41 de 10 de enero de 1994, *“por el cual se modifican las normas de carrera del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones”*⁵, y 262 de 31 de enero de 1994⁶, *“por el cual se modifica las normas de carrera del personal de Agentes de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones”*.

Posteriormente, la Ley 180 de 13 de enero de 1995⁷, en su artículo 1 modificó el artículo 6° de la Ley 62 de 1993⁸, consagrándose, por primera

⁴ Diario Oficial No. 40987 de 12 de agosto de 1993.

⁵ Diario Oficial No. 41168 de 11 de enero de 1994.

⁶ Diario Oficial No. 41201 de 31 de enero de 1994.

⁷ *“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 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 Oficinas, Suboficiales y Agentes.”* Publicada en el Diario Oficial No. 41676 de 13 de enero de 1995.

⁸ La norma en comento consagró: *“La Policía Nacional está integrada por Oficiales, personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como*

vez, conforme al ordenamiento jurídico, el Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional como parte de la estructura de dicha Institución⁹. Así mismo, en el artículo 7, se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República con el objeto de regular, entre otros aspectos, las asignaciones salariales, primas y prestaciones sociales del estudiado Nivel Ejecutivo; disponiendo en su párrafo que *la creación del Nivel Ejecutivo no podría discriminar ni desmejorar, en ningún aspecto, la situación actual de quienes estando al servicio de la Policía Nacional ingresen al Nivel Ejecutivo.*

Conforme a dichas facultades se expidió el Decreto 132 de 13 de enero de 1995¹⁰, que en su artículo 3, consagraba la jerarquía para efectos de mando, régimen disciplinario y demás derechos y obligaciones, de la siguiente manera:

“Artículo 3. Jerarquía (...)

- 1. Comisario*
- 2. Subcomisario*
- 3. Intendente*
- 4. Patrullero, carabinero, investigador según su especialidad.”*

Así mismo, en los artículos 29 a 32, de dicha norma, se establecieron los requisitos para tener derecho a los ascensos al interior de la institución.

El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la ley 578 de 2000, profirió el Decreto 1791 del 14 de septiembre de 2000, por medio del cual reguló la carrera profesional de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, y se establecieron requisitos para el ascenso, conforme al orden jerárquico establecido en la institución policial.

por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la ley.”

⁹ En relación con la filosofía de profesionalización que inspiró la creación del referido nivel, en la Sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección B, de 1° de noviembre de 2005, C.P. doctor Tarsicio Cáceres Toro, radicado 2001-6432-01, expresó: *“Se considera que el Legislador bien podía proceder, como lo hizo, otorgando una protección especial al personal en servicio activo de la Policía nacional que ingresara al nuevo nivel ejecutivo, ya que de no hacerlo sería difícil tal movimiento de personal. La protección señala que no puede discriminarse ni desmejorarse, en ningún aspecto, la situación actual de dicho personal, se entiende que en lo compatible.”*

¹⁰ Diario Oficial No. 41676 de 13 de enero de 1995. “por el cual se desarrolla la carrera profesional del Nivel ejecutivo de la Policía nacional

En el artículo 3 de dicho decreto, señaló que la planta de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, sería fijada por el Gobierno Nacional, con base en las necesidades de la institución.

En cuanto a la jerarquía, el artículo 5 del Decreto 1791 de 2000, estableció lo siguiente:

Artículo 5. Jerarquía. La jerarquía de los Oficiales, Nivel ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional, para efectos de mando, régimen disciplinario, justicia penal militar, lo mismo que para todos los derechos y obligaciones consagrados en este decreto, comprende los siguientes grados:

(...)

2. Nivel Ejecutivo

a) Comisario

b) Subcomisario

c) Intendente jefe

d) Intendente

e) Subintendente

f) Patrullero

(...)"

Por su parte el capítulo III del mencionado decreto 1791, regula las condiciones para los ascensos de los oficiales, Nivel Ejecutivo y suboficiales, en servicio activo, los cuales deben cumplir con los requisitos que la misma norma establece, dentro del orden jerárquico y de acuerdo a las vacantes existentes, conforme al decreto de planta y con sujeción a las precedencias de la clasificación que establece el decreto de evaluación de desempeño¹¹.

5.3. Caso concreto

Descendiendo al caso concreto se tiene que el actor ingresó a la institución policial el 28 de octubre de 1996, en el grado de Patrullero, fecha para la cual, efectivamente estaba vigente el decreto 132 de 1995, que regulaba, en ese momento la carrera profesional del nivel ejecutivo.

¹¹ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCION B. C.P. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá, 12 de marzo de 2015. Radicado interno 2986-13.

No obstante, lo anterior, el Decreto 1791 de 2000, que entró en vigencia el 14 de septiembre de dicho año, modificó las normas de carrera del personal de Oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional. Dicha norma, derogó al decreto 132 de 1995, según se lee de su artículo 95, al señalar que deroga todas las normas que le sean contrarias.

Lo anterior, implica que prácticamente, toda la carrera policial del señor Sory Amilcar Muñoz Quira, estuvo regida por el Decreto 1791 de 2000, ya que el mentado decreto 132 de 1995, perdió vigencia, en el año 2000, cuando el demandante llevaba 4 años de su vida profesional, de manera que los casi 20 años faltantes, se rigieron bajo el Decreto 1791 de 2000, el cual empezó a regir, a partir de la fecha de su publicación, esto es, el 14 de septiembre, regulando la totalidad del nivel ejecutivo, sin hacer ningún tipo de distinción o transición.

Ahora bien, el actor fue ascendido mediante la Resolución No. 3170 de 2001, al grado de Subintendente y posteriormente al grado de Intendente, por medio de la resolución No. 3065 de 2011, siendo el sustento normativo para dichos ascensos, el decreto 1791 de 2000, lo cual se evidencia de las lecturas de dichos actos administrativos.

Posteriormente, en la Resolución No. 4414 del 31 de agosto de 2018, nuevamente con base en el decreto 1791 de 2000, se asciende al actor al grado de Intendente Jefe.

Lo anterior, permite observar que todos los ascensos realizados al actor, lo fueron con base en los grados y requisitos establecidos, en el Decreto 1791 del año 2000, sin embargo, el actor solo muestra su inconformidad en la aplicación de dicho decreto en la Resolución No. 4414, más no en los anteriores actos administrativos.

Señala el actor que la expedición del decreto 1791 fue irregular, pues se vulneró el debido proceso al demandante y se le retiraron derechos que tenía ya adquiridos (desde el año 1996), como era, según él, el que para el año 2018, fuera ascendido al grado de Subcomisario.

Respecto a los derechos adquiridos, ha señalado la Corte Constitucional que están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para

desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior¹².

También se ha distinguido los derechos adquiridos de las simples expectativas, señalando que los primeros son intangibles y por tanto el legislador al expedir la ley nueva no los puede lesionar o desconocer, mientras que las “expectativas” son apenas aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho, en consecuencia, pueden ser modificadas discrecionalmente por el legislador¹³.

Con base en lo anterior, es claro para el Despacho, que el hecho de que cuando el actor ingresó a la institución, en el año 1996, estuviera vigente el decreto 132 de 1995, que señalaba que después del grado de Intendente, seguía el del Subcomisario, ese hecho por sí solo no constituye ningún derecho adquirido para él, pues simplemente era una mera expectativa de que, en dado caso de cumplir con todos los requisitos establecidos para el ascenso, podría en un periodo de aproximadamente 16 años obtener el grado de Subcomisario, lo cual se reitera, no puede de ninguna manera considerarse como un derecho adquirido, pues apenas iniciaba su carrera dentro del nivel ejecutivo en el grado de Patrullero.

Adicionalmente, las plantas y grados de la institución pueden ser modificadas por Gobierno Nacional, conforme a las necesidades de la misma.

Ahora, bien, si la parte activa considera que el Decreto 1791 de 2000, fue expedido de manera irregular, no es este el escenario para hacer dichas argumentaciones, pues en este caso no se está discutiendo la legalidad de dicho decreto, sino de la Resolución No. 4414 de 2018, en la cual, la entidad accionada no hizo otra cosa que aplicar la normatividad vigente y aplicable al caso del actor.

Finalmente, se reitera que al actor, desde el año 2000, se le viene aplicando el Decreto 1791, en razón a que es la normatividad que regula el nivel ejecutivo de la Policía Nacional y con base en la cual obtuvo los ascensos a los grados de Subintendente e Intendente, frente a los cuales no tuvo ningún reparo, de manera que no puede pretender que solo se le aplique de una norma, lo que considera favorable y que en lo que es desfavorable, se deba buscar entonces la aplicación de otra norma, que

¹² Expediente No. D-686. Demandante Jairo Villegas Arbeláez. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹³ *Ibidem*.

en el caso concreto, se encuentra derogada como lo está el Decreto 132 de 1995.

En síntesis, como no fueron probadas la existencia de causales de anulación del acto acusado, el Despacho no encuentra motivos para declarar su nulidad y por ello debe mantener su presunción de legalidad, por lo que se negarán las pretensiones de la demanda, conforme lo dispondrá la parte resolutive de esta sentencia.

5.4 De la condena en costas

Esta agencia judicial se abstendrá de condenar en costas, habida consideración que para que dicha condena sea procedente en materia laboral, debe verificarse una conducta reprochable por parte del sujeto procesal vencido, aspecto en ningún alguno se evidenció dentro del *sub examine*.

En mérito de lo expuesto, el Juez Veintiséis Administrativo de Oralidad de Bogotá – Sección Segunda, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- DENEGAR las pretensiones de la demanda.

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

TERCERO.- NO CONDENAR EN COSTAS de conformidad con la motivación expuesta.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



ANDRÉS JOSÉ QUINTERO GNECCO
Juez