



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO	11001-33-35-009-2020-00068-00
NATURALEZA	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	JHON FREDDY SUÁREZ GONZÁLEZ
DEMANDADO	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, profiere sentencia anticipada en los términos del numeral 1º literales A y C del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011 adicionado por el art. 42 de la Ley 2080 de 2021, en el proceso iniciado por el señor **Jhon Freddy Suárez González** contra la **Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional**.

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. 3693 del 29 de agosto de 2019**, por medio de la cual fue promovido al grado de **intendente jefe**.



Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene: **i)** promover al demandante al grado de subcomisario; **ii)** que se le paguen tomos los emolumentos dejados de percibir y que correspondan a dicho grado, en el tiempo que permanezca en el grado de intendente jefe; **iii)** en caso de que esté percibiendo asignación de retiro, la misma sea re liquidada de acuerdo al grado correspondiente; **iv)** el pago de la indexación e intereses moratorios sobre todos los valores adeudados; **v)** que los pagos sean cancelados en moneda legal colombiana y ajustada con base en el índice de precios al consumidor certificado por el DANE; **vi)** que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 189 y 192 de la Ley 1437 de 2011; **vii)** que se condene en costas del proceso a la Entidad demandada.

1.1.2. Fundamentos fácticos

Narro que ingresó a la Policía Nacional, en el escalafón del nivel ejecutivo en el grado de **patrullero**, según Resolución 02165 del 31 de julio de 1998 y con efectos fiscales a partir de la misma fecha; posteriormente ascendió al grado de **subintendente** por medio de la Resolución No. 00936 - 2007 con novedad fiscal desde el 30 de marzo de 2007; luego mediante la Resolución No. 03207 – 2012 con efectos fiscales a partir del 10 de septiembre de 2012 ascendió al grado de **intendente**; y finalmente mediante la resolución 03693 del 29 de agosto de 2019 ascendió al grado de **intendente jefe** con efectos fiscales desde el 10 de septiembre de 2019.

Indicó además que para la fecha en la cual ingresó al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, la carrera profesional se regía por las disposiciones del Decreto 132 de 1995; y preciso que el artículo 3º de la citada Norma, no contemplaba el grado de Intendente jefe.

Asimismo, refirió que conforme a lo establecido en el artículo 18 del Decreto 132 de 1995, el régimen aplicable para efectos de asignación de retiro es el Decreto 1212 de 1990 por principio de legalidad, y no el Decreto 4433 de 2004, ni el Decreto 1858 de 2012 por no ser Norma existente al momento de su ingreso al nivel Ejecutivo.

Adujo que con la expedición del Decreto 1791 del 2000, se creó el grado de Intendente jefe, con una duración mínima en el servicio en ese grado de 5 años.



Con base en los anteriores hechos, refirió que sus condiciones laborales fueron notoriamente desmejoradas desde su ingreso a la Policía Nacional en 1998, pues con la adición de un grado para llegar a subcomisario, se afecta su proyecto de vida.

1.1.3. Normas Violadas y Concepto de Violación

El extremo activo invocó como normas violadas el artículo 29 de la Constitución Política.

Asimismo indicó que se ha vulnerado el principio de legalidad, el cual establece que toda actuación debe realizarse conforme a leyes pre-existentes, al analizar el caso en concreto es fácil concluir 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, debe recordarse que en materia laboral y prestacional existe el principio de progresividad, el cual se ha vulnerado con la aplicación de una norma la cual fue expedida después del ingreso y que desmejora su carrera policial.

También refirió la violación de los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 34, 103, 104, 138, 162 y 192 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011.

Ley 180 de 1995.

Ley 132 de 1995.

Decreto 1212 de 1990.

Decreto 1791 de 2000 Artículo

Ley 923 de 2004,

Ley 1395 del 12 de julio de 2010.

Ley 1437 de 2011.

Ley 153 de 1887, artículo 12 y demás normas concordantes.

Sobre el concepto de violación hizo alusión a lo referido por el Doctor Juan Ángel Palacio Hincapié Ex consejero de Estado en su Obra Derecho Procesal Administrativo Séptima Edición de agosto de 2010, dice: Motivos o causas de impugnación. *“Las causales de nulidad de los actos administrativos, es decir los motivos que permiten su impugnación, giran en torno a una causal genérica, que es la vulneración del ordenamiento Jurídico Cualquiera que sea la identificación que se le dé, siempre es la infracción de una norma superior, constitucional o legal.”*



Igualmente indicó como motivos de impugnación del acto administrativo acusado la expedición irregular y la infracción de las normas en que debía fundarse el acto.

Indicó que estas 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, 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 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.

Sobre la infracción de las normas en que debía fundarse el acto dijo que este vicio que afecta el acto administrativo se presenta cuando la declaratoria de voluntad de la Administración contraría una norma del orden jurídico al cual estaba sometido.

De otro lado indicó que la violación de la norma superior se presenta no solo frente a la ley en sentido material, sino frente a toda disposición que con carácter obligatorio debe acatar el destinatario, como los principios generales que inspiran toda regulación, como el principio del debido proceso, el de la transparencia en la contratación, el del equilibrio económico del contrato, el de la irretroactividad de los actos administrativos, el de la igualdad ante la Ley, etc., (Artículo 8* de la Ley 153 de 1987).

Estos principios inspiran la actuación Administrativa, por lo cual el órgano que actúa debe hacerlo con estricta sujeción a las normas que exigen una motivación seria y verás, respecto a los fines del interés general, obtención o mejora de un buen servicio, responsabilidad, economía, transparencia y buena fe. El control de los actos aleja la arbitrariedad.

En consideración a lo anterior, expuso que el Ministerio de Defensa Nacional, con la expedición irregular del Decreto 1791 de 2000, vulneró el derecho fundamental del debido proceso al demandante, así como le quitaron derechos ya adquiridos al momento en el que ingresó a la Policía Nacional el día 25 de febrero de 1998.

De otro lado indicó que antes de la Constitución de 1991, la materia atinente a los grados para el personal uniformado de la Policía Nacional, se encontraba regulada



por el Decreto 1212 de 1990 (junio 8) "*Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional*"; empero con la Constitución de 1991 se asignó una competencia especial al Congreso que lo faculta para fijar las pautas y lineamientos que deberá tener en cuenta el Presidente al momento de desarrollar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública, lo cual hará por medio de los decretos reglamentarios de las leyes que en la materia expida el Congreso.

Sobre lo que comporta el Nivel Ejecutivo, indicó que se expidió el Decreto 132 del 13 de enero de 1995, "*Por el cual se desarrolla la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional*", además refirió que en tal normatividad se establecen los grados jerárquicos que los comprenden, como son: Comisario, Subcomisario, Intendente, Subintendente y Patrullero, así como también los Suboficiales y Agentes que soliciten su ingreso al nivel de carrera policial y cumplan con los requisitos que el citado decreto prevé.

En ese sentido, el Nivel Ejecutivo es la carrera del personal de la Policía Nacional, a la cual pueden ingresar los miembros de la Institución de acuerdo con las condiciones previstas en esta disposición, así mismo en dicho decreto 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.

Posteriormente adujo que se dictó la Ley 180 del 13 de enero de 1995, "*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*".

Por lo tanto, para enero 13 de 1995, cuando se expidió la Ley 180 del 13 de enero de 1995, que otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para desarrollar la Carrera Policial denominada "Nivel Ejecutivo", aún seguían vigentes los Decretos 1212 y 1213 de 1990, anteriormente relacionados.



Ahora bien, teniendo en cuenta que el señor Jhon Freddy Suarez González ingresó como Alumno del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, el día 31 de julio de 1998, le es aplicable los Decretos 1212 y 1213 de 1990, y el Decreto 132 de 1995,

Así las cosas, se tiene que el demandante tiene derecho a que se le aplique la norma que estaba vigente antes de la entrada en vigencia del Decreto 1791 de 2000, que no es otro que el Decreto 132 de 1995, pues 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.

1.1.4. Contestación de la demanda

La entidad demandada presentó escrito de contestación en los siguientes términos:

Frente a los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda, indicó que no le constaban y que, por lo tanto, se atenía a lo que resulte probado legalmente durante las etapas del proceso, siempre y cuando tengan íntima relación con lo escrito en el petitorio, haciendo precisión que algunos hechos hacen alusión a argumentos personales, razón por la cual esta defensa no puede darles un alcance en su descripción y contenido.

Frente al hecho primero manifestó que es cierto; sobre el hecho segundo al séptimo adujo que el demandante ingresó a la Policía Nacional en vigencia del Decreto 132 de 1995, y que su último ascenso se encuentra reglado por el Decreto 1791 de 2000; frente a los hechos octavo y noveno manifestó no ser ciertos, ya que para el momento del ascenso del señor uniformado ya se encontraba vigente el Decreto ley 1791 de 2000; y finalmente, frente a los hechos decimo al décimo segundo, dijo atenerse a lo probado por el actor.

Por otra parte se opuso a las pretensiones de la demanda, pues el acto administrativo de ascenso se profirió 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, específicamente las indicadas por el actor en la demanda, como es contradecir el marco normativo y legal vigente para la época en que ingreso del funcionario a la Institución, toda vez que carecen de soporte



probatorio que lo sustenten y no fueron sustentados por el actor en el escrito de demanda.

Afianzó su dicho manifestando que las pretensiones de la demanda carecen de fundamentos jurídicos, teniendo en cuenta que los Funcionarios Públicos, específicamente los que pertenecen a la Policía Nacional, no cuentan con un derecho adquirido como pretende hacerlo ver el abogado de la parte demandante, sino por el contrario son meras expectativas, es decir, que bajo la facultad que la Ley le otorga a los legisladores, pueden modificarse los regímenes dentro de la Institución, sin encontrarse ello en contravía de la Constitución y la ley.

En tal sentido hizo referencia a la historia del nivel ejecutivo, para ello invocó los preceptos del Decreto 041 de 1994, el cual fue derogado por el artículo 95 del Decreto 1791 del 2000, mediante el cual se establecieron reglas relativas a la administración de personal, al ingreso, los ascensos, el sistema de evaluación, situaciones administrativas, suspensión, retiro, separación del servicio y reincorporación, sin que en parte alguna se fijaran disposiciones contentivas de un régimen de pensión o asignación de retiro.

En consonancia con lo anterior, indicó que el Decreto 041 de 1994 efectuó la distinción entre el personal que ya ostentaba los grados de Suboficial o Agente, respecto de quienes pretendían ingresar al Nivel Ejecutivo de forma directa, es decir, una cosa era optar por incorporarse al nuevo escalafón después de haber sido dado de alta previamente bien fuera como Cabo Segundo o Agente. Así mismo y frente a la declaratoria de inexequibilidad de los apartes contenidos en la norma ibidem a través de la sentencia C-417-94, vale la pena resaltar que la misma solo fue proferida hasta el 22 de septiembre de 1994, permitiendo que las situaciones jurídicas que se hubieren producido entre la fecha de expedición del Decreto 041 de 1994 (10 de enero) y la providencia en mención, se consideren válidas y consolidadas.

De otro lado, refirió que el Decreto 132 de 1995 expedido por el ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 1° del artículo 7° de la Ley 180 del mismo año y a través del cual se consolidó estructuralmente el escalafón del Nivel Ejecutivo, lo único que hizo luego de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 041 de 1994, fue mantener las condiciones de aquellos alumnos que al entrar



en vigencia tal disposición, estaban adelantando curso de formación para agentes o cabos segundos, permitiendo que fueran dados de alta en el grado de patrulleros.

Concomitante al anterior evento, es imperioso observar, que el tiempo comprendido entre la declaratoria de inexequibilidad y la expedición del Decreto 132 de 1995, no se encontró cesante en materia normativa, en tanto el mismo en sus artículos transitorios 1º y 3º estableció categóricamente que “el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que se encontraba incorporado a la Policía Nacional, en el momento en que se declaró inexequible parcialmente el Decreto 41 de 1994, quedará automáticamente incorporado a la carrera que regula el presente Decreto, en el mismo grado, con la misma antigüedad que ostentaba, sin que para ello sea necesario ningún otro requisito y sin que se produzca solución de continuidad en la prestación del servicio policial para todos los efectos legales”, así como que *“el personal de alumnos que se encuentren adelantando curso de formación al entrar en vigencia el presente Decreto, ingresarán al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, en el Grado de Patrullero”*.

En conclusión, y en relación a “cuales” fueron los miembros que ingresaron al Nivel Ejecutivo por incorporación directa, debe entenderse que son aquellos que lo hicieron voluntariamente desde 1994 hasta antes del 31 de diciembre de 2004, no solo porque en las disposiciones transitorias del Decreto 132 de 1995 se dijo a qué personal se hace referencia, sino porque si no se era suboficial o agente pues necesariamente el ingreso al escalafón se produjo directamente.

De otro lado hizo referencia a la normatividad aplicable para la fijación del régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros del Nivel ejecutivo de la Policía Nacional.

Por otra parte, propuso la excepción genérica, con el objeto de que el Juez de manera oficiosa declare cualquier otro hecho que se encuentre debidamente demostrado, y que constituya una excepción que favorezca a la Entidad demandada, y que no haya sido alegado expresamente en la contestación de la demanda.

Finalmente solicitó se tengan como pruebas las obrantes en el expediente.

1.2. Trámite procesal

La demanda fue radicada el 06 de marzo de 2020; mediante auto del 15 de junio de 2021, este Despacho Judicial inadmitió el medio de control de la referencia y solicitó a la parte actora aportara certificación del último lugar de prestación de servicios del demandante, constancia de notificación, comunicación o publicación del acto administrativo demandado, y acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021.

Una vez cumplido lo anterior, mediante proveído del 08 de febrero de 2022, se admitió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Posteriormente, con auto del 06 de septiembre de 2022, se tuvo por contestada la demanda, se advirtió que las excepciones de fondo se resolverían en la sentencia, se incorporaron las pruebas aportadas por la parte demandante, se fijó el litigio y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al ministerio público para que si a bien lo tuviese emitiera su concepto.

1.2.1. Los Alegatos de conclusión.

En el término concedido por el Despacho, la parte actora presentó su escrito de alegaciones, 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 reiteró los hechos y pretensiones de la demanda, además adujo nuevamente como motivos de impugnación del acto del cual se pretende la nulidad, la expedición irregular y la infracción de las normas en que debía fundarse el acto.

Como sustento de ello expuso que el Ministerio de Defensa Nacional, en ocasión a la expedición irregular del Decreto 1791 de 2000, vulneró el derecho fundamental del debido proceso al demandante, así como le quitaron derechos ya adquiridos al momento en el que ingreso a la Policía Nacional el día 25 de febrero de 1998.



Adujo que antes de la Constitución de 1991, la materia atinente a los grados para el personal uniformado de la Policía Nacional, se encontraba regulada por el Decreto 1212 de 1990; con la Constitución de 1991 a través del artículo 150, numeral 19, letras e) y f), se asigna una competencia especial al Congreso que lo faculta para fijar las pautas y lineamientos que deberá tener en cuenta el Presidente al momento de desarrollar el régimen salarial y prestacional de los miembros de la fuerza pública, lo cual hará por medio de los decretos reglamentarios de las leyes que en la materia expida el Congreso.

En desarrollo de la anterior previsión, se expidió el Decreto 41 del 10 de enero de 1994, el cual reguló aspectos laborales del personal de la institución, entre los cuales contempló a los del Nivel Ejecutivo, una de cuyas normas (artículo 20) dispone 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.

Asimismo, indicó que para ese momento por cuanto no se habían expedido las nuevas regulaciones, aún continuaban rigiendo las disposiciones contenidas en los Decretos 1212 y 1213 de 1990.

Respecto de lo que comporta el Nivel Ejecutivo, se expidió el Decreto 132 del 13 de enero de 1995, en el cual se establecen además los grados jerárquicos que los comprenden, como lo son: Comisario, Subcomisario, Intendente, Subintendente y Patrullero, así como también los Suboficiales y Agentes que soliciten su ingreso al nivel de carrera policial y cumplan con los requisitos que el citado decreto prevé.

En ese sentido, el Nivel Ejecutivo es la carrera del personal de la Policía Nacional, a la cual pueden ingresar los miembros de la Institución de acuerdo con las condiciones previstas en esta disposición, así mismo en dicho decreto 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.

Siguiendo los anteriores presupuestos aduce que el demandante tiene derecho a que se le aplique la norma que estaba vigente antes de la entrada en vigencia del Decreto



1791 de 2000, que no es otro que el Decreto 132 de 1995, el cual en su artículo 3° establecía la Jerarquía del personal del nivel ejecutivo.

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 06 de septiembre de 2022, el problema jurídico se contrae en determinar si hay lugar a declarar la nulidad parcial de la Resolución No. 3693 del 29 de agosto de 2019, por medio de la cual el demandante fue promovido al grado de Intendente Jefe; y en caso afirmativo se debe determinar si le asiste derecho al señor Jhon Freddy Suárez González a que la Entidad demandada – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, lo promueva al grado de Subcomisario, comoquiera que el régimen que considera le es aplicable es el Decreto 132 de 1995 y, si como consecuencia de ello, se le reconozca y pague todos los emolumentos dejados de percibir correspondientes a ese grado incluida la asignación de retiro; asimismo si hay lugar a que dichas sumas sean indexadas.

2.2. De lo acreditado en el proceso

De las pruebas obrantes en el proceso se destacan:

2.2.1. Acta de posesión del señor Jhon Freddy Suarez González (folio 14 archivo 02 del expediente digital)

2.2.2. Resolución No. 02165 del 31 de julio de 1998 por medio de la cual se causa el nombramiento e ingreso al escalafón del Nivel ejecutivo del cuerpo de

vigilancia rural en el grado de patrullero al señor Jhon Freddy Suarez González (folio 15-25 del archivo 02 del expediente digital)

2.2.3. Resolución No. 03693 del 29 de agosto de 2019, por medio de la cual se Ascendió al grado de Intendente jefe en el cuerpo profesional con fecha fiscal a partir del 10 de septiembre de 2019 al IT Suarez González Jhon Freddy (folio 26-47 del archivo 02 del expediente digital)

2.2.4. Resolución 04779 del 28 de octubre de 2019, por medio de la cual se retira del servicio activo de la Policía Nacional por solicitud propia, el IJ Jhon Freddy Suarez González (folio 48-50 del archivo 02 del expediente digital)

2.2.5. Notificación de retiro de fecha 01 de noviembre de 2019 (folio 51 del archivo 02 del expediente digital)

2.2.6. Tabla de sueldos año 2019 personal uniformado de la Policía Nacional – Decreto 1002 de 2019 (folio 52-56 del archivo 02 del expediente digital)

2.2.7. Tabla de sueldos año 2019 personal incorporado del DAS a la Policía Nacional (folio 57 del archivo 02 del expediente digital)

2.2.8. Hoja de Vida del señor Jhon Freddy Suarez González (folio 58-63 del archivo 02 del expediente digital)

2.2.9. Constancia de prestación del servicio del señor Jhon Freddy Suarez González (folio 64 del archivo 02 del expediente digital)

2.3. Marco Normativo 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 servicio militar obligatorio en la institución y por los servidores públicos no uniformados (**artículo 1º**); norma que revistió al presidente de la República de

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 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>>.

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:

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,

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>>



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**).

En ejercicio de estas facultades extraordinarias, el ejecutivo expidió el **Decreto 1791 de 2000**⁴ 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 la 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,*

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

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

(...)

ARTÍCULO 23. TIEMPO MÍNIMO DE SERVICIO EN CADA GRADO. Fijense 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 2000**⁵.

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) Jhon Freddy Suarez González, ingresó a la institución policial en el grado de **patrullero** el 31 de julio de 1998 y ascendió a los siguientes grados:

- Subintendente, a partir del 30 de marzo de 2007.
- Intendente, a partir del 10 de septiembre de 2012.
- Intendente jefe, a partir del 10 de septiembre de 2019.

También está probado que, el último ascenso se dio a través de la **Resolución No. 03693 del 29 de agosto de 2019**, al grado de **intendente jefe**, siendo este el motivo de inconformidad, pues considera que su ascenso debió ser al grado de **subcomisario**.

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

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 30 de marzo de 2007, 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 29 de agosto 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 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**

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.

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).

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***

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.

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

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)>>.

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

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.

al grado de subintendente, circunstancia que se configuró a partir del 30 de marzo de 2007.

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 mismos argumentos desvirtúan lo señalado por el actor en el libelo inicial y 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, 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.

Otro argumento esbozado por la parte acora fue la expedición irregular del acto administrativo demandado, 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, y son las normas en que se sustenta la Resolución 03693 del 28 de octubre de 2019.



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 que sustenta la Resolución 03693 del 28 de octubre de 2019, vaya en contravía de postulados constitucionales, contrario a ello, se evidenció que, la misma fue proferida por la autoridad competente para ello y no desconoció derechos adquiridos o expectativas legítimas del actor.

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.**

2.5. Condena en costas.

Finalmente, y comoquiera que, de conformidad con el artículo 188 del CPACA⁹, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, pasa el Despacho a pronunciarse.

Para ello se advierte que, si bien, en el presente asunto la parte vencida es el extremo pasivo y aun cuando la parte activa solicitó en sus pretensiones que se le condene en costas, lo cierto es que, de conformidad con el inciso 2° del artículo 367 del CGP¹⁰ y el numeral 8° del artículo 365¹¹ del mismo estatuto, estas deben ser tasadas y liquidadas de acuerdo con criterios **verificables** y solo habrá lugar a ellas **cuando aparezcan causadas y en la medida de su comprobación**, y en el presente asunto, la parte interesada no demostró su causación, por lo que, no se accederá a ellas.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, por ejemplo, en la sentencia proferida el 17 de noviembre de 2022¹², en la cual no condenó en costas, por las siguientes razones:

<<No procede la condena en costas, pues conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”, requisito que no se cumple en este asunto>>.



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,

FALLA:

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:

omargonzalez@derechoypropiedad.com; decun.notificacion@policia.gov.co;
sandra.romerog@correo.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

MARIA CECILIA PIZARRO TOLEDO

Juez