



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Expediente : 19001-23-33-000-2015-00437-01 (1098-2020)  
Demandante : **Daniel Ricardo Bello Álvarez**  
Demandada : Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional  
Tema : Sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general por el término de doce (12) años

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia de 4 de octubre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante la cual accedió parcialmente a las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

## I. ANTECEDENTES

**1.1 Medio de control** (ff. 458 a 478). El señor Daniel Ricardo Bello Álvarez, por intermedio de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

**1.2 Pretensiones.** Se declaren nulas: (i) la decisión de primera instancia de 29 de septiembre de 2014, proferida por el jefe de la oficina de control disciplinario interno de la policía metropolitana de Popayán, dentro del expediente disciplinario MEPOY-2014-39, por la cual se sancionó al accionante con destitución e inhabilidad general por el término de doce (12) años para ejercer cargos públicos; (ii) acto administrativo de segunda instancia de 11 de febrero de 2015, con el que el inspector delegado regional de policía cuatro confirmó aquella determinación; y (iii) la Resolución 1340 de 10 de abril de 2015, por cuyo conducto el director general de la Policía Nacional ejecutó la sanción.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la demandada (i) su reintegro, «[...] *con efectividad al treinta (30) de abril de dos mil quince (2015), fecha de su retiro, al grado que ostentaba [...] o a otro de mayor categoría*» (sic), sin solución de continuidad; (ii) pagar los



salarios, primas, bonificaciones, vacaciones y demás emolumentos dejados de devengar junto con sus reajustes, desde la fecha de su desvinculación hasta cuando sea reincorporado, debidamente indexados; y (iii) dar cumplimiento al fallo en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

**1.3 Fundamentos fácticos.** Relata el demandante que, mientras se desempeñaba como patrullero al servicio de la Policía Nacional y realizaba labores de vigilancia en el CAI de la comuna 10 del barrio Las Lomas de Granada en la ciudad de Popayán (Cauca), en el cuadrante 46, entre las 22:00 horas del 23 de abril y las 07:00 horas del 24 del abril de 2014, a pocos minutos de recibir su servicio, el comandante del CAI, intendente Javier Alexánder Ñáñez López, le ordenó (en razón a que tenía licencia de conducción vigente de segunda categoría), que condujera el vehículo tipo camioneta Duster de siglas 64-0365, para que transportara al conductor saliente hasta el barrio Santa Helena, regresara y lo llevara a la estación de policía ubicada en el barrio Bolívar, y al día siguiente, en horas de la mañana recogiera en el barrio Cadillal a la teniente Yiselly Enith Córdoba Ordóñez para que la trasladara hasta la estación.

Que, en cumplimiento de la orden impartida por su superior, el 24 de abril de 2014, salió del CAI a las 5:46 horas, aproximadamente, y condujo el vehículo institucional con destino al domicilio de la teniente, por lo que al tomar la vía variante en sentido norte – sur, al pretender cruzar hacia el barrio Las Vegas, colisionó con una camioneta marca Toyota Fortuner de placas RGZ - 883 que transitaba sentido sur - norte, en la cual se movilizaba el alcalde del municipio de Patía (antes denominado El Bordo).

Que, con auto de 25 de abril de 2014, el jefe de la oficina de control disciplinario interno de la policía metropolitana de Popayán ordenó en su contra apertura de indagación disciplinaria preliminar P-MEPOY-2014-44; y con auto de 2 de septiembre de 2014, se le citó a audiencia verbal en la que se le formuló pliego de cargos.

Arguye que se le acusó de infringir los artículos 34 (numeral 21, letras d y g) y 35 (numeral 20, letra a) de la Ley 1015 de 2006<sup>1</sup>, al considerarse por la autoridad

<sup>1</sup>«Artículo 34. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: [...] 21. **Respecto de los bienes** y equipos de **la Policía Nacional**, o de otros **puestos bajo su responsabilidad, violar la ley**, reglamentos o instrucciones superiores **mediante las siguientes conductas**: [...] d) Extraviarlos, permitir que se pierdan, **dañarlos**, cambiarlos o desguazarlos; [...] g) **Conducirlos** u operarlos **sin el debido permiso o autorización**, en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias que produzcan dependencia física o química». «Artículo 35.



disciplinaria que trasgredió los artículos 55 y 60 (parágrafo 2º) de la Ley 969 de 2002<sup>2</sup>, Código de Nacional de Tránsito Terrestre, y colisionar un vehículo automotor propiedad de la Policía Nacional.

Que se dictó decisión de primera instancia el 29 de septiembre de 2014, en la que se le sancionó con destitución e inhabilidad general por un término de doce (12) años para ejercer cargos y funciones públicas. Acto administrativo confirmado en segunda instancia el 11 de febrero de 2015, y ejecutada por el director general la Policía Nacional con Resolución 1340 de 10 de abril de 2015.

**1.3.1 Síntesis de las circunstancias que generaron la investigación disciplinaria y la sanción.** La Policía Nacional, en primera y segunda instancias, sancionó al actor con destitución del cargo de patrullero e inhabilidad general por el término de doce (12) años.

Lo anterior, por cuanto condujo un vehículo automotor propiedad de la Policía Nacional y, pese a tener licencia de tránsito, no tenía la capacitación institucional ni estaba autorizado para ello, además de que actuó con imprudencia, al no respetar las normas de tránsito y por ello lo colisionó.

La Policía Nacional lo halló responsable de las faltas gravísimas y graves, a título de dolo y culpa gravísima, respectivamente, previstas en los artículos 34 (numeral 21, letras d y g) de la Ley 1015 de 2006, esto es, respecto de los bienes y equipos de la Policía Nacional, «d) *dañarlos, cambiarlos o desguazarlos. [...]* g) *Conducirlos u operarlos sin el debido permiso o autorización, [...]*»; y 35 (numeral 20, letra a) *ibidem*, «[...] *Incurrir en negligencia o actuar con impericia o imprudencia en su manejo, conservación o control [...]*».

**1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.** Cita como normas violadas por los actos demandados los artículos 2, 6, 13, 25, 29, 48, 49, 53, 124,

---

Faltas Graves. Son faltas graves: [...] 20. **Respecto de los bienes** y equipos de **la Policía Nacional**, o de otros **puestos bajo su responsabilidad**: a) *Incurrir en negligencia o actuar con impericia o imprudencia en su manejo, conservación o control; [...]*».

<sup>2</sup>«**ARTÍCULO 55. COMPORTAMIENTO DEL CONDUCTOR, PASAJERO O PEATÓN.** *Toda persona que tome parte en el tránsito como conductor, pasajero o peatón, debe comportarse en forma que no obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a las demás y debe conocer y cumplir las normas y señales de tránsito que le sean aplicables, así como obedecer las indicaciones que les den las autoridades de tránsito*».

«**ARTÍCULO 60. OBLIGATORIEDAD DE TRANSITAR POR LOS CARRILES DEMARCADOS.** [...] **PARÁGRAFO 2o.** *Todo conductor, antes de efectuar un adelantamiento o cruce de una calzada a otra o de un carril a otro, debe anunciar su intención por medio de las luces direccionales y señales ópticas o audibles y efectuar la maniobra de forma que no entorpezca el tránsito, ni ponga en peligro a los demás vehículos o peatones*».



209 y 218 de la Constitución Política; 6, 9, 13, 21, 141 y 142 de la Ley 734 de 2002; 5, 6, 11 a 13, 34 y 35 de la Ley 1015 de 2006 y 138 del CPACA.

Con el propósito de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara las decisiones censuradas, las acusa de violatorias de la normativa superior, expedidas con desconocimiento de los principios, derechos y deberes en ella consagrados, principalmente de sus derechos fundamentales al debido proceso igualdad y trabajo.

Argumenta que la sanción que le fue impuesta resulta desbordada, drástica e injusta, si se observa que (i) la autoridad disciplinaria no contaba con el suficiente acervo probatorio para imputarle los cargos y las faltas que le fueron endilgados; (ii) se le aplicó una sanción desproporcionada, pues en casos similares, como los de los patrulleros Juan David Arias Alzate y Angie Melissa García Rentería, implicados igualmente en accidentes de tránsito con vehículos de la Policía Nacional de la misma unidad, a estos solo se les formuló uno de los cargos contenidos en el artículo 35 de la Ley 1015 de 2006 y la sanción máxima impuesta consistió en la suspensión del policial por el término de un mes, sin derecho a remuneración<sup>3</sup>; y (iii) al haberlo destituido e inhabilitado, se lo condenó a perder su empleo en forma irregular y quedó en imposibilidad de conseguir otro trabajo durante su vida útil laboral.

Dice que fue sancionado a capricho del correspondiente funcionario disciplinario, dado que no se cuenta con las pruebas que demuestren en forma certera su responsabilidad sobre las faltas y/o cargos imputados.

Indica que no es cierto que con su actuar «[...] *se generó un menoscabo a la administración y al patrimonio del Estado, por la avería que sufrió el vehículo de la Policía Nacional, toda vez que los daños motivo del accidente de tránsito fueron cancelados en su totalidad por la aseguradora, tal y como lo certifica el señor comandante de la Policía Metropolitana de Popayán, mediante oficio No. 21466/COMAN-ASJUR-29-25 del 24 de julio de 2015*» (sic).

Que «[...] *no existe en el expediente disciplinario, prueba alguna bien sea*

---

<sup>3</sup> Indica que para demostrar la discriminación de la que fue objeto, solicitó del comandante de la policía metropolitana de Popayán certificar cuántos automotores de la institución habían sufrido accidentes de tránsito cuando eran conducidos por personal uniformado desde el momento de la creación de la unidad, por lo que, con oficio 21466/COMAN.ASJUR-29.25 de 24 de julio de 2015, se le informó que fueron 14 los vehículos que han sufrido un siniestro; y al consultarle a la oficina de control interno disciplinario de la policía metropolitana, cuántos uniformados han sido investigados y sancionados por ello, por oficio 2146/COMAN-ASJUR-29-25 de 24 de julio de 2015, le fue señalado que solo él y la patrullera Angie Melisa Rentería, quedan los restantes eventos sin investigar.



*testimonial, documental, pericial, fotográfica o filmica, de la cual se determine con absoluta claridad, que el disciplinado [...] haya incurrido en violación a las normas de tránsito [...]» (sic), pues el hecho de «[...] haber colisionando con otro automotor por sí solo, no es prueba suficiente [...] para responsabilizar[lo] [...]» (sic).*

Que, si bien se le sanciona por conducir el automotor sin el debido certificado de idoneidad, autorización y/o documento que es otorgado por el comandante de la unidad policial, se debe observar que «[...] para conducir un automotor en Colombia, solo se requiere contar con la respectiva licencia de conducción expedida por autoridad competente, documento vigente con el cual contaba [...] al momento de los hechos, [...] como quedó plasmado en el informe de accidente de tránsito» (sic), como también tenía la «[...] licencia de tránsito que lo acredita para conducir el tipo de automotor accidentado, camioneta Duster [...]» (sic), y estaba debidamente autorizado para conducir el vehículo, pues «[...] para el momento de los hechos se encontraba en servicio activo cumpliendo una orden impartida por sus superiores [...]» (sic).

Respecto del argumento de que actuó con imprudencia, afirma que «[...] no existe prueba alguna que [lo] corrobore [...], se trata de simples apreciaciones de los funcionarios que tomaron la decisión [...]» (sic).

**1.5 Contestación de la demanda** (ff. 505 a 516). La Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por conducto de apoderada, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda. Asevera que se actuó conforme a derecho, pues los actos acusados fueron expedidos como lo exige la ley, aseguró al demandante todas sus garantías al interior de cada una de las etapas procesales, y su acceso a las pruebas las cuales fueron debidamente controvertidas, sin que exista vicio o irregularidad alguna que implique su nulidad.

En relación con el argumento expuesto por el demandante, en el sentido de que no se contaba con las pruebas suficientes para que le fueran formulados los cargos y las faltas impuestas, indica que «[...] reposa en la investigación disciplinaria informe policial de tránsito de fecha 24/04/2014 en el cual se manifiesta por parte del funcionario que lo elabora que una de las posibles causas del accidente era “no tomar las debidas precauciones al momento de realizar un giro aun cuando con anticipación se señalice con la luz discrecional [sic]», como «[...] el informe preliminar de accidente de tránsito de fecha



25/04/2014 [que] [...] señala en la parte de hipótesis **FACTOR DETERMINANTE FACTOR HUMANO** (*Conductor Veh. 1 Camioneta Uniformada*); *falta de precaución [sic] en la construcción [sic] de vehículos, relacionada con una decisión personal, independiente pero irresponsable de realizar un giro a la izquierda sin tomar las debidas medidas de precaución; obviando el debido cuidado de usuarios viales que circulan en sentido contrario por el carril adyacente al suyo, conductor abandona el debido objeto de cuidado de su integridad personal y la de los demás usuarios viales al desarrollar tal acción [...]*»; pruebas documentales con las cuales se evidencia la relación entre el actuar del investigado y el daño sufrido por el vehículo oficial, así como la trasgresión de las normas de tránsito.

Lo anterior sumado al hecho de que reposa entre las declaraciones, la del compañero de patrulla del accionante, PT. Milton Arbey Torres Córdoba, quien lo acompañaba y venía atrás del vehículo en una motocicleta, el cual manifestó «[...] nos dirigíamos hacia allá cuando el compañero colocó el direccional bien yo también coloque el mío, y no se percató y salió la camioneta y colisionaron [...]» (sic).

En lo atañadero a la afirmación del actor referente a que le fue impuesta una sanción exagerada, en razón a que no están dadas las condiciones exigidas por la Ley 734 de 2002, por falta de pruebas, sostiene que ello no es cierto, porque «[...] de las pruebas obrantes se puede colegir que el [accionante], ejecutó de manera imprudente el vehículo policial de siglas 64-0365, pues como se demuestra con las distintas diligencias [...] paso por alto el cuidado de maniobrar un vehículo y generó el accidente de tránsito [...]» (sic).

Finalmente, en lo concerniente a la presunta violación del debido proceso, indica, luego de hacer una descripción cronológica de cada una de las actuaciones surtidas en el procedimiento disciplinario adelantado, que no se quebrantó en ninguna de las etapas, pues este se desarrolló conforme a un procedimiento verbal y, por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 734 de 2002, al actor se le notificó de cada decisión en debida forma, él no se opuso al procedimiento al que se sometió la investigación, tuvo la oportunidad de solicitar pruebas y no formuló nulidad alguna o alegó en su momento vulneración de sus derechos o vicio alguno.

**1.6 La providencia apelada** (ff. 653 a 668). El Tribunal Administrativo del Cauca, en sentencia de 4 de octubre de 2019, accedió parcialmente a las súplicas



de la demanda (sin condena en costas), en el sentido de anular los actos sancionatorios acusados únicamente en cuanto al término de la inhabilidad impuesta al actor, la cual redujo de 12 a 10 años.

Considera que no se encuentra configurada la falta disciplinaria señalada en el primero de los cargos que le fueron endilgados al actor, que se fundamentó en el artículo 34, numeral 21, letra d, de la Ley 1015 de 2006 «[...] *relacionado con el daño al vehículo oficial en el accidente de tránsito ocurrido el 24 de abril de 2014, puesto que si bien es cierto existe un informe preliminar del accidente de tránsito, este informe como tal no es prueba fehaciente que conduzca a determinar la responsabilidad del conductor del vehículo oficial y mucho menos a título de culpa gravísima, pues de él se extrae que la superficie estaba húmeda por lluvia, sin señalización vertical, sin demarcación vial, sin dispositivos luminosos y respecto al disciplinado se evidenció un resultado negativo para alcoholemia y sin multas ni sanciones*» (sic).

Que el comandante seccional de tránsito y transporte de Popayán (e) afirmó que «[...] *luego de analizar todos los elementos materiales probatorios, evidencias físicas, daños en los vehículos, condiciones de la vía, entorno, geometría vial, y demás, se puede inferir que la ocurrencia del accidente de tránsito se derivó de una posible falla humana de al menos uno de los intervinientes, relacionada con la falta de precaución en la conducción de vehículos*»; y si bien «[...] *se allegó al proceso disciplinario un informe y fotografías del daño, la entidad no logró demostrar más allá de una hipótesis la responsabilidad frente a la presunta infracción respecto al desconocimiento de las normas de tránsito y en consecuencia no es posible determinar a cuál conductor se le debe imputar el daño del vehículo*».

Arguye que debe observarse que el informe preliminar de un accidente de tránsito y la orden de comparendo no son prueba de la responsabilidad del accidente vial, estos son apenas los insumos con los cuales el inspector de tránsito inicia el procedimiento contravencional, en el que, previa garantía de los derechos a la defensa y al debido proceso, se determina la responsabilidad y se impone la sanción pertinente al infractor o infractores.

Que del mencionado trámite contravencional no se tuvo noticia dentro del aludido procedimiento disciplinario y, por ende, mal pudo la Administración establecer la configuración de la falta disciplinaria gravísima, por la cual se sancionó al actor, por el solo hecho de que el vehículo oficial presentara daños,



pues ello implica sancionar por una responsabilidad objetiva al investigado, cuando esta se encuentra proscrita en materia disciplinaria.

En relación con el tercer cargo imputado, que se fundamentó en el artículo 35, numeral 20, letra a, de la Ley 1015 de 2006, por actuar el demandante con imprudencia en el manejo del vehículo, estima «[...] *que no está probado con grado de certeza ni la existencia de la falta ni la responsabilidad del disciplinado, requisitos exigidos para poder imponer la sanción disciplinaria* [...]»; y no puede inferirse o presumirse la imprudencia, pues la responsabilidad en estos casos debe ser plenamente demostrada, como lo establecen los artículos 129, 134 y 135 del Código Nacional de Tránsito.

Por consiguiente, al no obrar material probatorio que indique algún tipo de sanción establecida por autoridad competente frente al accidente de tránsito, no es dable inferir la responsabilidad del patrullero con sustento en las declaraciones aportadas ni en el informe de tránsito, «[...] *lo cual inexorablemente conduce a aplicar el principio de resolución de la duda en favor del disciplinado conforme a los mandatos del artículo 20 de la Ley 1015 de 2006 y por lo tanto absolverlo del cargo endilgado*».

Respecto del segundo cargo endilgado, que se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 34, numeral 21, letra g, de la Ley 1015 de 2006, relacionado con que el patrullero condujo el vehículo oficial sin el debido permiso o autorización, se remite a la Resolución 3295 de 15 de octubre de 2010, proferida por la dirección de la Policía Nacional, en la que se regula el uso y conducción de los vehículos automotores de la institución y preceptúa: «[...] *5.9.2 Certificado de idoneidad. El personal que conduzca vehículos de la Institución deberá obtener el certificado de idoneidad expedido por la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional, además portará los elementos y documentos exigidos por la ley*»; para concluir que se encuentra verificada la tipicidad de la falta disciplinaria que le fue atribuida al demandante.

En lo atinente al deber funcional que le correspondía observar al patrullero de obtener previamente el mencionado certificado de idoneidad para ser autorizado para la conducción de los vehículos de la Policía Nacional, arguye que, en efecto, «[...] *se configuró una afectación sustancial al deber funcional, debido a que el Patrullero [...] incumplió con su comportamiento las disposiciones contenidas en las Resoluciones No 03295 del 15 de octubre de 2010 y 04969 del 12 de diciembre de 2013*».



Colige el Tribunal «[...] *que el comportamiento adoptado por el disciplinado efectivamente se circunscribe a la forma de culpabilidad dolosa debido a que el [patrullero] tuvo conocimiento de los hechos, desde el momento en que afirmó que contaba con el requisito de idoneidad ante sus superiores, tal como quedó demostrado en las declaraciones de la subteniente YISELLY ENITH CORDOBA ORDOÑEZ y del intendente JAVIER ÑAÑEZ LÓPEZ*».

Que «[...] *teniendo en cuenta que la conducta [del accionante] se enmarca dentro de las faltas gravísimas cometida bajo la modalidad de dolo la sanción que se debe aplicar es la destitución e inhabilidad por un término entre 10 y 20 años, de conformidad con la Ley 1015 de 2006 artículo 39*», y solo se logró probar uno de los tres cargos reprochados, dispone que se modifique la sanción impuesta en el marco del procedimiento disciplinario de la siguiente manera: «[...] *en su lugar se declarará la destitución en el ejercicio del cargo e inhabilidad general para ejercer cargos y funciones públicas por el término de diez (10) años*».

## **1.7 Los recursos de apelación:**

**1.7.1 Parte demandada** (ff. 670 a 675). La Policía Nacional, mediante apoderada, interpuso recurso de apelación, en el que reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y, adicionalmente, se opone a las consideraciones e imputaciones formuladas para el caso por el Tribunal.

Sostiene que se debe entender que en el asunto bajo estudio nos encontramos «[...] *ante la conducta irregular de un servidor público, que tenía pleno conocimiento de los requisitos que debía cumplir para poder conducir los vehículos de la Policía Nacional [...]*», el cual se extralimitó en sus funciones al conducir vehículos oficiales sin tener la debida prueba de idoneidad, que exige la misma institución.

Que como el patrullero no tenía competencia, ni idoneidad para conducir vehículos policiales, este escenario conllevó tres resultados: (i) la destrucción de un elemento y/o bien del Estado, (ii) que se afectara el servicio policial, porque esta institución se quedó sin un vehículo para prestar seguridad en el sector y (iii) que producto de una conducta imprudente se causaran daños a terceros, que termina con una mala imagen de la institución y genera demandas para la Policía Nacional por las lesiones de los civiles afectados en el accidente de tránsito.



Que con el material probatorio que obra en el respectivo procedimiento disciplinario, se logra demostrar cada uno de los cargos que le fueron imputados al investigado; y la graduación de la falta cumple lo normado en las Leyes 1015 de 2006 y 734 de 2002.

**1.7.2 Parte demandante** (ff. 679 a 684). El actor, por conducto de apoderado, también formuló alzada, en la que reitera los planteamientos fácticos y legales consignados en la demanda y se opone a lo señalado por el Tribunal en relación con el segundo cargo que le fue enrostrado y fue aceptado por el *a quo*, al encontrar debidamente probada la falta.

Aduce que no cometió la falta disciplinaria imputada porque para la fecha de los hechos que dieron origen a la investigación disciplinaria «[...] *contaba con la idoneidad necesaria para conducir el tipo de vehículo accidentado* [...]», en razón a que tenía licencia de conducción «*categoría C1*» (sic), expedida por la autoridad de tránsito; este es el único documento exigible en Colombia para conducir automotores, y se hallaba debidamente autorizado por su superior inmediato, toda vez que «[...] *recibió la orden del señor Intendente JAVIER ALEXANDER ÑAÑEZ LOPEZ, para conducir el vehículo, orden que es clara, lógica y de posible cumplimiento, la cual por no conllevar a violación de la ley, el subalterno debe acatarla y cumplirla* [...]» (sic).

Que «[...] *el hecho de que el [patrullero], no contara en su momento con permiso de parte del funcionario de la Policía Nacional para conducir vehículos de la institución, por este simple acto no quiere decir que el actor no tenga la idoneidad para hacerlo, toda vez que esta facultad es otorgada por la autoridad de tránsito cuando le expidió la licencia de conducción, lo demás son argumentos sin mayor importancia en este asunto, porque se trata de una decisión interna que va en contravía de la Ley de tránsito, por lo tanto el cargo no puede prosperar, como equivocadamente lo sostiene la Sala*» (sic).

Afirma que no existe prueba demostrativa, como lo estipula el artículo 142 de la Ley 734 de 2002, de que el patrullero haya sido instruido por sus superiores, de que se requería de un permiso especial otorgado por la Policía Nacional para conducir vehículos oficiales de la institución, independiente de la licencia de conducción, expedida por la autoridad competente.

Argumenta, en cuanto a la proporcionalidad de la sanción impuesta, que «[...] *con relación al cargo o falta indilgada y en segundo lugar, de existir pruebas*



*al respecto, los funcionarios de disciplina no podían imputar este tipo de falta en la forma como lo hicieron, **gravísima a título de dolo**, por el simple hecho de no contar el policial con el visto bueno de un comando de policía para conducir los automotores de esa institución, vehículos que excepto las tanquetas del grupo antimotines, son exactamente los mismos de los particulares» (sic).*

*Que «[...] se presentó por parte de los operadores disciplinarios de la Policía Nacional, **EXAGERACIÓN** en la imputación del cargo [...], y de ahí que también se presenta la violación del debido proceso, en razón a que el correctivo impuesto de **DESTITUCION**, es **DESPROPORCIONADO** para la conducta en la cual pudo incurrir el policial [...]» (sic).*

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

Los recursos de apelación fueron concedidos en audiencia de 9 de diciembre de 2019 (ff. 700 y 701) y admitidos por esta Corporación a través de proveído de 15 de septiembre de 2020 (f. 705), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 201 del CPACA.

**2.1 Alegatos de conclusión.** Admitida la alzada, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, por medio de providencia de 15 de febrero de 2021 (f. 707), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad en la que guardaron silencio (f. 708).

## **III. CONSIDERACIONES**

**3.1 Competencia.** Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

### **3.2 Actos acusados.**

**3.2.1** Decisión de primera instancia de 29 de septiembre de 2014, proferida por el jefe de la oficina de control disciplinario interno de la Policía Metropolitana de Popayán, dentro del expediente disciplinario MEPOY-2014-39, por la cual se sancionó al accionante con destitución e inhabilidad general por el término



de doce (12) años para ejercer cargos públicos (ff. 111 a 128).

**3.2.2** Acto administrativo de segundo grado de 11 de febrero de 2015, con el que el inspector delegado regional de policía cuatro confirmó aquella determinación (ff. 130 a 141).

**3.2.3** Resolución 1340 de 10 de abril de 2015, expedida por el director general de la Policía Nacional que ejecutó la sanción.

**3.3 Problema jurídico.** La Sala debe determinar si la sentencia apelada fue ajustada a derecho, en cuanto el Tribunal Administrativo del Cauca accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. Para tal propósito, examinará si los actos acusados fueron expedidos sin prueba suficiente para imponer la sanción, con expedición irregular, falsa motivación y con violación del debido proceso, conforme a las acusaciones de la demanda, o si se encuentran ajustados a derecho, como lo asegura la demandada en el escrito de apelación.

**3.4 Marco normativo - régimen disciplinario de la Policía Nacional.** En virtud de las funciones específicas que cumplen los miembros de la fuerza pública (fuerzas militares y Policía Nacional), el constituyente en los artículos 217 (inciso tercero) y 218 (inciso segundo) de la Carta Política, facultó al legislador para determinar los regímenes disciplinarios especiales de tales servidores.

En desarrollo de lo anterior, la Ley 1015 de 2006 fijó el régimen disciplinario de la Policía Nacional y en el artículo 23 dispuso que son destinatarios: «[...] *el personal uniformado escalafonado y los Auxiliares de Policía que estén prestando servicio militar en la Policía Nacional; aunque se encuentren retirados, siempre que la falta se haya cometido en servicio activo*»; el artículo 58 prevé que el procedimiento aplicable a los sujetos pasivos del régimen disciplinario de la institución será el establecido en la Ley 734 de 2002, o la norma que la modifique.

Por consiguiente, las autoridades disciplinarias, en las actuaciones que adelanten contra los destinatarios de la Ley 1015 de 2006, deben aplicar esta normativa en lo concerniente a la parte sustancial y el Código Disciplinario Único (CDU) o Ley 734 de 2002 en el campo procedimental, como ocurrió en el caso *sub examine*.



**3.5 Hechos probados.** Se hará referencia a las pruebas que guardan relación con los problemas jurídicos derivados de las causales de nulidad invocadas en el escrito de apelación de la sentencia de primera instancia:

i) «*Polígama*» 84 de 24 de abril de 2014, en el que el jefe seccional de tránsito y transportes metropolitana de Popayán informa sobre la colisión del vehículo conducido por el demandante (ff. 67 y 68).

ii) Auto de apertura de indagación preliminar P-MEPOY-2014-44 de 25 de abril de 2014, suscrito por la jefe de la oficina de control interno de la policía metropolitana de Popayán (ff. 70 a 72).

iii) Informes de tránsito y plano del choque de los dos vehículos (ff. 165 a 167 y 170 a 177).

iv) Declaraciones de los señores patrullero Milton Arbey Torres Córdoba, Luis Fernando Suaza Tovar, intendente Javier Alexander Nández López, subteniente Yiselly Enith Córdoba Ordóñez y patrullero Juan Pablo Serna Peña Serna (ff. 178 a 189 vuelto).

v) Reposa en el expediente copia de la actuación disciplinaria adelantada por la Policía Nacional contra el accionante, desde la apertura de indagación preliminar hasta la expedición de los actos censurados (cuadernos 1 a 3).

A las demás pruebas hará mención la Sala al momento de resolver los cargos planteados en la apelación del fallo.

**3.6 Debido proceso en el procedimiento disciplinario.** Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002 establecen la garantía del debido proceso, que comprende un conjunto de principios materiales y formales de obligatorio acatamiento por parte de las autoridades disciplinarias, en cuanto constituyen derechos de los sujetos disciplinables que se traducen, entre otras cosas, en la posibilidad de defenderse, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones que los afecten; cuando ello no ocurre el sancionado puede acudir ante el juez de lo contencioso-administrativo en demanda de nulidad de las decisiones adoptadas por los funcionarios administrativos, si se evidencia una violación del debido proceso.

Congruente con lo anterior, también la jurisprudencia constitucional ha sido



particularmente reiterativa en que, en los trámites de naturaleza disciplinaria, los respectivos funcionarios deberán observar y aplicar de manera rigurosa el derecho fundamental al debido proceso, lo que incluye, además de aquellas garantías que, según se explicó, conforman su contenido básico aplicable en todos los casos, las que la jurisprudencia ha señalado como propias de este tipo de procedimientos:

A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado desde sus inicios el mínimo de aspectos inherentes a la noción de debido proceso, cuya vigencia es indispensable en todo tipo de actuación disciplinaria. Esos criterios, que se traducen en deberes de la autoridad disciplinaria, son los siguientes<sup>4</sup>:

- “i) La comunicación formal de la apertura del proceso disciplinario a la persona a quien se imputan las conductas pasibles de sanción;*
- ii) La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias;*
- iii) El traslado al imputado de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los cargos formulados;*
- iv) La indicación de un término durante el cual el acusado pueda formular sus descargos, controvertir las pruebas en su contra y allegar las que considere necesarias para sustentar sus descargos;*
- v) El pronunciamiento definitivo de las autoridades competentes mediante un acto motivado y congruente;*
- vi) La imposición de una sanción proporcional a los hechos que la motivaron; y*
- vii) La posibilidad de que el encartado pueda controvertir, mediante los recursos pertinentes, todas y cada una de las decisiones.”*

En la misma línea, la jurisprudencia se ha referido también a los siguientes elementos o principios, derivados del artículo 29 superior y aplicables a todas las actuaciones disciplinarias<sup>5</sup>: *“(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de*

---

<sup>4</sup> Sobre este tema ver especialmente la sentencia T-301 de 1996 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), reiterada en otras posteriores, entre ellas T-433 de 1998 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), T-561 de 2005 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1034 de 2006 y C-213 de 2007 (en estas dos M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-542 de 2010 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>5</sup> Cfr. especialmente la sentencia C-555 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), además de las ya citadas T-1034 de 2006, C-213 de 2007 y C-542 de 2010.



*publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus”<sup>6</sup>.*

**3.7 Caso concreto relativo al problema jurídico derivado de las causales de anulación invocadas en la demanda.** De antemano, reitera esta Colegiatura que si bien la garantía del debido proceso abarca un conjunto de principios materiales y formales de obligatoria observancia por parte de las autoridades, que a la vez constituyen derechos de los sujetos disciplinables, tampoco se puede desconocer que los actos de la Administración gozan de la presunción de legalidad, hoy por expresa disposición del artículo 88 del CPACA<sup>7</sup>, indemnidad que adquiere mayor connotación cuando se trata de decisiones sancionatorias de carácter disciplinario, en virtud de que su formación estuvo precedida de la participación activa del investigado y de su apoderado, mediante defensa técnica, con ejercicio de los derechos de contradicción y defensa. De ahí que en sede judicial se realice un juicio de validez de la actuación disciplinaria, no de corrección, y por ello no cualquier defecto procesal tiene el poder de afectar la presunción de legalidad que ampara dichos actos administrativos.

**3.7.1 De la falta de competencia de las autoridades administrativas disciplinarias para ejercer la potestad sancionatoria por accidentes de tránsito.** Recuerda la Sala que el régimen sancionatorio administrativo castiga de los servidores estatales es la conducta violatoria del deber funcional a su cargo sin justificación, no el resultado.

Al respecto, ha sostenido la Corte Constitucional que «[C]on el régimen disciplinario se pretende garantizar “la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo”; propósito que está en armonía con lo preceptuado en el artículo 209 de la C.P. [Constitución Política], porque como se expresó antes, sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliera los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,

<sup>6</sup> Sentencia T-429 de 2014, M. P. Andrés Mutis Vanegas.

<sup>7</sup> «Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa [...]».



*imparcialidad y publicidad” a que hace referencia la norma constitucional<sup>8</sup>»*  
(sentencia C-721 de 2015).

Lo anterior subyace en la teleología del artículo 5° («**ILICITUD SUSTANCIAL**») de la Ley 734 de 2002, que establece: «*La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna*», asunto en torno al cual también ha expresado la jurisprudencia constitucional que lo que genera el reproche de la Administración al agente estatal no es propiamente la voluntad de lesionar los intereses protegidos de la función pública, sino los comportamientos que impliquen cumplimiento incompleto o defectuoso de los deberes de cuidado y eficiencia que se le encomiendan<sup>9</sup>.

La citada Corporación, en sentencia C-530 de 2003<sup>10</sup>, precisó la naturaleza de la potestad sancionadora del Estado, en materia de tránsito, en los siguientes términos:

**La regulación de tránsito, la potestad administrativa sancionadora y el debido proceso.**

3.- El tránsito terrestre es una actividad que juega un papel trascendental en el desarrollo social y económico, y en la realización de los derechos fundamentales. A esta actividad se encuentran ligados asuntos tan importantes como la libertad de movimiento y circulación (CP art. 24) y el desarrollo económico. Pero la actividad transportadora terrestre implica también riesgos importantes para las personas y las cosas. Por lo anterior, “*resulta indispensable no sólo potenciar la eficacia de los modos de transporte sino garantizar su seguridad*”<sup>11</sup>, lo cual supone una regulación rigurosa del tráfico automotor.<sup>12</sup>

La importancia y el carácter riesgoso del tránsito terrestre justifican que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a proteger la integridad de las personas y los bienes. Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad “*frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas*”<sup>13</sup>. Así, el

<sup>8</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-948 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-811 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>9</sup> Sentencia C-181 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra

<sup>10</sup> Fallo de 3 de julio de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>11</sup> Ver, entre otras, la sentencia C-066 de 1999, Fundamento 4.

<sup>12</sup> Sentencia T-258 de 1996. Fundamento 7. En el mismo sentido, ver, entre otras, las sentencias T-287 de 1996, C-309 de 1997 y C-066 de 1999.

<sup>13</sup> Sentencia C-309 de 1997. Fundamento 19.



control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito no debe ser tan riguroso como en otros campos a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración del Legislador.

4- La regulación del tránsito se funda en gran medida en la concesión a ciertas autoridades –las autoridades de tránsito- de la facultad de imponer sanciones a aquellos conductores que infrinjan las normas que buscan proteger la seguridad de las personas. Por ello es necesario que la Corte recuerde brevemente el ámbito constitucional de esas potestades sancionadoras de las autoridades estatales.

[...]

6- En el presente caso, adquiere particular relevancia, el derecho administrativo sancionador, puesto que en general la investigación y sanción de las infracciones de tránsito son atribuidas a autoridades administrativas. Este derecho administrativo sancionador es una manifestación de poder jurídico necesaria para la regulación de la vida en sociedad y para que la administración pueda cumplir adecuadamente sus funciones y realizar sus fines<sup>14</sup>. Aunque se ejercita a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, tiene una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones normativas. Por ello esta Corporación ha señalado que *"la potestad administrativa sancionadora de la administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas."*<sup>15</sup>

[...]

9.- En resumen, la potestad punitiva del Estado agrupa el conjunto de competencias asignadas a los diferentes órganos para imponer sanciones de variada naturaleza jurídica. Por ello, la actuación administrativa requerida para la aplicación de sanciones, en ejercicio de la potestad sancionadora de la administración - correctiva y disciplinaria- está subordinada a las reglas del debido proceso que deben observarse en la aplicación de sanciones por la comisión de ilícitos penales (CP art6. 29), con los matices apropiados de acuerdo con los bienes jurídicos afectados con la sanción.

Conforme a los lineamientos antes trazados, para esta Corporación es claro que en materia de tránsito el bien jurídico tutelado es diferente al concernido en las conductas de los servidores públicos reguladas por el régimen disciplinario. El primero atañe a una actividad de riesgo, como lo es la conducción de

---

<sup>14</sup> Sentencia C-597 de 1996.

<sup>15</sup> Sentencia C-214/94



automotores, mientras que el segundo, a la moralidad administrativa en el incumplimiento de los deberes.

En otras palabras, en asuntos de tránsito existen principios de configuración sancionatorios diferentes, de manera que su tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad son autónomos, es decir, que la exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y el reproche punitivo por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras, comportan un sistema propio de derecho sancionatorio de tránsito; que es disímil e irreductible respecto del grado de culpabilidad o responsabilidad del régimen disciplinario que rige a los servidores públicos, que, en últimas, es un juicio personal de reproche por la acción, omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Precisado el marco conceptual de la regulación del tránsito y del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora frente a los servidores públicos, esta Corporación procede a revisar los cargos primero y tercero, de los cuales fue absuelto el demandante en sentencia de primer grado.

En el primer cargo, se le imputó al demandante que *«infringió Ley 1015 del 07 de febrero de 2006, [por la cual] se expide el régimen disciplinario para la Policía Nacional, en su Libro I, Título VI, DE LAS FALTAS Y DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS, CAPÍTULO I. Clasificación y Descripción de las Faltas, Artículo 34, numeral 21. Respecto de los bienes y equipos de la Policía Nacional, o de otros puestos bajo su responsabilidad, violar la ley, reglamentos o instrucciones superiores mediante las siguientes conductas: a) Retenerlos, ocultarlos o apropiárselos; b) Usarlos en beneficio propio o de terceros; c) Darles aplicación o uso diferente; d) Extraviarlos, permitir que se pierdan, dañarlos, cambiarlos o desguazarlos; e) Entregarlos a personas distintas de su verdadero dueño; f) Malversar los o permitir que otros lo hagan; g) Conducirlos un operarlos sin el debido permiso o autorización, en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias que produzcan dependencia física o psíquica»* (sic a todo el texto y las subrayas son originales).

En síntesis, como razones de la sanción, la autoridad disciplinaria adujo las siguientes:

- Existe prueba legalmente allegada que lleva al despacho a tener certeza de la responsabilidad del investigado.



- No hay prueba alguna que genere duda al despacho para no responsabilizar [al demandante] ante[s] por el contrario todas concluyen que este ocasionó el accidente de tránsito en el cual la patrulla policial marca Renault línea Duster con sigla 64-0365 modelo 2014, resultó con graves daños, los cuales según cotización ante un centro de servicios de la marca MAZDA se refiere que los mismo[s] tienen un valor de \$26.999.264.
- Es irreprochable [sic] que un servidor público en ejercicio de sus funciones oficiales haya infringido normas de tránsito, y producto de dicha infracción haya ocasionado daños cuantiosos a un bien del Estado, como lo fue un vehículo, el cual estaba al servicio de toda la comunidad.
- Su conducta causó detrimento en la administración pública, no sólo por los gastos que se ven de asumir para la regla de la patrulla, sino que además y lo más importante, es que una comunidad dejará de tener al servicio de vigilancia un vehículo policial.

Respecto del tercer cargo, se indicó que *«infringió Ley 1015 del 07 de febrero de 2006, [por la cual] se expide el régimen disciplinario para la Policía Nacional, en su Libro I, Título VI, DE LAS FALTAS Y DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS, CAPÍTULO I. Clasificación y Descripción de las Faltas, Artículo 35, numeral 20. Respecto de los bienes y equipos de la Policía Nacional, o de otros puestos bajo su responsabilidad, violar la ley, reglamentos o instrucciones superiores mediante las siguientes conductas: a) Incurrir en negligencia o actuar con impericia o imprudencia en su manejo, conservación o control; [...]»* (sic y las subrayas son del texto).

Como fundamento de reproche sancionatorio, sintetizó:

- Existe plena prueba que lleva despacho a observar con certeza que [el actor], imprudentemente condujo el vehículo policial, y producto de dicha imprudencia en su manejo causó un accidente de tránsito.
- Es claro que el investigado con su proceder infringió normas de tránsito, así en peligro de su vida y la de [otros] conductores.
- Es irreprochable [sic] desde todo punto de vista que un servidor público no actúe con prudencia en el manejo de los bienes del Estado, como lo fue en el presente caso la conducción de un vehículo institucional, patrulla policial y que por su imprudencia haya causado daños cuantiosos al mismo, causando [así] detrimento en la vía del Estado y menoscabo de la buena marcha de la administración pública.

Como se observa de las conductas imputadas al demandante y las conclusiones a las que arribó la oficina de control disciplinario de la policía metropolitana de



Popayán, confirmada en segunda instancia, se observa que esta asumió las competencias de las autoridades de tránsito, al deducir, además, sin los elementos de prueba suficientes, como lo destacó el *a quo*, que el demandante fue el responsable de la colisión y de los daños ocasionados al vehículo. Este análisis le está vedado a la autoridad administrativa disciplinaria, pues esta es función de la autoridad de tránsito.

Comoquiera que las autoridades disciplinarias de la Policía Nacional sustentaron la responsabilidad subjetiva del demandante en el daño ocasionado al vehículo y que este a su vez se causó por las presuntas «*infracciones de tránsito*», la decisión sancionatoria se adoptó sin la experticia acerca de este tipo de contravenciones, las dos versiones de la colisión y la totalidad de pruebas; y, lo más relevante por la ley, sin autorización para asumir la valoración comportamental por el hecho del choque de los vehículos.

Así las cosas, el recurso de apelación impetrado por la parte demandada no prospera y, por ende, resulta acertada la decisión del Tribunal, que declaró no probada la configuración de los cargos primero y tercero, imputados al encartado.

**3.7.2 Se estableció la comisión de la falta (tipicidad), la ilicitud sustancial de la conducta que motivó la sanción, pero dentro de una conducta grave.** Dentro de los parámetros anteriores, la Policía Nacional, en el cargo segundo, investigó y sancionó al demandante por haber conducido un vehículo de esa institución, sin cumplir la normativa interna y haberlo colisionado.

Así se le imputó la conducta disciplinaria: «*infringió Ley 1015 del 07 de febrero de 2006, [por la cual] se expide el régimen disciplinario para la Policía Nacional, en su Libro I, Título VI, DE LAS FALTAS Y DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS, CAPÍTULO I. Clasificación y Descripción de las Faltas, Artículo 34, numeral 21. Respecto de los bienes y equipos de la Policía Nacional, o de otros puestos bajo su responsabilidad, violar la ley, reglamentos o instrucciones superiores mediante las siguientes conductas: a) Retenerlos, ocultarlos o apropiárselos; b) Usarlos en beneficio propio o de terceros; c) Darles aplicación o uso diferente; d) Extraviarlos, permitir que se pierdan, dañarlos, cambiarlos o desguazarlos; e) Entregarlos a personas distintas de su verdadero dueño; f) Malversar los o permitir que otros lo hagan; g) Conducirlos un operarlos sin el debido permiso o autorización, en estado de embriaguez o bajo los efectos de sustancias que produzcan dependencia física*



o psíquica» (sic para todo el texto y las subrayas son originales). Es decir, la norma precitada tiene como bien jurídicamente tutelado el uso indebido de los bienes que están a cargo de la Policía Nacional.

Consecuente con el cargo disciplinario imputado, la oficina de control disciplinario de la demandada, en la decisión sancionatoria de primera instancia, presentó las siguientes razones:

- A los servidores públicos les está obligado el observar y acatar la normatividad y reglamentos internos de la institución.
- Que ha debidamente demostrado que [la parte demandante] para la fecha de los hechos en que sufrió el accidente de tránsito con la patrulla policial, este no contaba con el certificado de idoneidad.
- Con la infracción a los reglamentos e inobservancia a los requisitos para la conducción de vehículos policiales, se produjo un detrimento a la buena marcha de la administración y un detrimento en el patrimonio y bienes del Estado.
- Con su proceder y al no haber puesto de presente a sus superiores que no le era viable el conducir vehículos policiales por cuanto no contaba con el correspondiente certificado de idoneidad, puso en peligro su propia integridad física y la de los demás usuarios de la vía pública [sic para toda la cita].

Todo lo expuesto demuestra que las conductas irregulares atribuidas al demandante tuvieron ocurrencia, lo que constituyó incumplimiento del deber funcional y que corresponde a la descripción típica de carácter grave, mas no gravísimo, como lo calificó la Administración, y a título de dolo.

En efecto, en este cargo se le censuró al actor que incumplió los numerales 5.9, 5.91 y 5.92 del manual logístico de la Policía Nacional (Resolución 3295 de 15 de octubre de 2015).

Sea lo primero indicar que para la fecha de ocurrencia de los hechos investigados, 24 de abril de 2014 (f. 4, cuaderno 1), ese manual no estaba vigente por expresa derogatoria del nuevo contenido en Resolución 4935 de 12 de diciembre de 2013, «*Por la cual se expide el Manual Logístico de la Policía Nacional*», que, en su artículo 178, al regular su vigencia consagró: «*La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial la Resolución No. 03559 del 28 de septiembre de 2011 “mediante la cual el Director General expide el Manual Logístico de la Policía Nacional”*». Sin embargo, se observa que ambas



normas (la derogada y la nueva) tienen el mismo contenido sustancial, por ende, resulta procedente su aplicación; véase:

|  |  |
|--|--|
| <p>5.9, 5.91 y 5.92 de Resolución 3295 de 15 de octubre de 2015</p>  | <p>Artículo 49, numerales 1 y 2, de Resolución 4935 de 12 diciembre de 2013</p>  |
| <p><b>5.9 CONDUCCIÓN Y MEDIDAS DE SEGURIDAD:</b><br/> <b>5.9.1 Requisitos para la conducción de vehículos de la Policía Nacional.</b><br/>         La conducción de automotores que conforman el equipo automotor de la Policía Nacional será autorizada al personal uniformado que tenga licencia de conducción, expedida por autoridad competente y de la categoría correspondiente al vehículo conducido; de acuerdo con la norma vigente, además de este debe presentar certificado de idoneidad. Internamente, los directores, los comandantes de policías metropolitanas, los comandantes de departamento y los directores de las escuelas de policía quedan facultados para autorizar la conducción del componente policial al personal bajo su mando, mediante acto administrativo y previo cumplimiento de los requisitos anteriores.</p> <p><b>5.9.2 Certificado de idoneidad.</b><br/>         El personal que conduzca vehículos de la Institución deberá obtener el certificado de idoneidad expedido por la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional, además portará los elementos y documentos exigidos por la ley.<br/>         Parágrafo: Queda totalmente prohibido conducir con ropa de civil vehículos de la Policía Nacional identificados con colores y simbología institucional. El uniforme debe ser acorde con el servicio a cumplir.</p> | <p><b>ARTÍCULO 49° CONDUCCIÓN Y MEDIDAS DE SEGURIDAD:</b><br/> <b>1</b> Requisitos para la conducción del componente de movilidad de la Policía Nacional. La conducción de automotores que conforman el componente de movilidad de la Policía Nacional será autorizada al personal uniformado que tenga licencia de conducción, expedida por autoridad competente y de la categoría correspondiente al vehículo conducido; de acuerdo con la norma vigente. Además de este, debe presentar certificado de idoneidad. Internamente, los directores, los comandantes de policías metropolitanas, los comandantes de departamento y los directores de las escuelas de policía quedan facultados para autorizar la conducción del componente policial al personal bajo su mando, mediante acto administrativo y previo cumplimiento de los requisitos anteriores.</p> <p><b>2</b> Certificado de idoneidad. El personal que conduzca automotores de la Institución deberá obtener el certificado de idoneidad expedido por la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional, además portará los elementos y documentos exigidos por la ley. Queda totalmente prohibido conducir con ropa de civil automotores de la Policía Nacional identificados con colores y simbología institucional. El uniforme debe ser acorde con el servicio a cumplir.</p> |

En suma, el demandante estaba en el deber de tener, además de la licencia de conducción en la categoría de camionetas, documento que portaba en la categoría B2<sup>16</sup> y fue presentado a las autoridades de tránsito (f.117 c. 1), el «*certificado de idoneidad*» para conducir los vehículos a cargo de la Policía Nacional, lo que, sin duda, comporta una violación del manual logístico de ese ente, en la norma ya precisada.

<sup>16</sup> B2 permite conducir: camiones rígidos, buses y busetas de servicio particular. Los conductores a su vez están habilitados para manejar vehículos pertenecientes a la categoría inferior: automóviles, motocarros, cuatrimotos, camperos, camionetas y microbuses de servicio particular.



Ahora bien, el desconocimiento de ese manual logístico, por supuesto, comporta una omisión, pero de ahí a que se pueda deducir que ese descuido hubiese causado un *«detrimento a la buena marcha de la administración y un detrimento en el patrimonio y bienes del Estado»* o que *«puso en peligro su propia integridad física y la de los demás usuarios de la vía pública»*, existe una gran distancia.

El Código Nacional de Tránsito Terrestre, en su artículo 19, señala los requisitos de idoneidad para el manejo de un vehículo<sup>17</sup>, en este caso una camioneta, los cuales el actor cumplió. De manera que el hecho de exhibir la licencia de conducción, *«expedida por autoridad competente y de la categoría correspondiente al vehículo conducido»*, es suficiente para demostrar que podía conducir la camioneta.

Resulta claro que no existe un nexo causal entre la falta del *«certificado de idoneidad»*, que pide la Policía Nacional a sus miembros para poder conducir un automotor, y la colisión en la que estuvo involucrado el demandante el 24 de abril de 2014. En otras palabras, no por el hecho de que un policial tenga el mencionado certificado de idoneidad se puede inferir que sea exento de estar comprometido en una colisión, sin embargo, la Sala no desconoce el valor y la importancia de los cursos y el entrenamiento que la Policía Nacional otorga a

---

<sup>17</sup> *«Podrá obtener una licencia de conducción para vehículos automotores quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*Para vehículos particulares:*

*a) Saber leer y escribir.*

*b) Tener dieciséis (16) años cumplidos.*

*c) Aprobar exámenes teórico y práctico de conducción para vehículos particulares, ante las autoridades públicas o privadas que se encuentren debidamente registradas en el sistema RUNT.*

*d) Obtener un certificado de aptitud en conducción otorgado por un centro de enseñanza automovilística registrado ante el RUNT.*

*e) Presentar certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir expedido por una Institución Prestadora de Salud o como un Centro de Reconocimiento de Conductores, registrado ante el RUNT.*

*Para vehículos de servicio público:*

*Se exigirán los requisitos previstos en los literales a, d y e anteriormente señalados. Adicionalmente, tener por lo menos dieciocho (18) años cumplidos y aprobar el examen teórico y práctico de conducción de conformidad con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte.*

*Los conductores de servicio público deben recibir capacitación y obtener la certificación en los temas que determine el Ministerio de Transporte.*

*PARÁGRAFO. Para obtener la licencia de conducción por primera vez, o la recategorización, o la renovación de la misma, se debe demostrar ante las autoridades de tránsito la aptitud física, mental y de coordinación motriz, valiéndose para su valoración de los medios tecnológicos sistematizados y digitalizados requeridos, que permitan medir y evaluar dentro de los rangos establecidos por el Ministerio de Transporte según los parámetros y límites internacionales entre otros: las capacidades de visión y orientación auditiva, la agudeza visual y campimetría, los tiempos de reacción y recuperación al encandilamiento, la capacidad de coordinación entre la aceleración y el frenado, la coordinación integral motriz de la persona, la discriminación de colores y la podría horizontal y vertical».*



sus integrantes, por ello, al omitirlo se incurre en la comisión de una falta disciplinaria grave, como se indicó.

Los medios probatorios recaudados durante la actuación administrativa muestran en conjunto una realidad material que debe ser apreciada como legalmente corresponde, según la ley disciplinaria, es decir, que la finalidad de este procedimiento *«es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen»*, tal como lo consagra el artículo 20 de la mencionada Ley 734, y al mismo tiempo tener en cuenta que la sanción disciplinaria *«tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales que se deben observar en el ejercicio de la función pública»*, como lo instituye el artículo 16 *ibidem*.

Para la Sala, existe certeza sobre la existencia de la falta y la responsabilidad del investigado, pues las pruebas practicadas dan claridad acerca de la comisión de la conducta, no obstante, la gravedad de la conducta, en los términos del artículo 142 de la Ley 734 de 2002<sup>18</sup>, no aparece como cierta e indiscutible.

Empero, en los actos acusados no se hizo un análisis integral de las evidencias probatorias; es más no se explicó ni justificó con suficiencia por qué se le calificó la conducta como gravísima y a título de dolo, lo que comporta una expedición irregular y por falsa motivación, toda vez que no existen razones suficientes para sancionar al demandante con destitución e inhabilidad por un término de doce (12) años.

Efectivamente, para graduar la sanción, la Policía Nacional razonó así:

#### CRITERIOS TENIDOS EN CUENTA PARA LA GRADUACION DE LA SANCIÓN

Ante el segundo cargo:

Artículo 34, num. 21. “respecto de los bienes y equipos de la Policía Nacional, o de otros puestos bajo su responsabilidad, violar la ley, reglamentos o instrucciones superiores mediante las siguientes conductas, sin la debida autorización” cuya conducta la cometió a título de dolo, la sanción a imponer conforme a lo descrito en el artículo 39 de la norma

<sup>18</sup> «ARTÍCULO 142. PRUEBA PARA SANCIONAR. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado».



ibídem, num.1 “ para las faltas gravísimas realizadas con dolo, destitución e inhabilidad general por el término de diez (10) y veinte (20) años”.

[...] Por lo anterior y en el tendido [sic] que la sanción más gravosa ante las faltas endilgadas [...] Es la institución, será esta la que ha de imponerse, y respecto a la inhabilidad general, será incrementada hasta en dos años, por cuanto al igual fue encontrado responsable de infringir dos faltas más, como ya quedó explicado y demostrado.

Como se lee, la sanción impuesta fue producto de la exégesis, por lo que resulta injusta, desproporcionada y arbitraria, pues no tuvo en cuenta que el requisito de idoneidad para manejar un vehículo es la licencia de conducción, que el demandante tenía en su haber, y lo que le faltó fue realizar un trámite interno para cumplir un manual logístico, entendido este último como «4. f. *Conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de una empresa o de un servicio, especialmente de distribución*»<sup>19</sup>.

Lo antedicho sin desconocer que el demandante prestaba sus servicios en una institución jerarquizada, como lo es la Policía Nacional, donde recibió órdenes de dos de sus superiores, un intendente y una teniente, quienes simplemente se excusan en que le preguntaron al demandante si tenía la idoneidad y su dicho fue suficiente para que el primero le entregara el vehículo y la segunda para que la transportara a su lugar de labores. Esta situación también debió ser valorada para calificar la gravedad de la conducta que, eventualmente, pudo haber cometido.

En otras palabras, la autoridad disciplinaria omitió dar cumplimiento a los artículos 36, numeral 20, letra b, y 37 de la Ley 1015 de 2006, que prevén:

**ARTÍCULO 35. FALTAS GRAVES.** <Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022 por el artículo 85 de la Ley 2196 de 2022> Son faltas graves:

20. Respecto de los bienes y equipos de la Policía Nacional, o de otros puestos bajo su responsabilidad:

[...]

b) Conducirlos u operarlos sin el debido permiso o autorización;

[...]

Es decir, la norma precitada tiene como bien jurídicamente tutelado el uso, sin cumplir las formalidades establecidas, de los bienes que están a cargo de la Policía Nacional.

---

<sup>19</sup> Cfr. [www.rae.es](http://www.rae.es)



ARTÍCULO 37. [...]

PARÁGRAFO. Para efectos de determinar la gravedad o levedad de la falta, por vía de remisión, constituye falta gravísima la que está taxativamente señalada en la ley o aquella que constituya causal de mala conducta. En las demás, se determinará si la falta es grave o leve con base en los siguientes criterios:

1. El grado de culpabilidad.
2. La naturaleza esencial del servicio.
3. El grado de perturbación del servicio.
4. La jerarquía y mando en la Institución.
5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
6. <Numeral corregido por Nota Aclaratoria publicada en el Diario Oficial 46.196 de febrero 28 de 2006. El texto corregido es el siguiente:> Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.

En esta dirección, la Sala enfatiza que, tal como lo consagra la Ley 1015 de 2006 (artículo 25), «*La disciplina es una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de la Institución Policial e implica la observancia de las disposiciones Constitucionales, legales y reglamentarias que consagran el deber profesional*»; «*Del mantenimiento de la disciplina son responsables todos los servidores de la Institución. La disciplina se mantiene mediante el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes, coadyuvando con los demás a conservarla*» (artículo 25).

Todo lo anterior demuestra que la conducta irregular enrostrada al accionante tuvo ocurrencia, que constituyó incumplimiento del deber funcional imputado, pero con una equivocada inteligencia de la norma tanto en el pliego de cargos como en las decisiones de primera y segunda instancias, porque imputan una graduación ajena a la realidad. Se insiste, la presunta omisión o desconocimiento del manual logístico corresponde a la descripción típica de carácter grave y no gravísima, como erradamente se le calificó, lo que conlleva declarar la nulidad de los actos acusados, pues, se repite, ninguno de los cargos imputados dentro del procedimiento disciplinario fue demostrado.



En cuanto a los derechos del demandante, constata la subsección que durante el curso de la actuación administrativa se le vulneraron, puesto que, aunque formalmente se le otorgaron, al equivocarse en la subsunción típica disciplinaria, la Administración termina con una sanción excesiva y bajo una conducta que no estaba enmarcada dentro de la tipicidad que le correspondía.

Conviene precisar que el artículo 37 de la Ley 1015 de 2006 establece que *«constituye falta gravísima la que está taxativamente señalada en la ley o aquella que constituya causal de mala conducta»*; y, evidentemente, la violación del reglamento logístico no fue la causa eficiente para que ocurriera el accidente de tránsito, luego no está regulada de manera expresa como falta gravísima, pero sí como grave (artículo 36, numeral 20, letra b), como ya se anotó, amén de que la conducta de prestar el servicio de conductor bajo las órdenes de sus superiores, intendente y subteniente, no puede considerarse mala conducta.

Sin más disquisiciones sobre el particular y a partir de una sana hermenéutica jurídica, la Sala arriba a la convicción de que se debe revocar la sentencia apelada, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda y, en su lugar, declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, conforme a la motivación, y ordenar el correspondiente restablecimiento del derecho.

### **3.8 Restablecimiento del derecho.**

**3.8.1 Reintegro al empleo.** Solicita el accionante que se condene a la Policía Nacional a que lo reintegre *«al grado que ostentaba al momento de su retiro o a otro de mayor categoría»*, sin solución de continuidad; a lo cual la Sala accederá.

Lo anterior, en aplicación del concepto de restablecimiento del derecho, en el sentido de que se ordena el reintegro de un servidor público con el consecuente pago de los salarios y prestaciones dejados de recibir desde la fecha del retiro hasta el efectivo reintegro, como ficción de que las cosas vuelven a su estado anterior, esto es, como si durante el tiempo en que se estuvo cesante, se hubiese prestado el servicio y devengado el salario.

Lo dicho no desconoce que la Corte Constitucional, en la sentencia SU-053 de 2015, estudió acciones de tutela contra sentencias judiciales, relacionadas con



el ejercicio de la facultad discrecional de retiro de miembros activos de la fuerza pública, específicamente de la Policía Nacional.

La Corte señaló, como precedente, que los actos discrecionales de retiro de miembros de la Policía deben ser motivados y que, en estos casos, el juez de lo contencioso-administrativo debía declarar la nulidad del acto administrativo y ordenar el restablecimiento del derecho bajo los lineamientos previstos en la sentencia SU-556 de 2014, esto es, que la «*indemnización*» para los asuntos de retiro de servidores públicos nombrados en provisionalidad en cargos de carrera debe tener un tope, así:

[...] Las órdenes que se deben adoptar en los casos de retiro sin motivación de las personas vinculadas en provisionalidad en un cargo de carrera, son: (i) el reintegro del servidor público a su empleo, siempre y cuando el cargo que venía ocupando antes de la desvinculación no haya sido provisto mediante concurso, no haya sido suprimido o el servidor no haya llegado a la edad de retiro forzoso; y, (ii) a título indemnizatorio, pagar el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido la persona, **sin que la suma a pagar por indemnización sea inferior a seis (6) meses ni pueda exceder de veinticuatro (24) meses de salario** [...] (negrilla fuera de texto).

En otras palabras, esa Corporación, sin carga argumentativa alguna y sin fijar las reglas pertinentes, extendió los denominados «*topes indemnizatorios*» para los servidores públicos provisionales a los miembros de la fuerza pública, que fueran retirados del servicio activo en ejercicio de la facultad discrecional, y de esta forma limitó su restablecimiento del derecho.

Se insiste, no es dable equiparar el retiro discrecional de los miembros de la Policía Nacional con la declaratoria de insubsistencia de los empleados vinculados en provisionalidad, dadas las particularidades del primero, tales como: (i) el ingreso al servicio de los policiales se produce después de superar un curso de formación para tal fin, que incluye variadas pruebas para acreditar su idoneidad, lo cual se relaciona más con un procedimiento meritocrático propio de los empleados de carrera que, con una vinculación provisional; y (ii) los policiales se encuentran sujetos a un régimen especial de carrera, ascenso y retiro del servicio.



En ese orden de ideas, acreditada la inexistencia de identidad entre el ingreso a la carrera policial y la vinculación provisional de los empleados públicos, la falta de justificación de la aplicación de la extensión de la limitación de la indemnización mencionada en precedencia a los miembros de la institución policial; y lo inicuo del argumento de pretender que el ciudadano le sea impuesta una carga consistente en responder patrimonialmente a través de la disminución de las sumas derivadas de una condena económica por cualquier dilación procesal en el trámite de su contención que supere los 24 meses autorizados como «*indemnización*», por la Corte Constitucional (tal como acertadamente lo plantea el salvamento de voto de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado de la sentencia de unificación pluricitada), conduce inexorablemente a que la sentencia SU-053 de 2015 en este caso sea inaplicable.

Corolario de lo anterior, esta Sala de decisión opta por mantener el precedente de la sala plena, porque estamos ante una decisión del Consejo de Estado que es el tribunal de cierre en materia de lo contencioso-administrativo y, además, porque carece de motivación la limitación de los topes; como ya se explicó, la Corte simplemente extendió una limitación de otra clase de empleados (provisionales) a los escalafonados en las fuerzas militares y de policía<sup>20</sup>.

Lo antes indicado porque el artículo 270 del CPACA prevé como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya dictado el Consejo de Estado por importancia jurídica, trascendencia económica o social, por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, las que decidan los recursos extraordinarios y las que tengan relación con el mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Las sentencias de unificación contienen reglas que pasan a integrar el ordenamiento jurídico, porque en su función de interpretación de la ley es de carácter y aplicación obligatoria y vinculante<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Así lo ha ordenado esta sección segunda, subsección A. Cfr. sentencia de 22 de marzo de 2018, expediente 11001-03-15-000-2018-00548-00, fallo de 28 de septiembre de 2017, radicación 11001-03-15-000-2018-00548-00, entre otras.

<sup>21</sup> La Corte Constitucional, en sentencia C-818 de 1 de noviembre de 2011, señaló que las decisiones de las autoridades judiciales de cierre, como el Consejo de Estado, son vinculantes, porque emanan de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, de manera que su contenido y la regla o norma jurídica que exponen, se identifican por su permanencia, identidad, carácter vinculante y obligatorio



En el asunto sujeto a examen, se tiene que el uniformado ingresó al escalafón policial el 16 de enero de 2012 (f. 250, c. 2) y fue retirado del servicio por destitución, sin que se le demostraran los cargos disciplinarios imputados, por ende, resulta procedente, en materia de restablecimiento del derecho, ordenar su reintegro y el consecuente pago de los salarios y prestaciones dejados de recibir desde la fecha del retiro hasta el efectivo reintegro, y también se ordenará que las sumas reconocidas sean indexadas, para que las cosas vuelvan a su estado anterior.

### **3.9 Otros aspectos procesales.**

**3.9.1 Acto de ejecución.** No se ordenará la nulidad de la Resolución 1340 de 10 de abril de 2015, expedida por el director general de la Policía Nacional, que retiró al actor, pues se trata de un acto de mera ejecución, toda vez que lo único que hace es cumplir las decisiones sancionatorias, que por el solo hecho de anularse los anteriores, esta decisión decae o pierde su fuerza ejecutoria al desaparecer sus fundamentos.

**3.9.2 Condena en costas.** Por último, frente a la condena en costas, la Sala estima que según lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso (CGP), por remisión expresa del artículo 188 del CPACA, se deben estudiar para tal fin aspectos como la temeridad o mala fe en la que la parte vencida pudo incurrir. En este sentido, se pronunció esta Corporación, en sentencia de 1º de diciembre de 2016<sup>22</sup>, así:

En ese orden, la referida norma especial que regula la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo dispone:

**Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse».

---

<sup>22</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).



Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

En tal virtud, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones (civil, comercial, de familia y agraria), donde la responsabilidad en materia de costas siempre es objetiva (artículo 365 del CGP), corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.

Ese juicio de ponderación supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento, cuando por ejemplo sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; se aduzcan calidades inexistentes; se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (artículo 79 CGP).

Así las cosas, frente al resultado adverso a los intereses del demandante, se tiene que ejerció de forma legítima el reclamo por la vía judicial del derecho que le asistía de acceder a la pensión gracia, pues con base en el ordenamiento que la rige y los lineamientos jurisprudenciales en la materia, así lo consideró.

Por consiguiente, se considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que los resultados del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe; por lo tanto, al no observarse tal proceder de la parte demandada, no se impondrá dicha condena.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en



nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**1.** Revócase la sentencia de 4 de octubre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el señor Daniel Ricardo Bello Álvarez contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, conforme a la motivación. En su lugar:

**1.1** Declárase la nulidad de las decisiones de primera instancia de 29 de septiembre de 2014, proferida por el jefe de la oficina de control disciplinario interno de la policía metropolitana de Popayán; y de segundo grado de 11 de febrero de 2015, emitida por el inspector delegado regional cuatro de policía, por las cuales se sancionó al demandante Daniel Ricardo Bello Álvarez con destitución del cargo de patrullero en la Policía Nacional e inhabilidad general por el término de doce (12) años para ejercer cargos públicos.

**1.2** A título de restablecimiento del derecho, condénase a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional a reintegrar al accionante Daniel Ricardo Bello Álvarez en el cargo de patrullero o a otro de igual o superior jerarquía desde cuando fue retirado hasta cuando sea reincorporado.

**1.3** Ordénase a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional el reconocimiento y pago de los salarios, prestaciones e incrementos salariales dejados de devengar desde su desvinculación hasta cuando sea efectivamente reincorporado. Declárase para todos los efectos salariales y prestacionales que no existe solución de continuidad.

**1.4** Las sumas que resulten a favor del demandante se actualizarán en su valor, con aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = R_h \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

El valor presente (R) se determina al multiplicar el valor histórico, que es lo dejado de percibir por concepto de salarios y prestaciones sociales, por el



guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE, vigente a la fecha en que se debió hacer el pago por el vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente mes por mes, para cada mesada salarial y para los demás emolumentos tener en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada uno de ellos.

**1.5** La accionada debe dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.

**2.** Sin condena en costas

**3.** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones que fueren menester.

Notifíquese y cúmplase,

Este proyecto fue estudiado y aprobado en sala de la fecha.

Firmado electrónicamente  
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Firmado electrónicamente  
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firmado electrónicamente  
CÉSAR PALOMINO CORTÉS