



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

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., quince (15) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Expediente : 76001-23-33-000-2014-00504-01 (1667-2022)  
Demandante : **Juan Camilo Sánchez Ramírez**  
Demandada : Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional  
Tema : Sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general  
Actuación : Decide apelación de sentencia – Ley 1437 de 2011

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el accionante contra la sentencia de 25 de septiembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

### I. ANTECEDENTES

**1.1 El medio de control.** (ff. 110 a 131) El señor Juan Camilo Sánchez Ramírez, mediante 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 nulos: (i) la decisión administrativa de primera instancia de 19 de diciembre de 2012<sup>1</sup>, expedida por la oficina de control disciplinario interno del departamento de policía del Valle del Cauca, a través de la cual sancionó disciplinariamente, entre otros, al entonces patrullero Juan Camilo Sánchez Ramírez con destitución e inhabilidad general por veinte (20) años; (ii) el acto administrativo de segunda instancia de 4 de marzo de 2013<sup>2</sup>, con el que el inspector delegado de la región 4 de la Policía Nacional confirmó la sanción; y (iii) la Resolución 3979 de 11 de octubre siguiente, con la que el director general de la Policía Nacional la ejecutó<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Folios 3 a 59.

<sup>2</sup> Folios 60 a 70.

<sup>3</sup> El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en el fallo apelado, se declaró inhibido para examinar la legalidad de la Resolución 3979 de 11 de octubre de 2013, por tratarse de un acto administrativo de ejecución, el cual no es susceptible de control judicial.



A título de restablecimiento del derecho, solicita se condene a la demandada a que lo reintegre al servicio, sin solución de continuidad, con los ascensos a que haya lugar; cancelar los antecedentes disciplinarios de su hoja de vida ante la Policía Nacional y en la Procuraduría General de la Nación; pagarle, en forma indexada los salarios y prestaciones dejados de devengar desde la fecha de expedición del acto de ejecución de la sanción hasta cuando se produzca el reintegro al empleo, y efectúe los aportes a seguridad social y al programa de vivienda militar.

Adicionalmente, pide se le reconozca: (i) «[...] *por concepto de daño emergente debidamente indexados hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia el valor de \$2'000.000 de pesos pagados en el año 2013, por concepto de asesoría legal jurídica con ocasión al conocimiento inicial de la imposición de la destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos*»; (ii) «[...] *100 SMMLV por indemnización de los perjuicios morales causados*»; y, (iii) «[...] *200 SMMLV por haberse alterado las condiciones de existencia*».

**1.3 Fundamentos fácticos de la demanda.** Afirma el actor que prestaba sus servicios como patrullero con función de auxiliar de información del comando de atención inmediata (CAI) Santa Ana de la estación de Policía de Cartago (Valle del Cauca).

Asevera que, por orden judicial, proferida por el Juzgado Cuarto Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cali, el 28 de abril de 2012 fue capturado y privado de la libertad por la policía de Cartago, por los «[...] *presuntos delitos de Homicidio Agravado y tentativa de homicidio*».

Que el 30 de junio de 2011 la oficina de control interno disciplinario del departamento de Policía del Valle del Cauca profirió auto de apertura de indagación preliminar, «[...] *por presuntas actividades irregulares de funcionarios adscritos a la Estación de Policía de Cartago, en donde INJUSTAMENTE vincularon en la investigación al señor PT. JUAN CAMILO SÁNCHEZ RAMÍREZ, quien además devengaba prima de orden público*» (sic) [f. 112], por los presuntos delitos de homicidio agravado y tentativa de homicidio, cometidos en servicio activo la madrugada del 2 de junio de 2011 en ese municipio, actuación que culminó con la expedición de las decisiones acusadas.

Efectúa un relato del desarrollo del procedimiento disciplinario hasta la expedición de los actos administrativos demandados.



Que, por los mismos hechos y delitos, fue absuelto el 28 de noviembre de 2013 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago (Valle del Cauca), mientras que el intendente Miller Hernández Vélez y el agente Carlos Humberto Rojas Cobaleda, *«que sí participaron en los hechos fueron objeto de decisión judicial en el sentido de fallo condenatorio»* de 43 años de prisión por ese Juzgado.

**1.3.1 Síntesis de las circunstancias que generaron la investigación disciplinaria y la sanción.** La Policía Nacional, en primera y segunda instancias, sancionó, en 2013, entre otros, al entonces patrullero Juan Camilo Sánchez Ramírez, con destitución e inhabilidad general por veinte (20) años.

Lo anterior, en razón a que, según ellos, se halló demostrada la responsabilidad disciplinaria del uniformado en hechos sucedidos el 2 de junio de 2011, a las dos de la madrugada, aproximadamente, cuando, según ellos, abandonó sus funciones de auxiliar de información asignado al CAI Santa Ana de Cartago (Valle del Cauca) y subió al vehículo de la institución tipo *«panel»* (de siglas 30-0168), que venía del comando de policía de ese municipio, conducido por el agente Carlos Humberto Rojas Cobaleda, al mando del intendente John Miller Hernández Vélez, en cuyo interior (parte de atrás) traían como retenidos a los jóvenes Víctor Andrés Ibarra Isaza (mayor de edad) y Cristian Camilo Chaverra Arias (menor de edad, de 17 años), que habían sido conducidos momentos antes a dicho comando, por haberlos sorprendidos con cuatro sillas de plástico, marca Rimax, hurtadas en una vivienda. Continuaron la marcha todos en el vehículo oficial por la vía Cartago – Ansermanuevo hasta llegar al puente Anacaro, sobre el río Cauca, donde el actor participó en amarrar de manos y pies al menor de edad que luego lanzaron a esas caudalosas aguas y después arrojaron al otro joven (que no sabía nadar y no se probó si también lo maniataron); *«actividad ejecutada bajo la coordinación de su Comandante inmediato y participación del conductor del vehículo oficial; resultado de ello se produjo el deceso del señor IBARRA ISAZA, cuyo cuerpo fue encontrado 7 días después a la altura del puente Alejandría en el kilómetro 41 del municipio de Anserma Caldas; no produciéndose el mismo resultado en el menor, comoquiera que este logró desatarse, nadar hasta la orilla y salvar su vida»* (f. 33), según el pliego de cargos y los actos sancionatorios.

Por estos hechos, fue sancionado por la falta gravísima prevista en el numeral 9 del artículo 34 de la Ley 1015 de 2006, a título de dolo, consistente en *«realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo»*, con



remisión a los artículos 103 (homicidio) del Código Penal, por la muerte del adolescente Víctor Andrés Ibarra Isaza; y 27 *ibidem*, por la tentativa de homicidio contra el menor de edad Cristian Camilo Chaverra Arias.

No obstante, en el procedimiento disciplinario no existe certeza de la participación del actor en los atroces hechos, puesto que las pruebas recaudadas demuestran que esa noche permaneció en su lugar de facción, el CAI Santa Ana de Cartago (Valle del Cauca), de donde no se retiró, como era su deber.

**1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto.** Cita como normas vulneradas por los actos administrativos acusados los artículos 29 de la Constitución Política; 4, 6, 9, 18, 90, 91, 92, 101, 128, 129, 140, 141, 142 y 143 de la Ley 734 de 2002; 5, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19 y 34 de la Ley 1015 de 2006.

Con el propósito de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos demandados, el accionante formula los siguientes cargos:

i) Violación del debido proceso por inobservancia del principio de legalidad, en razón a que «[...] *para proferir fallo sancionatorio disciplinario se debió aportar fallo Ejecutoriado por Autoridad Judicial, donde se responsabilizara penalmente como coautor del delito de Homicidio, fallo que [...] se dictó a favor [del actor] [...] absolviéndolo de cualquier conducta punible [...]*» (sic) [f. 121].

Afirma que «[...] *la investigación disciplinaria adelantada al señor Patrullero JUAN CAMILO SÁNCHEZ RAMÍREZ está sustentada en hechos falsos, ya que está demostrado que [...] no cometió ninguna conducta punible y, por ende, no podía ser disciplinado por “Realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa, con ocasión del cargo” si se tiene que, como ya se dijo, el delito nunca se cometió, circunstancia que fue declarada por la autoridad judicial penal competente [...]*» (f. 121); que no hay certeza sobre la existencia de la falta ni de la responsabilidad disciplinaria del demandante.

Que, como los cargos fueron por los delitos de homicidio y tentativa de homicidio, para imputar responsabilidad disciplinaria se requería sentencia condenatoria ejecutoriada y previa de juez penal, «y en el caso en estudio, el señor JUAN CARLOS SÁNCHEZ RAMÍREZ fue absuelto del delito imputado y que sirvió de base para ser sancionado disciplinariamente por la entidad



*demandada» (f. 124).*

i) Falsa motivación de los actos demandados, dado que *«[...] de ninguna manera obra en el expediente disciplinario que las documentales allegadas de la fiscalía se traten de PRUEBAS PRACTICADAS VÁLIDAMENTE EN UNA ACTUACIÓN JUDICIAL PENAL, pues no consta acta judicial que así lo avale, en otras palabras, el operador disciplinario [...] creyó erradamente que basaba su decisión en prueba trasladada válidamente [...] cuando en realidad tales documentales carecían de tal estatus [...]» (f. 125).*

**1.5 Contestación de la demanda** (ff 150 a 155). La Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Policía Nacional, mediante apoderada, se opuso a las súplicas del libelo introductorio. Sostiene que los actos acusados se expidieron con sujeción a la ley. Asegura que durante la investigación disciplinaria se observaron, de manera rigurosa, las etapas del procedimiento administrativo en cada instancia, de tal manera que no se vulneró el debido proceso; que apreció las pruebas de modo integral; tuvo en cuenta los descargos, los fundamentos de la calificación de la falta y la culpabilidad; por consiguiente, no incurrió en falsa motivación.

**1.6 La providencia apelada.** (ff. 315 a 336) El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia de 25 de septiembre de 2019, negó las súplicas de la demanda y condenó en costas al actor.

Para esa Corporación *«[...] no encuentra razón para señalar que se hayan violado derechos y garantías fundamentales al demandante, como el debido proceso, pues contrario a ello se evidencia que cada una de las actuaciones se notificaron debidamente mediante el apoderado judicial del investigado, quien tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción, es decir, se le dieron todas las garantías procesales, como la doble instancia» (f. 330).*

Que la decisión sancionatoria se *«sustentó con las pruebas debidamente recaudadas durante la investigación disciplinaria aportadas, en los cargos, en los descargos presentados por la defensa. Se analizó también la responsabilidad subjetiva de los investigados determinando su comportamiento como doloso, señalándose los parámetros de graduación de la sanción [...]» (f. 331).*

Acota que *«[...] a instancia de los informes allegados y el testimonio principal de la víctima, cruzada con la diligencia de reconocimiento del encartado y*



*frente a las actuaciones encaminadas a determinar los agentes de la policía de turno en el sitio de los hechos y las diligencias de revisión de videos constatada en el acta de informe, no queda duda al Tribunal que efectivamente la conclusión a la que llegó la Nación-Policía Nacional es correcta y el demandante indefectiblemente es responsable de la conducta endilgada que constituye una grave afrente a los derechos fundamentales de las víctimas y con la ética que debe rodear la noble función de la Policía Nacional, existiendo certeza de la ocurrencia de los hechos, y de la responsabilidad del encartado ante una conducta típica, antijurídica y culpable» (f. 333).*

En lo que concierne a la absolución del actor por la justicia penal frente a los mismos hechos, para el Tribunal «[...] *es claro que no puede confundirse la finalidad de cada proceso estos es disciplinario y el proceso penal, último mediante el cual, en sentencia No. 122 de 7 de octubre de 2014 proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago absolvió al aquí demandante “pero no por su absoluta inocencia sino por el manto de dudas que cierne”, pues ambos tipos de procesos son independiente, y las actuaciones procesales y/o sustanciales no interfieren la una de la otra como tampoco afectan el principio non bis in ídem» (sic) [f. 334].*

**1.7 El recurso de apelación** (ff. 345 a 357). El actor, en su escrito de alzada, aduce que la demandada incurrió en indebida apreciación de las pruebas, puesto que lo sancionó con destitución e inhabilidad «[...] *basándose en una prueba no controvertida, [...] no fue libre de recaudar su propia prueba en ese sentido, sino que tomó un elemento material probatorio del proceso penal [el reconocimiento fotográfico] y por lo tanto, como quiera que no era prueba, lo accesorio, corre la suerte de lo principal, de tal suerte que los fallos disciplinarios demandados quedan sin fundamento al menos respecto de una prueba que verdaderamente señale [su] participación [...] en los hechos [...]*» (sic) [subrayas del original] (f. 348, c. ppal.).

Que «[...] *se demostró en las foliaturas allegadas del proceso penal, los agentes que realmente cometieron el delito fueron condenados y otros se allanaron al mismo mediante un preacuerdo, los cuales libres de coacción alguna expusieron en el proceso penal que el señor JUAN CAMILO SÁNCHEZ RAMÍREZ no había participado en los hechos [...]*» (sic) [f. 350].

Agrega que por el homicidio fueron condenados dos policiales «*y luego confesado por otros dos que efectivamente desligaron de cualquier responsabilidad*» al hoy actor.



Que, en ese sentido, el Tribunal «*no hace un análisis de los argumentos planteados en la demanda que apuntan a tener en cuenta, los argumentos generados en el proceso penal, tanto por el delegado de la Fiscalía General de la Nación (quien pidió la absolución), Ministerio Público (que concluyó que el demandante no participó en los hechos) y el Juez Penal (que lo absolvió por presunción de inocencia). Si el operador disciplinario en su momento hubiera analizado la totalidad de las pruebas bajo una verdadera sana crítica y en tutela de la presunción de inocencia, hubiere llegado a la misma conclusión que la autoridad penal*» (sic) [f. 351].

Reitera que «*[...] la sentencia atacada no tiene en cuenta para nada las pruebas documentales allegadas del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago, y mucho menos expone las razones por las cuales no las considera [...]*» (f. 352); «*Es una injusticia y un absurdo que habiéndose demostrado la inocencia [...] en el ámbito penal, finalmente haya sido sancionado en el ámbito disciplinario, y que mientras los verdaderos autores del delito se encuentren pagado una condena, [el actor] sea reprochado disciplinariamente por un hecho incluso ya confesado por terceros [...]*» (f. 353).

## II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación fue concedido mediante proveído de 9 de febrero de 2022 y admitido por esta Corporación a través de auto de 23 de agosto siguiente, en el que se ordenó 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.** Admitido el recurso de apelación, se continuó el trámite regular del proceso, para cuyo efecto se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público con auto de 13 de diciembre de 2022<sup>4</sup>, con el propósito de que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad que solo aprovechó el demandante para reiterar los argumentos de alzada.

## III. CONSIDERACIONES

**3.1 Competencia.** Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA<sup>5</sup>, a

<sup>4</sup> Índice 15 del aplicativo digital Samai.

<sup>5</sup> «**COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja



esta Corporación le corresponde conocer del presente litigio, en segunda instancia.

### 3.2 Actos acusados.

**3.2.1** Decisión administrativa de primera instancia de 19 de diciembre de 2012<sup>6</sup>, a través de la cual el jefe de la oficina de control disciplinario interno del departamento de policía del Valle del Cauca sancionó disciplinariamente, entre otros, al entonces patrullero Juan Camilo Sánchez Ramírez con destitución e inhabilidad general por veinte (20) años.

**3.2.2** Acto administrativo de segunda instancia de 4 de marzo de 2013<sup>7</sup>, con el que el inspector delegado de la región cuatro de la Policía Nacional confirmó la sanción.

**3.3 Problema jurídico.** La Sala debe determinar si la sentencia apelada fue ajustada a derecho, en cuanto el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas al accionante. Para tal propósito, examinará si los actos acusados se expidieron con falsa motivación y violación del debido proceso, por indebida apreciación de las pruebas, de acuerdo con las acusaciones planteadas en el escrito de alzada por el actor; o si las decisiones son legales, como lo concluyó el *a quo*.

**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 Constitución 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

---

*cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]*».

<sup>6</sup> Folios 3 a 59.

<sup>7</sup> Folios 60 a 70.



norma que la modifique.

Por consiguiente, las autoridades disciplinarias, en las actuaciones que adelanten contra los destinatarios de la Ley 1015 de 2006, debían aplicar esta normativa en lo concerniente a la parte sustancial y el Código Disciplinario Único o Ley 734 de 2002 en el campo procedimental, como ocurrió en el asunto *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 memorial de impugnación de la sentencia:

i) El señor Juan Camilo Sánchez Ramírez para el día de la comisión de los hechos sancionados (2011) prestaba sus servicios como patrullero adscrito a la estación de policía, comando de atención inmediata (CAI) Santa Ana de Cartago (Valle del Cauca)<sup>8</sup>.

ii) Reposa en el plenario copia del expediente administrativo de la investigación disciplinaria adelantada por el ente accionado, incluidas las decisiones de primera y segunda instancias, de 19 de diciembre de 2012<sup>9</sup> y 4 de marzo de 2013<sup>10</sup>, en su orden.

iii) El señor director general de la Policía Nacional, mediante Resolución 3979 de 11 de octubre de 2013<sup>11</sup>, ejecutó la sanción de destitución e inhabilidad impuesta al demandante, acto que también obra en el expediente administrativo.

iv) Se halla en el expediente copia del fallo de Juzgado Segundo Penal del Circuito de Conocimiento de Cartago (Valle del Cauca) de 17 de octubre de 2014, mediante el cual decidió exonerar de responsabilidad penal al actor así: **«ABSOLVER de todos los cargos a los señores JUAN CAMILO SÁNCHEZ RAMÍREZ y [...], conforme a las conductas punibles endilgadas en la formulación de acusación y que correspondían al “HOMICIDIO AGRAVADO” en concurso con el “HOMICIDIO AGRAVADO” en el grado de**

<sup>8</sup> De ello cuenta la Policía Nacional en el auto de apertura de investigación disciplinaria (ff. 154 a 155 vuelto del cuaderno de antecedentes administrativos).

<sup>9</sup> Folios 3 a 59.

<sup>10</sup> Folios 60 a 70.

<sup>11</sup> El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca se declaró inhibido para analizar la pretensión encaminada a obtener la anulación de la Resolución 3979 de 11 de octubre de 2013, por tratarse de un acto administrativo de ejecución, el cual no es susceptible de control judicial.



*la TENTATIVA, donde perdiera la vida el señor Víctor Andrés Ibarra Isaza y resultara lesionado el menor Cristian Camilo Chaverra Arias»<sup>12</sup>(sic).*

v) El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga (sala de decisión penal) confirmó la sentencia anterior, a través de fallo de 13 de marzo de 2015<sup>13</sup>, a instancia de la apelación que formularon únicamente los uniformados de la Policía Nacional condenados por estos hechos a más de 43 años de prisión, esto es, los entonces intendente John Miller Hernández Vélez y agente Carlos Humberto Rojas Cobaleda (conductor del vehículo de la Policía Nacional en el que transportaron las víctimas).

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

**3.6 Debido proceso en el procedimiento disciplinario.** Los artículos 29 de la Constitución Política, 6 de la Ley 734 de 2002 y 6 de la Ley 1015 de 2006 establecen la garantía del debido proceso, que comprende un conjunto de principios materiales y formales de obligatoria observancia 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 todos los trámites de naturaleza disciplinaria, los respectivos funcionarios deberán acatar 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>14</sup>:

<sup>12</sup> Folios 7 a 99 cuaderno de pruebas.

<sup>13</sup> Folios 7 a 124 cuaderno de pruebas.

<sup>14</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



- “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 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>15</sup>: *“(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de 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>16</sup>.

**3.7 Caso concreto relativo a los problemas jurídicos derivados de las causales de anulación invocadas en la apelación de la sentencia.** La Sala revocará la sentencia impugnada, en cuanto negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas al actor, por las siguientes razones:

**3.7.1 Ausencia de certeza de los hechos constitutivos de falta disciplinaria atribuidos al actor, que motivaron la sanción, y de su responsabilidad.**

Acerca de la apreciación de las pruebas y de los presupuestos para sancionar, la Ley 734 de 2002 preceptúa: *«Artículo 140. Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. En toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta»; «Artículo 142. PRUEBA PARA SANCIONAR. No se podrá*

---

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>15</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.

<sup>16</sup> Sentencia T-429 de 2014, M. P. Andrés Mutis Vanegas.



***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»*** (se destaca).

Como ya se anotó, la Policía Nacional destituyó e inhabilitó por 20 años al demandante por homicidio y tentativa de homicidio, dada su participación en hechos ocurridos el 2 de junio de 2011, a las dos de la madrugada, aproximadamente, cuando, según la institución, abandonó sus funciones de auxiliar de información asignado al CAI Santa Ana de Cartago (Valle) y subió al vehículo oficial tipo «panel» (de siglas 30-0168), que provenía del comando de policía de ese municipio, conducido por el agente Carlos Humberto Rojas Cobaleda, al mando del intendente John Miller Hernández Vélez; en la parte posterior del automotor traían como retenidos a los jóvenes Víctor Andrés Ibarra Isaza (mayor de edad) y Cristian Camilo Chaverra Arias (menor de edad, de 17 años), quienes habían sido conducidos momentos antes a dicho comando, por haberlos sorprendidos con cuatro sillas de plástico, marca Rimax, hurtadas en una vivienda del barrio. Según la demandada, el accionante abordó el vehículo en dicho CAI y todos continuaron la marcha por la vía Cartago – Ansermanuevo hasta llegar al puente Anacaro sobre el Río Cauca, donde contribuyó a amarrar de manos y pies al menor de edad y luego lanzarlo a esas aguas y después arrojaron al otro joven.

Según la investigación disciplinaria, el menor sobreviviente logró desatarse, nadar hasta la orilla y salvar su vida, mientras que *«el cuerpo sin vida del joven IBARRA ISAZA fue hallado el día 08.06.2011 en el municipio de Anserma Caldas, más exactamente en la vereda Colombia en el m 41 puente Alejandría en las aguas del Río Cauca»* (f. 22).

Al examinar el expediente administrativo, encuentra esta Corporación que la única prueba directa en la que se apoyó la Policía Nacional para destituir e inhabilitar al actor fue la versión del menor, víctima de tentativa de homicidio, Cristian Camilo Chaverra Arias.

Así, en el acto sancionatorio de primera instancia, el jefe de la oficina de control interno disciplinario del departamento de Policía del Valle del Cauca afirmó que *«en el plenario desde el folio 101 hasta el 239 obran diligencias adelantadas por los servidores judiciales adscritos a la Sijin Valle, mediante las cuales establecieron la identidad del aquí encartado como el responsable de los hechos materia de investigación, luego de realizar un reconocimiento fotográfico con el menor **CRISTIAN CAMILO CHAVERRA ARIAS**, quien en*



la mencionada diligencia identificó al señor al señor **CAMILO SANCHEZ RAMIREZ** como aquel que “... se montó en la panel en el CAI que queda por la salida a Anserma Nuevo y también participó cuando nos amarraron y nos lanzaron al Cauca» (sic) [negrilla del original] (f. 36). Y agrega: «De acuerdo a lo anterior podemos concluir entonces que el señor **JUAN SANCHEZ** para el día de los hechos oficiaba como Auxiliar de información del CAI Santa Ana, se despoja de esa responsabilidad en el momento se embarca en el vehículo policial que pasaba por él, es decir la panel de siglas 30-0168 conducida por el señor Agente **ROJAS COBALEDA** y liderado por el Intendente **HERNANDEZ VELEZ**, fue quien sujetó a una banca del vehículo con sus esposas a una de las víctimas, consecuentemente y al llegar al puente Anacaro, participa para amarrar de manos y pies hacia atrás al adolescente **CRISTIAN CHAVERRA**, procediendo posteriormente a lanzarlo desde la baranda del puente a las aguas del río Cauca, a la postre hace lo mismo con el señor **VICTOR IBARRA ISAZA** produciéndose el resultado fatídica ya ilustrado» (sic) [negrilla del original] (f. 38).

El inspector delegado de la región 4 de la Policía Nacional, al confirmar el acto que impuso la destitución al actor, no realizó un examen crítico de la decisión, sino que se limitó a expresar que «No encuentra esta Delegada tampoco error en la valoración de la prueba, en donde la defensa técnica critica el testimonio de **CRISTIAN CAMILO CHAVERRA ARIAS**, pues la misma no se debe analizar de manera individual sino en su conjunto y bajo las reglas de la sana crítica [...]. La inferencia que la defensa hace del relato del joven **CRISTIAN CAMILO** es muy subjetiva y se aparta del resto del compendio probatorio, pues cómo suponer que no es cierto que los institucionales investigados no quería atentar contra la vida de éste y que es una invención del joven, cuando aun descartando que hubiese si no amarrado de pies y manos, se tiene que es transportado hasta un paraje solitario y lanzado al río, donde después de que logra salir de las aguas y es avizorado por los encartados, le realizan disparos» (sic) [f. 67].

De conformidad con las evidencias que reposan en el expediente, no se discute que los mencionados jóvenes fueron lanzados a aguas del Río Cauca por uniformados de la Policía la tenebrosa noche del 1° de junio de 2011 para amanecer el 2 siguiente, y que uno de ellos murió ahogado, en tanto que el otro sobrevivió para contar los atroces sucesos.

Lo que no se demostró, en grado de certeza, fue que el aquí demandante hubiera participado, de alguna forma, en esos inhumanos acontecimientos. Las demás pruebas obrantes indican que no intervino, como se precisa a continuación:



1) Uno de los supuestos de hecho medulares o determinantes, que las partes no discuten, es que, la noche de los macabros sucesos, el demandante, por orden superior, tenía asignado como *«puesto fijo»* o inamovible de servicio permanecer en el aludido CAI Santa Ana, ubicado en la vía que del comando de policía Cartago conduce a Ansermanuevo, en turno de las 8 de la noche del 1° de junio de 2011 hasta las 7 de la mañana del día siguiente, y así lo hizo en rigor. No se ausentó de su puesto de facción.

2) Respecto del aludido turno de trabajo asignado al demandante, en el acto sancionatorio de primera instancia, la Policía Nacional reconoce que *«De los documentos incorporados al oficio anterior se pudo establecer mediante copia de la minuta de servicios y guardia del CAI Santa Ana obrantes en los folios 71 y 79, que efectivamente el investigado para el 01 de julio de 2011 se encontraba adscrito a la reacción, en comisión en el CAI Santa Ana y le correspondió realizar primer turno como auxiliar de información de ese centro de acción inmediata, desde las 22:00 horas hasta las 07:00 horas del día 02 de junio de 2011»* (f. 34, c. ppal.).

3) Por su parte, el menor Cristian Camilo Chaverra Arias (sobreviviente), aseguró, en principio, en *«las diligencias adelantadas por los servidores judiciales adscritos a la Sijin Valle»*, que el uniformado Juan Camilo Sánchez Ramírez, aquí demandante, *«también participó cuando nos amarraron y nos lanzaron al Cauca»* (sic) [negrilla del original] (f. 36), sin embargo, posteriormente dijo otra cosa en declaración de 27 de octubre de 2011, ante la Policía Nacional y en presencia del defensor de familia durante la investigación disciplinaria, puesto que a la pregunta: *«Describa las características de la persona que posiblemente lo amarró y posteriormente lo arrojara al río CONTESTÓ: no reconocí en ese momento quién era el policía que me estaba amarrando ya que no había luna, ni luz, era muy oscuro»* (sic) [f. 45]. Para el derecho, la lógica y la razón jurídica esta sola contradicción del testigo despoja, de tajo, de credibilidad o certeza la primera versión, que fue la que, de manera preponderante, tuvo en cuenta la Policía Nacional para estructurar la responsabilidad y sancionar al actor con destitución e inhabilidad por 20 años (f. 36).

4) A instancia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago (Valle del Cauca), con oficio de 20 de enero de 2016, aportó a este proceso judicial copia del fallo de 7 de abril de 2014, en el cual se condenó a 43 años de prisión por estos mismos hechos a los policiales John Miller Hernández Vélez y Carlos Humberto Rojas Cobaleda,



como responsables del homicidio del joven Víctor Andrés Ibarra Isaza y de tentativa de homicidio respecto del menor Cristian Camilo Chaverra Arias, y en la misma sentencia se decidió «**ABSOLVER** de todos los cargos a los señores **JUAN CAMILO SÁNCHEZ RAMÍREZ** y [...], conforme a las conductas punibles endilgadas en la formulación de acusación y que correspondían al “**HOMICIDIO AGRAVADO**” en concurso con el “**HOMICIDIO AGRAVADO**” en el grado de la **TENTATIVA**, donde perdiera la vida el señor Víctor Andrés Ibarra Isaza y resultara lesionado el menor Cristian Camilo Chaverra Arias»<sup>17</sup> (sic) [ff. 2 a 97, cuaderno de pruebas].

Concluyó el juez penal que «**Juan Camilo Sánchez Ramírez**, es el uniformado que esa noche del injusto prestaba su servicio como puesto fijo en el -CAI- “**SANTA ANA**” ubicado en la salida hacia Ansermanuevo, Valle y recuerda que en su turno a eso de la una y media de la madrugada llegó el subintendente **HERNÁNDEZ VÉLEZ** y su conductor **ROJAS COBALEDA** en una “panel”, e igual venía con el patrullero **ZULUAGA GONZÁLEZ**, en quienes nada extraño notó, pues incluso ese día llovía y la patrulla motorizada se escampaba en el Estadero, y no se percató de la presencia de las personas detenidas en ese vehículo. Rememoremos que dicha versión coincide con la brindada por el señor subintendente **JHON MÍLLER HERNÁNDEZ VÉLEZ** y **CARLOS HUMBERTO ROJAS COBALEDA**, piloto del vehículo, cuando apuntan que evidentemente el señor **SÁNCHEZ RAMÍREZ**, nunca se movió de su puesto, se limitó simplemente a saludarlos. Que como estaba ejerciendo sus funciones de “puesto fijo”, no se podía mover del lugar, so pena de ser objeto de sanciones graves. Que le estaba vedado abandonar su lugar de labores y eso fue lo que hizo» (sic) [ff. 76 y 77, cuaderno de pruebas].

Con fundamento en la apreciación racional de las pruebas, el mismo Juzgado Penal de Circuito también determinó en la sentencia que «[...] a los servidores públicos, **JUAN CAMILO SÁNCHEZ** y **WILFRAN OTERO VELASCO**, no se les pudo demostrar ninguna participación dolosa en la ilicitud que desarrollaron sus homólogos. La vinculación con el caso, fue solamente porque el testigo-menor-ofendido los identificó fotográficamente, porque los detectó en sus lugares de trabajo, como fue la Guardia del Comando de Policía Cartago y el -CAI- “**Santana**”, donde se detuvo la patrulla a recoger a otros motorizados [...]», por tal razón, determinó que «[...] es prudente finiquitar el llamado y vinculación que les hiciera el ente acusador [...] al no poderseles derrumbar esa presunción de inocencia, porque al parecer no estuvieron en el teatro de los acontecimientos, existiendo insalvables dudas que los favorecen, siendo

<sup>17</sup> Folios 7 a 99 cuaderno de pruebas.



*procedente dictar en su favor una sentencia de carácter ABSOLUTORIA [...]»*  
(f. 78, cuaderno de pruebas).

La anterior providencia fue confirmada mediante providencia de 13 de marzo de 2015, por la sala penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga, con ocasión del recurso de apelación que formularon los condenados (ff. 11 a 124, cuaderno de pruebas).

En efecto, en el proceso penal se recaudaron pruebas que demuestran que el aquí demandante no tuvo injerencia alguna en los hechos por los cuales resultó destituido de la Policía Nacional, toda vez que permaneció esa noche en el puesto de trabajo asignado (CAI Santa Ana); no se ausentó durante el turno, ni se enteró de los hechos delictivos que desarrollaban otros de sus compañeros.

Lo anterior se corrobora con las siguientes evidencias recolectadas durante la investigación penal:

a) El testimonio del particular, señor Gersaín de Jesús Betancourt Ramírez, quien laboraba en una caseta al frente del CAI Santa Ana, como vigilante de una planta de concretos, y aseguró que *«desde su lugar de trabajo se podía ver el -CAI- y ese día como a eso de las 10:00 p.m. pasó a saludar a JUAN CAMILO que recibía el turno y ese día brisaba, él estaba solo y [...] nunca se retiró de su lugar de trabajo»* (f. 46, cuaderno de pruebas).

b) La versión del patrullero de la Policía Yonathan Humberto Ramírez Vanegas, quien para la noche de los sucesos se desempeñaba como *«radio operador urbano 1-2-3»* en turno de 10 de la noche a 7 de la mañana, y afirmó que *«Por las cámaras veía a SÁNCHEZ RAMÍREZ en el -CAI- “Santana, e incluso se reportaba contantemente y [...] lo monitoreaba»* (f. 45, cuaderno de pruebas).

c) La manifestación del intendente John Miller Hernández Vélez (condenado por estos hechos a 43 años de prisión), uniformado de mayor rango entre los implicados, quien, para obtener beneficios legales, reconoció ante la Fiscalía General de la Nación su participación en los delitos de homicidio y tentativa de homicidio de los jóvenes en cuestión y aseveró que *«El patrullero JUAN CAMILO SÁNCHEZ, no tuvo ninguna participación directa ni indirecta, [...] porque él no se podía mover de la guardia»* (f. 35, cuaderno de pruebas); que, además, esa noche pasó por el CAI Santa Ana en el vehículo de la policía que traía los dos muchachos retenidos, pero no estacionaron ahí, sino que, por un momento, *«la patrulla se parqueó como a 8 metros y esa noche lloviznaba»* (f.



45, cuaderno de pruebas) y agrega que «*JUAN CAMILO, desde la distancia no podía saber, ni oír de qué se hablaba*» (f. 35, cuaderno de pruebas).

d) La afirmación del otro condenado por la justicia a la misma pena de prisión de 43 años, agente Carlos Humberto Rojas Cobaleda, quien el día de los acontecimientos conducía el vehículo de la Policía Nacional en el que trasladaron a los jóvenes retenidos hasta el puente Anacaro del Río Cauca, donde los lanzaron a las aguas, que, en lo pertinente, expresó que «*llevaba manejando el vehículo hacía 3 meses y al mando del subintendente HERNANDEZ 20 días [...] el carro que conducía en la parte de atrás es cerrada y tiene una rejilla y por la noche, quien viene atrás, no se puede ver absolutamente nada [...] se dio la orden primero para desplazarnos para revisar [el] –CAI– “SANTANA” que estaba a cargo del Pt. CAMILO SÁNCHEZ RAMÍREZ y allí estaba otra patrulla motorizada con 2 uniformados guarneciéndose de la lluvia, porque previamente los había llamado el teniente HERNÁNDEZ. Que Sánchez Ramírez, nunca se acercó al vehículo, menos habló con él [...] el patrullero CAMILO SÁNCHEZ nunca se subió al vehículo y no sabía qué iba a pasar [...] ahí en el -CAI- se estacionó al frente y el señor SÁNCHEZ RAMÍREZ que estaba en servicio simplemente nos atendió y nunca se movió de ahí sentado, porque simplemente no podía moverse porque estaba de Comandante*» (sic) [negrilla de la Sala] (ff. 40 y 41, cuaderno de pruebas).

Las anteriores versiones resultan plenamente congruentes con la del demandante, rendida también en el proceso penal, que en el fallo absolutorio se destacó que «*ese 1 de junio del suceso, trabajó desde las 10:00 p. m., hasta las 07:00 am.[...] Que en el -CAI- estaba de puesto fijo, es decir, no se podía mover, y ese día aciago efectivamente de ahí no se movió, porque estaba pendiente que le pasaran revista [...] a pesar que el Intendente MÍLLER tenía más rango, así fuera una orden directa, no se podía mover de su lugar de trabajo como “puesto fijo” porque cometería una ilicitud y esa orden no es de cumplimiento*» (sic) [ff. 43 y 44, cuaderno de pruebas].

En sana hermenéutica jurídica, esta realidad material y procesal no se debe desconocer en el ámbito disciplinario, por ser útil para el esclarecimiento de los hechos. En estas circunstancias, resulta imperioso aplicar el mandato del legislador, en sentido de que «*La finalidad del proceso 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*» (se destaca) [artículo 5, Ley 1015 de 2006].



No desconoce la Sala que las investigaciones penal y disciplinaria son diferentes<sup>18</sup>, no obstante, en este particular asunto, la justicia penal de Cartago demostró que el señor Juan Camilo Sánchez Ramírez no intervino, de ninguna manera, en los delitos cometidos por los uniformados de la Policía Nacional Carlos Humberto Rojas Cobaleda y John Miller Hernández Vélez de homicidio del joven Víctor Andrés Ibarra Isaza (mayor de edad) y tentativa de homicidio respecto de Cristian Camilo Chaverra Arias (menor de edad, de 17 años), que constituyeron, a la vez, el único reproche disciplinario que motivó la destitución e inhabilidad impuestas al actor (y a los demás uniformados) por la Policía Nacional en los actos administrativos acusados.

Durante la investigación disciplinaria no se recaudaron pruebas que demostraran lo contrario de lo que evidenciaban las obtenidas en el proceso penal y tampoco se atribuyó al actor ninguna otra conducta constitutiva de incumplimiento de su deber funcional que fuera diferente a la de los delitos de homicidio y tentativa de homicidio por los cuales resultó sancionado por la Policía Nacional, pese que el artículo 34 de la Ley 1015 de 2006 establece como falta gravísima, entre otras, «27. *Ausentarse del lugar de facción o sitio donde preste su servicio sin permiso o causa justificada*», en gracia de discusión.

En esa medida, si en materia penal los supuestos de hecho atribuidos al aquí accionante no resultaron verídicos, como, en efecto, lo evidenciaron con mayor rigor las autoridades de esa jurisdicción, no resulta dable atribuir responsabilidad disciplinaria al actor, por más que tales investigaciones tengan naturaleza jurídica diferente y persigan fines distintos, puesto que la verdad material resulta ser una sola y el respeto a la dignidad humana, como principio fundante del Estado social de derecho consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política, obliga por igual, en el marco de la potestad sancionatoria del Estado, tanto a las autoridades penales<sup>19</sup> como a las administrativas<sup>20</sup>.

Es sabido que, en el escenario del servicio público, una misma conducta ilegal puede dar lugar a responsabilidades de carácter penal, disciplinario y fiscal del

<sup>18</sup> La Corte Constitucional, en sentencia C-720 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández dijo que «[...] mientras en el proceso penal el legislador prevé distintos bienes jurídicos objeto de protección, en el disciplinario el único bien jurídico protegido está representado por la buena marcha de la administración, su eficiencia, su buen nombre, la moralidad pública, como también la eficacia y la honradez de la administración pública; además, mientras en el proceso penal la pena tiene una función de prevención general y especial, de retribución justa, de reinserción social y de protección al condenado, en el proceso disciplinario la sanción tiene una función preventiva y correctiva para garantizar la efectividad de los principios y fines que se deben observar en el ejercicio de la función pública [...].»

<sup>19</sup> Ley 599 de 2000 (Código Penal): «ARTÍCULO 1o. DIGNIDAD HUMANA. El derecho penal tendrá como fundamento el respeto a la dignidad humana.»

<sup>20</sup> Ley 1015 de 2006: «ARTÍCULO 15. RECONOCIMIENTO DE LA DIGNIDAD HUMANA. Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.»



funcionario, pero si aquella no existió, ninguna de estas podrá surgir.

Los mismos hechos no pueden ser falsos para la justicia penal y verdaderos para la disciplinaria, como lo sugiere, de manera errada, la Policía Nacional, al sustentar en la decisión de segunda instancia, en forma plana, que «*la investigación disciplinaria y penal son totalmente autónomas [...] y bien puede el funcionario resultar absuelto en una y sancionado en la otra*» (f. 66). No se desconoce que, según el artículo 2 de Ley 1015 de 2002, «*La acción disciplinaria es autónoma e independiente de las acciones judiciales o administrativas*», pero si la falta (eventualmente constitutiva de delito) no ocurrió o no la protagonizó de algún modo el disciplinado, no genera ningún tipo de responsabilidad para él.

Dicho de otro modo, el presupuesto inexorable para que emerjan los diferentes tipos de responsabilidad (penal, disciplinaria o fiscal) del servidor estatal es que exista o haya cometido la conducta reprochada; de ahí que el artículo 142 del Código Disciplinario Único dispone, como presupuesto supremo y categórico, que «***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***» (se destaca), como sucede en el asunto *sub examine*, donde no se demostró la participación del señor Sánchez Ramírez en los delitos de homicidio y tentativa de homicidio, que se le imputaron y sancionaron a modo de faltas disciplinarias.

El hecho de que «*La acción disciplinaria [sea] autónoma e independiente de las acciones judiciales o administrativas*», no implica, en modo alguno, que en este caso se admitan como ciertos los delitos que la justicia penal demostró que el demandante no cometió, sobre los cuales también se edificó la falta. Ha reiterado la Corte Constitucional que «*[...] si los hechos que constituyen una infracción administrativa no están debidamente probados en el expediente, o no conducen a un grado de certeza que permita concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría o participación en la conducta antijurídica [...]*»<sup>21</sup>.

Además, en el presente caso, llama la atención que, tal como consta en el fallo penal que absolvió al actor de responsabilidad penal, en esa jurisdicción, el representante de la Fiscalía General de la Nación, ante la ausencia de pruebas que comprometieran al aquí actor como autor o partícipe de los delitos, solicitó de la Juez Segunda Penal del Circuito de Cartago que dictara «*Para los señores*

<sup>21</sup> Sentencia C 495 de 22 de octubre de 2019, M. P. Alejandro Linares Cantillo.



*JUAN CAMILO SÁNCHEZ y [...] sentencia de carácter absolutorio» (f. 52, cuaderno de pruebas) y lo propio pidió el representante del Ministerio Público de la misma funcionaria, al expresar: «Ya en lo que toca con las pruebas directas de cargos, como la del menor-ofendido, aquel narró lo por él vivido y corroboró un reconocimiento fotográfico de los que participaron en el injusto. Que JUAN CAMILO SÁNCHEZ RAMÍREZ, no participó de la ilicitud, porque nunca se subió a la “panel” porque estaba de puesto fijo y no podía hacerlo y entonces existió una confusión de Cristian Camilo cuando lo reconociera y por eso el Intendente HERNÁNDEZ VÉLEZ, lo saca adelante. Que JUAN CAMILO debe ser absuelto no por duda, sino por inocente» (f. 54, cuaderno de pruebas), posturas que a la postre la juez compartió, aun cuando de modo diferente, al sostener en la sentencia de 7 de octubre de 2014 que «Según lo analizado, es prudente finiquitar el llamado y vinculación que les hiciera el ente acusador a los señores JUAN CAMILO SÁNCHEZ RAMÍREZ y [...] al no poderseles derrumbar esa presunción de inocencia, porque al parecer no estuvieron en el teatro de los acontecimientos, existiendo insalvables dudas que los favorecen, siendo procedente dictar en su favor una sentencia de carácter ABSOLUTORIO, como efectivamente se realizará en la parte resolutoria, pero no por su absoluta inocencia, sino por el manto de duda que se cierne sobre ellos» (f. 78, cuaderno de pruebas). En gracia de discusión, esa duda no se disolvió contra el actor en el procedimiento disciplinario, en el que la investigación de los hechos resultó precaria, no así en el proceso penal.*

Esta realidad material no se debe desconocer en materia disciplinaria. Precisamente, el artículo 129 del CDU dictamina que «*El funcionario **buscará la verdad real**. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad*».

Como ya se anotó, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en condición de fallador de primera instancia en la presente causa, a través de oficio de 20 de enero de 2016 (f. 2), solicitó del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago (Valle del Cauca) copia del fallo de 7 de abril de 2014 en el cual se condenó a 43 años de prisión por estos mismos hechos a los policiales John Miller Hernández Vélez y Carlos Humberto Rojas Cobaleda, y se decidió «*ABSOLVER de todos los cargos a los señores **JUAN CAMILO SÁNCHEZ RAMÍREZ** y [...], conforme a las conductas punibles endilgadas en la formulación de acusación y que correspondían al “HOMICIDIO AGRAVADO” en concurso con el “HOMICIDIO AGRAVADO” en el grado de*



la TENTATIVA, donde perdiera la vida el señor Víctor Andrés Ibarra Isaza y resultara lesionado el menor Cristian Camilo Chaverra Arias»<sup>22</sup> (sic); y de la providencia de 13 de marzo de 2015, con la que la sala penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga lo confirmó, con ocasión de la apelación de los condenados. Estas providencias reposan en los folios 1 a 123 del cuaderno de pruebas del presente proceso.

Si bien dichas decisiones judiciales fueron posteriores a los actos administrativos aquí demandados, nada impedía que el Tribunal las evaluara en esta controversia, puesto que se supone que para eso las decretó en la audiencia inicial (a instancia del demandante), celebrada el 13 de diciembre de 2015 (ver acápite de pruebas «SOLICITADAS POR LA PARTE DEMANDANTE (numeral 5)» (f. 266)<sup>23</sup> y fueron adosadas al plenario, se itera.

Pese a que el artículo 187 de CPACA preceptúa que «La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un [...] un análisis crítico de las pruebas», evidencia la Sala que el *a quo* no practicó ningún examen cualitativo a tales providencias judiciales, sino que se limitó expresar en el fallo aquí apelado que «[...] es claro que no puede confundirse la finalidad de cada proceso estos es disciplinario y el proceso penal, último mediante el cual, en sentencia No 122 de 7 de octubre de 2014 proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago absolvió al aquí demandante “pero no por su absoluta inocencia sino por el manto de dudas que cierne”, pues ambos tipos de procesos son independiente, y las actuaciones procesales y/o sustanciales no interfieren la una de la otra como tampoco afectan el principio non bis in ídem» (sic) [f. 334]. En este asunto, no se ha confundido la finalidad de cada proceso; la prueba es que se tramitaron de modo independiente y por autoridades diferentes a partir de los mismos hechos delictivos, pero lo cierto es que, respecto del demandante, no resultaron demostrados en ningunos de los dos escenarios (penal y disciplinario).

Con lo anterior, se prolongó la injusticia contra el demandante, que es lo que el juez debe evitar, mediante la aplicación prevalente del derecho sustancial, para alcanzar la aproximación a la verdad y, por esa vía, lograr la justicia material, como lo ordena el artículo 228 de la Constitución Política<sup>24</sup>, en armonía con el mandato del artículo 103 de CPACA, según el cual «Los procesos que se

<sup>22</sup> Folios 7 a 99 cuaderno de pruebas.

<sup>23</sup> Se pidieron del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Cartago con oficio de 13 de enero de 2016 del secretario (ver folio 274 del cuaderno principal)

<sup>24</sup> «La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial» (se destaca).



*adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico».*

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que *«El Juez que reclama el pueblo colombiano a través de su Carta Política ha sido encomendado con dos tareas imperiosas: (i) la obtención del derecho sustancial y (ii) la búsqueda de la verdad. Estos dos mandatos, a su vez, constituyen el ideal de la justicia material. [...] Bajo los principios de la nueva Constitución se considera que la justicia se logra precisamente mediante la aplicación de la ley sustancial. Ahora bien, “no se puede perder de vista que una sentencia justa solo se alcanza si el juez parte de una base de conocimiento que pueda considerarse, en cierta medida, verdadera, lo que le impone la obligación de hallar el equilibrio perfecto entre la búsqueda del valor de la verdad y la efectividad del derecho material”.* De esta manera, aunque no sea posible ontológicamente establecer un acuerdo sobre qué es la verdad y si esta es siquiera alcanzable, jurídicamente **“la aproximación a la verdad es un fin, un principio y un derecho constitucional que se impone a las autoridades y a los particulares”**. Así las cosas, el marco filosófico de la Constitución Política de 1991 convoca y empodera a los jueces de la República como los primeros llamados a ejercer una función directiva del proceso, tendiente a materializar un orden justo que se soporte en decisiones que consulten la realidad y permitan la vigencia del derecho sustancial, y con ello la realización de la justicia material» (negrilla de la Sala) [sentencia SU-768 de 2014].

Por tales razones, los actos cuestionados están viciados de nulidad por indebida apreciación de las pruebas por parte de la Policía Nacional y del *a quo* en el fallo apelado.

Sin más disquisiciones sobre el particular y a partir de una sana hermenéutica jurídica, la Sala arriba a la convicción de que las decisiones administrativas demandadas se deben anular al haberse desvirtuado la presunción de legalidad que las amparaba, conforme a la motivación; por consiguiente, se revocará, de manera parcial<sup>25</sup>, el fallo apelado en cuanto negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas al actor y se ordenará el restablecimiento del derecho.

---

<sup>25</sup> Se mantiene la decisión mediante la cual el Tribunal se inhibió de ejercer control de legalidad del acto de ejecución de la sanción, contenido en la Resolución 3979 de 11 de octubre de 2013, por no ser un acto enjuiciable.



### 3.8 Restablecimiento del derecho.

**3.8.1 Reintegro al empleo.** A título de restablecimiento del derecho<sup>26</sup>, se ordenará a la demandada que reintegre al actor al cargo de que desempeñaba en el momento que fue ejecutada la destitución (patrullero)<sup>27</sup>, le pague, en forma indexada, los salarios y prestaciones (incluida la prima de orden público, si era el caso) y efectúe los aportes a la seguridad y a vivienda militar, correspondientes a ese grado, desde la fecha en que fue retirado del servicio hasta cuando se haga efectiva la restitución al empleo. Para todos los efectos legales, se entenderá que no existió solución de continuidad en la prestación del servicio.

No se ordenará descontar de la condena emolumentos que haya recibido el accionante con ocasión de otras relaciones laborales o contractuales con el Estado durante el lapso que duró la destitución, comoquiera que estaba inhabilitado para ejercerlas por veinte (20) años, contados a partir del 11 de octubre de 2013 (cuando se ejecutó la sanción) y vencía los mismos día y mes de 2033.

Tampoco resulta dable limitar el pago al rango de entre seis (6) y veinticuatro (24) meses de salarios como restablecimiento del derecho, toda vez que los supuestos de hecho y derecho de la nulidad de los actos de despido injusto de los servidores estatales nombrados en provisionalidad en cargos de carrera (para quienes, por jurisprudencia<sup>28</sup>, se aplica) no se asemejan, de ninguna manera, a las condiciones materiales y jurídicas laborales del demandante, como integrante uniformado de la Policía Nacional, respecto de lo cual la Corte Constitucional ha sostenido que *«debido a la importancia de su misión institucional y a que, para su correcto funcionamiento, se hace necesario el*

<sup>26</sup> Así lo determinó la sala plena de lo contencioso-administrativo en sentencia de unificación de 9 de agosto de 2022, al decidir un recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia: *«Los derechos que se reconocen en estos casos y que se concretan en el pago del conjunto de salarios y prestaciones generadas con ocasión de la prestación del servicio, se disponen en calidad de restablecimiento del derecho».*

Por su parte, la Corte Constitucional también ha sostenido que *«La esencia del restablecimiento del derecho es retrotraer las cosas a su estado inicial, luego de hacer cesar los efectos jurídicos del acto administrativo que lesionó los derechos del ciudadano. Es por esa razón que ese tipo de condenas están dirigidas a reintegrar al funcionario al cargo que venía desempeñando y al pago de los salarios y las prestaciones dejados de percibir, creando una ficción jurídica de que aquel nunca fue retirado del servicio. Bajo ese entendido, no puede concluirse que las sumas que se ordenan a título de restablecimiento del derecho, que en todo caso se reconocen indexadas, tengan además un carácter indemnizatorio, porque se estaría desnaturalizando la finalidad de la decisión de restablecimiento. De ahí la diferencia con la acción de reparación directa, la cual supone el resarcimiento de los daños causados al empleado que fue desvinculado, lo que quiere decir que, una cosa es la condena por restablecimiento del derecho en donde las sumas reconocidas serán a título de salarios y prestaciones dejados de percibir y otras distinta la que corresponda a los daños y perjuicios causados por el acto ilegal de la desvinculación»* (sentencia SU-354 de 2017).

<sup>27</sup> Folio 71. Los ascensos no son automáticos.

<sup>28</sup> Según sentencias SU-53 y 54 de 2015 y SU-354 de 2017 de la Corte Constitucional.



*seguimiento de códigos jerárquicos, disciplinarios y éticos estrictos, la Policía Nacional cuenta con un régimen de carrera, prestacional y disciplinario especial [...]» ( se destaca) [sentencia SU-53 de 2015]. Además, la misma Corte se abstuvo de aplicar el aludido tope de salarios frente un empleado de carrera administrativa (no especial), que fue ilegalmente retirado, al precisar que «Esta última subregla no será acogida en esta oportunidad, en tanto para este caso el cargo que desempeñaba el demandante, según lo concluyó el Consejo de Estado en la sentencia que se ataca y que no fue objeto de debate según se explicó previamente, era un verdadero cargo de carrera lo que hacía que su nombramiento en provisionalidad fuera contrario a la Constitución» (sentencia SU-354 de 2017).*

Por otro lado, las sumas que deba pagar el ente accionado se actualizarán de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determinará al multiplicar el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de la causación de la prestación). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh \cdot \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Respecto de las obligaciones de tracto sucesivo, dicha fórmula se debe aplicar mes por mes, conforme el índice inicial vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

**3.8.2 Perjuicios morales y lucro cesante.** Acerca de los primeros, no se ordenará su reconocimiento y pago por cuanto las pruebas aportadas no resultan suficientes para demostrarlos. También se echan de menos documentos que acrediten los gastos por concepto de honorarios profesionales pagados por la defensa técnica durante la investigación disciplinaria y el proceso judicial, reclamados por el actor.

**3.8.3 Eliminación de antecedentes disciplinarios.** La Policía Nacional deberá eliminar de sus registros la anotación de la sanción disciplinaria impuesta al demandante, y solicitará lo propio, de manera inmediata, de la Procuraduría General de la Nación, para cuyo efecto le anexará copia de esta providencia, de conformidad con la motivación.

Se negarán las restantes súplicas de la demanda.



### 3.9 Otros aspectos procesales.

**3.9.1 Condena en costas.** Respecto de tal condena, que incluye las agencias en derecho que correspondan a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, se pronunció esta Corporación, en sentencia de 1.º de diciembre de 2016<sup>29</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». 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).

<sup>29</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, actor, Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).



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.

En tales circunstancias, la Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, pero para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues la imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe; por tanto, al no comprobarse tal proceder de la parte demandada, no se condenará en costas.

**3.9.2 Reconocimiento de personería.** En vista de la sustitución del poder visible en el índice 13 de la herramienta electrónica para la gestión judicial denominada Samai de esta Corporación, se reconocerá personería a la nueva mandataria del demandante.

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, de manera parcial, la sentencia de 25 de septiembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el señor Juan Camilo Sánchez Ramírez contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional y lo condenó en costas, conforme a la motivación; en su lugar:

1.1 Declárase la nulidad parcial de las decisiones de primera instancia de 19 de diciembre de 2012, expedida por la oficina de control disciplinario interno del departamento de policía del Valle del Cauca, y de segundo grado de 4 de marzo de 2013, emitida por el inspector delegado de la región 4 de la Policía Nacional, en cuanto sancionaron al señor Juan Camilo Sánchez Ramírez con destitución del cargo de patrullero e inhabilidad general por el término de veinte (20) años para ejercer empleos públicos, de acuerdo con la motivación del presente fallo.



1.2 A título de restablecimiento del derecho, condénase a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional a reintegrar al señor Juan Camilo Sánchez Ramírez, identificado con cédula de ciudadanía 8.029.471, al cargo de patrullero; pagar, en forma indexada, los salarios y prestaciones que dejó de devengar y efectuar los aportes a la seguridad y a vivienda militar, correspondientes a ese grado, desde la fecha en que fue retirado del servicio hasta cuando se haga efectiva la restitución al empleo. Declárase, para todos los efectos legales, que no existió solución de continuidad en la prestación del servicio del demandante.

1.3 La Policía Nacional eliminará de sus registros la anotación de la sanción disciplinaria impuesta al demandante y solicitará lo propio, de manera inmediata, de la Procuraduría General de la Nación, para cuyo efecto le anexará copia de esta providencia, de conformidad con la motivación.

1.4 Las sumas que deba pagar el ente accionado se actualizarán de acuerdo con la fórmula según la cual el valor presente (R) se determinará al multiplicar el valor histórico (Rh) por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de la sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha de la causación de la prestación). La fórmula que debe aplicar la entidad demandada es la siguiente:

$$R = Rh \cdot \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

1.5 La entidad demandada deberá dar cumplimiento al presente fallo en los términos del artículo 192 del CPACA.

1.6 Niéganse las demás súplicas de la demanda

2. Sin condena en costas.

3. Reconócese personería como nueva mandataria del demandante a la profesional del derecho Diana Carolina Zambrano Andrade, identificada con cédula de ciudadanía 1.130.591.380 y tarjeta profesional de abogada 180.771 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos de la sustitución del poder visible en el índice 13 de la herramienta electrónica para la gestión judicial denominada Samai de esta Corporación.



Expediente: 76001-23-33-000-2014-00504-01 (1667-2022)  
Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de  
Juan Camilo Sánchez Ramírez contra la Nación – Ministerio de  
Defensa Nacional – Policía Nacional

4. 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.

Firmada electrónicamente  
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Firmada electrónicamente  
JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmada electrónicamente  
CÉSAR PALOMINO CORTÉS