



2

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

2
OK

Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., quince (15) de junio de dos mil diecisiete (2017)

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente: 11001-03-25-000-2012-00367-00 (1420-2012)
Demandante: **Pablo Javier LLantén**
Demandado: Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional
Tema: Sanción disciplinaria de suspensión por ocho (8) meses e inhabilidad especial por el mismo término
Actuación: Sentencia (única instancia)

Agotado el trámite procesal de instancia y como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala se ocupa de dictar sentencia de mérito dentro del proceso del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

1.1 La acción (ff. 99 a 109). El señor Pablo Javier Llantén, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), demanda a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, para que se acojan las pretensiones que en apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones (ff. 104 y 105). Se declare la nulidad de los actos administrativos de 5 de septiembre de 2011, por medio de los cuales la oficina de control disciplinario interno del departamento de policía Valle sancionó con suspensión e inhabilidad especial para el ejercicio de cargos públicos por ocho (8) meses al actor como patrullero, y de 31 de octubre siguiente, dictado por la inspección delegada región de policía 4, que confirmó dicha decisión. Asimismo, de la Resolución 4656 de 15 de diciembre de 2011, mediante la cual la dirección general del organismo ejecutó la sanción impuesta.



Como consecuencia de lo anterior, condenar a la demandada a levantar la sanción y ordenar el reintegro del actor a la institución, reconocerle y cancelarle las sumas dejadas de percibir desde el retiro hasta el reintegro efectivo, como salarios, primas y demás emolumentos causados. Del mismo modo, declarar que no hubo solución de continuidad y dar cumplimiento al artículo 176 del CCA.

1.3 Hechos (ff. 99 a 104). Relata el demandante que como patrullero de la Policía Nacional se le adelantó investigación disciplinaria por supuestas agresiones contra el señor Dudley Tascón Sánchez, actuación dentro de la cual se vulneró el debido proceso, porque no existe prueba que demuestre su culpabilidad y, por el contrario, obran elementos que indican que no hubo ninguna situación diferente a la que se pudo haber generado durante el forcejeo con la intención de despojarlo de su arma de dotación.

Dice que lo anterior se sustenta en que los testimonios recaudados presentan incongruencias, y el dictamen médico legal no determina si el edema sufrido por el quejoso se produjo como consecuencia del golpe con un casco de motociclista, razón por la cual, en el evento de no acceder a la absolución, se pidió declarar la nulidad prevista en el artículo 144 de la Ley 734 de 2012 (CDU), la que no se declaró, pese a existir duda razonable, principio que resultaba aplicable por mandato del artículo 9 *ibidem*, junto con el criterio de imparcialidad que dispone decidir con fundamento en los hechos, en atención a los imperativos de orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas, en el marco de la investigación integral.

Expresa que, igualmente, se incurrió en «imparcialidad» en la búsqueda de la prueba y su legalidad, toda vez que a la actuación se aportaron unas constancias del hospital de Ginebra, cuando este certifica que no aparece registrado ningún ingreso del citado señor Tascón Sánchez, en particular, al existir declaraciones de los uniformados que dan cuenta de que hubo altercado, en el cual aquel pudo haberse lesionado.



1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. La parte demandante cita los artículos 2, 6, 25 y 29 de la Constitución Política, y 6, 9, 20, 92, 128, 129, 141 a 143 (numeral 3), 144, 146 y 147 del CDU. En aplicación del principio de economía¹ y para no repetirlo, el concepto de violación, junto con los cargos, se consignará en las consideraciones de esta sentencia.

II. TRÁMITE PROCESAL

2.1 Admisión de la demanda. Se dispuso mediante auto de 31 de octubre de 2012, en el que, además, la magistrada de ese entonces ordenó notificar personalmente al Ministerio de Defensa Nacional, al director de la Policía Nacional y al agente del Ministerio Público, así como fijar el negocio en lista por el término de 10 días, para los efectos previstos en el numeral 5 del artículo 207 del CCA. (ff. 134 y 135).

2.2 Contestación de la demanda (ff. 193 a 203). El apoderado del Ministerio de Defensa, Policía Nacional, se opuso a las pretensiones de la demanda y manifestó, frente a una eventual nulidad de los actos acusados, que se debe tener en cuenta la existencia del régimen de carrera establecido en el Decreto 1791 de 2000, en concreto, su artículo 17. Que dentro de la actuación disciplinaria se imputó el artículo 35 (numeral 2) de la Ley 1015 de 2006, esto es, agredir o someter a malos tratos al público, con fundamento en el ataque y lesiones que causó el investigado al quejoso, quien bajo la gravedad del juramento manifestó que aquel lo golpeó con el casco en la cabeza a la altura de la sien.

Afirma que esta declaración se soporta en los testimonios rendidos por los señores Luis Álvaro Hernández Bran, Juan Camilo Agredo Sánchez y del patrullero Jhon Jairo Pérez Soto, razón por la cual no existe la duda que plantea el accionante, quien no logró demostrar que dichas versiones fueran falsas o no correspondían a la verdad.

¹ Hoy conforme al artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), se impone la brevedad y precisión de las sentencias.



Precisa que el miembro de la Policía es un servidor normal, pero de condiciones excepcionales, porque no de otra manera puede ser garante de los derechos y libertades públicas, motivo por el cual no es concebible que asuma una conducta como la cuestionada, con la cual afectó el deber funcional que condujo a la sanción por desconocimiento del artículo 35 (numeral 2) de la Ley 1015 de 2006.

Recuerda que con cualquier medio probatorio puede demostrar la comisión de la falta y la responsabilidad del investigado, y que esta actuación se ajustó al principio de legalidad y de ninguna manera se actuó por capricho del despacho sino con fundamento en la Constitución Política y la ley.

Asegura que no se presentó desviación de poder, por cuanto al estudiar los actos atacados se evidencia que se hizo un análisis ponderado de las pruebas, de los cargos y las exculpaciones, de las alegaciones, de la calificación de la falta, de la culpabilidad y de los criterios para graduar la sanción. Que tampoco hubo falsa motivación, porque los hechos ocurrieron, la conducta está descrita como falta disciplinaria grave y la adecuación típica se ajusta a la realidad fáctica y jurídica, debidamente motivada.

Indica que la sanción se adecua al artículo 39 del régimen disciplinario para la Policía Nacional, habida cuenta que al ser una falta grave cometida con dolo deriva en suspensión e inhabilidad especial entre seis (6) y doce meses, y que se respetó el debido proceso.

Sostiene que al actor le corresponde la carga de la prueba para demostrar la inexactitud o falsedad de las decisiones acusadas y del acto de ejecución, conforme a los artículos 168 del CCA y 177 del Código de Procedimiento Civil, situación que no ocurrió.

Expresa que debe considerarse que la jurisdicción de lo contencioso-administrativo no es una tercera instancia para dirimir actuaciones disciplinarias,



por cuanto estas se encuentran en cabeza de la Procuraduría General de la Nación o de las oficinas de control disciplinario interno. Propone que se decreten las excepciones que se establezcan.

2.3 Período probatorio. Mediante auto de 24 de junio de 2013, se abrió el proceso a pruebas, y se ordenó las pedidas por el demandante (ff. 205 y 206).

2.4 Alegatos de conclusión. Con auto de 20 de marzo de 2013 (f. 221), se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y recibir concepto del Ministerio Público. Ante la impugnación del actor, por proveído de 15 de julio de 2014, se repuso la anterior decisión y se ordenó tal traslado a este (ff. 246 a 248).

2.4.1 Parte demandante (ff. 250 a 254). Reitera, a través de su defensora, algunos de los argumentos expuestos en el libelo introductorio.

2.4.2 Parte demandada (ff. 228 a 232). Esta, por conducto de su apoderado, insiste en varias razones de la contestación de demanda.

2.4.3 Ministerio Público. La procuradora tercera delegada ante esta Corporación estima que debe mantenerse la presunción de legalidad de los actos acusados. Dice que se plantea un litigio destinado a controvertir la valoración probatoria realizada por las instancias disciplinarias, en cuanto el demandante manifiesta que de los testimonios y un registro hospitalario se hicieron interpretaciones erradas, las cuales fueron advertidas en su oportunidad, sin que aquellas hubieren hecho lo que correspondía, como era ordenar otras pruebas para determinar la verdad de lo ocurrido (ff. 256 a 259).

Puntualiza que no se comparte esta crítica, por cuanto, al contrario, las presuntas contradicciones de los declarantes que conocieron de manera directa de los eventos son coincidentes en la descripción de los hechos y la forma en que se



agredió al quejoso. Que las versiones de los miembros de la Policía sí muestran algunas inconsistencias, hasta la tendencia a callar circunstancias.

Afirma que no existe duda que el accionante causó las lesiones al quejoso, que la hipótesis defensiva carece de consistencia, pues se basa en presuntas llamadas de la ciudadanía, sin registro ni identificación alguna. El cargo por el cual se le sancionó a aquel fue agredir o someter a malos tratos al público, lo que con el solo informe del hospital y la queja está probado, pero se aportaron declaraciones en las que se evidenció la autoría del patrullero Llantén.

Expresa que la estrategia del actor no puede prosperar por un asunto práctico, como lo es que si la interpretación del material probatorio fue equivocada, tendría que adjuntar elementos que logren cambiar el criterio en sede judicial, los cuales brillan por su ausencia. Los que aportó están orientados más a desvirtuar el cargo por el que no se le sancionó, esto es, el de manipular de manera imprudente el arma de dotación.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva de los numerales 1 y 13 del artículo 128 del CCA y lo dispuesto por la sección segunda del Consejo de Estado en autos de 4 de agosto de 2010² y 18 de mayo de 2011³, este último complementario del primero, esta Colegiatura es competente para conocer en única instancia de las controversias como la presente, en las que se impugnan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal del servicio o suspensiones en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía, siempre y cuando se trate de decisiones proferidas por autoridades nacionales.

² Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 4 de agosto de 2010, radicación 2010-00163-00 (1203-10), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

³ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 18 de mayo de 2011, radicación 2010-00020-00 (0145-10), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.



3.2 Actos acusados

3.2.1 Acto administrativo de 5 de septiembre de 2011, dictado por el jefe de la oficina de control disciplinario interno del departamento de Policía Valle, mediante el cual sancionó al demandante, en su condición de patrullero, con suspensión e inhabilidad especial, por el término de ocho (8) meses (ff. 2 a 36).

3.2.2 Acto administrativo de 31 de octubre de 2011, proferido por el inspector delegado regional de Policía 4, a través del cual confirmó la decisión de primera instancia (ff. 37 a 61).

3.2.3 Resolución 4656 de 15 de diciembre de 2011, por medio de la cual el director general de la mencionada entidad ejecutó la citada sanción (ff. 92 y 93).

3. Problema jurídico. Se trata de establecer si los actos acusados fueron expedidos con infracción de las normas citadas en la demanda, con violación del debido proceso y el derecho de defensa.

3.1 Enjuiciamiento de los actos de ejecución de las sanciones disciplinarias.

Sobre el punto la Sala ha reiterado que los actos de ejecución de la sanción disciplinaria no son susceptibles de control jurisdiccional, pues solamente lo son aquellas decisiones administrativas que tienen como causa un procedimiento de la misma naturaleza y los denominados actos de trámite que impiden continuar el respectivo procedimiento y si tan solo las decisiones referidas pueden demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, ello significa que los actos de ejecución de los pronunciamientos administrativos, o judiciales, están excluidos del aludido control, en la medida en que no contienen decisión definitiva de ninguna índole, toda vez que se profieren con el propósito de materializar o hacer efectivas las respectivas decisiones y solo cobran importancia cuando de contabilizar los términos de caducidad se trata.

Al respecto esta instancia expresó:



Pues bien, tratándose de los actos de ejecución expedidos por el nominador, en cumplimiento de los de “solicitud de destitución” que dicte la Procuraduría General de la Nación, por su indiscutible conexidad con éstos, se impone que al ser demandados aquellos deba hacerse conjuntamente con los que dicta la Procuraduría General de la Nación con dicha petición-sanción, no sólo por ser los que los originan, pues no se concibe su existencia sin su causa eficiente, sino por la naturaleza de su conexidad.

En virtud de la incuestionable conexidad existente entre tales actos, en aras de propiciar una efectiva protección de los administrados, la Sala ha admitido que el término de caducidad sea uno solo para impugnar tanto el acto de ejecución de la sanción, como aquellos que imponen al funcionario la respectiva penalización por comisión de faltas disciplinarias, término que debe comenzar a contarse a partir de la notificación del acto de ejecución⁴

Así las cosas, la Sala se declarará inhibida frente a la aludida Resolución 4656 de 2011, por medio de la cual el director general de la Policía Nacional ejecutó la sanción impuesta al actor.

3.2 Violación del debido proceso. Estima el actor que los actos atacados fueron expedidos con ostensible violación de este, en la perspectiva legal de los principios de imparcialidad, interpretación de ley disciplinaria, oficiosidad, apreciación integral y valoración de las pruebas, representada en que descartadas por incongruentes las «[...] declaraciones de los afectados y testigos, como lo refirió el a-quo, dejando sin piso legal uno de los dos cargos formulados, no había razón alguna [...] para dar por ciertos muchos de los apartes de estas [...], porque ninguna prueba diferente a esta tuvo el suficiente soporte para demostrar algún tipo de responsabilidad» (ff. 106 y 107).

Indica que, a partir de lo expuesto se violó el debido proceso, por haber desconocido el contenido del artículo 9 del CDU, sobre presunción de inocencia, ya que ante la presencia de muchas dudas que favorecían sus intereses, esto es, que no se pudo obtener un dictamen preciso y concreto frente a la forma que se ocasionó la lesión en la cabeza del quejoso y el elemento causante, y que las declaraciones del quejoso y los testigos entorno a las lesiones sufridas al parecer por esquirlas de arma de fuego, faltó soporte.

⁴ Sección segunda, subsección B, sentencia de 27 de septiembre de 2007, radicación 25000-23-25-000-1999-03741-01(7392-05), actor William Gildardo Pacheco Granados, M.P. Alejandro Ordoñez Maldonado.



Señala que también se infringió el mencionado derecho, por haber desconocido el artículo 20 de la Ley 734 de 2002, dado que nada se hizo para buscar la verdad material y simplemente ante la existencia de dudas se dio por hecho que las pruebas demostraban su responsabilidad.

Afirma que, igualmente, se desconoció el artículo 29 superior, toda vez que se ignoró el artículo 128 del estatuto disciplinario, imparcialidad del funcionario en la búsqueda de la prueba, porque no se averiguó la verdad real, habida cuenta que aun cuando las pruebas se mostraban dudosas, la autoridad disciplinaria las asumió como suficientes y determinantes.

Dice que, asimismo, se vulneró el artículo 142 de la aludida ley, pruebas para sancionar, comoquiera que ninguno de los elementos de convicción aportados conducen a la existencia de la falta, pues en el mismo acto de primera instancia se advierte que, en punto a uno de los cargos, los testimonios no fueron corroborados con las pruebas técnicas, en el caso de las lesiones por esquirlas causadas por arma de fuego. Del mismo modo, el dictamen médico no condujo a la certeza sobre la forma y objeto que aquellas se ocasionaron.

Anota que se pretermitieron los artículos 143 (numeral 3), 144 y 147 del CDU, habida cuenta que al habersele advertido al funcionario de conocimiento sobre la existencia de irregularidades sustanciales que afectaban el debido proceso, por lo cual le solicitó realizar una inspección al lugar de donde supuestamente impactó el disparo y oficiara a medicina legal para que certificara si las escoriaciones que sufrió el quejoso guardan correspondencia con las esquirlas recibidas por el proyectil, solo se practicó la primera prueba, pero sí se realizó una reconstrucción de hechos en la que se toman fotografías y se reciben declaraciones, es decir, se hace todo un montaje escénico. De ahí que se haya pedido la nulidad, sin obtener pronunciamiento.



Sobre el aserto según el cual el funcionario de primera instancia no tuvo en cuenta los testimonios rendidos, la Sala observa que a tal conclusión se arribó, dada la «incertidumbre» que crearon frente al primer cargo (f. 7), por el cual se absolvió al acusado (f. 33), pero ello, en nada les quita, en un análisis crítico, credibilidad en torno a la segunda imputación, pues, a diferencia de la anterior, se encontró que la versión del quejoso coincide con lo aseverado por los testigos presenciales, señores Luis Álvaro Hernández Bran y Juan Camilo Agredo Sánchez (ff. 7 y 8).

En efecto, estos como aquel concuerdan, en lo esencial, en que de un momento a otro «[...] el patrullero Llantén sacó el casco y le pegó a DUDLEY en la cabeza [...]», lo que articula, en lo que toca con la lesión, con las declaraciones de los señores Jhon Jairo Pérez Soto y Jhon Jairo López Vidal (ff. 8 y 9).

En esta « [...]concatenación probatoria también se suma [...] [para] demostrar el suceso de la agresión recibida el (sic) [por] el señor DUDLEY TASCÓN de parte del patrullero LLANTÉN [...]», el dictamen médico legal que acredita el «golpe [...] como edema y que al ser palpado se percata de un hematoma [...] otorgándole al paciente una excusa (sic) quince (15) días de incapacidad» (f. 9).

Se detecta, por otra parte, que respecto de la segunda lesión, la del mentón, el quejoso señala que se originó cuando recibió el golpe en su cabeza con el casco, lo que le ocasionó un desplome súbito, « [...] aterrizando en su barbilla donde la superficie del suelo le causó la respectiva laceración en esa parte del cuerpo».

La decisión inicial también revela que, ante la solicitud del acusado, el médico que emitió el dictamen, para absolver el cuestionario «allegado por las partes y el despacho», respondió que el golpe recibido por el afectado fue causado con objeto contundente, producido por el piso o por un casco de motociclista, lo que llevó al despacho a concluir que fue este el objeto contundente, puesto que «así lo dibujan las probanzas».



Este ejercicio, resultado, por cierto, de profundizar en el aludido dictamen, pone de presente, por un lado, que se hizo un análisis conjunto de los elementos de convicción, entre ellos las declaraciones, con un grado admisible de razonabilidad y, por otro, desvirtúa la afirmación del actor en el sentido de que la autoridad disciplinaria no buscó la verdad y no hizo una apreciación probatoria integral. Además, esta condujo a demostrar, con certeza, la ocurrencia de los hechos y la responsabilidad del sujeto disciplinable, sin que, por ende, exista la duda razonable proclamada por el actor, ni parcialidad en la decisión.

Dicha conclusión se armoniza con la valoración realizada por el funcionario de primera instancia acerca de las declaraciones de los uniformados que apoyaron el incidente con el quejoso, las cuales no «aporta [n] [certeza] [...], pues estos solo se limitan en demostrar que apoyaron el procedimiento [...]» (ff. 11 y 12).

Cabe precisar que lo planteado por el demandante en torno a las esquirlas es ajeno al debate, en tanto que nada tiene que ver con el cargo por el cual fue sancionado, motivo por el cual la prueba la inspección al sitio donde al parecer impactó el disparo, carece de relevancia jurídica, y el hecho aducido por el sancionado en el sentido de que no haya constancia del ingreso al hospital del lugar, no desvirtúa el acervo probatorio examinado.

Se observa, en otra óptica, que, a diferencia de lo que sostiene el actor, sí hubo pronunciamiento sobre la solicitud de nulidad impetrada por él, según auto de 14 de enero de 2011, en el que se motivó la razón por la cual no procedía tal decisión (ff. 360 a 366 del c. 3). En esa medida, la glosa revisada no reviste fundamento.

Por las anteriores consideraciones, la Sala mantendrá incólume los actos administrativos acusados, pues los cargos que les fueron imputados no lograron desvirtuar la presunción de legalidad de que están investidos, razón suficiente para negar las súplicas de la demanda.



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,

F A L L A:

1.º Declárase inhabilitada respecto de la Resolución 4656 de 15 de diciembre de 2011, dictada por el director de la Policía Nacional, por las razones expuestas en la parte motiva.

2.º Nieganse las pretensiones de la demanda.

3.º Reconócese personería al abogado Belfide Garrido Bermúdez, con cédula de ciudadanía 11.799.998 y tarjeta profesional 202.112 del C.S.J., como apoderado de la demandada, en los términos del poder visible en el folio 261.

4.º En firme esta providencia, archívense las diligencias, previas las constancias y anotaciones que sean menester.

Notifíquese y cúmplase,

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

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

César