



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 66001-23-33-000-2016-00669-01 (2922-2020)
Demandante: JULIÁN JOSÉ SOTO CARDONA
Demandada: NACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL

Temas: Reconocimiento de haberes laborales dejados de percibir durante período de destitución y posterior reintegro. Diferencias entre revocatoria directa, decaimiento y nulidad de actos administrativos. Validez de las decisiones revocadas e imposibilidad de retrotraer los efectos causados durante su lapso de eficacia.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Ley 1437 de 2011

O-045-2022

ASUNTO

Decide la Subsección el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia proferida el 15 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Risaralda que negó las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El señor Julián José Soto Cardona en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011¹, formuló en síntesis las siguientes:

Pretensiones (Folio 22)

1. Declarar la nulidad del Oficio 2015-317983 ANOPA-GRULI-1.10 del 26 de octubre de 2015, por medio del cual la entidad demandada negó la solicitud del libelista tendiente a obtener el reconocimiento y pago de los haberes laborales causados entre el 16 de abril de 2012 cuando fue destituido en cumplimiento de un fallo disciplinario, y el 9 de septiembre de 2015 cuando

¹ «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», o CPACA.



se ordenó su reintegro a la institución ante la revocatoria de la decisión primigenia.

2. Como consecuencia de esta declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional pagar de manera indexada y con el reconocimiento de intereses moratorios, los sueldos y demás conceptos laborales dejados de abonar al demandante entre el 16 de abril de 2012 y el 9 de septiembre de 2015 cuando había sido retirado del servicio por destitución y posteriormente reintegrado.
3. Que para todos los efectos salariales y prestacionales se entienda que el referido período de desvinculación tiene efectos laborales sin solución de continuidad.
4. Condenar en costas a la parte demandada y que esta de cumplimiento a la sentencia conforme a las previsiones de los artículos 189 y 192 del CPACA.

Supuestos fácticos relevantes (Folios 22 a 23)

1. El señor Julián José Soto Cardona ingresó a la Escuela de Cadetes de la Policía General de Santander en el año 2003, con el fin de obtener la categoría de oficial de la institución castrense, la cual adquirió en 2006 cuando fue designado como subteniente.
2. La Procuraduría Delegada para la Policía Nacional profirió decisión sancionatoria el 29 de noviembre de 2011 en desarrollo de un proceso disciplinario adelantado contra el demandante, conforme a la cual fue ordenada su destitución de la posición que ocupaba y la inhabilidad general para desempeñar cargos públicos por el término de 10 años.
3. El Ministerio de Defensa Nacional expidió el Decreto 0612 del 23 de noviembre de 2012 con el que se dio cumplimiento a la referida decisión disciplinaria, en el sentido de retirar al libelista del servicio activo de la Policía Nacional.
4. El demandante formuló solicitud de revocatoria directa del acto administrativo precitado, la cual fue resuelta por el Procurador General de la Nación a través de auto del 22 de noviembre de 2013, en el sentido de dejar sin efectos aquella manifestación inicial, en la medida en que determinó absolver al señor Soto Cardona de cualquier responsabilidad disciplinaria.
5. La entidad demandada con el fin de acatar la orden del Ministerio Público, emitió el Decreto 1716 del 28 de agosto de 2015 mediante el cual se reintegró al libelista al servicio de la Policía Nacional desde el 9 de septiembre de 2015.
6. El señor Julián José Soto Cardona radicó reclamación ante la Dirección General de la Policía Nacional el 17 de septiembre de 2015, ello con el fin de que le fueran reconocidos y pagados los salarios y prestaciones dejados de devengar entre el 16 de abril de 2012 y el 9 de septiembre de 2015 cuando estuvo retirado del servicio. A la fecha de su destitución, aquel detentaba el grado de subteniente y percibía como sueldo básico la suma



de \$1.368.001, más los siguientes factores salariales: i) subsidio de alimentación \$46.968 y ii) prima de actividad \$451.440

7. La autoridad demandada dio respuesta negativa a esta petición por medio del Oficio 2015-317983 ANOPA-GRULI-1.10 del 26 de octubre de 2015.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias de allí que la relación entre ella y la sentencia es la de «tuerca y tornillo»², porque es guía y ajuste de esta última. De esta manera se preserva la congruencia que garantiza el debido proceso, razón por la cual el juez al proferir la sentencia debe resolver el litigio en forma concordante con los hechos, las pretensiones, las excepciones; puntos que fueron condensados y validados por las partes al precisar el «acuerdo sobre el desacuerdo» en la audiencia inicial. De allí que los problemas jurídicos adecuadamente formulados y aceptados por los sujetos procesales se convierten en una eficiente guía para el decreto de las pruebas, las alegaciones, la sentencia y sustentación de los recursos pertinentes. Por lo dicho, la audiencia inicial es el punto de partida más legítimo y preciso para fundamentar adecuadamente la sentencia.

Fecha de la audiencia inicial: 29 de agosto de 2018.

Resumen de las principales decisiones

Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

No se emitió pronunciamiento al respecto debido a que la entidad demandada no interpuso este tipo de medios de defensa. (Folio 113 y CD obrante a folio 124 del expediente).

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

El litigio se fijó en los siguientes términos:

«[...] Se considera por el Despacho que, de acuerdo con la demanda y su contestación, el litigio se circunscribe al estudio de legalidad del oficio No. 2015-317983 ANOPA-GRULI-1.10 del 26 de octubre de 2015 suscrito por la Jefatura Área Nómina del Personal Activo de la Policía Nacional mediante el cual le fue negado al demandante el reconocimiento y pago de las prestaciones causadas entre el 16 de abril de 2012 y el 9 de septiembre de 2015 y en consecuencia se ordene el reconocimiento y pago de derechos salariales y prestacionales, con los respectivos intereses moratorios y la indexación a que hubiere lugar; o por el contrario, como lo deprecia la entidad demandada, se declare la legalidad del acto administrativo acusado ya que su expedición obedeció a una causal legal de obligatorio cumplimiento, con apego al ordenamiento jurídico y en cumplimiento a lo ordenado por los funcionarios competentes. [...]» (Folio 114 y CD que reposa a folio 124 del plenario).

SENTENCIA APELADA (Folios 184 a 194)

² Ver: Hernández Gómez William. Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB. (2015).



El *a quo* profirió sentencia escrita el 15 de mayo de 2020, por medio de la cual denegó las pretensiones del demandante con fundamento en las siguientes consideraciones:

Inicialmente, el tribunal de primera instancia expuso que mediante fallo proferido el 29 de noviembre de 2011, la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional sancionó al libelista con destitución e inhabilidad general por el término de 10 años. Señaló que en virtud de dicha orden, la entidad demandada profirió el Decreto 612 del 23 de noviembre de 2012, con el que retiró del servicio activo al subteniente Soto Cardona.

Añadió que, de forma paralela a los hechos relatados, se advierte que el Juzgado Primero Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Ibagué dictó sentencia condenatoria contra el demandante en desarrollo del proceso penal radicado bajo el n.º 73001-6101-625-2007-00056-00 que se adelantaba por la comisión de la conducta punible de concusión, de la cual fue declarado responsable penalmente y condenado a una pena privativa de la libertad consistente en 8 años de prisión e inhabilidad para ejercer derechos y funciones públicas por el término de 80 meses.

Indicó que esta decisión fue confirmada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué por medio de la providencia del 28 de marzo de 2011, que a su vez quedó ejecutoriada el 3 de noviembre de 2011 al haber sido inadmitido el recurso de casación formulado por la parte activa.

Bajo este contexto adujo que es evidente cómo la sanción impuesta en sede disciplinaria coincidió temporalmente con la determinada por la autoridad judicial penal, sin embargo la primera fue revocada directamente por el Procurador General de la Nación, razón por la cual mediante Decreto 1716 del 28 de agosto de 2015 se ordenó el reintegro del libelista a la institución castrense demandada ante el decaimiento del acto administrativo inicial que lo había retirado del servicio y que conlleva efectos hacia futuro por la naturaleza de esta figura de la pérdida de fuerza ejecutoria.

Sobre el punto expuso que la jurisprudencia ha determinado que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo produce efectos *ex tunc*, es decir, desde el momento en que se profirió la decisión retirada del ordenamiento jurídico, por lo cual la situación jurídica que emana de esta, debe retrotraerse al estado en que se encontraba antes de su expedición.

Con base en lo anterior sostuvo que mientras la anulación de un acto afecta su validez y por lo tanto sus consecuencias se proyectan hacia el pasado, el decaimiento se concreta exclusivamente en su ejecutoriedad y en ese sentido su eficacia se predica a futuro.

Con fundamento en lo esbozado estimó que le asiste razón a la entidad demandada al afirmar que el decaimiento del acto administrativo que ejecutó la sanción disciplinaria impuesta contra el señor Soto Cardona, es decir, el que lo retiró del servicio, no genera *per se* el reconocimiento y pago de haberes laborales, pues los efectos generados con dicha manifestación gozan de validez en la medida en que esta no fue demandada en la presente oportunidad.



En todo caso, planteó que al estudiar la pretensión de reconocimiento de salarios dejados de devengar entre el 16 de abril de 2012 y el 9 de septiembre de 2015, debe tenerse en cuenta que contra el libelista pesaba una condena impuesta en la Jurisdicción Ordinaria Penal equivalente a 8 años de prisión e inhabilidad para ejercer derechos y funciones públicas por el término de 80 meses, esto por haber sido hallado responsable de la conducta punible de concusión, lo cual habilitaba a la Policía Nacional mantenerlo retirado del servicio de acuerdo con el artículo 66 del Decreto 1791 de 2000.

Acorde con los anteriores razonamientos, el tribunal de primera instancia profirió sentencia en el sentido de negar los pedimentos de la parte activa.

RECURSO DE APELACIÓN (Folios 197 a 200)

La **parte demandante** formuló recurso de apelación contra la decisión reseñada anteriormente y solicitó que esta sea revocada a fin de que se acceda a sus pedimentos. Argumentó que en el Decreto 1716 del 28 de agosto de 2015, mediante el cual se ordenó reintegrar al señor Soto Cardona al servicio activo de la Policía Nacional luego de haber resultado absuelto de responsabilidad disciplinaria, se determinó también que era necesario reconocer a favor del primero la antigüedad y la ubicación en la misma plaza que desempeñaba.

Por lo que se entiende que la decisión fue la de retrotraer a su estado inicial la situación jurídica, la cual implica además el reconocimiento y pago de los salarios dejados de percibir durante todo el tiempo que permaneció retirado injustamente del servicio.

Señaló que mediante la Resolución 00596 del 3 de marzo de 2011, la entidad demandada suspendió al libelista en el ejercicio de funciones a partir del 20 de febrero de 2011 en razón de la condena impuesta en su contra mediante sentencia del 1.º de octubre de 2010 proferida en primera instancia por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué, la cual consistió en la imposición de 8 años de prisión, multa de 56.66 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, e inhabilidad por 80 meses para el ejercicio de funciones públicas.

Al respecto manifestó que esta decisión judicial adoptada en el año 2011 en la Jurisdicción Ordinaria Penal, no conllevó el retiro del servicio activo del demandante a través de ningún acto administrativo, pues solo se materializaron sus efectos hasta una fecha posterior a la orden de reintegro, por lo que necesariamente deben pagarse a favor de aquel los haberes laborales causados entre el 16 de abril de 2012 y el 9 de septiembre de 2015, toda vez que a lo largo de aquel período no se había previsto la separación absoluta de la institución por el mentado fallo penal, sino por la providencia de destitución de índole disciplinaria, la cual finalmente fue revocada por la Procuraduría General de la Nación.

Recalcó que la entidad demandada adujo que no era procedente el reconocimiento de los salarios deprecados por el libelista, habida cuenta de que este fue retirado del servicio activo de la Policía Nacional por la causal de separación absoluta a partir del 11 de septiembre de 2015, sin tener en cuenta que entre el 16 de abril de 2012 y el 9 de septiembre de 2015, aquel había sido



separado del cargo con motivo de una destitución disciplinaria, y no por la razón esgrimida por la parte demandada, de manera que se justifica el pago de los haberes dejados de abonar en ese lapso.

Finalmente, aseveró que no podría fundamentarse la negativa de sus pretensiones en virtud de la Resolución 04086 del 11 de septiembre de 2015 que separó de manera absoluta al señor Soto Cardona de la institución castrense, toda vez que ese acto administrativo en ningún aparte previó que debía dejarse de reconocer los conceptos remunerativos a los que tenía derecho ante la revocatoria de la decisión de destitución que se estructuró durante el período en mención.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante (índice 13 del registro en SAMAI): solicitó nuevamente que se revoque la decisión impugnada. Para el efecto reprodujo en su totalidad los argumentos esbozados en el recurso de apelación.

La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal según la constancia secretarial visible a folio 210 del plenario.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual forma, según el artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en la respectiva alzada, la cual en el presente caso únicamente fue formulada por la parte demandante.

Problema jurídico

En ese orden, el problema jurídico a resolver en esta instancia se resume en la siguiente pregunta:

¿Se deben reconocer a favor del señor Julián José Soto Cardona los salarios y prestaciones dejados de pagar entre el 16 de abril de 2012 cuando fue destituido de la Policía Nacional en cumplimiento de un fallo disciplinario, y el 9 de septiembre de 2015 cuando se ordenó su reintegro a la institución ante la revocatoria de la decisión primigenia, ello a pesar de que desde el 20 de febrero de 2011, aquel había sido privado de su libertad como consecuencia de la condena a la pena principal de prisión e inhabilidad para ejercer funciones públicas, luego de haber sido hallado responsable del delito de concusión por parte de la Jurisdicción Ordinaria Penal?

Sobre el punto la Sala sostendrá la siguiente tesis: al demandante no le asiste el derecho a que le sean reconocidos los haberes laborales que reclama durante el período en mención, toda vez que si bien se revocó el fallo disciplinario que había previsto su destitución, lo cierto es que sobre aquel existía una condena privativa de la libertad impuesta por autoridad judicial penal, la cual estaba vigente en ese mismo lapso y por lo tanto enervaba la



eficacia de la decisión administrativa de reintegro, que a su vez impedía el pago de emolumentos dejados de percibir válida y legalmente en virtud de decisiones cuyas situaciones consolidadas mientras mantuvieron su vigencia, no se ven afectadas con la revocatoria o el decaimiento en comento al no implicar efectos anulatorios ni de restablecimiento retroactivo, tal como se explica a continuación:

➤ **Marco normativo sobre las situaciones administrativas de desvinculación institucional de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional**

En el entendido de que el señor Julián José Soto Cardona se desempeñó en la Policía Nacional como subteniente, según hoja de servicios 5823005 del 15 de mayo de 2012 (folio 138), así como del extracto de hoja de vida del 1.º de noviembre de 2017 (folios 106 a 107), se infiere necesariamente que su rango corresponde al de un oficial conforme al artículo 5.º, numeral 1.º, literal c), numeral 3.º del Decreto 1791 de 2000³.

Por esa razón y de acuerdo con el canon 1.º *ibidem*, sería aquella la norma regulatoria de las condiciones laborales bajo las cuales el libelista se consideraba activo como miembro de la Fuerza Pública, y que a su vez determina la forma en la que debía desvincularse de la institución castrense.

Pues bien, en desarrollo de la actividad policial, los oficiales como el demandante pueden verse sometidos a investigaciones tanto disciplinarias como penales originadas en conductas típicas sancionables, que en caso de comprobarse, pueden generar consecuencias como la suspensión de funciones, el retiro del servicio o la separación de la institución, tal como lo prevén los artículos 50, 54, 55, 61 y 66 de la norma *ejusdem* que rezan lo siguiente:

«[...] ARTÍCULO 50. SUSPENSIÓN. Cuando en contra de un uniformado se dicte medida de aseguramiento consistente en detención preventiva, el Director General de la Policía Nacional dispondrá su suspensión en ejercicio de funciones y atribuciones. Contra la resolución que disponga la suspensión no procederá recurso alguno.

Durante el tiempo de la suspensión, percibirá las primas y subsidios y el cincuenta por ciento (50%) del sueldo básico correspondiente. Si fuere absuelto o favorecido con cesación de procedimiento o preclusión de la investigación, deberá reintegrarse el porcentaje del sueldo básico retenido.

Cuando la sentencia definitiva fuere condenatoria, las sumas retenidas pasarán a formar parte de los recursos propios de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

Cuando el tiempo de la suspensión sea superior al de la condena impuesta, se devolverá el excedente de los haberes retenidos.

PARAGRAFO. El personal que haya sido suspendido de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 parágrafos segundos de los Decretos 574 de 1995 y artículo 50 parágrafo 1 del Decreto 132 de 1995, sin derecho a remuneración, será nominado a partir de la vigencia del presente Decreto y tendrá derecho a

³ «Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.».



percibir las primas y subsidios y el cincuenta por ciento (50%) del sueldo básico correspondiente. En ningún caso habrá lugar al reintegro de lo dejado de percibir antes de la vigencia de este Decreto.

[...] ARTÍCULO 54. RETIRO. Es la situación por la cual el personal uniformado, sin perder el grado, cesa en la obligación de prestar servicio. [...]

ARTÍCULO 55. CAUSALES DE RETIRO. El retiro se produce por las siguientes causales⁴: [...]

5. Por destitución. [...]

ARTÍCULO 61. RETIRO POR DESTITUCIÓN. El personal será destituido de la Policía Nacional, **cuando así lo determine un fallo disciplinario debidamente ejecutoriado.**

Cuando el fallo definitivo de destitución sea suscrito por la respectiva autoridad nominadora o en quien esta haya delegado, no se requiere de la expedición de otro acto administrativo para disponer el retiro por esta causal.

[...] ARTÍCULO 66. SEPARACIÓN ABSOLUTA. El **personal que sea condenado por sentencia ejecutoriada a la pena principal de prisión o arresto**, por la Justicia Penal Militar o por la Ordinaria, por delitos dolosos, será separado en forma absoluta de la Policía Nacional y no podrá volver a pertenecer a la misma.⁵ [...]». (Negrita fuera de texto).

Como se logra apreciar de los postulados transcritos, en la figura de la separación absoluta se exige una condena de prisión o arresto impuesta al procesado por parte de la Jurisdicción Penal Militar u Ordinaria. Asimismo, en la del retiro del servicio por destitución, se requiere una decisión definitiva de la autoridad disciplinaria competente que implique la imposibilidad jurídica del investigado para ejercer el cargo y posición ocupada.

No obstante, lo cierto es que ambos supuestos exigen que el oficial no pueda continuar activo al servicio de la respectiva institución castrense por una clara inhabilidad para el efecto, situación que además conlleva la inviabilidad de reconocer y pagar haberes laborales ante la evidente inexistencia de un vínculo legal y reglamentario que justifique su causación.

De otra parte, en punto a la aludida suspensión consagrada en el artículo 50 del Decreto 1791 de 2000, destaca la Sala que aquella también se desprende de una orden impartida en tal sentido por una autoridad competente en materia penal, la cual, a pesar de diferir del presupuesto anterior al no ser definitiva, siempre estará condicionada en cuanto a su vigencia a la decisión de condena o absolución que se adopte en el respectivo proceso, situación que se puede corroborar por ejemplo con la imposición de una medida de aseguramiento de detención preventiva.

Con base en lo expuesto hasta este punto, resulta necesario verificar de acuerdo con el material probatorio, cuál fue la situación administrativa en la que se encontraba el demandante para el período comprendido entre el 16 de

⁴ Se aclara que si bien el artículo 111 de la Ley 2179 de 2021 adicionó como nueva causal de retiro la de separación absoluta, esta no se incluye en esta relación, dado que la norma en comento no se encontraba vigente para la época de los hechos.

⁵ Se transcribe la versión anterior de la norma antes de la modificación prevista en el artículo 115 de la Ley 2179 de 2021 por la misma razón descrita en el pie de página anterior.



abril de 2012 y el 9 de septiembre de 2015, a fin de dar respuesta al problema jurídico planteado en esta oportunidad.

➤ **Sobre la diferencia en materia de efectos entre la revocatoria, el decaimiento y la anulación de un acto administrativo**

Frente a este punto es adecuado resaltar que el artículo 93 del CPACA, desarrolla específicamente lo atinente a la revocatoria de los actos administrativos de la siguiente manera:

«ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.».

Ahora, en lo relativo a la pérdida de fuerza ejecutoria de las manifestaciones expresas de la administración, es decir, la ausencia de obligatoriedad de lo decidido por la autoridad, también denominado decaimiento del acto, la Ley 1437 de 2011 prevé:

«ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.**
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.» (Negrita fuera de texto).

De otra parte, en punto a la posibilidad de anular las decisiones de la administración con el fin de que el derecho vulnerado de un particular sea restaurado y de esta forma se pueda garantizar la indemnidad del ordenamiento jurídico, el artículo 138 del CPACA contempla lo siguiente:

«ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. [...]»

Pues bien, en efecto, entre las tres figuras jurídicas en comentario resaltadas existen sendas diferencias derivadas de sus propias naturalezas y teleologías. En primer lugar, la **revocatoria directa** constituye una herramienta de las autoridades para materializar el principio de la autotutela, el cual hace



referencia a la potestad del Estado para reconocer derechos, imponer obligaciones o crear y modificar situaciones jurídicas (de manera declarativa) y al mismo tiempo hacerlas efectivas o materializarlas (de forma ejecutiva o coactiva).

Ello respecto de los particulares y sin necesidad automática y previa de acudir a una instancia judicial, sino en pleno ejercicio del poder público que lo reviste, todo siempre y cuando se garantice el respeto pleno del principio de legalidad y del debido proceso.

Dicho planteamiento había sido abordado por la presente Subsección⁶ en sentencia del 15 de marzo de 2018 cuando se precisó:

«[...] Es importante precisar que según la naturaleza de las prerrogativas que se le concedan a la administración, la autotutela puede ser de tipo declarativa o ejecutiva. En el primero de los casos, los actores públicos, en ejercicio de las facultades que les otorga la ley, producen actos administrativos a través de los cuales definen una situación jurídica como puede ser la existencia de un derecho y su correlativa obligación. La autotutela ejecutiva o coactiva alude a las operaciones o acciones llevadas a cabo por la administración, tendientes a hacer efectiva una determinada situación jurídica. [...]»

Con esta claridad sobre el tema, debe resaltarse que el mentado precepto nomoárquico de la autotutela administrativa, visto desde su arista declarativa, también hace referencia a la facultad de las entidades como la demandada, para reconocer sus errores y de esta forma modificarlos a fin de evitar la configuración de una situación ilegal, arbitraria, contraria a derecho o simplemente que no corresponda a la realidad material del asunto objeto de decisión.

Esto se verifica en casos como la resolución de los recursos en vía administrativa (antes vía gubernativa), cuando se accede a las peticiones de los administrados con base en un nuevo estudio fáctico y jurídico de lo decretado previamente que es objeto de impugnación, o bien ante la existencia de figuras como la revocatoria directa.

Este último mecanismo en comento, implica que las instituciones públicas pueden (e incluso deben), sin que medie un fallo judicial que así lo ordene, enmendar y adecuar de manera autónoma todas sus decisiones tanto en el trámite de una actuación como en el acto definitivo que la finalice, ello cuando se advierta que con aquellas manifestaciones se afecta la base estructural de la función administrativa que es el principio de legalidad, el debido proceso y la garantía del equilibrio entre los intereses particulares y generales con sujeción a la normativa aplicable a cada caso.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el legislador previó esta posibilidad bajo el entendido de que dicha autonomía en el control extra o prejudicial de los propios actos de la administración, no implica la facultad de los organismos públicos para declarar la nulidad de sus decisiones con efectos propios de una sentencia, sino que aquella posibilidad subsanatoria debe someterse a ciertas reglas como las consagradas en los cánones 93 a 97 del CPACA, las cuales no derivan en un restablecimiento del derecho conculcado,

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 15 de marzo de 2018. Radicado: 25000-23-25-000-2011-01239-01(3870-14).



sino en la terminación de los efectos de la decisión.

Por otro lado, **el decaimiento de los actos administrativos** conforme al artículo 91 *ibidem*, implica que a través de esta figura no se discute ni se afecta la validez de la decisión proferida por una entidad, así como tampoco se busca enmendar irregularidades modificables en virtud del principio de autotutela, toda vez que tanto las causales enlistadas en la norma, como la finalidad de la pérdida de ejecutoria del acto en sí misma, lo que configura en realidad es una excepción a la firmeza y obligatoriedad de la manifestación estatal definitiva, la cual opera *ipso iure* y solo conlleva como efecto, su ineficacia o imposibilidad material de cumplimiento, por lo que dicha consecuencia solo puede consolidarse hacia futuro desde el momento de la estructuración del evento que habilite lo propio.

Acerca del referido concepto, se resalta que esta misma Subsección⁷ ha planteado que su alcance y diferenciación con las demás figuras jurídicas bajo estudio, es el siguiente:

«[...] El decaimiento del acto supone que el acto no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho. No obstante, ello no impide que pueda adelantarse el estudio de legalidad respectivo, pues el juicio de nulidad del acto es diferente al de la ejecutoriedad del acto. [...] La pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo ocurre cuando, después de su expedición, sobreviene la ausencia de obligatoriedad de ejecución por alguna de las causales allí señaladas, entre ellas, por la desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho. [...] La jurisprudencia y la doctrina, han desarrollado la institución del «decaimiento del acto administrativo», haciéndola consistir en una «extinción» del acto acusado, que tiene ocurrencia cuando se presentan circunstancias que comportan la desaparición de los fundamentos jurídicos del respectivo acto administrativo». [...]

La ejecución obligatoria de un acto administrativo sólo puede suspenderse o impedirse por tres vías: i) judicial, cuando el órgano judicial competente suspende provisionalmente o anula el acto administrativo por irregularidades de tal magnitud que lo invalida. Su fundamento es, claramente, la ilegalidad o inconstitucionalidad de la medida administrativa, pues nunca puede ser apoyado en razones de conveniencia. ii) administrativa, mediante la revocatoria directa de la decisión administrativa. En esta situación, la autoridad que expidió el acto o su superior jerárquico lo deja sin efectos mediante un acto posterior plenamente motivado y con base en las tres causales consagradas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, dentro de las cuales se encuentra la manifiesta oposición a la Constitución o la ley. iii) automática, cuando se presentan las causales previstas en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo para la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, tal es el caso del decaimiento del acto administrativo o desaparición de sus fundamentos de hecho o de derecho. [...]».

Por último, sobre **la nulidad de los actos administrativos**, debe tenerse en cuenta que este mecanismo corresponde a un medio de control eminentemente judicial, por medio del cual se examina la validez de la manifestación estatal, desde el punto de vista de los elementos esenciales para consolidar el principio de legalidad que le es inherente. Dichos supuestos son los previstos como causales en el artículo 137 del CPACA, relativos a: i) la competencia de la autoridad que expide la decisión, ii) la sujeción estricta a

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 12 de noviembre de 2020. Radicado: 63001-23-33-000-2014-00244-01 (2991-2016).



las normas que la sustentan, iii) la observancia del procedimiento administrativo regularmente previsto para proferirla, iv) el respeto por el derecho al debido proceso en punto a las prerrogativas de audiencia y de defensa, v) la motivación o justificación fáctica y jurídica de lo resuelto y vi) la verificación de que lo adoptado por la entidad se circunscriba únicamente a los fines de la administración y no a arbitrariedades de sus funcionarios.

Como se observa, la anulación de un acto administrativo lleva consigo el análisis estructural de aquel, es decir, un juicio sobre las bases que le dieron origen, de manera que el hecho de declarar su nulidad, trae como resultado el retiro de dicha manifestación expresa del tránsito jurídico, a fin de mantener incólume el ordenamiento. Ahora, ello a su vez implica asumir que esta nunca existió y que por lo tanto deben retrotraerse sus efectos al momento previo a su expedición, en orden de restablecer el derecho afectado por la decisión mientras estuvo vigente.

Lo anterior se corrobora con el entendimiento que el Consejo de Estado⁸ le ha dado a este mecanismo en el siguiente sentido:

«[...] La declaratoria de nulidad del acto administrativo afecta su validez y, por lo mismo, sus efectos se proyectan hacia el pasado. Así pues, la doctrina ha señalado de manera unánime, como lo establece Sayagués Laso que “Al dictarse sentencia anulatoria, el acto se extingue de pleno derecho en virtud de pronunciamiento jurisdiccional. Además como la extinción se funda en la invalidez del acto, considerase (sic) que ésta no ha tenido existencia válida y por tanto los efectos de la extinción se proyectan hacia el pasado (Giorgi) SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Clásicos Jurídicos Uruguayos, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005, No. 1068, p. 548 y 549. [...]»

Con base en las referidas precisiones respecto de los presupuestos sobre los cuales gira el presente litigio, deberá examinarse cómo se estructuró la situación jurídica del demandante y cuál sería la consecuencia frente a sus pedimentos de reconocimiento y pago de haberes laborales.

➤ **Sobre la situación particular del libelista**

Al respecto, se torna indispensable traer a colación los medios de convicción recaudados y practicados que demarcan el contexto factual del presente caso, los cuales se relacionan a continuación:

- Hoja de servicios 5823005 del 15 de mayo de 2012 en la que se indica que el señor Julián José Soto Cardona estuvo vinculado como subteniente al servicio de la Policía Nacional por un tiempo acumulado de 6 años, 1 mes y 24 días. Se precisó igualmente que este fue retirado de la institución desde el 16 de abril de 2012 por la causal de destitución conforme al Decreto 0612 del 23 de marzo de del mismo año. Los tiempos acreditados fueron los siguientes (folio 45):

«NOVEDAD	DISPOSICIÓN	F. INICIO	F. TÉRMINO
CADETE Y ALFEREZ	R 0304 10 Ago 2003	10 Ago 2003	05 Ene 2006
SUSPENSIÓN PENAL	R 01746 25 Abr 2008	26 Abr 2008	18 May 2009
SUSPENSIÓN PENAL	R 596 03 Mar 2011	20 Feb 2011	16 Abr 2012
OFICIAL	R 0002 03 Ene 2006	06 Ene 2006	16 Abr 2012»

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 10 de diciembre de 2015. Radicado: 13001-23-31-000-2001-00817-01 (1723-11).



<ul style="list-style-type: none">• Extracto de hoja de vida del libelista expedido por el jefe del grupo de talento humano de la Policía Nacional el 1.º de noviembre de 2017, por medio del cual se adiciona el referido tiempo de servicio, bajo el entendido de que fungió como oficial de la entidad desde el 9 al 11 de septiembre de 2015, en virtud de la Resolución 1716 del 28 de agosto de dicha anualidad que ordenó su reintegro. (Folios 106 a 107).
<ul style="list-style-type: none">• Decreto 0612 del 23 de marzo de 2012 proferido por el Ministerio de Defensa Nacional, por medio del cual en cumplimiento de un acto disciplinario sancionatorio contra el demandante, se ordenó su retiro de la Policía Nacional por la causal de destitución, bajo el entendido de que estaría inhabilitado para ejercer funciones públicas por el término de 10 años, esto con efectividad desde el 16 de abril de 2012. Como fundamento de esta decisión se planteó el siguiente: «[...] Que mediante fallo disciplinario de primera instancia, de fecha 28 de septiembre de 2010, proferido por la Procuradora Regional del Tolima, dentro de la investigación disciplinaria N° 078-5582-07, resolvió absolver al señor Subteniente JULIÁN JOSÉ SOTO CARDONA, Identificado con cédula de ciudadanía No. 5.823.005. Que <u>el Procurador Delegado para la Policía Nacional mediante fallo de fecha 29 de noviembre de 2011, resuelve revocar la providencia impugnada, mediante la cual la señora Procuradora Regional del Tolima, absolvió de responsabilidad disciplinaria del cargo endilgado al señor Subteniente JULIÁN JOSÉ SOTO CARDONA, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.823.005, declarándolo responsable disciplinariamente y le impone la sanción de DESTITUCIÓN del cargo e INHABILIDAD GENERAL por el término de diez (10) años.</u> Que según constancia suscrita por el secretario de la Procuraduría Regional del Tolima de fecha 06 de enero de 2012, el fallo de segunda instancia se encuentra debidamente ejecutoriado. [...]». (Folio 139).
<ul style="list-style-type: none">• Acto administrativo del 22 de noviembre 2013 con radicado SIAF 2012-44636 emanado del procurador general de la Nación, a través del cual resolvió la petición formulada por el señor Soto Cardona el 9 de febrero de 2012, en el sentido de acceder a la solicitud de revocar directamente la decisión de segunda instancia dictada el 29 de noviembre de 2011 por la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional que había declarado responsable disciplinariamente al libelista, esto al punto de absolverlo y ordenar la cancelación del registro de sanciones, bajo el argumento de que la decisión del <i>ad quem</i> transgredió el derecho al debido proceso del disciplinado por la incongruencia advertida entre el auto de cargos y el respectivo acto sancionatorio. (Folios 153 a 166).
<ul style="list-style-type: none">• Decreto 1716 del 28 de agosto de 2015 signado por el ministro de defensa, mediante el cual se ordena el reintegro del señor Soto Cardona al servicio activo de la Policía Nacional, en el entendido de que se había configurado el decaimiento del Decreto 0612 del 23 de marzo de 2012, conforme al cual fue retirado de la institución por la causal de destitución. (Folio 13). Lo propio surtió efectos desde el 9 de septiembre de 2015 cuando se notificó al demandante del contenido del acto en mención, según diligencia de comunicación de aquella data (folio 14).
<ul style="list-style-type: none">• Resolución 4086 del 11 de septiembre de 2015 con la que el director general de la Policía Nacional separó de forma absoluta del servicio al libelista en aplicación de lo previsto en el artículo 66 del Decreto Ley 1791 de 2000, el cual contempla esta consecuencia cuando un oficial sea condenado por la Jurisdicción Penal Militar u Ordinaria a la pena principal de prisión, tal como ocurrió en el presente caso bajo las siguientes consideraciones esbozadas en el referido acto administrativo:



«[...] Que mediante Resolución No. 01746 del 26 de abril de 2008, notificada personalmente el 30 de abril del 2008, se suspendió en el ejercicio de funciones y atribuciones al Subteniente JULIAN JOSE SOTO CARDONA, a partir de esa misma fecha, teniendo en cuenta que la Fiscalía Cincuenta y Tres (53) Seccional de la Unidad de Delitos Contra la Administración Pública de Ibagué, mediante resolución del 14 de abril de ese mismo año, calificó el mérito del sumario ordenando detención domiciliaria en su contra por el delito de concusión.

Que con la Resolución No. 01525 del 27 de mayo de 2009, notificada personalmente el 4 de junio del 2009, se restableció en el ejercicio de funciones y atribuciones al Subteniente JULIÁN JOSÉ SOTO CARDONA, a partir del 19 de mayo de 2009, toda vez que el Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Ibagué - Tolima, en audiencia llevada a cabo en la misma fecha, concedió la libertad provisional por vencimiento de términos a su favor, por el delito de concusión.

Que mediante Resolución No 00596 del 3 de marzo de 2011, notificada personalmente el 4 de marzo del 2011, se suspendió nuevamente en el ejercicio de funciones y atribuciones al Subteniente JULIAN JOSÉ SOTO CARDONA, a partir del 20 de febrero de 2011, teniendo en cuenta que el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué Tolima, mediante sentencia proferida el 1 de octubre de 2010, condenó al policial mencionado a la pena principal de ocho (8) años de prisión, multa equivalente a cincuenta y seis punto sesenta y seis salarios mínimos legales mensuales vigentes, y a la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el lapso de ochenta meses, denegándole el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena por el delito de concusión, por lo cual se profirió orden de captura en su contra, haciéndosele efectiva hasta el 20 de febrero de 2011.

Que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué - Sala Penal, mediante providencia de fecha 28 de marzo de 2011, resolvió el recurso de apelación interpuesto por el Subteniente JULIAN JOSÉ SOTO CARDONA, en contra de la sentencia del 1 de octubre de 2010, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué - Tolima, confirmando la decisión judicial de primera instancia, que condenó al policial mencionado por la comisión del delito de concusión.

Que la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal, mediante proveído del 21 de septiembre de 2011, inadmitió el recurso extraordinario de casación presentado por el Subteniente JULIAN JOSÉ SOTO CARDONA, fecha desde la cual la sentencia quedó debidamente ejecutoriada.

Que revisado el Sistema de Información para la Administración del Talento Humano (SIATH), se obtuvo que el Subteniente JULIÁN JOSÉ SOTO CARDONA salió retirado de la Policía Nacional mediante Decreto No. 0612 del 23 de marzo del 2012, por destitución, el cual le fue notificado el 16 de abril del mismo año, en cumplimiento al fallo disciplinario de segunda instancia de fecha 29 de noviembre de 2011, proferido por el Procurador Delegado para la Policía Nacional.

Que mediante auto de fecha 22 de noviembre de 2013, el Procurador General de la Nación, revocó el fallo sancionatorio de segunda instancia adiado el 29 de noviembre del 2011, que impuso la sanción disciplinaria de destitución al señor Subteniente (R) JULIAN JOSE SOTO CARDONA.

Que a través del Decreto No. 1716 del 28 de agosto del 2015, notificado personalmente el 09 de septiembre del mismo año, se reintegró al servicio activo de la Policía Nacional al Subteniente (R) JULIAN JOSE SOTO CARDONA, por configurarse el decaimiento del acto administrativo contenido en el Decreto No. 0612 del 23 de marzo del 2012.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 66 del Decreto Ley 1791 de 2000, el personal que sea condenado por sentencia ejecutoriada a la pena principal de prisión o arresto, por la Justicia Penal Militar o por la Ordinaria, por delitos dolosos, será separado en forma absoluta de la Policía Nacional y no podrá volver a pertenecer a la misma, lo que así se dispondrá para el Subteniente JULIÁN JOSÉ SOTO CARDONA, en virtud de la sentencia condenatoria proferida en su contra, como penalmente responsable de los delitos de concusión, quien no podrá volver a pertenecer a la Institución en cumplimiento de la norma enunciada.



Que está consagrado en el artículo 50 *ibídem*, que cuando la sentencia definitiva fuere condenatoria, las sumas retenidas pasarán a formar parte de los recursos propios de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, en consecuencia, los dineros retenidos al Subteniente JULIAN JOSÉ SOTO CARDONA, durante los periodos comprendidos entre el 26 de abril del 2008 al 18 de mayo del 2009, y del 20 de febrero al 20 de septiembre del 2011, se enviarán a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y los dineros retenidos entre el 21 de septiembre de 2011 al 16 de abril del 2012, se remitirán a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional.

Que el artículo 51 del Decreto Ley 1791 de 2000 establece, que cuando se produzca sentencia condenatoria, el tiempo de la suspensión no se tendrá en cuenta para ningún efecto laboral, razón por la cual y en cumplimiento a esta norma, el periodo comprendido entre el 26 de abril del 2008 al 18 de mayo del 2009, y del 21 de septiembre de 2011 al 16 de abril del 2012, no se le computará al Subteniente JULIAN JOSE SOTO CARDONA, como tiempo de servicio ni se le tendrá en cuenta para ningún efecto laboral. [...]». (Folios 15 a 17).

- Constancia de diligencia de comunicación personal de la Resolución 04086 del 11 de septiembre de 2015, por medio de la cual se le notifica al demandante que a partir de esa misma fecha se hacía efectiva la decisión de separación absoluta de la institución. (Folio 18).

- Petición formulada por el señor Soto Cardona el 17 de septiembre de 2015 ante la Dirección General de la Policía Nacional, en la que solicitó que le fueran reconocidos los haberes laborales dejados de pagar durante el tiempo que estuvo retirado de la entidad con motivo de la destitución prevista en el Decreto 0612 del 23 de noviembre de 2012, toda vez que dicha decisión había perdido fuerza ejecutoria ante la revocatoria del fallo disciplinario en su contra. (Folios 5 a 12).

- Oficio 2015-317983 ANOPA-GRULI-1.10 del 26 de octubre de 2015, proferido por el jefe del área de nómina de la autoridad demandada, en el que se da respuesta negativa a la reclamación precitada de acuerdo con la siguiente motivación: «[...] Verificado el Sistema de Información para la Administración del Talento Humano (SIATH), se constató que presenta destitución mediante Decreto No. 0612 del 23-03-2012 con fecha fiscal 16-04-2012, así mismo registra un reintegro al servicio activo en cumplimiento al Decreto No.1716 del 28-08-2015, con fecha fiscal 09-09-2015, el cual no ordena el reconocimiento de haberes; motivo por el cual jurídicamente no se puede atender en forma favorable su petición. [...]». (Folio 44).

Con base en el material probatorio practicado en el *sub examine*, es posible afirmar que:

- El señor Julián José Soto Cardona efectivamente estuvo vinculado al servicio de la Policía Nacional inicialmente como cadete y alférez desde el 10 de agosto de 2003 hasta el 5 de enero de 2006.
- Posteriormente, aquel se desempeñó como oficial de la institución en el grado de subteniente desde el 6 de enero de 2006 hasta el 26 de abril de 2008, cuando fue suspendido en el ejercicio de sus funciones según la Resolución 01746 de la misma fecha, ello en cumplimiento de la orden impartida por la Fiscalía 53 Seccional de la Unidad de Delitos Contra la Administración Pública de Ibagué, según la cual se impuso medida de detención preventiva de la libertad contra el demandante en el proceso penal adelantado por el delito de concusión.
- Se observa además que dicha suspensión duró hasta el 19 de mayo de 2009, toda vez que conforme a la decisión del Juzgado Quinto Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Ibagué, a partir de



la data en mención le fue concedida la libertad provisional al libelista por vencimiento de términos.

- Ahora bien, igualmente resulta demostrado que de acuerdo con la Resolución 00596 del 3 de marzo de 2011, de nuevo se suspendió al señor Julián José Soto Cardona en el ejercicio de funciones y atribuciones, ello con efectividad desde el 20 de febrero de 2011 cuando se materializó una orden de captura en su contra, emitida por el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Ibagué, quien mediante sentencia proferida el 1.º de octubre de 2010, condenó al oficial a la pena principal de prisión de 8 años, a una multa equivalente a 56.66 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y a la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el lapso de 80 meses, esto luego de haberlo hallado responsable de la comisión del delito de concusión por el cual había sido investigado.
- Asimismo, se destaca que según la Resolución 4086 del 11 de septiembre de 2015, la autoridad judicial en comento le denegó al demandante el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena, por lo que a pesar de haber formulado recurso de apelación contra el aludido fallo, necesariamente la sanción privativa de la libertad, así como la inhabilitación para desempeñarse al servicio del Estado, debían cumplirse desde el preciso momento en que se profirió la decisión, la cual en todo caso solo se concretó con la captura de aquel ocurrida el 20 de febrero de 2011, es decir, cuando inició el segundo período de suspensión.
- Es de resaltar en este caso que conforme al material probatorio aludido, la referida condena penal impuesta contra el libelista (ejecutada desde la fecha precitada), fue confirmada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué mediante providencia del 28 de marzo de 2011.
- Finalmente, esta decisión judicial quedó en firme cuando la Corte Suprema de Justicia a través de auto del 21 de septiembre de 2011 inadmitió el recurso de casación presentado por aquél contra el fallo de segunda instancia, de suerte que no habría discusión sobre los efectos que debía producir la sanción penal en materia de separación del cargo de acuerdo con el artículo 66 del Decreto Ley 1791 de 2000, así como de la imposibilidad de desempeñar funciones públicas por configuración de una inhabilitación general.

De otra parte, se logró comprobar que de manera paralela y concomitante al desarrollo de la investigación y proceso penal adelantado contra el señor Soto Cardona, la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional también había iniciado una actuación administrativa disciplinaria por los mismos hechos relacionados con el delito de concusión, la cual si bien en primera instancia fue absolutoria, en segunda concluyó con un fallo condenatorio consistente en sanciones de destitución e inhabilitación por 10 años para ejercer funciones públicas.



Por lo expuesto, es que en su momento tuvo fundamento la expedición del Decreto 0612 del 23 de marzo de 2012 proferido por el Ministerio de Defensa Nacional, por medio del cual en cumplimiento de esta decisión se ordenó el retiro definitivo del demandante, esto desde el 16 de abril de 2012, es decir, cuando incluso se encontraba suspendido en el ejercicio del cargo ante la condena impuesta por la Jurisdicción Ordinaria a partir del 20 de febrero de 2011.

En este contexto es necesario recordar que en el marco de la facultad punitiva del Estado, tanto en vía administrativa como judicial, debe predicarse la independencia de cada actuación en virtud de las competencias de las diferentes autoridades. Bajo este entendido, claramente es posible que en un proceso penal en el que se juzga la responsabilidad por la comisión de un delito, se profiera una decisión condenatoria, la cual no debe adoptarse imperiosamente en el mismo sentido en medio de una actuación disciplinaria en la que se analizan otros elementos de antijuridicidad y de culpa que no obedecen a un tipo penal determinado, sino al posible desconocimiento o extralimitación de funciones bajo el concepto de la infracción de un estándar de conducta diligente y ajustado a un marco institucional o profesional.

Es por esta razón que en el caso *sub iudice* se observa que el apelante a pesar de haber sido condenado penalmente por la Jurisdicción Ordinaria luego de ser hallado responsable del delito de concusión, presentó solicitud de revocatoria directa ante la Procuraduría General de la Nación el 9 de febrero de 2012, con el fin de que se revisara el acto disciplinario sancionatorio adverso a sus intereses, y por lo tanto, este quedara sin efectos.

Pues bien, el mentado ente de control profirió acto administrativo del 22 de noviembre 2013 con radicado SIAF 2012-44636, a través del cual accedió a dicha reclamación en el sentido de revocar directamente la decisión sancionatoria de segunda instancia del 29 de noviembre de 2011, ello no con un análisis de fondo sobre la estructuración del hecho investigado, sino por un asunto de procedimiento en desarrollo de la actuación que afectó el derecho fundamental al debido proceso del señor Soto Cardona. De este modo, se resalta que las órdenes expresas impartidas fueron las siguientes:

«[...] PRIMERO: REVOCAR DIRECTAMENTE el fallo sancionatorio de segunda instancia proferido el 29 de noviembre de 2011 por la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, contra el Subteniente del Departamento de Policía Tolima, y, en su lugar, ABSOLVERLO de responsabilidad disciplinaria, por las razones consignadas en la parte motiva de este acto administrativo.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión al interesado y comunicarla a la Procuraduría Regional del Tolima, advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno por la vía gubernativa.

TERCERO: CANCELAR el registro de la sanción, para lo cual la Procuraduría Auxiliar en Asuntos Disciplinarios diligenciará el respectivo formulario con destino al grupo SIRI. [...]». (Mayúscula del texto original).

Como se desprende de lo transcrito, la determinación de revocar directamente la decisión disciplinaria que había hallado responsable al libelista en segunda instancia, solo contiene como obligaciones la de declararlo absuelto o



exonerado por la conducta endilgada y por lo tanto cancelar el registro de la sanción de destitución e inhabilidad que le había sido impuesta.

Es decir, evidentemente el aludido acto administrativo en nada se refirió a una orden material y explícita de reintegro y de reconocimiento de haberes laborales dejados de pagar por el tiempo que duró el cumplimiento de la manifestación revocada.

Ahora, es claro que la entidad demandada en el marco de sus competencias y ante el conocimiento de la mentada decisión, profirió el Decreto 1716 del 28 de agosto de 2015, mediante el cual reintegró al demandante al servicio activo de la Policía Nacional desde el 9 de septiembre de 2015, esto con el fin de acatar lo previsto en el acto administrativo en comento, pues estimó que su efecto principal fue el de enervar el fundamento jurídico del Decreto 0612 del 23 de marzo de 2012, conforme al cual aquel había sido retirado de la institución, toda vez que se revocó el fallo disciplinario del 29 de noviembre de 2011 que sustentaba la destitución y la inhabilidad general para desempeñarse al servicio del Estado.

En efecto, la intelección de la autoridad castrense se acompasa con la noción de la figura del decaimiento de un acto administrativo, pues la extinción de un fundamento de hecho o de derecho que había dado paso a la manifestación expresa de la administración, trae consigo la imposibilidad material de ejecutar y cumplir lo ordenado en su momento.

Conforme a lo esbozado hasta este punto, la Sala advierte que aun en el entendido de que el acto de revocatoria directa proferido por el procurador general de la Nación, no previó taxativamente la orden de reintegro al servicio público del señor Julián José Soto Cardona, lo propio resultaba inherente al hecho de que ante la decisión absoluta de responsabilidad y de cancelación de las sanciones que le fueron impuestas, había perdido fuerza de ejecutoria el Decreto 0612 del 23 de marzo de 2012 que lo retiró de la Policía Nacional, al punto de no poderse continuar con la materialización de sus efectos, lo cual a su vez conllevaba la reincorporación de aquel desde el momento en que desapareció la eficacia de dicho acto.

En torno a esta situación, es necesario recordar que lo evidenciado en el *sub examine* corresponde a la concreción de las consecuencias intrínsecas a la naturaleza de las figuras jurídicas de la revocatoria directa y del decaimiento de las decisiones administrativas, las cuales difieren inexorablemente de las de una eventual nulidad de aquellas. Sobre el punto se recuerda que en sentencia del 23 de mayo de 2019, esta misma Subsección⁹ se refirió a la mentada divergencia de la siguiente forma:

«En relación con los efectos de la revocatoria directa, el Consejo de Estado ha explicado que difieren de los de nulidad, pues la primera es ejercida con fundamento en el poder de auto tutela de la administración que implica la

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 23 de mayo de 2019. Radicado: 76001-23-31-000-2009-00295-01(3106-16). Se aclara que si bien este fallo se profirió en un asunto tramitado en vigencia del Decreto 01 de 1984 (CCA), resulta pertinente para el presente asunto, pues se toma como referencia jurisprudencial en cuanto a los efectos de la revocatoria directa que no cambiaron con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.



exclusión de los efectos del acto, sin que ella tenga el carácter de una declaración formal de ilegalidad, mientras que en la segunda el juez de lo contencioso administrativo verifica si se configura alguna de las causales previstas por el artículo 84 del CCA, pronunciamiento que tiene, como regla general, efectos *ex tunc*, esto es, desde el origen mismo del acto. El criterio expuesto, es coherente con el hecho de que la revocación directa la efectúa la administración a través de un acto administrativo que se sujeta a las reglas antes dichas dentro de las cuales se encuentra la relativa a la posibilidad de causar efectos a partir de su vigencia hacia el futuro o *ex nunc*, es decir, que aquella situación no vicia de nulidad el acto que bien pudo haber generado efectos mientras rigió, ni impide que sea demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues sigue amparado por la presunción de legalidad.»

De hecho, en un caso en el que se analizó la decisión de una entidad territorial de revocar parcialmente un acto de cumplimiento de una providencia judicial que le había reconocido una suma de dinero a la entonces libelista, en el sentido de retrotraer la situación creada para poder ordenar el reembolso de un monto reconocido a aquella supuestamente en exceso, esta Sala¹⁰ precisó lo siguiente:

«[...] De otro lado, sin perjuicio de lo expresado hasta este punto, resulta imperioso destacar que el hecho de haber señalado con antelación que era procedente «en principio» el mecanismo de la revocatoria directa para ordenar un reintegro en lugar de un pago, se fundamenta en que pese a resultar cierto que pudo configurarse un mayor valor a pagar y un consecuente saldo a favor de la administración en virtud de la primera liquidación de la condena a reconocer a la señora Ramírez Ossa, **la mentada orden de reintegro de dineros en cualquier caso tampoco habría sido ajustada a derecho, si se tiene en cuenta que existe una diferencia contundente entre los efectos de la revocatoria directa y los de la declaratoria judicial de nulidad de un acto administrativo [...]**

En el presente caso se aclara que si bien no reposa prueba relativa al pago de la suma ordenada en la Resolución 746 del 30 de diciembre de 2014, sí es posible deducir con claridad que dicho acto fue ejecutado y surtió plenos efectos materiales en punto a la cancelación efectiva a favor de la demandante de una suma equivalente a \$71.180.658, puesto que así se infiere del sustento factual de la demanda y de la contestación, así como del solo hecho de que precisamente el acto cuestionado impone una carga de reintegro de dinero, lo cual solo es viable cuando la suma en exceso ya ha sido abonada, al igual que por el decreto de una medida de embargo sobre la remuneración de la libelista que implicaba un descuento efectivo de sus ingresos para solventar la obligación de reembolso.

Bajo este contexto se estima que la decisión primigenia que la entidad territorial pretendía revocar, tuvo una ejecución inmediata que no se prolongó en el tiempo, por lo que de cualquier modo, así hubiese mediado la expresión de la aquiescencia de la demandante, **la figura referida habría resultado ineficaz jurídicamente, habida cuenta de que como se adujo en el extracto jurisprudencial transcrito, ésta solo surte efectos hacia futuro desde la**

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 3 de septiembre de 2020. Radicado: 17001-23-33-000-2017-00100-02 (4103-2018) y 17001-23-33-000-2017-00100-01 (3251-2017).



expedición de la orden de revocación y de ninguna manera retroactivos como ocurre con la declaratoria de nulidad, pues la demandada con aquel mecanismo no puede enervar la presunción de legalidad de su propio acto, sino tan solo evitar que lo resuelto se materialice, lo cual no es viable cuando esto ya ocurrió.

En adición a lo expuesto, debe tenerse en cuenta que una orden de devolución de dinero implica una especie de restablecimiento del derecho o de retorno a las condiciones previas a la vigencia del acto a revocar, de manera que la administración tampoco tendría dicha facultad al ser ésta una potestad inherente a la competencia del juez administrativo cuando la manifestación de la entidad es puesta en su conocimiento por medio del respectivo medio de control. [...]». (Negrita intencional).

Con base en lo precisado anteriormente, se torna viable asegurar que tanto la decisión de revocatoria directa como de decaimiento de un acto administrativo, únicamente pueden producir efectos *ex nunc* o desde su expedición en adelante, toda vez que a través de tales figuras no se afecta en ningún momento la validez y presunción de legalidad de la manifestación estatal, por lo que debe entenderse que aquella continúa vigente en el ordenamiento jurídico y por consiguiente, a pesar de que sus efectos no podrían mantenerse en el tiempo en razón de la aplicación de los mentados conceptos, lo cierto es que no resultaría dable discutir en vía administrativa la eficacia que esta tuvo desde que se notificó y hasta el momento en que fue revocada o perdió fuerza ejecutoria, dado que para tal propósito, solo podría acudir a la vía judicial a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En suma, por medio de decisiones derivadas del principio de autotutela como la revocatoria directa, o bien de facto y pleno derecho como el decaimiento, la consecuencia jurídica que les es propia corresponde únicamente a la afectación de la eficacia de los actos administrativos sobre los cuales recaen, de suerte que solo es viable identificar qué efectos dejan de producirse y cuáles se generan desde el momento de su materialización y hacia futuro, sin que pueda ordenarse un restablecimiento de las condiciones anteriores que produjo la manifestación, pues estas serían válidas e inmodificables por la propia autoridad al haberse concretado en el pasado en virtud de una determinación legal que impide su discusión hasta tanto sea puesta en conocimiento del juez natural de la causa.

De acuerdo con esta línea de intelección, en el asunto de marras se advierte que ante la revocatoria directa del fallo disciplinario del 29 de noviembre de 2011, que había previsto la destitución e inhabilidad del demandante, los únicos efectos a futuro que podían concretarse eran absolverlo de responsabilidad en dicha actuación y eliminar el registro de las sanciones impuestas, decisiones que tuvieron como resultado colateral la pérdida de fuerza ejecutoria (más no de validez), del Decreto 0612 del 23 de marzo de 2012 que lo retiró de la entidad demandada, cuyo efecto *ex nunc* correlativo únicamente era el reintegro a la institución castrense desde el instante en que se advirtió la configuración de esta última figura.

No el reconocimiento y pago de los conceptos laborales dejados de percibir por el libelista a lo largo de la eficacia de este último acto administrativo, pues



tal situación se concretó en el pasado y no sería pasible de una modificación posterior diferente a la de un eventual restablecimiento del derecho derivado de la hipotética anulación del mentado decreto en sede judicial.

En todo caso, lo cierto es que en el *sub lite* se advierte que incluso la orden de reintegro del señor Soto Cardona al servicio de la Policía Nacional desde el 9 de septiembre de 2015, tampoco podía concretarse o ejecutarse materialmente, pues sobre aquel existía una pena en firme de prisión y la inhabilidad general para ejercer funciones públicas desde el 20 de febrero de 2011 (ejecutoriada el 21 de septiembre del mismo año), la cual le impedía tanto física como jurídicamente retornar a la institución para desempeñarse nuevamente como oficial.

Ello al punto de que por esa misma razón, la entidad demandada a los pocos días de haberlo reincorporado, lo separó de manera absoluta y definitiva del organismo conforme a la Resolución 4086 del 11 de septiembre de 2015 en aplicación del artículo 66 del Decreto Ley 1791 de 2000, que prevé dicha consecuencia cuando el servidor haya sido condenado penalmente.

Asimismo, se resalta que de conformidad con el artículo 50 *ibidem*, cuando se concrete el evento sancionatorio en mención, las sumas retenidas por concepto de salario al miembro de la Policía Nacional que hubiese estado suspendido en el ejercicio de sus funciones por determinación de la autoridad competente en desarrollo de un proceso penal o disciplinario, pasarán a formar parte de los recursos propios de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, lo cual se acompasa con el canon 51 de la norma *ejusdem*, en el sentido de que bajo tales circunstancias fácticas, el tiempo de la suspensión no se tendrá en cuenta para ningún efecto laboral.

De este modo, resulta claro para la Subsección que aun en el entendido de que se demostró en la presente controversia que se produjo una revocatoria directa de un acto sancionatorio disciplinario contra el libelista, y que al mismo tiempo como consecuencia de ello perdió fuerza ejecutoria el acto administrativo que lo había retirado del servicio por la causal de destitución, lo cierto es que al predicarse la validez de aquellas decisiones por no haberse discutido judicialmente, el único efecto práctico a futuro que podrían haber producido las figuras jurídicas en comento, era el reintegro del demandante a la institución castrense.

Aun así, resulta palmario que esa situación tampoco podía consolidarse, por cuanto el señor Soto Cardona estaba condenado por la Jurisdicción Ordinaria a la pena principal de prisión e inhabilidad, la cual igualmente impedía el reconocimiento y pago de salarios y prestaciones dejados de devengar por el tiempo que duró su destitución, pues no solo se trataba de una consecuencia materializada antes del mentado decaimiento, sino que además no podía proyectarse con posterioridad como un efecto propio de aquel fenómeno, cuando de haberse retenido alguna suma de dinero, por la condena en mención tendría que ser trasladada a CASUR, sin tener en cuenta ese tiempo para efectos prestacionales.



En conclusión: no deben reconocerse a favor del señor Julián José Soto Cardona los salarios y prestaciones dejados de pagar entre el 16 de abril de 2012 cuando fue destituido de la Policía Nacional en cumplimiento de un acto disciplinario, y el 9 de septiembre de 2015 cuando se ordenó su reintegro a la institución por haberse revocado la decisión primigenia, toda vez que si bien se materializó dicha figura jurídica y al mismo tiempo perdió fuerza ejecutoria el Decreto 0612 del 23 de marzo de 2012 que había previsto el retiro del demandante de la institución castrense, lo cierto es que tanto la revocatoria directa como el decaimiento de los actos administrativos, solo producen efectos *ex nunc* al no afectar la validez de estos.

En tal sentido, no es procedente retrotraer la situación consolidada en virtud de la eficacia que tuvieron tales manifestaciones sin que medie pronunciamiento judicial de nulidad y restablecimiento del derecho, al punto de solo poder adoptarse órdenes a futuro como podría haber sido el reintegro del libelista al servicio con el consecuente pago salarial, pero solo desde el instante en que se materializara esa determinación, no para eventos pasados como lo fue la destitución y sus consecuencias laborales, los cuales aún se encuentran respaldados por un acto administrativo existente en el ordenamiento jurídico, que produjo efectos válida y legalmente, y que solo ha perdido la fuerza de su ejecutoria con la que únicamente se impide su ejecución en el tiempo posterior.

No obstante, lo cierto es que incluso bajo tal entendido, dicho efecto del reintegro tampoco se debió concretar en la medida en que sobre el demandante existía una condena privativa de la libertad e inhabilidad general para ocupar cargos públicos, impuesta por autoridad judicial penal, la cual estaba vigente en ese mismo lapso de destitución reclamado. Por lo tanto, era improcedente reintegrar al señor Soto Cardona a la institución castrense, así como reconocerle los emolumentos dejados de percibir durante su retiro de la entidad, no solo por la razón anterior, sino porque la consecuencia directa de la sanción penal en comento es el no pago de tales conceptos y la inobservancia de ese tiempo para efectos prestaciones conforme a los artículos 50 y 51 del Decreto Ley 1791 de 2000.

Decisión de segunda instancia

Según lo expuesto, se impone confirmar la sentencia proferida el 15 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Risaralda que denegó las pretensiones de la demanda, ello habida cuenta de que no prosperan los argumentos del recurso de apelación formulado por el libelista.

De la condena en costas

Esta subsección en providencia de 7 de abril de 2016¹¹, sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, determinó el criterio objetivo-valorativo, para la imposición de condena en costas, bajo los siguientes fundamentos:

¹¹ Al respecto ver sentencia de 7 de abril de 2016, expedientes: 4492-2013, demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, demandante: José Francisco Guerrero Bardi.



- a. «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» –CCA- a uno «*objetivo valorativo*» –CPACA-.
- b. Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c. Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
- d. La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
- e. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f. La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP¹², previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g. Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

De lo anterior se colige que la condena en costas implica una valoración objetiva valorativa que excluye como criterio de decisión la mala fe o la temeridad de las partes. En efecto, el artículo 188 del CPACA, regula que tratándose de costas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia el juez tiene la obligación de pronunciarse sobre dicho aspecto, con excepción de los asuntos en los que se ventile un interés público¹³.

Ahora, aun bajo este hilo argumentativo, en el presente caso no se condenará en costas al demandante, en la medida que a pesar de haber resultado vencido en esta oportunidad, conforme el numeral 8.º del artículo 365 del CGP no es posible la comprobación de dicha carga, en tanto no hubo intervención de la parte demandada en segunda instancia, pues no presentó alegatos de conclusión, tal como se indica en la constancia secretarial visible a folio 210 del plenario.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, Subsección A administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confirmar la sentencia proferida el 15 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Risaralda que denegó las pretensiones de la

¹² «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...]».

¹³ Regula la norma lo siguiente: “[...] 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 [...]».



demanda en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió el señor Julián José Soto Cardona contra la Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional.

Segundo: Sin condena en costas de segunda instancia.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Impedido

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

La anterior manifestación fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando el código QR que aparece a la derecha, o accediendo a la dirección <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/> donde deberá ingresar el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

