



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

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de julio de dos mil veintidós (2022)

Medio de control : Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente : 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Demandante : **Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa**
Demandado : Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional
Tema : Sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general
Actuación : Decide apelación de sentencia - Ley 1437 de 2011

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 14 de julio de 2016¹, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección D) mediante la cual negó las pretensiones de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control (ff. 1 a 13). Los señores Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa, mediante apoderado, ocurren ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho conforme al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declaren nulos: (i) la decisión administrativa de primera instancia de 22 de agosto de 2014², expedida por el jefe de la oficina de control disciplinario interno del departamento de Policía de Bogotá, a través de la cual sancionó disciplinariamente a quienes integran la parte actora con destitución e inhabilidad general; y (ii) el acto administrativo de segunda instancia de 8 de septiembre del mismo año³, con el que el inspector delegado especial de la Policía Metropolitana de Bogotá confirmó la destitución, pero redujo la inhabilidad general a 10 años a los dos.

A título de restablecimiento del derecho, solicitan se condene a la demandada

¹ Folios 423 a 435.

² Folios 513 a 535.

³ Folios 577 a 600.



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

que los reintegre al servicio, sin solución de continuidad, con los ascensos a que haya lugar; cancele los antecedentes disciplinarios de las hoja de vida; al pago indexado de los salarios y prestaciones dejados de devengar desde la fecha de expedición del acto de ejecución de la sanción hasta cuando se produzca el reintegro al empleo, y de los perjuicios morales; y que cumpla la sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

1.3 Fundamentos fácticos de la demanda. Aducen los integrantes de la parte demandante que fueron vinculados por presuntamente haber solicitado ilegalmente dinero al empleado de una droguería denominada Farmayor, el 1° de septiembre de 2009 en Bogotá, para no cerrar el establecimiento por venta de un medicamento restringido para inducir el aborto.

Hacen un relato de la actuación administrativa hasta la expedición de los actos demandados, que la califican de irregular, porque, a su juicio, durante el trámite del procedimiento se desconocieron los derechos al debido proceso, por indebida valoración de pruebas, prescripción de la acción disciplinaria, indebida notificación y desconocimiento de la presunción de inocencia.

1.3.1 Síntesis de las circunstancias que generaron la investigación disciplinaria y la sanción. La Policía Nacional, en primera y segunda instancias, sancionó a los señores Pérez Castellanos y Vanegas Correa, en 2014, con destitución e inhabilidad general por 10 años, a uno como patrullero y al otro en condición de subintendente.

Lo anterior, por cuanto halló demostrada su responsabilidad en hechos sucedidos el 1° de septiembre de 2009, que consistieron en que, mientras desarrollaban, en el vehículo oficial, tipo patrulla, funciones de vigilancia policial (segundo turno), en la jurisdicción de la estación de policía de Suba del comando de atención inmediata (CAI) de La Gaitana de Bogotá, se dirigieron a la farmacia denominada Farmayor (ubicada en la carrera 107 B núm. 134-03), de propiedad del señor Otoniel Valero Porras; abordaron a su empleado William Alberto Rodríguez Duarte, bajo la tramoya de que allí se vendía un medicamento prohibido que induce al aborto en la mujer; lo amenazaron con el cierre del establecimiento y llevarlo preso y, según lo denunció dicho empleado ante la Fiscalía General de la Nación, *«fue cuando llegó una patrulla de la policía, entraron los agentes de policía a la droguería, me pidieron mi cédula diciendo que iban a sellar la droguería, me dijeron que tenía que irme con ellos [...] me montaron a la patrulla, llamaron a don OTONIEL VALERO y le dijeron que se saliera de la droguería para hablar con él, hablaron con él, y*



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

después los policías se montaron en la camioneta y en la parte de atrás de la camioneta había otra persona detenida, me dieron una vuelta y llegaron a un parque cerca a alcaparros, nos tuvieron ahí un rato, después prendieron la camioneta y me llevaron despacio hasta otra esquina, me dijeron que me bajara y me metieron a la segunda silla de la camioneta y empezaron a preguntarme cosas, que cuánto me pagaban en la droguería [...] que si yo le había comentado algo al detenido que iba atrás conmigo, después pararon la camioneta y me dijeron que me bajara, que fuera corriendo hasta la droguería y que les llevara un paquete que ya tenían listo, que no me podía demorar nada y que llegara hasta la esquina que ellos me indicaban a quién tenía que darle el paquete, cuando yo llegué a la droguería, don OTONIEL le dijo a CRISTIAN que me diera la plata, pero don OTONIEL [...] yo estaba muy asustado y tenía mucho miedo, yo le dije a don OTONIEL que me diera la plata y yo se las llevaba [...] porque no quería que me llevaran para la cárcel ni que pasara nada, yo eché la plata en una bolsa plástica y me fui corriendo hasta la esquina y al lado del poste de la luz estaba un policía esperándome»; agregó el empleado que «desde que me montaron a la camioneta me tuvieron como media hora a 40 minutos, no estoy muy seguro, yo estaba muy asustado [...] don OTONIEL me dice que le pidieron \$1.500.000, yo no conté la plata, solo la metí dentro del talego y la llevé» (sic) [ff.78 y 78 cuaderno principal].

Por su parte, el dueño de la farmacia, señor Otoniel Valero Porras, en declaración dentro de la actuación disciplinaria, dijo ante la Policía Nacional que «[...] me cogió un policía y me sacó de la droguería a la calle y me dijo que cómo era la vaina, haciendo relación de sacarme volando y si no, sellaba el negocio y a William se lo llevaban preso. Me preguntaron que dónde vivía y les dije que Bochalema, ellos me pidieron el # de celular, a los 5 minutos me llamó un tipo con voz costeña diciéndome que era sargento y que \$1.500.000 valía la vaina y el negocio quedaba limpio, me dijo que eso era entre nosotros que era confidencial, como al William se lo llevaron en la patrulla lo dejaron venir a la droguería y le retuvieron los documentos, llegó William y le entregué la plata y se fue rápido a entregarla y le devolvieron los documentos, los policías le hicieron una amenaza que eso era confidencial entre ellos y que me dijera lo mismo a mí» (sic) [(ff. 531 y 532, cuaderno principal)].

Con fundamento en el nutrido conjunto probatorio recaudado, la accionada les formuló pliego de cargos por haber incurrido en la falta gravísima y dolosa establecida en el artículo 34 (numeral 4) de la Ley 1015 de 2006, por «Solicitar directamente dádivas con el fin de omitir el ejercicio de sus funciones», y así los sancionó.



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas vulneradas por los actos administrativos los artículos 1, 13, 29 y 209 de la Constitución Política; 4, 6, 15, 17, 20, 29 y 30 de la Ley 734 de 2002; 3, 5, 6, 7, 11, 13, 15, 16, 20 y 32 de la Ley 1015 de 2006.

Con el propósito de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos demandados, la parte activa los acusa de violatorios de la normativa superior en que debían fundarse.

Formula los cargos de violación del debido proceso por desviación de poder, indebida apreciación de las pruebas y vía de hecho, puesto que a los señores Pérez y Vanegas se les formuló el pliego de acusaciones por «*solicitar*» dinero y resultaron sancionados también por «*recibir*», verbo que no fue incluido en la imputación inicial; que la acción disciplinaria prescribió, toda vez que los hechos sucedieron el 1° de septiembre de 2009 y el acto sancionatorio de segunda instancia se profirió el 8 de septiembre de 2014, es decir, que sobrepasó los 5 años previstos en la Ley 734 de 2002.

1.5 Contestación de la demanda (ff. 348 a 356). La Policía Nacional, mediante apoderada, se opuso a las súplicas de la demanda. Sostiene que los actos acusados se expidieron con sujeción a la ley. Asegura que durante la investigación disciplinaria se demostró la falta gravísima atribuida a los integrantes de la parte demandante. Que la accionada realizó un análisis integral de las pruebas, los descargos, los fundamentos de calificación de la falta y la culpabilidad; por consiguiente, no incurrió en falsa motivación, ni en las demás acusaciones.

1.6 La providencia apelada (ff. 423 a 435). El Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección D), en sentencia de 14 de julio de 2016, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora.

Consideró que no existió irregularidad en la actuación disciplinaria, puesto que la apreciación de las pruebas fue legal, conforme a las reglas de la sana crítica.

Que no operó la prescripción de los cinco (5) años de la acción disciplinaria consagrada en la Ley 734 de 2002, en razón a que los hechos datan de 1° de septiembre de 2009 y la accionada tenía plazo para emitir y notificar el acto sancionatorio de primer grado (que es el que interrumpe la prescripción) el 1° de septiembre de 2014 y lo realizó el 22 y 27 de agosto anterior.



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

Tampoco existió indebida notificación, comoquiera que los actos acusados se dieron a conocer, el de primera instancia en forma personal a los apoderados de quienes conforman la parte accionante el 22 y 27 de septiembre de 2014 (ff. 536 y 548 del cuaderno anexo 3), y el de segundo grado se notificó por correo electrónico y por escrito (ff. 603 y 753) a la apoderada del señor Néstor Pérez Castellanos por autorización previa y escrita (f. 176), mientras que al señor Walter Vanegas Correa lo fue de manera personal a su abogado (f. 753).

Respecto de las pruebas, concluyó que fueron apreciadas en legal forma por la demandada, incluidos los testimonios recaudados, cuya valoración demostró la existencia de la falta y la responsabilidad de los mencionados señores.

Por último, determinó que no existió irregularidad alguna en el pliego de cargos y la sanción impuesta. La falta fue imputada y sancionada como gravísima, de conformidad con la descripción típica prevista en el artículo 34 (numeral 4) de la Ley 1015 de 2006, por «solicitar» ilícitamente dinero al señor Otoniel Valero Porras, propietario de la droguería Farmayor, a cambio de no judicializar a uno de sus empleados (William Alberto Rodríguez Duarte), por la venta de un medicamento indicado para el aborto, de comercialización prohibida.

Acota que en la acusación inicial se estableció y precisó la conducta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar; y las normas presuntamente infringidas, ante lo cual los implicados ejercieron sus derechos de contradicción y defensa.

1.7 El recurso de apelación (ff. 440 a 459). La parte demandante, por conducto de su apoderado, en su difuso escrito de impugnación, (i) insiste en que operó la prescripción de la acción disciplinaria, sin precisarlo, (ii) arguye que el día de los hechos los investigados se hallaban en un lugar distinto, esto es, en la fiscalía de menores, en el procedimiento de judicialización de un menor de edad por porte ilegal de armas; (iii) reitera que se les formuló el pliego de acusaciones solo por «solicitar» dinero, no obstante, fueron sancionados también por «recibir», lo que representa violación sustancial del derecho de defensa, (iv) que no se apreciaron las pruebas bajo las reglas de la sana crítica y la experiencia por la autoridad disciplinaria y (v) en el procedimiento administrativo se ordenó incorporar los actos de nombramiento y posesión de los implicados y no se cumplió, «*así y con todo y a falta de estos documentos se profirieron los fallos de instancia, sin acreditar la calidad de servidores públicos de los investigados*» (negrilla del texto original).



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación fue concedido mediante proveído de 23 de agosto de 2017⁴ y admitido por esta Corporación a través de auto de 29 de octubre de 2018⁵, en el que se dispuso la notificación personal al correspondiente agente del Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los artículos 198 (numeral 3) y 201 del CPACA.

2.1 Alegatos de conclusión. Admitido el recurso de apelación, se continuó el trámite regular del proceso, para cuyo efecto se corrió traslado a las partes y al respectivo representante del Ministerio Público con auto de 29 de abril de 2019⁶, con el propósito de que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, oportunidad que solo fue aprovechada por la institución accionada.

2.1.1 La demandada (ff. 257 a 263). La apoderada de la Policía Nacional, en su memorial de alegaciones, asegura que la actuación de su representada fue ajustada a derecho; que son hipotéticos los cargos que formuló la parte actora contra las decisiones acusadas y se observaron todas las garantías sustanciales durante el procedimiento disciplinario.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del artículo 150 del CPACA, a esta Corporación le corresponde conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Actos acusados.

3.2.1 Decisión administrativa de primera instancia de 22 de agosto de 2014⁷, expedida por el jefe de la oficina de control disciplinario interno del departamento de Policía de Bogotá, a través de la cual sancionó disciplinariamente a los integrantes de la parte accionante con destitución e inhabilidad general.

3.2.2 Acto administrativo de segundo grado de 8 de septiembre de 2014⁸, con el que el inspector delegado especial de la Policía Metropolitana de Bogotá confirmó la destitución, pero redujo la inhabilidad general a 10 años a los

⁴ Folio 461.

⁵ Folio 467.

⁶ Folio 474.

⁷ Folios 513 a 535.

⁸ Folios 577 a 600.



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

demandantes.

3.3 Problema jurídico. La Sala debe determinar si la sentencia apelada fue ajustada a derecho, en cuanto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección D) negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora. Para tal propósito, examinará si los actos acusados fueron expedidos con violación del debido proceso por (i) prescripción de la acción disciplinaria, (ii) imprecisión del pliego de cargos y ausencia de responsabilidad de los sancionados y (iii) indebida apreciación de las pruebas, conforme a las acusaciones planteadas en el escrito de alzada.

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

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

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

3.5 Hechos probados. Se hará referencia a las pruebas que guardan relación con los problemas jurídicos derivados de las causales de nulidad invocadas en el memorial de impugnación de la sentencia:

i) Los señores Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa, en el momento de la comisión de los hechos sancionados, se desempeñaban como



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

subintendente y patrullero, en su orden, de la Policía Nacional en Bogotá (f. 513, cuaderno 3).

ii) Hace parte del plenario copia del expediente administrativo de la investigación disciplinaria que motivó la expedición de los actos administrativos acusados.

iii) Reposa en el expediente fotocopia de la Resolución 4115 de 8 de octubre de 2014, con la que el director general de la Policía Nacional ejecutó la sanción disciplinaria impuesta a los mencionados señores (f. 741, cuaderno 39).

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

3.6 Debido proceso en el procedimiento disciplinario. Los artículos 29 de la Constitución Política, 6 de la Ley 734 de 2002 y 6 de la Ley 1015 de 2006 establecen la garantía del debido proceso, que comprende un conjunto de principios materiales y formales de obligatorio acatamiento por parte de las autoridades disciplinarias, en cuanto constituyen derechos de los sujetos disciplinables que se traducen, entre otras cosas, en la posibilidad de defenderse, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones que los afecten; cuando ello no ocurre el sancionado puede acudir ante el juez de lo contencioso-administrativo en demanda de nulidad de las decisiones adoptadas por los funcionarios administrativos, si se evidencia una violación del debido proceso.

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

A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado desde sus inicios el mínimo de aspectos inherentes a la noción de debido proceso, cuya vigencia es indispensable en todo tipo de actuación disciplinaria. Esos criterios, que se traducen en deberes de la autoridad disciplinaria, son los siguientes⁹:

⁹ Sobre este tema ver especialmente la sentencia T-301 de 1996 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), reiterada en otras posteriores, entre ellas T-433 de 1998 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra), T-561 de 2005 (M. P. Marco



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

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

En la misma línea, la jurisprudencia se ha referido también a los siguientes elementos o principios, derivados del artículo 29 superior y aplicables a todas las actuaciones disciplinarias¹⁰: *“(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus”*¹¹.

3.7 Caso concreto relativo a los problemas jurídicos derivados de las causales de anulación invocadas en la apelación de la sentencia. La Sala confirmará la sentencia apelada, que negó las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

De antemano, reitera esta Colegiatura que si bien la garantía del debido proceso abarca un conjunto de principios materiales y formales de obligatoria observancia por parte de las autoridades disciplinarias, que a la vez constituyen derechos de los sujetos disciplinables, tampoco se debe desconocer que los actos de la administración gozan de la presunción de legalidad, hoy por expresa disposición del artículo 88 del CPACA¹², indemnidad que adquiere mayor

Gerardo Monroy Cabra), T-1034 de 2006 y C-213 de 2007 (en estas dos M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-542 de 2010 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁰ Cfr. especialmente la sentencia C-555 de 2001 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), además de las ya citadas T-1034 de 2006, C-213 de 2007 y C-542 de 2010.

¹¹ Sentencia T-429 de 2014, M. P. Andrés Mutis Vanegas.

¹² «Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa [...]»



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

connotación cuando se trata de decisiones sancionatorias de carácter disciplinario, en virtud de que su formación estuvo precedida de la participación activa del investigado y de su apoderado, mediante defensa técnica, con ejercicio de los derechos de contradicción y defensa. De ahí que en sede judicial se realice un juicio de validez de la actuación disciplinaria, no de corrección, y por ello no cualquier defecto procesal tiene el poder de afectar la presunción de legalidad que ampara dichos actos administrativos.

3.7.1 La acción disciplinaria no prescribió; la actuación administrativa se decidió en primera instancia dentro de los 5 años establecidos en la versión inicial del artículo 30 de la Ley 734 de 2002, aplicable al caso. Reitera la Sala que la prescripción está consagrada en el artículo 29 de la Ley 734 de 2002¹³ como una de las causales de extinción de la acción disciplinaria y ocurre cuando dentro del término legal fijado no se adelantó ni definió el procedimiento disciplinario.

En la presente controversia, resulta necesario hacer remisión, por ser aplicable, a la versión inicial del artículo 30 de la Ley 734 de 2002¹⁴, por la fecha de ocurrencia de los hechos sancionados (año 2009), que establecía:

Artículo 30. Términos de prescripción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto.

En el término de doce años, para las faltas señaladas en los numerales 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 del artículo 48 ~~y las del artículo 55 de este código.~~

Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas.

¹³«ARTÍCULO 29. CAUSALES DE EXTINCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. Son causales de extinción de la acción disciplinaria las siguientes:

1. La muerte del investigado.
2. La prescripción de la acción disciplinaria.

PARÁGRAFO. El desistimiento del quejoso no extingue la acción disciplinaria.»

¹⁴ Esta disposición fue modificada por el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011 –Estatuto Anticorrupción-, y quedó así: «La acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria. Este término empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar.

La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de la acción disciplinaria. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas.

PARÁGRAFO. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido a los tratados internacionales que Colombia ratifique».



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

PARÁGRAFO. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que Colombia ratifique [aparte tachado, inexecutable].

Obsérvese que la normativa en cita determinó el momento a partir del cual comienza a contarse el término de prescripción de la acción, pero no especificó el que debe tenerse por interrumpido.

En vista de lo anterior, la sala plena de lo contencioso-administrativo de esta Corporación, en sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009¹⁵, precisó:

En su misión de unificar jurisprudencia, la Sala adopta la tesis según la cual entratándose de régimen sancionatorio disciplinario, la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa [...] Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla y permite, finalmente, dejar en manos del investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se “impone” la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias.

Y en fallo de 28 de julio de 2014¹⁶, reiteró que «[L]a *Jurisprudencia vigente de la Sala Plena del Consejo de Estado en materia de prescripción de la acción administrativa disciplinaria*¹⁷, señala que dentro del término prescriptivo establecido por la ley, la autoridad competente debe concluir únicamente la actuación administrativa expidiendo y notificando el acto que resuelve la situación disciplinaria del encartado **sin que comprenda en ella la resolución de los recursos interpuestos contra la decisión principal que impone la sanción disciplinaria al investigado, con los cuales se agotaría la vía gubernativa**» (se destaca).

¹⁵ Sentencia de 29 de septiembre de 2009, C. P. Susana Buitrago Valencia, expediente 11001-03-15-000-2003-00442-01 (S).

¹⁶ Sección segunda, subsección B, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E), expediente 11001-03-25-000-2011-00365-00 (1377-11).

¹⁷ Sentencia de 29 de septiembre de 2009, C. P. Susana Buitrago Valencia, expediente 11001-03-15-000-2003-00442-01 (S).



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

Añadió que, por consiguiente, es equivocado considerar que el término de prescripción de la acción disciplinaria comprenda la notificación del acto administrativo que resuelve el último recurso de la vía gubernativa. Por el contrario, imponer la sanción disciplinaria dentro del término de cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta (o del auto de apertura de la acción disciplinaria), significa que, como máximo, dentro de dicho plazo debe la autoridad pública expedir y notificar el acto administrativo principal, es decir, el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria.

La misma tesis fue corroborada por esta Colegiatura en sentencia de 13 de abril de 2018, que resolvió un recurso extraordinario de revisión¹⁸.

Indistintamente de que se trate de faltas disciplinarias «*instantáneas*» o «*de carácter permanente o continuado*» señaladas en la norma trascrita, la prescripción se interrumpe con «*el acto primigenio que resuelve y que pone fin a la actuación administrativa disciplinaria*», incluida su notificación, «*sin que comprenda en ella la resolución de los recursos interpuestos contra la decisión principal*», como lo pretende la parte actora.

La regla expuesta en la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009¹⁹ de la sala de lo contencioso-administrativo de esta Corporación fue precisamente recogida por el artículo 33 del hoy Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019), en el sentido de que «*La prescripción se interrumpirá con la adopción y notificación del **fallo de primera o única instancia***» (se destaca), y entre la expedición de esa providencia y la promulgación del mencionado Código, el Consejo de Estado no modificó la tesis; por el contrario, ha reiterado su aplicación, de manera pacífica y uniforme, hasta la fecha en casos análogos al presente.

Ahora bien, respecto de la aludida sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 de la sala plena de lo contencioso-administrativo de esta Corporación, no existe pronunciamiento de constitucionalidad en concreto que determine lo contrario a la regla de prescripción allí plasmada desde hace más de 12 años, lo que pone en evidencia la estabilidad y coherencia de la decisión judicial.

¹⁸ Sala veinticinco especial de decisión, C. P. Marta Nubia Velásquez Rico, expediente 11001-03-15-000-2014-00915-00 (REV).

¹⁹ Sentencia de 29 de septiembre de 2009, C. P. Susana Buitrago Valencia, expediente 11001-03-15-000-2003-00442-01 (S).



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

De igual modo, destaca esta Colegiatura que la mencionada sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 fue revocada mediante fallo de tutela de 17 de abril de 2013 por una sala de conjueces del Consejo de Estado²⁰, sin embargo, se advierte que esta providencia únicamente tuvo efectos temporales, inter partes y no *intercommunis*, debido a que fue, a su vez, revocada por la sección cuarta del Consejo de Estado con fallo de 6 de marzo de 2014, al decidir la impugnación contra la decisión de tutela, por la razón de que *«dejar sin efectos las sentencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante un procedimiento preferente y sumario como la acción de tutela, constituye una flagrante violación a los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, pues termina convirtiéndose en un recurso alterno para, finalmente, reabrir un debate jurídico resuelto, en el caso concreto, por el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. [...] En consecuencia, dentro del marco de las competencias asignadas a Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, se contempló un procedimiento extraordinario para atacar las decisiones judiciales por violación directa de las normas sustanciales que, por el aparente mejor criterio del juez de tutela, no puede revocarse y dejarse sin efectos con la excusa de incurrir ésta en vía de hecho por defecto sustantivo, pues, precisamente, pretendió fijar la interpretación y alcance de una norma»*²¹.

Resulta pertinente reiterar que, sobre la aplicación de la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 a casos pendientes de resolver, esta Corporación, en fallo de 3 de abril de 2018²², en un proceso de contornos fácticos y jurídicos análogos al que ahora nos ocupa, al decidir un recurso extraordinario revisión, sostuvo:

Como aspecto de relevancia, no puede perderse de vista que la labor de las altas Corporaciones, como órganos encargados de interpretar el orden jurídico, consolidar su interpretación y aplicarlo a cada caso concreto, entraña un ejercicio constructivo y dinámico del derecho que impone la constante autoevaluación de sus propias teorías en orden a ajustarlas a los principios, reglas y normas y a la realidad que rodea la demanda del servicio de justicia. Ello puede traer como consecuencia que se recojan algunas tesis jurisprudenciales y, en su lugar, se adopten lineamientos distintos para la resolución de casos análogos, escenario en el cual habrá que determinarse que tal variación no afecte de manera sustancial al usuario. Sin embargo, el respectivo análisis que ello conlleve deberá

²⁰ Expediente 11001-03-15-000-2010-0076-00.

²¹ Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección cuarta, expediente AC- 2010-00076.

²² Sala veinticinco especial de decisión, C. P. Marta Nubia Velásquez Rico, expediente 11001-03-15-000-2014-00915-00 (REV)



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

abordarse en cada caso particular y concreto. [...] En el caso sometido a examen, se observa que la materia de debate gira en torno a la interpretación del artículo 34 de la Ley 200 de 1995, norma que si bien indicaba desde cuándo iniciaba el cómputo del término de prescripción de cinco años de la acción disciplinaria, no ofrecía claridad en cuanto a cómo se concluía la actuación administrativa sancionadora, esto es, si con la expedición del acto impositivo de la sanción o si resultaba indispensable que dentro de ese lapso se desataran los recursos interpuestos en su contra para entenderse agotada la potestad punitiva. [...] Al respecto, se observa que aunque el caso que culminó con la sentencia materia de revisión se inició con antelación a la existencia de esa tesis jurisprudencial, lo cierto es que previamente a que esta fuera proferida no existía una postura consolidada dirigida a definir el asunto y que obligara al fallador de turno a resolverlo de determinada manera, de tal suerte que la aplicación de la tesis vigente al momento en que dictó la sentencia recurrida no transgredió la confianza legítima ni vulneró un mejor derecho existente al tiempo en que se formuló la demanda y cuya concreción, en términos del actor, debiera garantizarse. Así las cosas, la Sala no encuentra que el hecho de que la sentencia que se revisa se apoyara en la sentencia de unificación de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación hubiera comportado una vulneración al debido proceso, habida consideración de que, aunque la misma se profirió con posterioridad al nacimiento del litigio, su aplicación en este caso no desconoció derechos adquiridos por el libelista o atentó contra el justo resultado de la controversia entablada.

Por otra parte, la constitucionalidad del artículo 10 del CPACA fue condicionada por la Corte Constitucional a que *«las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad»*.

En tales circunstancias, la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 de la sala plena de lo contencioso-administrativo del Consejo de Estado, acerca de la manera de estructurar la interrupción de la prescripción de la acción disciplinaria continúa vigente y, como se anotó, ha sido acogida en decisiones posteriores emitidas por esta Corporación²³.

²³ Por ejemplo, en sentencias de 12 de abril de 2018, subsección A, expediente 11001-03-25-000-2014-01086-00(3378-14); 18 de mayo de 2017, C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, expediente 11001-03-25-000-2012-00303-00(1167-12); 30 de junio de 2016, sección segunda, C. P. Luis Rafael Vergara Quintero, expediente 2011-00170; y 19 de julio de 2019, subsección B, C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, expediente 25000-23-42-000-2014-00863-02 (1931-2017), entre otras.



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

En consonancia con la pacífica y reiterada jurisprudencia de más de doce años de esta Colegiatura, la interrupción de la prescripción ocurrió con la expedición y notificación de la decisión sancionatoria de **primera instancia**, que en este caso lo fue el acto administrativo de 22 de agosto de 2014, notificado personalmente el mismo día a la apoderada del señor Néstor Pérez Castellanos (f. 536 del cuaderno 3) y al abogado del señor Walter Vanegas Correa el 27 siguiente, es decir, antes de que se completaran los cinco años de prescripción establecidos en la versión inicial del artículo 30 de la Ley 734 de 2002, que vencían el 1° de septiembre de 2015, contados desde los mismos día y mes de 2009, cuando quedó consumada la falta disciplinaria por la ilícita solicitud de dinero de los policiales en cuestión al particular para no judicializarlo por la venta de un medicamento restringido para uso abortivo.

Lo expuesto, para concluir que el cargo de violación del debido proceso por prescripción de la acción disciplinaria no está llamado a prosperar.

3.7.2 Se determinó la comisión de la falta, la ilicitud sustancial de la conducta que motivó la sanción y la responsabilidad de los expoliciales. Según la parte actora, a sus integrantes se les formuló el pliego de acusaciones solo por «solicitar» dádivas, pero fueron sancionados también por «recibir», lo que, a su juicio, constituye violación sustancial del derecho de defensa.

Revisado el expediente administrativo, encuentra la Sala que, durante la actuación disciplinaria, la accionada les formuló pliego de cargos por haber incurrido en la falta gravísima y dolosa contenida en el artículo 34 (numeral 4) de la Ley 1015 de 2006, por: «Solicitar directamente dádivas con el fin de omitir el ejercicio de sus funciones» (f. 371, anexo 1).

La inconformidad alegada por la parte demandante no existió. Al examinar el expediente administrativo, esta Corporación encuentra que en el mismo pliego de cargos la Policía Nacional precisó la imputación de la falta a cada uno los dos uniformados de la siguiente manera: (i) «En definitiva, se decantan unos hechos que de manera objetiva son coincidentes con la tipicidad endilgada, es decir que **el señor subintendente Néstor Pérez Castellanos adelantó un procedimiento de policía en la droguería FARMAYOR en la fecha septiembre 1 de 2009 y al parecer no solo solicitó sino que además recibió dádivas. El tipo subjetivo, la culpabilidad, del señor Subintendente en mención frente a la conducta objeto jurídico investigado no está decantada. Se continúa con la presunción de inocencia**» (sic y se destaca) [f. 375, anexo 1], y (ii) «En definitiva, se decantan unos hechos que de manera objetiva son coincidentes



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

*con la tipicidad endilgada, es decir que el señor patrullero Walter Vanegas adelantó un procedimiento de policía en la droguería FARMAYOR en la fecha septiembre 1 de 2009 y al parecer **no solo solicitó**, sino que además **recibió dádivas**. El tipo subjetivo, la culpabilidad, del señor Subintendente en mención frente a la conducta objeto jurídico investigado no está decantada. Se continúa con la presunción de inocencia» (sic y negrilla de la Sala) [f. 382, anexo 1].*

Nótese que la acusación se refirió a las dos acciones reprochables de **solicitar** y **recibir** dádivas de manera ilegal, con el propósito de omitir el cumplimiento propio de sus funciones. En este contexto, no se evidencia quebranto de los derechos al debido proceso y defensa, en razón a que los disciplinados desde el comienzo mismo de la investigación disciplinaria tuvieron pleno conocimiento de la acusación en esas dos circunstancias, que se mantuvieron hasta la imposición de la sanción, en garantía del principio de congruencia. De suerte que la Sala no encuentra razón para admitir que el pliego de cargos fuera anfibológico, o que comportara dificultad para la defensa determinar con precisión los medios adecuados encaminados a desvirtuar la inculpación. La sanción tampoco se impuso por una causa distinta a la imputada *ab initio*, como, de manera equivocada, lo asegura la parte demandante.

Durante el curso de la investigación disciplinaria, la Policía Nacional corroboró, mediante abundante material probatorio, la existencia de la falta y la responsabilidad de los implicados en los hechos, que consistieron en que el 1° de septiembre 2009, mientras desarrollaban, en el vehículo oficial, tipo patrulla de placas DCO404, funciones de vigilancia policial (segundo turno) en la jurisdicción de la estación de policía de Suba, del comando de atención inmediata (CAI) de La Gaitana de Bogotá, se dirigieron a la farmacia denominada Farmayor (ubicada en la carrera 107 B núm. 134-03), de propiedad del señor Otoniel Valero Porras, abordaron a su empelado William Alberto Rodríguez Duarte, bajo el pretexto de que allí se vendía un medicamento prohibido que induce al aborto en la mujer, lo amenazaron con el cierre del establecimiento y, según lo denunció dicho empleado ante la Fiscalía General de la Nación, *«fue cuando llegó una patrulla de la policía, entraron los agentes de policía a la droguería, me pidieron mi cédula diciendo que iban a sellar la droguería, me dijeron que tenía que irme con ellos [...] como me estaba demorando mucho me gritaron por mi nombre que me apurara [...] ellos me montaron a la patrulla, llamaron a don OTONIEL VALERO y le dijeron que se saliera de la droguería para hablar con él, hablaron con él, y después los policías se montaron en la camioneta y en la parte de atrás de la camioneta había otra persona detenida, me dieron una vuelta y llegaron a un parque cerca*



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

a alcaparros, nos tuvieron ahí un rato, después prendieron la camioneta y me llevaron despacio hasta otra esquina, me dijeron que me bajara y me metieron a las segunda silla de la camioneta y empezaron a preguntarme cosas, que cuánto me pagaban en la droguería [...] que si yo le había comentado algo al detenido que iba atrás conmigo, después pararon la camioneta y me dijeron que me bajara, que fuera corriendo hasta la droguería y que les llevara un paquete que ya tenían listo, que no me podía demorar nada y que llegara hasta la esquina que ellos me indicaban a quién tenía que darle el paquete, cuando yo llegué a la droguería, don OTONIEL le dijo a CRISTIAN que me diera la plata, pero don OTONIEL [...] yo estaba muy asustado y tenía mucho miedo, yo le dije a don OTONIEL que me diera la plata y yo se las llevaba [...] porque no quería que me llevaran para la cárcel ni que pasara nada, yo eché la plata en una bolsa plástica y me fui corriendo hasta la esquina y al lado del poste de la luz estaba un policía esperándome»; agregó el empleado que «desde que me montaron a la camioneta me tuvieron como media hora a 40 minutos, no estoy muy seguro, yo estaba muy asustado [...] don OTONIEL me dice que le pidieron \$1.500.000, yo no conté la plata, solo la metí dentro del talego y la llevé» (sic) [ff.78 y 78 cuaderno principal].

A su turno, el propietario de la farmacia en cuestión, señor Otoniel Valero Porras, en declaración dentro de la actuación disciplinaria dijo ante la Policía Nacional que «Salí asustado y me cogió un policía y me sacó de la droguería a la calle y me dijo que cómo era la vaina, haciendo relación de sacarme volando y si no, sellaba el negocio y a William se lo llevaban preso. Me preguntaron que dónde vivía y les dije que Bochalema, ellos me pidieron el # de celular, a los 5 minutos me llamó un tipo con voz costeña diciéndome que era sargento y que \$1.500.000 valía la vaina y el negocio quedaba limpio, me dijo que eso era entre nosotros que era confidencial, como al William se lo llevaron en la patrulla lo dejaron venir a la droguería y le retuvieron los documentos, llegó William y le entregué la plata y se fue rápido a entregarla y le devolvieron los documentos, los policías le hicieron una amenaza que eso era confidencial entre ellos y que me dijera lo mismo a mí» (sic) [ff. 531 y 532, cuaderno principal].

El mismo señor Valero Porras declaró ante la autoridad disciplinaria que «William salió con el dinero de la farmacia y pues seguramente lo entregó en la esquina donde estaba la patrulla [...] de pronto fue Edgar el que le dio el número del celular mío al policía para que le llevara ese dinero inmediatamente y si no se llevaban preso a William. Inmediatamente yo levanté el dinero y se lo entregué a William y William fue y lo entregó y de ahí lo



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

soltaron. Que hablaba con un agente de la policía, dijo el que me llamó, y que si no entregaba ese dinero se llevaban a William preso» (sic) [ff. 211 y 213, cuaderno principal].

Dentro del conjunto de pruebas que apreció la Policía Nacional, se halla la declaración del superior jerárquico de los investigados, sargento viceprimero Gustavo Daza Ramírez, en la que afirmó que el día de los hechos, durante el segundo turno de vigilancia, el patrullero Walter Vanegas Correa tenía asignada y conducía la «patrulla» y «estaba como tripulante el PT PÉREZ CASTELLANOS NÉSTOR con el indicativo 1-2» (f. 523, cuaderno 3).

A partir de las evidencias, concluyó la autoridad disciplinaria que «Por su parte la prueba documental que apoya la individualización del sujeto procesal en el presente asunto, es la minuta de vigilancia para la fecha 1 de septiembre de 2009, para segundo turno en la que se registra que el señor patrullero Vanegas Correa prestó servicio de vigilancia como Gaitana 1-2 [...] Se sigue que el señor patrullero Walter Vanegas Correa fue uno de los funcionarios policiales que participó en el procedimiento policial adelantado en el droguería FARMAYOR para la fecha septiembre 1 de 2009 [...] De las anteriores citas [testimoniales] se puede concluir que el funcionario señor patrullero Walter Vanegas Correa no solo participo en el procedimiento policial adelantado en la droguería FARMAYOR sino que además está comprometido de objetiva y subjetivamente en la solicitud de unas dádivas en el mencionado caso policial» (sic) [ff. 523 y 526, cuaderno 3].

Respecto del señor Néstor Pérez Castellanos, con fundamento en pruebas testimoniales y documentales, apreciadas de manera integral, determinó la Policía Nacional: «Por su parte la prueba documental que apoya la individualización del sujeto procesal en el presente asunto, es la minuta de vigilancia para la fecha 1 de septiembre de 2009, para segundo turno en la que se registra que el señor patrullero Néstor Pérez Castellanos se encuentra de servicio de vigilancia como Gaitana 1-2 [...] Se sigue que, el señor subintendente Néstor Pérez Castellanos fue uno de los funcionarios que participó en el procedimiento policial adelantado en el droguería FARMAYOR para la fecha septiembre 1 de 2009» (sic) [f. 514, cuaderno 3).

También hace parte del expediente disciplinario copia del escrito de acusación que la fiscalía 192 de Bogotá de la Fiscalía General de la Nación formuló el 19 de diciembre de 2013 ante el correspondiente juzgado penal de conocimiento contra los aludidos señores Pérez y Vanegas, por los mismos hechos, en la que



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

los inculpó «a título de coautores del delito de **Concusión**, de que trata el art. 404 del Código Penal Colombiano» (f. 157, cuaderno principal).

En fin, las evidencias materiales demostraron que no es cierto que los disciplinados se hallaran el día de los hechos en un lugar distinto, como pretenden hacerlo creer ingenuamente.

Por lo demás, sobre los acontecimientos irregulares, atribuidos y demostrados como responsables, los expoliciales no formulan objeción en el recurso de apelación ante esta Corporación. Su inconformidad radica en irregularidades en el pliego de cargos, que, como se anotó, carece de fundamento, por no resultar ajustada a la verdad.

De modo que, revisada minuciosamente la actuación administrativa, encuentra la Sala que la sanción impuesta a los señores Pérez y Vanegas en los actos demandados se fundamentó en hechos que están plenamente demostrados en el expediente disciplinario, por tanto, los cargos de apelación sobre violación del debido proceso, indebida apreciación de las pruebas y falsa motivación no existen.

De suyo, se torna ignominiosa la postura de los integrantes de la parte accionante de sobreponerse al orden jurídico contra las evidencias. Como autoridades de policía y, por consiguiente, como los más llamados a respetar y garantizar los derechos de las personas, intentan (una vez más) ignorar la situación de sus víctimas, que con claridad y contundencia los acusan de haberles exigido ilícitamente dinero para permitirles desarrollar su actividad comercial en la farmacia, como fuente de ingresos para sobrevivir.

Olvidaron los agentes estatales que es deber del más alto raigambre constitucional proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y, en lugar de protegerlos, ahora los señalan de fuleros, empero, las pruebas indican que les asiste razón en sus afirmaciones, y la destitución de sus victimarios en algo repara su perjuicio moral y, de contera, restablece el honor institucional.

Con todo, los mencionados señores insisten en desconocer las evidencias que de manera irrefutable los comprometen en la ilicitud sustancial atribuida y sancionada. Para la Sala no pueden ser más contundentes las declaraciones y pruebas documentales recaudadas en el sentido de que ellos, como miembros de la institución policial, exigieron ilícitamente dinero al señor Otoniel Valero



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

Porras a cambio de no sellarle la farmacia de su propiedad, con el pretexto de que vendía un medicamento prohibido para inducir el aborto en mujeres.

Lo cierto es que, como miembros de la institución policial y autoridades visibles en la localidad, de los policiales era exigible otro comportamiento, que los obligaba a asumir una conducta ética y ejemplar frente a la comunidad y los subalternos, que no convertirse en malhechores con uniforme, en deshonra de la institución.

Todo lo anterior demuestra que la conducta irregular imputada a los expolicías tuvo ocurrencia, que constituyó incumplimiento de los deberes funcionales imputados en el pliego de cargos y que corresponde a la descripción típica de carácter gravísimo y doloso, que motivó la destitución del cargo.

Por último, advierte la Sala que carece de sentido y riñe con la lógica el planteamiento del apoderado de la parte apelante, en el sentido de que en el procedimiento administrativo se ordenó incorporar los actos de nombramiento y posesión de los investigados y no se cumplió, *«así y con todo y a falta de estos documentos se profirieron los fallos de instancia, sin acreditar la calidad de servidores públicos de los investigados»* (negrilla del texto original); no obstante, en las pretensiones de la demanda pide que, como restablecimiento del derecho, se condene a la Policía Nacional que los reintegre al empleo, sin solución de continuidad.

Resulta claro que lo uno descarta lo otro, puesto que la condición de servidores públicos constituye presupuesto *sine qua non* para solicitar el reintegro al empleo. Precisamente, por la condición de uniformados de la Policía Nacional fueron destituidos, al haber inobservado sus deberes funcionales sin justa causa, y por eso mismo acudieron a esta jurisdicción a pedir justicia, con fundamento en el hecho de ser miembros de la institución, que ahora el mandatario, en abierta contradicción y confusión, pretende desconocer.

3.7.3 Las pruebas se apreciaron en forma integral, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Pese al nutrido acervo probatorio que reposa en el expediente administrativo (compuesto por documentos y testimonios), que demuestra con certeza la existencia de la falta y de la responsabilidad de los expoliciales, aseguran en el escrito de apelación de la sentencia que no se apreciaron las pruebas con las reglas de la sana crítica y la experiencia por la autoridad disciplinaria.



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

Sobre la apreciación de las pruebas, la Ley 734 de 2002 preceptúa: «*Artículo 140. Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. En toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta*»; «*Artículo 142. PRUEBA PARA SANCIONAR. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado*».

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

Revisada la actuación disciplinaria, encuentra esta Colegiatura que la Policía Nacional realizó en las decisiones acusadas un amplio análisis y examen integral de las evidencias probatorias; en ese contexto, explicó y justificó con suficiencia por qué la autoridad disciplinaria dio credibilidad a unas pruebas y se apartó de otras, y el hecho de que la parte apelante esté en desacuerdo con tal razonamiento, no implica que haya incurrido en expedición irregular por falsa motivación, desviación de poder, violación de los derechos de contradicción, defensa y debido proceso, vía de hecho o que no existieran razones suficientes para sancionar.

La demandada articuló la apreciación de las pruebas con todos los hechos y circunstancias que rodearon los acontecimientos investigados contra los actores, y desconocerlos equivaldría a darle la espalda a la razón práctica y a las demás evidencias materiales, so pretexto de que no existió prueba para sancionar. En tal sentido, la Policía Nacional, en su razonamiento lógico, incluyó las evidencias que confirman la incuestionable responsabilidad disciplinaria de quienes integran la parte actora; puede observarse, por ejemplo, que en el acto sancionatorio de primera instancia, en cuadro comparativo a dos columnas, cotejó, en una, la «*PROPOSICIÓN DEFENSIVA DEL INVESTIGADO*» y, en la otra, la «*RESPUESTA PROBATORIA*» (ff. 531 a 533,



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

cuaderno 3) y a partir de tales premisas y razonamiento lógico, desvirtuó la presunción de inocencia de los investigados.

De modo que la sanción demandada está provista de justificación legal; tal como se explicó en apartados anteriores de esta providencia, fue razonada y razonable, motivada en lo que objetivamente se demostró durante la investigación administrativa, con sujeción a las previsiones del artículo 170 de la Ley 734 de 2002, en el sentido de que «*el fallo*» disciplinario «*debe ser motivado y contener el análisis de las pruebas en que se basa y el análisis y valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones*», requisito formal y sustancial que fue satisfecho a cabalidad, es decir, que las acusaciones de falsa motivación y desviación de poder, vía de hecho e indebida apreciación de pruebas opuestas por la parte accionante carecen de fundamento.

El extremo demandante no plantea en realidad una indebida apreciación de las pruebas por la accionada, sino que se practique una sesgada a su favor por parte de esta jurisdicción, con desconocimiento de la realidad material, lo que resulta inaceptable al amparo orden jurídico y, por demás, carente de fundamento y riñe, ahí sí, con las reglas de la sana crítica.

En el caso *sub examine*, la autoridad disciplinaria utilizó adecuadamente sus atribuciones legales para retirar del servicio a unos miembros de la institución que, con su comportamiento delictivo, desconocieron que los miembros de la fuerza pública tienen el deber de observar mayor disciplina y pulcritud en el cumplimiento de sus funciones, dada la responsabilidad constitucional a cargo de la Policía Nacional, del «*mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas*» (artículo 218 superior).

Destaca esta Colegiatura que la actividad policial no es un simple empleo: «*Es una profesión. Como tal sólo podrá ser ejercida por personas que acrediten títulos de idoneidad profesional, expedidos por los respectivos centros de educación policial y reconocidos por el Gobierno según normas vigentes*» (se destaca), de acuerdo con lo consagrado en el artículo 14 del Decreto 1791 de 2000²⁴ y precisamente por ello la misma normativa dispuso que «*La formación integral del profesional de policía, estará orientada a desarrollar los principios éticos y valores corporativos, promover capacidades de liderazgo y servicio comunitario para el eficiente cumplimiento de las funciones preventiva, educativa y social. En tal virtud, los contenidos programáticos harán*

²⁴ Por medio del cual se regula la carrera profesional de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional.



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

*particular énfasis en el respeto por los derechos humanos, para el ejercicio de las libertades públicas y la convivencia pacífica de los residentes en el territorio colombiano» (artículo 15, *ibidem*) [negrilla de la Sala].*

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

Reitera esta Corporación que los funcionarios públicos en general y los integrantes de la fuerza pública en particular, son representantes inmediatos del Estado; expresan su imagen y a la vez su realidad ante el conglomerado social, por consiguiente, deben actuar con mayor pulcritud y respeto en el desenvolvimiento de su vida pública y particular.

La conducta de los sancionados de exigir y recibir dinero de ciudadanos para permitirles el ejercicio de su actividad comercial, se opone totalmente a la ética institucional, al orden jurídico que estaban obligados a honrar y respetar como policías de la patria. Una persona que así se comporta, no merece portar las insignias de la Policía Nacional, cuya misión es eminentemente tuitiva frente a la comunidad. De ahí que la accionada no actuó con desviación de poder al destituirlos e inhabilitarlos por 10 años para ejercer cargos públicos.

Al respecto, resulta oportuno traer al caso la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en cuanto ha sostenido:

Entre los esfuerzos y medidas que el Estado debe adoptar, -como antes se señaló-, encaminados a asegurar el cabal cumplimiento de la noble y trascendental misión que deben cumplir los componentes de la trilogía mencionada, -los jueces, maestros y policías-, figuran en primer lugar los que tengan por objeto asegurar su formación profesional, moral y ética, que los hagan aptos para el desempeño de su noble oficio y para asumir a plenitud la enorme responsabilidad que sobre ellos pesa. [...]

En el caso concreto de la Policía Nacional encontramos, entonces, que las condiciones esenciales para el ingreso y permanencia de un individuo en la institución debe ser -como en general ocurre para todos los servidores públicos- además de la eficiencia, la de una moralidad y una ética a toda



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

prueba. Cabe recordar, a este propósito, que uno de los principios fundamentales de la función pública, señalados en el artículo 209 de la C.P. es el de la moralidad. Si ella falta en una institución, como la Policía Nacional, naturalmente los valores que ella debe respetar y defender como son la protección de los derechos y libertades, la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, estarán gravemente amenazados o conculcados. Por ello resulta apenas razonable y lógico que en una institución de esta naturaleza sus directivas tengan las más amplias facultades legales y reglamentarias para remover a aquellos de sus miembros, cualquiera que sea su rango o condición, cuando falten a los principios morales y éticos que deben regir su accionar. Si ello resulta lógico en cualquier tipo de entidades estatales, o aún particulares, con más razón lo es en el caso de la Policía Nacional (sentencia C- 525 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Por otra parte, en cuanto a los derechos de los expolicías, constata la Sala que durante el curso de la actuación administrativa se les respetaron todas las garantías procesales y sustanciales para ejercer los derechos de contradicción y defensa técnica, así, desde la apertura de indagación y durante el curso de la investigación disciplinaria fueron escuchados, tuvieron la oportunidad de solicitar y aportar pruebas, oponer nulidades, pedir copias del expediente, presentar descargos y alegaciones finales e interponer recursos, etc., por mencionar algunas. Es decir, que no se afectó la participación de los disciplinados en el procedimiento, ni sus prerrogativas *iusfundamentales*.

La Sala tampoco echa de menos en los actos demandados ninguno de los requisitos formales y sustanciales previstos en el artículo 170²⁵ de la Ley 734 de 2002, alusivos a los aspectos que debe contener el «fallo» disciplinario, puesto que si se examinan las decisiones acusadas, se verifica que la institución analizó las pruebas en conjunto, valoró los cargos, los descargos y las alegaciones presentadas, relacionó las normas legales y reglamentarias concernientes al deber funcional desconocido, fundamentó la calificación de la falta y la culpabilidad, y, en fin, expuso claramente las razones de la sanción y los criterios de su gradación, se insiste, como se evidencia en los folios 51 a 55 del expediente.

²⁵ ARTÍCULO 170. CONTENIDO DEL FALLO. El fallo debe ser motivado y contener:

1. La identidad del investigado.
2. Un resumen de los hechos.
3. El análisis de las pruebas en que se basa.
4. El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas.
5. La fundamentación de la calificación de la falta.
6. El análisis de culpabilidad.
7. Las razones de la sanción o de la absolución, y
8. La exposición fundamentada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción y la decisión en la parte resolutive.



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

Por consiguiente, el cargo de violación del derecho al debido proceso por indebida valoración probatoria tampoco está llamado a prosperar.

Sin más disquisiciones sobre el particular y a partir de una sana hermenéutica jurídica, la Sala arriba a la convicción de que los actos administrativos demandados conservan su validez y eficacia al no haber sido desvirtuada la presunción de legalidad que los ampara, por tanto, se confirmará el fallo de primera instancia, en cuanto negó las súplicas de la demanda.

3.8 Otros aspectos procesales.

3.8.1 Condena en costas. Respecto de tal condena, que incluye las agencias en derecho que correspondan a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, se pronunció esta Corporación en sentencia de 1.º de diciembre de 2016 ²⁶ así:

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

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

La lectura interpretativa que la Sala otorga a la citada regulación especial gira en torno al significado del vocablo disponer, cuya segunda acepción es entendida por la Real Academia Española como «2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse». Ello implica que disponer en la sentencia sobre la condena en costas no presupone su causación *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que estas sean impuestas, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución (artículo 366 del CGP).

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

²⁶ Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

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

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

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

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1°. Confírmase parcialmente la sentencia de 14 de julio de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sección segunda, subsección D), que negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por los señores Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, conforme a la parte motiva.

2°. Revócase la condena en costas impuesta a la parte demandante, que incluye las agencias en derecho, de acuerdo con la motivación del presente fallo.



Expediente: 25001-23-42-000-2015-03391-01 (3960-2017)
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Néstor Pérez Castellanos y Walter Vanegas Correa contra la
Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

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

Notifíquese y cúmplase,

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

Firmada electrónicamente
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Firmada electrónicamente
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firmada electrónicamente
CÉSAR PALOMINO CORTÉS