



---

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

**CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá, D.C. cinco (5) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho.**

**Radicación:** 08001-23-33-000-2017-00453-01 (6496-2019)

**Demandante:** RICARDO JOSE NARVAEZ BARRIOS

**Demandado:** NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA –  
POLICÍA NACIONAL

**Tema:** Disciplinario. Ley 1437 de 2011.

---

### SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

---

#### I. ASUNTO

La Sección Segunda, Subsección A decide el recurso de apelación interpuesto por el señor RICARDO JOSÉ NARVAEZ BARRIOS contra la sentencia del 2 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las pretensiones de la demanda de la referencia.



#### II. ANTECEDENTES.

##### 2.1. Pretensiones

2.1.1. Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

(i) Decisión sancionatoria de primera instancia proferida el 4 de febrero de 2016 por el Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de la Policía Metropolitana de Barranquilla en la que se impone sanción de destitución e inhabilidad general por el término de 10 años.

(ii) Resolución No. 01158 del 23 de marzo de 2016, expedida por el Director General de la Policía Nacional de Colombia



a través de la cual se ejecutó la decisión disciplinaria de primera instancia.

2.1.2. Que como consecuencia de la nulidad de los actos administrativos se ordene:

(i) Reintegrar al demandante, con efectividad a la fecha de retiro, al cargo y grado que venía desempeñando o a otro de superior categoría o al que corresponda dentro del escalafón policial para el instante de cumplir el fallo y a pagarle los dineros descontados como consecuencia de la ejecución de la sanción disciplinaria.

(ii) Pagar al actor la totalidad de las asignaciones (sueldos, primas, bonificaciones y demás prestaciones) que hubiere dejado de percibir por causa de los actos acusados.

(iii) El ajuste del pago de salarios y prestaciones que resulten a favor del accionante hasta la fecha de ejecutoria de la providencia que decrete la nulidad y restablecimiento del derecho.

(iv) Pagar la suma de 200 salarios mínimos mensuales legales vigentes o su equivalente en moneda nacional por los perjuicios morales ocasionados a causa de los actos demandados.

(iv) Pagar los gastos ocasionados en virtud de la acción que se promueve en la cuantía que se determine.



## **2.2. Hechos.**

En la demanda<sup>1</sup> se narraron los hechos relevantes que a continuación se resumen:

2.2.1. A través de la decisión sancionatoria de primera instancia proferida el 4 de febrero de 2016 y de la Resolución No. 01158 del 23 de marzo de 2016 se sancionó al Patrullero NARVAEZ BARRIOS con destitución e inhabilidad general desconociendo los principios que rigen la actuación disciplinaria y el debido proceso.

<sup>1</sup> Folios 1 al 10 del expediente.



2.2.2 La Oficina de Control Disciplinario Interno de la Policía Metropolitana de Barranquilla desarrolló todas las audiencias sin presencia del patrullero NARVAEZ BARRIOS cercenándole cualquier posibilidad de defensa material o técnica.

2.2.3. En el proceso fueron programadas pruebas testimoniales para el 27 de enero de 2016 sin notificación alguna de su práctica imposibilitándole al actor controvertirlas y presentar sus testigos.

2.2.4 Al señor NARVAEZ BARRIOS no le fueron informadas o notificadas las audiencias, se adelantó un proceso disciplinario sin participación alguna del actor, por lo que no pudo ejercer ninguna defensa.

2.2.5 Por los mismos hechos que dieron lugar a la actuación disciplinaria se le adelantó investigación penal por el Juzgado de Instrucción Penal Militar quien falló con auto inhibitorio el 17 de mayo de 2016.

### **2.3. Concepto de la violación.**

El apoderado del demandante consideró como normas vulneradas:

- Artículo 29 de la Constitución Política.
- Artículos 6 y 17 de la Ley 734 de 2002.
- Artículos 5, 17 y 19 de la Ley 1015 de 2006

Señaló que en el proceso disciplinario se ignoraron las pruebas aportadas y el principio *in dubio pro reo*, toda vez que el demandante no incurrió en ninguna falta, por lo que no era viable imponerle ninguna sanción.

Consideró que la decisión disciplinaria viola los derechos fundamentales que consagra el artículo 29 de la Carta Política y los





principios de legalidad, congruencia, motivación, contradicción y defensa, pues es evidente que concluyeron que el demandante omitió el ejercicio de sus funciones cuando lo hizo de manera justificada.

Agregó que la conducta se encuadró en tipos disciplinarios que no corresponden a la realidad de los hechos, se valoraron los testimonios con el interés de desviar la investigación y “ se puso a decir lo que la prueba no dice”.

Además, expresó que cuando no existe certeza de la prueba para sancionar no se puede acudir a la responsabilidad objetiva, toda vez que en materia disciplinaria se encuentra proscrita.

De otro lado, sostuvo que la autoridad administrativa omitió la declaratoria de nulidad de la actuación por existir irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso.

#### **2.4. Contestación de la demanda**

**La Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional**, por medio de apoderado judicial, se opuso a las pretensiones de la demanda<sup>2</sup>, con fundamento en los siguientes argumentos:



Sostuvo que la investigación se inició con un informe rendido por el Intendente Edwin Ortega Meza quien aportó pruebas documentales para individualizar a los policías que se encontraban cometiendo un acto irregular durante el servicio de vigilancia que ejercían siendo identificados los señores RICARDO NARVAEZ BARRIOS y Devis Sandoval Durán quienes el día 21 de noviembre de 2015 a las 11:30 horas se ausentaron del lugar donde prestaban su servicio como patrulla del cuadrante asignado al Centro de Atención Inmediata Plaza de la Paz.

---

<sup>2</sup> Folios 156 al 182 del expediente.



Adujo que la apertura de la investigación citando a audiencia fue notificada a los disciplinados haciéndoles saber que si deseaban podían estar asistidos por un abogado defensor; sin embargo el señor NARVAEZ BARRIOS se sustrajo de ser representado por un profesional del derecho por lo que no puede aducir una presunta nulidad del acto administrativo.

Además, afirmó que si el operador disciplinario con el informe de los hechos apreció que ocurrió una conducta que se configura como falta, se individualizaron los servidores públicos y no existía para ese momento causal de ausencia de responsabilidad. no era necesario iniciar una indagación preliminar.

De otro lado, expuso que el acto administrativo está suficientemente motivado en las pruebas allegadas, que si bien el demandante no las controvertió fue por su negligencia.

Ahora bien, mencionó que no existe ninguna nulidad porque desde el mismo momento en que se citó a audiencia por el procedimiento verbal el demandante tiene derecho a acceder a la investigación como lo establece el artículo 92 de la Ley 734 de 2002, además podía aportar o solicitar pruebas y controvertir las practicadas.

Expresó que si el actor considera que se presentaron algunas irregularidades debe demostrar cuáles son porque el hecho de que no haya asistido a la audiencia en la que se le juzgaba disciplinaria no constituye ninguna anomalía.

En relación con la violación del principio de congruencia argumentó que el cargo no debe prosperar, por cuanto el disciplinado se ausentó del lugar donde prestaba el servicio sin que mediara permiso imputándosele la falta contemplada en el artículo 34 numeral 27 de la Ley 1015 de 2006.

Reiteró que el operador de primera instancia consideró que las pruebas obrantes en el proceso le ofrecían certeza para proferir la





decisión sancionatoria y estaba facultado para hacerlo sin que fuera necesario decretar más de oficio.

Después de citar las normas de la Ley 734 de 2002 aplicables al procedimiento verbal concluyó que el investigado es un sujeto procesal y como tal puede designar defensor o asumir su propia defensa, el pliego de cargos puede notificársele a él o a su apoderado y el disciplinado tiene la facultad de presentar descargos o alegatos.

De otra parte, aseveró que la legislación regula la situación de inasistencia del investigado o de su abogado en los artículos 167, 168 y 201 de la Ley 734 de 2001 y de ellos se desprende que si no presenta descargos el proceso debe seguir su curso y si no concurre a la audiencia en la que se va proferir decisión puede asignársele un defensor de oficio que solo se constituye en un deber de la autoridad cuando se ha declarado ausente.

Finalmente, agregó en relación con la pretensión de que se paguen los emolumentos dejados de percibir que debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia SU 053 de 2015 .

Presentó las siguientes excepciones:

- (i) **Inexistencia de nulidad del acto administrativo.** Sostuvo que los actos fueron expedidos legalmente, por autoridad competente y de acuerdo con el procedimiento establecido en las Leyes 734 de 2002 y 1015 de 2006, todas las pruebas fueron valoradas, se le dio la oportunidad al demandante de controvertir las pruebas y aportar las que considerar pertinentes para el esclarecimiento de los hechos.
- (ii) **Falta de competencia del Juzgado Administrativo por factor funcional.** Los actos administrativos expedidos por Oficinas de Control Disciplinario Interno o por funcionarios con potestad para ello que impliquen el retiro temporal o





definitivo del servicio son competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia.

## **2.5. Decisiones relevantes en la audiencia inicial<sup>3</sup> y Trámite del proceso.**

El Juez Once Administrativo Oral de Barranquilla advirtió una irregularidad respecto a la competencia para el trámite del proceso teniendo en cuenta que se acusa la decisión disciplinaria de primera instancia de fecha 26 de junio de 2012 por la cual se impone la sanción de destitución e inhabilidad general por 10 años para ejercer la función pública, razón por la cual declara la nulidad de lo actuado y remite la demanda al Tribunal Administrativo del Atlántico.

El Tribunal Administrativo del Atlántico consideró que el Juzgado cometió un error al ordenar la nulidad de todo lo actuado, toda vez que en estos casos solo se declara la falta de competencia y se remite el expediente al juez que lo fuere, por ello resolvió anular el artículo 1º del auto proferido por el Juez Once Administrativo Oral de Barranquilla en relación con dicha decisión y avocó el conocimiento.

El Tribunal Administrativo del Atlántico en la audiencia inicial manifestó que no hay excepciones previas por resolver ni merito para declarar ninguna de oficio.

### **La decisión de excepciones no fue objeto de recurso.**

*El litigio fue fijado así: "... se contrae a establecer si los actos administrativo (sic) demandados se encuentran viciado (sic) de nulidad, y de ser así, se procederá a su anulación y al correspondiente restablecimiento del derecho, de lo contrario, se negarán las suplicas de la demanda. Si se advierte que hay lugar a nulidad del acto demandado, se*

---

<sup>3</sup> Folios 321 y 338 al 341 del expediente. Cuaderno No. 2





*revisará si ha operado el fenómeno de la prescripción total o parcial de los derechos que habrán de surgir”*

## **2.6. La sentencia apelada<sup>4</sup>**

El Tribunal Administrativo del Atlántico por medio de la sentencia del 2 de mayo de 2019 negó las pretensiones de la demanda, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

Inicialmente, señaló que el actor no interpuso recurso de apelación contra el acto administrativo disciplinario del 4 de febrero de 2016 el cual lo sancionó con destitución e inhabilidad general por 10 años, recurso de carácter obligatorio que lo habilitaría para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa de conformidad con el numeral 2 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, con lo cual dicho incumplimiento enervaría la posibilidad de realizar un pronunciamiento de fondo.

Resaltó que la regla anterior encuentra una excepción en el evento en que no se le hubiere otorgado al administrado las garantías o la oportunidad de interponer los recursos procedentes.

Sostuvo que descendiendo al caso concreto se desprende de la demanda que los actos administrativos se acusan por (i) la conculcación de los derechos del debido proceso, defensa y contradicción, por cuanto no hubo comunicación o notificación de las actuaciones desplegadas en el proceso disciplinario y por ende la ausencia total del demandante en las diligencias, (ii) no contar con un profesional del derecho que le brindara asesoría legal y lo representara en el procedimiento y (iii) haberse omitido la etapa de indagación preliminar procediendo a la apertura del proceso.

Así las cosas, expresó que aunque el actor no lo exponga de manera directa resulta implícito interpretar que se excusa al

<sup>4</sup> Folios 451 al 464 del expediente.





demandante de no haber utilizado las herramientas de defensa en razón a que la autoridad no le garantizó los derechos de audiencia y contradicción, entre ellos, el recurso de apelación que resulta obligatorio para acudir a la jurisdicción, pero no tuvo la oportunidad de ejercerlo.

Concluyó que en aras de salvaguardar el derecho a la administración de justicia en tanto advierte que el principal argumento de la demanda yace en una situación que por su relevancia pudo dar lugar a que el demandante no ejerciera su derecho de defensa y contradicción, consideró procedente examinar si en efecto aconteció la alegada transgresión al derecho de audiencia con la entidad suficiente para impedir que ejerza todos los mecanismos de defensa y por lo tanto adelantará el estudio de fondo de cada uno de los cargos.

En relación con el argumento de que no existió notificación o comunicación de la actuación y por ende la ausencia del disciplinado, manifestó que una vez revisadas las actuaciones disciplinarias se colige que el demandante fue notificado de manera personal de la decisión de apertura de la investigación, se le informó la posibilidad con la que contaba de ejercer su derecho de defensa de manera directa o a través de apoderado y de las facultades y derechos que tenía como investigado.

Así las cosas, sostuvo que el demandante tenía pleno conocimiento de la audiencia del 27 de enero de 2016, sin embargo no asistió ni justificó su ausencia y a partir de dicha diligencia las decisiones fueron proferidas de manera oral y notificadas en estrado, por lo que no advirtió ninguna vulneración del debido proceso.

Por otra parte, en cuanto a que el actor no contaba con un profesional del derecho que le brindara asesoría legal o lo representara en el procedimiento advirtió que en materia disciplinaria la existencia de apoderado no es obligatoria. No





obstante, el demandante tenía conocimiento de la posibilidad de nombrar apoderado situación diferente es que optó por no hacerlo, en tal orden, concluyó que no existe violación del debido proceso.

Además, señaló que el señor NARVAEZ BARRIOS tuvo la posibilidad de rendir versión libre de los hechos y pedir que se le nombrara apoderado de oficio.

Finalmente, respecto a que se omitió la etapa de indagación preliminar afirmó que la Ley 734 de 2002 contempla 5 eventos en los cuales puede iniciarse procedimiento verbal disciplinario: (i) se observe flagrancia, (ii) haya confesión, (iii) la falta sea leve, (iv) se trate de faltas gravísimas y (v) estén dados los requisitos sustanciales para proferir el pliego de cargos.

De otro lado, mencionó que la indagación preliminar se debe dar cuando existe duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria, es decir que se realiza cuando no hay certeza sobre la ocurrencia de los hechos o actos que constituyen la falta disciplinaria o sobre la identidad del individuo.

## **2.7. Recurso de apelación.**

El apoderado de la parte demandante apeló<sup>5</sup> la anterior decisión, y solicitó que se revoque el fallo de primera instancia con base en los argumentos que a continuación se resumen:

Sostuvo que la decisión de primera instancia desconoció los principios rectores de la actuación disciplinaria haciéndose violatorio del debido proceso, toda vez que fue ajena al principio de inocencia.

---

<sup>5</sup> Folios 470 al 476 del expediente.





Agregó que desconoce la jerarquización del servicio de policía donde sus servidores no pueden desprenderse libremente de su actividad laboral.

Reiteró que todas las audiencias del proceso disciplinario se hicieron sin presencia del patrullero cercenándole cualquier posibilidad de defensa material o técnica sin tener en cuenta la evidencia de falta de comunicación o notificación de las mismas o del otorgamiento de permisos para participar en su desarrollo.

Advirtió que fueron programadas pruebas testimoniales para el 27 de enero de 2016 sin notificación de su práctica y sin darle la posibilidad al actor de controvertir y presentar sus testigos. Además, afirmó que la audiencia de alegatos de conclusión se desarrolló sin su presencia por falta de notificación violándose el derecho de defensa, solo existía un afán de sancionarlo.

De otro lado, expuso que el procedimiento disciplinario se presentaron varias irregularidades y violaciones al debido proceso que atentan contra el derecho de defensa e imparcialidad.

Insistió en que no existió prueba que lleve a la certeza para sancionar.

De otra parte, reiteró que al actor se le adelantó investigación penal en el Juzgado de Instrucción Penal Militar la cual terminó con auto inhibitorio.

Finalmente, manifestó que la decisión sancionatoria violó el artículo 29 de la Carta Política, los principios de legalidad, congruencia, motivación, contradicción y defensa, pues concluyeron que el demandante había omitido cumplir con el ejercicio de sus funciones cuando justificadamente lo hiciere, situación que evidencia una falsa motivación.





## **2.8. Alegatos de conclusión en segunda instancia.**

**La parte demandante, la entidad demandada, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado guardaron silencio<sup>6</sup>.**

## **III. CONSIDERACIONES**

### **3.1. Competencia.**

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,<sup>7</sup> el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

### **3.2. Problema jurídico.**

De acuerdo con los argumentos presentados por la parte demandante en el recurso de apelación, esta Sala deberá determinar si los actos administrativos acusados se encuentran viciados de nulidad por haberse expedido con violación al debido proceso.



Del asunto a examinar surgen varios problemas jurídicos:

- ¿Con los actos administrativos acusados se quebrantó el derecho al debido proceso específicamente el derecho de defensa?

---

<sup>6</sup> Folios 497 del expediente.

<sup>7</sup> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.



- ¿ En la actuación disciplinaria existió una indebida valoración probatoria?

Sin embargo, del estudio del expediente surge una situación que debe analizarse en primer término:

¿El demandante agotó los recursos contra el acto enjuiciado para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativo?

### **3.3 Cuestiones Previas.**

#### **3.3.1. Los actos de ejecución no son demandables.**

La parte demandante pretende se declare la nulidad de la Resolución No. 01158 del 23 de marzo de 2016, mediante la cual el Director General de la Policía Nacional ejecutó la sanción impuesta al disciplinado, sin embargo, observa la Sala que frente a este acto administrativo no es dable ejercer control de legalidad en la medida que se trata de un acto de mera ejecución o trámite, es decir, materializa una decisión administrativa y no contiene expresión de la voluntad de la administración, razón por la cual se declarará de oficio la excepción de acto no susceptible de control judicial.

#### **3.3.2 Del agotamiento de los recursos de la actuación administrativa**

Ahora bien, antes de realizar pronunciamiento de fondo sobre el acto sancionatorio, la Sala debe analizar si se cumple con el requisito de procedibilidad.

Pues bien, el artículo 161 del CPACA establece como requisito de procedibilidad para demandar el haber interpuesto los recursos contra el acto acusado, la norma dispone:





*“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:(...)”*

*2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto” ( Subraya fuera de texto)*

***Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.”***  
( Subraya y negrilla fuera de texto)

Del artículo citado se establece que para acudir a la jurisdicción es necesario haber ejercido los recursos que de acuerdo con la ley son obligatorios salvo cuando (i) haya operado el silencio administrativo negativo o (ii) en el evento en que la administración no haya dado la oportunidad de interponerlos.

De igual manera, vía jurisprudencial, esta Corporación<sup>8</sup> ha manifestado que tampoco se exigirá la interposición de los recursos obligatorios para efectos de satisfacer el aludido requisito de procedibilidad, cuando el acto administrativo no se haya notificado en debida forma.



Por otra parte, el artículo 76 del CPACA dispone:

*“ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Consejero ponente Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Providencia del 24 de mayo de 2018, dentro del expediente 11001-03-27-000-2016-00051-00(22646). «El numeral segundo del artículo 161 del CPACA establece que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo de carácter particular se deberá cumplir con el presupuesto procesal consistente en que sean ejercidos y decididos (agotados) los recursos que sean obligatorios de acuerdo con la ley, excepto cuando la autoridad no hubiere dado oportunidad para hacerlo. Debido a esta excepción, la jurisprudencia de esta Sala ha considerado que este requisito de procedibilidad de la acción **no es exigible cuando el acto administrativo no es notificado en debida forma porque esa omisión impide al administrado ejercer su derecho de defensa presentando los recursos administrativos procedentes**».



*los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.*

*Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.*

*El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.*

*Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios. “ ( Subraya fuera de texto)*

Debe recordarse que la interposición de recursos es la herramienta con la que cuenta la persona para debatir la decisión o actuación de la administración antes de acudir la Jurisdicción Contenciosa con el fin de que la entidad pública pueda revisar la legalidad y si es del caso rectificar su acto.

Con el propósito de resolver el problema jurídico se debe revisar las disposiciones que rigen el procedimiento verbal las cuales están contempladas del artículo 177 al 180 de la Ley 734 de 2002, que establecen:

*“ARTÍCULO 177. PROCEDIMIENTO VERBAL. Calificado el procedimiento a seguir conforme a las normas anteriores, el funcionario competente, mediante auto que debe notificarse personalmente, ordenará adelantar proceso verbal y citará a audiencia al posible responsable.*

*En el auto que ordena adelantar proceso verbal, debe consignarse la identificación del funcionario cuestionado, el cargo o empleo desempeñado, una relación sucinta de los hechos reputados irregulares y de las normas que los tipifican, la relación de las pruebas tomadas en cuenta y de las que se van a ordenar, lo mismo que la responsabilidad que se estima puede haber al funcionario cuestionado.*

*La audiencia debe iniciar no antes de cinco (5) ni después de quince (15) días de la fecha del auto que la ordena. Contra esta decisión no procede recurso alguno.*





*Al inicio de la audiencia, a la que el investigado puede asistir solo o asistido de abogado, podrá dar su propia versión de los hechos y aportar y solicitar pruebas, las cuales serán practicadas en la misma diligencia, dentro del término improrrogable de tres (3) días. Si no fuere posible hacerlo se suspenderá la audiencia por el término máximo de cinco (5) días y se señalará fecha para la práctica de la prueba o pruebas pendientes.*

*Las pruebas se practicarán conforme se regulan para el proceso ordinario, haciéndolas compatibles con las formas propias del proceso verbal.*

*Podrá ordenarse la práctica de pruebas por comisionado, cuando sea necesario y procedente. La negativa a decretar y practicar pruebas, por inconducentes, impertinentes o superfluas, debe ser motivada.*

*El director del proceso podrá ordenar un receso, por el tiempo que estime indispensable, para que las partes presenten los alegatos de conclusión, el cual será de mínimo tres (3) días y máximo de diez (10) días. De la misma manera podrá proceder en aquellos eventos que no estén previstos y que hagan necesaria tal medida. Contra esta decisión no cabe ningún recurso.*

*De la audiencia se levantará acta en la que se consignará sucintamente lo ocurrido en ella. Todas las decisiones se notifican en estrados.”*

**ARTÍCULO 178. ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN.** *Concluidas las intervenciones se procederá verbal y motivadamente a emitir el fallo. La diligencia se podrá suspender, para proferir la decisión dentro de los dos días siguientes. Los términos señalados en el procedimiento ordinario para la segunda instancia, en el verbal, se reducirán a la mitad.*

**ARTÍCULO 179. EJECUTORIA DE LA DECISIÓN.** *La decisión final se entenderá notificada en estrados y quedará ejecutoriada a la terminación de la misma, si no fuere recurrida.*

**ARTÍCULO 180. RECURSOS.** *El recurso de reposición procede contra las decisiones que niegan la práctica de pruebas, las nulidades y la recusación, el cual debe interponerse y sustentarse verbalmente en el momento en que se profiera la decisión. El director del proceso, a continuación, decidirá oral y motivadamente sobre lo planteado en el recurso.*

*El recurso de apelación cabe contra el auto que niega pruebas, contra el que rechaza la recusación y contra el fallo de primera instancia, debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados. Inmediatamente se decidirá sobre su otorgamiento.*





*Procede el recurso de reposición cuando el procedimiento sea de única instancia, el cual deberá interponerse y sustentarse una vez se produzca la notificación en estrados, agotado lo cual se decidirá el mismo.*

*Las decisiones de segunda instancia se adoptarán conforme al procedimiento escrito.*

*De proceder la recusación, el ad quem revocará la decisión y devolverá el proceso para que se tramite por el que sea designado.*

*En caso de revocarse la decisión que negó la práctica de pruebas, el ad quem las decretará y practicará. También podrá decretar de oficio las que estime necesarias para resolver el fondo del asunto, debiendo garantizar el derecho de contradicción.*

*Antes de proferir el fallo, las partes podrán presentar alegatos de conclusión, para lo cual dispondrán de un término de traslado de dos (2) días, contados a partir del día siguiente al de la notificación por estado, que es de un día.*

*El ad quem dispone de diez (10) días para proferir el fallo de segunda instancia. Este se ampliará en otro tanto si debe ordenar y practicar pruebas.” ( Subraya fuera de texto)*

### **3.3.3. Caso Concreto.**

¿ El demandante agotó los recursos contra el acto enjuiciado para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativo?

La Sala para resolver este interrogante tendrá en cuenta el acervo probatorio allegado al proceso cuya presunción de autenticidad no fue objetada por las partes, las cuales le permiten tener por acreditados los siguientes hechos:

#### **3.3.3.1 Actuaciones del proceso disciplinario.**

- (i) **Informe.** El día 21 de noviembre de 2015<sup>9</sup>, el responsable logístico de la Estación Centro Histórico, Intendente Edwin Ortega Meza remite al Comandante de la Estación Centro Histórico informe de novedad en el que comunica que:

<sup>9</sup> Folio 229 del expediente CD folio 5.





---

Nulidad y restablecimiento del derecho.  
Radicación: 08001-23-33-000-2017-00453-01 (6496-2019)  
Demandante: Ricardo José Narvárez Barrios

“con el fin de darle a conocer la novedad presentada el día de hoy siendo las 11:30 horas aproximadamente con la patrulla Cuadrante 2-4-4 del Caí Plaza la Paz, integrada por los señores Patrulleros RICARDO NARVAEZ BARRIOS y DEIVIS SANDOVAL DURAN, de esta unidad quienes se encontraban fuera de su jurisdicción o cuadrante en el sector de la carrera 11 entre calles 43 y 44, llevando el señor PT NARVAES una motocicleta particular marca Suzuki Best 125 de color negro sin placas la cual es en la que el señor Patrullero se moviliza a diario ingresándola al lavadero la Calera, y al momento de preguntarle al señor PT. SANDOVAL DURAN, quien venía detrás en la moto Institucional de siglas 57-1241, que función cumplían, manifestó que estaban trayendo la motocicleta particular del Patrullero Narvárez a lavar, de inmediato me comuniqué por el radio de comunicaciones al señor Subteniente Guillermo Moreno Rozo encargado del turno de vigilancia, preguntándole si la Patrulla tenía permiso para desplazarse fuera de su jurisdicción, el cual manifestó que no le había autorizado ningún permiso, le pedí al señor Subteniente que llegará al sitio y apenas el señor Patrullero escucho por el radio mi solicitud hecha al señor Oficial, él señor PT. RICARDO NARVAES, le manifestó al señor PT. Sandoval Duran con palabras textuales **“vámonos que esté Hijo de Puta me está dando Bombo”** de inmediato tripularon la motocicleta institucional tomando la carrera 41 en contravía hasta la calle 44 y cruzaron nuevamente en contravía por la calle 44 buscando la carrera 43, huyendo para evitar que mi Teniente Guillermo Moreno Rozo fuera un testigo más de la falta de los señores Patrulleros, cómo lo fue el señor Patrullero BRYAN MANJARES BARROS, quién se encontraba acompañándome en ese momento.

Es de anotar que de lo sucedido se le informo (sic) a la central de radio para que quedara el antecedente siendo las 11:30 horas aproximadamente, dé (sic) igual forma se realizó (sic) anotación en el libro de población del Caí San José de la jurisdicción y las cámaras fílmicas del sector pueden ser claves para la corroborar los hechos. Teniendo en cuenta que el señor PT. Narvárez Barrios tuvo el descaro de decir por el radio al jefe de vigilancia que yo lo había sorprendido era en la avenida Murillo y no en la dirección antes Descrita y más aun que pusieron por alto las normas de tránsito (sic) circulando en contravía, desdibujando la imagen institucional.” ( Negrilla del texto original)

El mismo día 23 de noviembre de 2015, el Comandante de la Estación Centro Histórico remite al Subcomandante de Policía Metropolitana de Barranquilla el informe suscrito





por el Intendente Edwin Ortega Meza donde da a conocer la novedad presentada con el patrullero NARVAEZ BARRIOS.

- (ii) **Auto por el cual se cita a audiencia.** Mediante auto del 19 de enero de 2016<sup>10</sup>, el Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno MEBAR de la Policía Nacional ordenó tramitar la actuación mediante procedimiento verbal y citó a audiencia pública el 27 de enero de 2016 a las 8:00 horas al Patrullero RICARDO JOSÉ NARVAZ BARRIOS imputándole un único cargo por presuntamente cometer la falta prevista en el numeral 27 del artículo 34 de la Ley 1015 de 2006 consistente en:

*“ARTÍCULO 34. FALTAS GRAVÍSIMAS. Son faltas gravísimas las siguientes: (...)*

*27. **Ausentarse del lugar de facción o sitio donde preste su servicio sin permiso o causa justificada.**(Subraya y negrilla del texto original).*

La conducta reprochada consistió en que:

*“Como se advierte entonces para el caso que nos ocupa, se observa que el investigado encontrándose de servicio como integrante de patrulla de vigilancia como cuadrante 2-4-4, y debiendo estar presente realizando actividades constantes sobre los sectores asignados con el fin de brindar sensación de seguridad en la ciudadanía que le correspondía prestar allí, al parecer sin mediar permiso alguno se ausentó de dicho cuadrante, siendo las 11:30 horas del día 21 de noviembre de 2015 al parecer opto por trasladarse hasta la carrera 41 entre calle 43 y 44, lugar que no le correspondía prestar sus servicios asignados, sumado a todo lo anterior muy probablemente el encartado no tenía permiso para ausentarse del sitio donde debía prestar sus servicios, ya que el material probatorio militante en el dossier así lo enseña, configurándose de esta forma la presunta infracción al cargo endilgado; generando de ésta manera un presunto comportamiento reprochable de su parte con relación a la conducta probablemente asumida...”*



<sup>10</sup> Folios 203 al 215 del expediente.



Se señaló la falta como gravísima cometida a título de dolo.

**(iii) Audiencia disciplinaria.** El 27 de enero de 2016<sup>11</sup> a las 8:00 se inicia la audiencia dentro de la investigación MEBAR-2016-6 sin la presencia del Patrullero RICARDO JOSÉ NARVAZ BARRIOS. Se ordenó un receso de 60 minutos esperando que llegará a las 9:00 dejando constancia que no existe justificación para la inasistencia. Posteriormente, se declaró abierta la etapa probatoria y se allegan unas pruebas documentales. También se recepcionó los testimonios de los señores Edwin Ortega Meza Bryan, Manjarres Barrios y Guillermo Moreno Rozo. Evacuadas las pruebas se corre traslado para la etapa de alegatos de conclusión concediendo un término de 3 días y se fija como fecha el 2 de febrero de 2016 a las 8:00 horas.

**(iv) Audiencia disciplinaria.** El 2 de febrero de 2016<sup>12</sup> a las 8:00 horas se da inicio a la diligencia dejando constancia que el Patrullero RICARDO JOSÉ NARVAZ BARRIOS no se encuentra presente desconociendo los motivos de la ausencia. Se otorga un receso de 60 minutos con el fin de garantizar el derecho al debido proceso y defensa del disciplinado y se reinicia a las 9:00 horas. Como no se encuentra el investigado se cierra la etapa procesal y se fija fecha para el 4 de febrero de 2016 a las 17:00 horas para proferir la decisión de primera instancia.

**(v) Decisión disciplinaria de primera instancia.** El 4 de enero de 2016, (sic) a las 17:00 horas el Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno MEBAR (E) de la Policía

<sup>11</sup> Folios 234 al 238 del Expediente. Cuaderno No. 2

<sup>12</sup> Folios 253 y 254 del expediente. Cuaderno 2





Nacional dio inicio a la audiencia sin presencia del disciplinado. Dispuso de un receso de 60 minutos con el fin de que el investigado llegue y a las 18:00 horas reinicia.

En esta audiencia profirió la decisión disciplinaria de primera instancia<sup>13</sup> en la que responsabilizó al Patrullero RICARDO JOSÉ NARVAEZ BARRIOS y lo sancionó con destitución e inhabilidad general para ejercer la función pública por un término de 10 años. Notificó la decisión en estrados, haciendo saber que contra la decisión procedía el recurso de apelación y que se debía sustentar en la misma audiencia.

**(vi) Recurso de apelación.** No se presentó recurso<sup>14</sup> por cuanto el disciplinado no se hizo presente a la audiencia quedando ejecutoriada el mismo 4 de febrero de 2016.

**(vii) Acto administrativo que ejecuta la decisión disciplinaria.** El Director General de la Policía Nacional de Colombia mediante Resolución<sup>15</sup> No. 01158 del 23 de marzo de 2016 ejecutó la sanción disciplinaria de primera instancia del 4 de febrero de 2016, impuesta al Patrullero RICARDO JOSE NARVAEZ BARRIOS consistente en el retiro del servicio activo de la Policía por destitución e inhabilidad para ejercer función pública por el término de 10 años.



En el caso *sub examine*, la decisión de primera instancia se profirió en audiencia del 4 de febrero de 2016 sin que se haya interpuesto por la parte demandante el recurso de apelación.

---

<sup>13</sup> Folios 16 al 47 del expediente.

<sup>14</sup> Visible folio 201 del expediente.

<sup>15</sup> Folio 14 del expediente.



No obstante, es necesario revisar el proceso disciplinario para establecer si la autoridad administrativa otorgó la posibilidad al actor de interponer el recurso de apelación con el fin de determinar si es exigible el requisito de procedibilidad.

Revisado el expediente obra además en el plenario:

- Diligencia de notificación personal de fecha 19 de enero de 2016 del auto de citación a audiencia suscrita por el Patrullero RICARDO JOSÉ NARVAEZ BARRIOS a las 16:31 en la que se suministró copia del auto y se le dio a conocer: (i) la fecha a citación a audiencia el 27 de enero de 2016 a las 8:00 horas, (ii) la práctica de las pruebas documentales y testimoniales, (iii) que las diligencias permanecen a disposición en la Secretaría, (iv) su derecho a defensa citándole el artículo 17 de la Ley 734 de 2002, (vi) las facultades de los sujetos procesales establecidos en el artículo 90 de la misma ley que se transcribe y (vii) los derechos del investigado que dispone el artículo 92 de la Ley 734 de 2002, el cual se copia.

Como se aprecia, al Patrullero NARVAEZ BARRIOS se le notificó personalmente la apertura de la investigación disciplinaria, como lo dispone el artículo 177 de la Ley 734 de 2002, dándole a conocer el derecho que le asistía a designar un abogado o que se le designe un defensor de oficio, a solicitar pruebas e intervenir en la práctica de las mismas, a ser oído en versión libre y presentar descargos y a interponer los recursos de ley.

Sin embargo, el patrullero NARVAEZ BARRIOS no se hizo presente a ninguna de las audiencias ni designó o solicitó apoderado, por tanto, no rindió versión libre ni presentó descargos o alegatos de conclusión.

De manera que en esta caso la administración si otorgó la posibilidad de que el investigado ejerciera su derecho de defensa, pues le notificó personalmente de la apertura de la investigación y





le dio a conocer sus derechos, e incluso en las audiencias decretó un receso esperando a que el disciplinado compareciera.

Así las cosas, el que el Patrullero NARVAEZ BARRIOS no hubiere interpuesto recurso de apelación contra la decisión de primera instancia obedeció a una decisión propia de no ejercer el derecho que le asistía y no a que la administración se lo hubiere impedido.

En este orden de ideas, para la Sala es claro que el demandante si contó con la oportunidad para interponer el recurso de apelación pues se notificó personalmente de la apertura de la investigación y de ahí en adelante procedía como así se hizo la notificación en estrados de las audiencias, incluyendo en la que se tomaría la decisión de primera instancia; no obstante, decidió no presentarse y por tanto, la misma quedó ejecutoriada, es decir, que ante la ausencia del disciplinado feneció la posibilidad de impugnar el acto.

Así las cosas, la Sala encuentra que debe declararse de oficio la excepción falta de agotamiento de los recursos de la actuación administrativa, impidiendo tal situación, que se pueda proferir pronunciamiento de fondo sobre el asunto por no cumplir con el presupuesto procesal para demandar ante la jurisdicción contenciosa y por tanto revocará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones.



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,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia del 2 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las pretensiones de la demanda en el proceso promovido por el señor



**Nulidad y restablecimiento del derecho.**  
Radicación: 08001-23-33-000-2017-00453-01 (6496-2019)  
Demandante: Ricardo José Narváez Barrios

RICARDO JOSÉ NARVAEZ BARRIOS contra LA NACIÓN-  
MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL y en su lugar,

**SEGUNDO. DECLARAR** de oficio probada la excepción de acto no susceptible de control judicial respecto de la pretensión de nulidad de la Resolución No. 01158 del 23 de marzo de 2016, proferida por el Director General de la Policía Nacional, por lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO. DECLARAR** de oficio la excepción de falta de agotamiento de los recursos de la actuación administrativa conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**CUARTO.** Efectuar las anotaciones correspondientes en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del Consejo de Estado – “SAMAI”, y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión del cinco (5) de diciembre de dos mil veintidós (2022).



**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**  
Consejero de Estado

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**  
Consejero de Estado

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**  
Consejero de Estado

La anterior providencia ha sido firmada electrónicamente y se encuentra visible en su respectivo expediente digital, el cual esta disponible en el **Sistema de Gestión Judicial del Consejo de Estado – SAMAI**, al que puede acceder escaneando el código QR visible en este documento o visitando la página web <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080>