REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Sentencia No. 003

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO	**11001-33-35-009-2015-00021-00**
NATURALEZA	**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
DEMANDANTE	**LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO**
DEMANDADO	**NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL**

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho laboral sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado, en primera instancia, profiere sentencia en el proceso iniciado por la señora **Laura Patricia Zuleta Quintero** contra la **Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.**

I. Antecedentes

1.1. La demanda y su contestación

1.1.1. Pretensiones

Según el libelo inicial, la parte actora en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), pretende la nulidad de **(i)** la **Resolución No. 02212 del 06 de junio de 2014,** por medio de la cual se ordenó su retiro del servicio activo por la causal de retiro discrecional**; (ii)** del acta No. 008 del 05 de junio de 2014 de la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales[1]. Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho, solicita que se ordene: **i)** reintegrar al servicio activo de le Policía Nacional a la accionante; **ii)** que se ascienda al grado que hayan obtenido sus compañeros de curso conservando siempre la misma precedencia en el Escalafón del Nivel Ejecutivo de la

[1] El 04 de octubre de 2016 fue declarada de oficio la inepta demanda parcial frente al acta No. 008 del 05 de junio de 2014 expedida por la Junta de Evaluación y Clasificación de Suboficiales, personal del nivel ejecutivo y agentes, por no ser un acto administrativo enjuiciable ante ésta jurisdicción.

Policía, que tenía al momento de su retiro del servicio activo (06 de junio de 2014); **iii)** se ordene a la entidad accionada a pagar la totalidad de los haberes (Salarios, Primas, Subsidios y demás emolumentos) dejados de percibir desde la fecha de retiro efectivo del servicio (06 de junio de 2014) y las prestaciones legales y/o extralegales, a que tenga derecho al momento del reintegro, a título de indemnización; **iv)** se declare para todos los efectos legales y en particular para los de prestaciones sociales, tiempo de servicio y reconocimiento de ascensos, que no ha habido solución alguna de continuidad en los servicios prestados por el Patrullera ® LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO a la Policía Nacional, entre la fecha de su retiro del servicio activo (06 de junio de 2014) donde el último cargo desempeñado fue el de integrante de la Dirección de Protección de la Policía Nacional asignada al esquema de seguridad de la Doctora MARTA LUCIA RAMIREZ excandidata a la presidencia de la Republica con sede en la Ciudad de Bogotá o aquella en que se produzca su efectivo reintegro a dicha Institución, ordenando a la Policía Nacional, que así lo haga constar en su hoja de vida; **v)** que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en la ley.

1.1.2. Fundamentos fácticos

En síntesis, narró que ingresó a la Policía Nacional, el 15 de enero de 2011, después de graduarse fue remitida a la ciudad de Pereira Risaralda, siendo asignada a laborar en el grupo de reacción inmediata, los escorpiones en la patrulla motorizada escorpión 9, con excelentes resultados operativos dentro de ellos capturas significativas de personas involucradas en ilícitos, posteriormente en junio de 2011 fue trasladada al grupo de protección ambiental y ecológica donde en el área de educación ambiental, por lo méritos, calidades, cualidades y por cumplir con un perfil especifico que pide el área en el año 2012 fue destinada a laborar en la Dirección de Protección en la ciudad de Bogotá, siendo presentada a la Presidencia de la República donde trabajó hasta diciembre de 2012, luego en enero de 2013 fue destinada a laborar en el nivel central de la Dirección de Protección donde se desempeñó como secretaria de la oficina de planeación y en junio de ese mismo año decidieron enviarla al área de protección a personas, siendo destinada para prestar su apoyo durante el mes de octubre, noviembre y diciembre en el esquema del Dr. Álvaro Uribe Vélez, expresidente de la república.

En febrero del año 2014, fue asignada al esquema de seguridad de la Dra. Martha Lucia Ramírez, quien para esa fecha era candidata a la presidencia de la república como apoyo para la época electoral.

El día 28 de mayo de 2014, por medio de WhatsApp, la actora reenvió un mensaje de texto que le había llegado a su celular, a un compañero con el cual se conocen desde el año 2005 y son paisanos (Yeison Mauricio Marín Osorio - Patrullero de la Policía), mensaje que contenía al parecer información relacionada con aspectos de análisis de los diálogos de paz que se llevan en la Habana Cuba.

El patrullero Yeison Mauricio Marín, quien había recibido el mensaje el 28 de mayo de 2014, solo rindió informe a su superior el 04 de junio de 2014, y el General Rene Salamanca envió sendos informes uno al señor Director de Talento Humano en el que solicitaba que se hiciera sesión de Junta de evaluación para que fuera retirada, y otro enviado Inspección General de la Policía con el fin de que fuera investigada disciplinariamente; el 05 de junio de 2014 se celebró la Junta de Evaluación que terminó con la carrera de Laura Patricia Zuleta Quintero.

El mensaje que denunció el patrullero Marín fue reenviado de la misma forma como llegó al celular de la actora, que refiere no recuerda la procedencia del mismo, y se indica no es de su autoría intelectual, al momento de su envío fue borrado por la actora, al igual que sus compañeros de trabajo y amigos que también les había llegado por mensaje de difusión.

El 05 de junio de 2014, la actora se presentó al Grupo de Protección, quedando disponible, siendo enviada al archivo de esa oficina mientras salía destinada según sus jefes a laborar en un esquema como mujer de protección, el General Salamanca Ramírez Rene, ordenó que tuvieran al día su folio de vida porque lo solicitaba urgente, se pensó que era para su nueva destinación, pero sin lugar a equívocos fue para montar su retiro y darle visos de legalidad.

El 06 de junio de 2014, le fue notificada la Resolución No. 02212 de 06 de junio de 2014, con la cual se retiró del servicio, sin saber previamente el motivo que originaba esa decisión, acto el cual aduce viola el debido proceso, pues no se dejó previo a la decisión ejercer el derecho de defensa.
Manifiesta que de los considerandos de la resolución acusada se indica que el señor Director De Protección y Servicios Especiales William Rene Salamanca envió zendo informe a la Dirección General de la Policía donde a manera de sentencia o juicios de valor y apriorísticos, sin haber escuchado a la candidata a retiro; que la Patrullero Zuleta manifiesta su simpatía y afinidad política en relación a un candidato "X" al momento de enviar el mensaje de difusión y que desdibuja el concepto constitucional, la buena prestación del servicio y la credibilidad en la sociedad, este concepto es violatorio de derechos fundamentales, porque se puede evidenciar que su desempeño en su trabajo en los últimos 4 años ha sido excelente y donde se evidencia que no tiene ninguna investigación disciplinaria o afectación a su folio de vida.

No obstante haber sido retirada de la institución por haber enviado supuestamente un mensaje de texto y como lo indicó el General Palomino López director de la Policía en entrevista radial y televisada sobre el caso que nos ocupa indicó: "que si inocentemente había pecado tenía su consecuente sanción" lo que indica que el retiro es una sanción, de todas maneras el día 12 de junio de 2014 a las 12:30 horas fue citada ante la Inspección General, para ser notificada de la apertura de investigación disciplinaria por los mismos hechos por los que ya había sido retirada, mediante el proceso P-GRUTE -2014-15, la institución policial inició la investigación

disciplinaria, violando el principio del *non bis ibídem*.

Indica que un simple informe con un rumor y unos prejuicios fue la única "prueba" tenida en cuenta para acabar con el proyecto de vida que tenían la accionante edificado.

El 01 de junio de 2014, fue transmitido a toda la comunidad policial, un mensaje suscrito por el candidato Juan Manuel Santos Calderón, a través del cual en síntesis además de reconocer el invaluable aporte que genera la policía a la ciudadanía, les manifiesta que: *"estos hechos, que ustedes conocen en detalle, por sí mismo contradicen las versiones malintencionadas que se han venido reiterando en la web y las redes sociales, sobre un supuesto debilitamiento de la institución policial, las cuales rechazo enfáticamente, porque son totalmente ajenas a la realidad ya los objetivos del Gobierno Nacional. Hoy les pido: no crean esas mentiras y no se dejen manipular por quienes ponen a circular esos rumores con fines políticos."*

Si bien lo que se plasmará a continuación no es un hecho sino apreciación y/o cuestionamiento del actor, considera este Despacho plasmarlo en dicho acápite.

Dice el accionante que con el mensaje emitido por el candidato Juan Manuel Santos Calderón, que este hace alusión al mensaje que sin ningún tinte ni malicia, trasmitió Laura Patricia Zuleta Quintero, por lo que se pregunta *"no es cuestionable que por los canales de la institución se trasmita mensaje con tinte político del señor Presidente, hacia un PUBLICO receptor de mensaje que por disposición constitucional es NO DELIBERANTE, pero si se toma drásticas decisiones por el reenvió de un mensaje que no es de autoría de la actora? Y que según la jurada solo le llego al patrullero MARIN."*

Con el fin de aclarar estos hechos de la trasmisión del mensaje del candidato presidente la actora elevo petición el 28 de agosto de 2014 radicado No. 011639 al señor director general de la Policía la que fue contestada mediante el Oficio No. S 2014 049830 SEGEN ARJUR 15.1 suscrito por el coronel Ciro Carvajal secretario general de la Policía en el que da respuesta, pero no de fondo, pues nunca indicó quién autorizó o que norma le permitía a la Dirección de la Policía trasmitir un mensaje del presidente en plena campaña electoral a miembros de la institución policial que en voces del artículo 219 de la carta no son deliberantes.

1.1.3. Normas Violadas y Concepto de Violación

El extremo activo invocó como normas violadas:

-Constitución Política arts. 2, 6, 13, 29, 47, 53, 83, 216, 218, 219 y 220.
-CPACA art. 44 y 138.
-Decreto 1791 de 2000.
-Decreto 1800 de 2000.

Asimismo, arguye que los actos administrativos demandados fueron expedidos con infracción de las normas en que debía fundarse, pues nunca se agotó el debido proceso, que era de imperiosa obligatoriedad.

En el proceso fue reiterada la violación del derecho a la defensa y al debido proceso, y adicional por los mismos hechos se investiga disciplinariamente a la actora, para que se aplique la causal de voluntad del gobierno para retirar a la actora es necesario que se agote el debido proceso, es decir, que se ponga a disposición de la candidata al retiro, los cargos con los que se pretende motivar el acto de retiro, pero en este caso con un informe que rinde un patrullero, sin comprobar la veracidad de su dicho, y sin tener claridad de las intenciones con las que rindió tal informe, y se decide el retiro del servicio.

El derecho de defensa consiste en la capacidad de ser oído; el conocimiento de la imputación; la necesaria correlación que debe existir entre la imputación y el fallo; la posibilidad de probar y controlar la prueba; y la equiparación de posiciones entre el acusador y el acusado; y sin lugar a dudas un presupuesto de validez del procedimiento y en fin de la sentencia, será la defensa técnica eficaz; situación que en este caso no se dio.

De otro lado en cuanto a la supuesta participación en política de la accionante censura que, la Policía Nacional debió haber definido en primer término (i) en que consiste el acto de "difundir', (ii) qué se entiende por "propaganda electoral", (iii) qué se entiende por "partido político", "agrupación política" o "movimiento político", establecidas tales definiciones, la Policía Nacional debió haber procedido a estudiar las pruebas relevantes que pudieran demostrar, punto por punto, que la actora si cometió esa relación tan impresionante de faltas.

Señala que la Corte Constitucional[2], ha indicado respecto de la sanción administrativa que, *"la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad.";* y el Consejo de Estado[3] ha dicho en cuanto a la proporcionalidad disciplinaria de la sanción que la misma está íntimamente ligada a culpabilidad que se logre demostrar durante el proceso en cabeza del funcionario disciplinario.

Finalmente, manifiesta que los actos administrativos demandados también fueron expedidos con falsa motivación, y desviación de poder, en tanto, el retiro del servicio activo de la Policía Nacional por la causal de discrecionalidad, a que se refiere el

---

[2] Corte Constitucional, sentencia C-125 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[3] De Palma Del Teso, Ángeles, 'El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador'. Editorial Tecnos, Madrid (España), 1996. Páginas 44 y 45. ibídem, Paginas 45 y 46. * Consejo de Estado — Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B". Sentencia del 19 de mayo de 2011. Radicación No. 25000-23-25-000-2000-00281-01 (2157-05). Consejero Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

artículo 62° del decreto Ley 1791 de 2000 necesita para su aplicación, que medien el análisis para el retiro de acuerdo con la sentencia C-179/06 que declaró EXEQUIBLES los artículos 4, parcial, de la Ley 857 de 2003, y 104 del Decreto-ley 1770 de 2000.

1.1.4. Contestación de la demanda[4]

La entidad demandada presentó escrito de contestación en los siguientes términos:

Frente a los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda, indicó que, los hechos 1 al 13 **no eran objeto del litigio de la presente demanda**, toda vez que son manifestaciones meramente subjetivas sin especificar las razones de tiempo, modo y lugar en que tuvo ocurrencia el retiro de la Institución por Voluntad de la Dirección General; Los hechos 15 y 16, **no son objeto de litigio**, toda vez que no se está analizando la fecha en que el señor Yeison Mauricio Marín, rindió el informe (04/06/2014), ni mucho menos las apreciaciones subjetivas que agrega en tales numerales; así como tampoco lo son los hechos 19, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 37, 39[5], 40[6], 52, 53, 57, 58, 59.

Es parcialmente cierto el hecho 14, a través del cual la parte actora indica haber enviado un mensaje de texto por medio de la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp, a una persona a la cual denominó en su momento con cierta afinidad, agregando que no era la autora intelectual del mensaje enviado, ahora bien, se considera parcialmente cierto por las siguientes razones:

---

[4] PDF 02CuadernoDos pp. 3-55.

[5] No es un hecho materia de litigio ya que no se está hablando de las labores realizadas anteriormente por la patrullera Laura Patricia Zuleta Quintero, si bien se relatan valoraciones subjetivas, dentro de la misma presentación de la demanda y narración de los hechos se menciona con claridad la accionante envió los mensajes de mensajería instantánea.

[6] No es un hecho materia de litigio ya que no se está hablando de las labores realizadas anteriormente por la patrullera Laura Patricia Zuleta Quintero, si bien se relatan valoraciones subjetivas, dentro de la misma presentación de la demanda y narración de los hechos se menciona con claridad la accionante envió los mensajes de mensajería instantánea.

- Hay certeza en que si se envió un mensaje de texto por mensajeria instantanea mediante la aplicación Whatsapp. La parte actora lo reconoce en este numeral.
- Se desconoce si este mensaje fue re-enviado o si la señora Patrullera (R) LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO fue autora del mismo.
- No es cierta la atenuación que realiza la parte actora con bondades literarias al manifestar en cuanto al mensaje de texto; que este "contenía una información al parecer relacionado con aspectos de análisis de los diálogos de paz que se llevan en la Habana Cuba". Siendo clara la connotación política del mensaje enviado por la actora.
- La afirmación realizada por la parte actora consistente en "el mensaje no es de autoria intelectual de la actora y en círculos policiales se indica que ese mensaje llegó a muchisimos policías y que fue renviado entre todos los miembros de la Institución.

Frente a lo cual no se puede tomar como verdadero, ya que existe la regla probatoria de que "los negativos no se prueban" dado que no es lógico probar los negativos ya que en esencia el que afirma la existencia de algo es quien debe probar la misma. Esto es simple sentido común. Por lo cual no se demuestra dentro del acervo probatorio que otros policías hayan recibido tal información.

No son ciertos los hechos 17, 18, 20, 25, 26, 27, 38, 41, 42[7], 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 55, 56.

Son ciertos los hechos 21 al 23, y se deja constancia que frente al poder de difusión que tiene la mensajería instantánea la Policía Nacional, cuenta con el instructivo No. 023 / DIPON-COEST-70-LINEAMIENTOS PARA EL CORRECTO USO Y ADMINISTRACIÓN DE LAS REDES SOCIALES del 04 de octubre de 2012, mismo que viene acompañado de un anexo que, resalta los *"Parámetros estratégicos para la contextualización de los miembros de la institución sobre las redes sociales, su interacción, participación y gestión en la comunicación."*, en el que se destaca entre otros:

- *Ser consciente que si bien la participación o actuación en estas plataformas se hace de manera personal, se está representando a una de las instituciones que más reconocimiento tiene en el imaginario colectivo, por lo que las interacciones que se realicen deben estar enmarcadas dentro del más absoluto respeto y discreción.*

(...)

- *En aquellos casos en que surjan informaciones o situaciones negativas que menoscaben la imagen Institucional, habrán responsables asignados por la Oficina de Comunicaciones Estratégicas para interactuar, orientar, responder o debatir una acción puntual y no otros funcionarios.*

- *Tener presente que nuestras publicaciones o acciones pueden tener un alcance global y su divulgación se puede propagar en tiempo real a través de la red.*

[7] No es cierto ya que los descargos no son requisito para la conformación de las juntas de evaluación y clasificación, para este caso nivel ejecutivo.

- *Al entablar conversaciones con otras personas a través de la red. Se debe hacer demostrando el respeto y el profesionalismo que debe caracterizar a los miembros de la Policía Nacional.*

- *Abstenerse de hacer comentarios negativos contra la Institución, si algún uniformado tiene una petición, queja o sugerencia, debe hacerlo por los canales internos establecidos por la Policía Nacional.*

(...)

- *Abstenerse de enviar o publicar información en redes sociales de la cual no tenga absoluta certeza de su originalidad o veracidad.*

(...)

- *Si encuentra cualquier tipo de comentarios en línea, que considere importantes y de competencia institucional, debe darlos a conocer a la Oficina de Comunicaciones Estratégicas, quienes adelantaran las acciones pertinentes.*

- *Es necesario responder de manera oportuna previo análisis de pertinencia cuando se genere una crisis o contingencia en estos medios por una mala actuación, exceso o desinformación con relación a nuestro servicio, Con el fin de prevenir especulaciones que afecten la imagen y credibilidad institucional a través de otros medios de comunicación y en la misma web".*

En ese sentido ya se había establecido cual era la responsabilidad que tienen los uniformados adscritos a la Policía Nacional al recepcionar mensajes por redes sociales.

Como argumentos de defensa explica las diferencias entra la facultad discrecional y la potestad disciplinarias plasmándolas en el siguiente cuadro:

DIFERENCIA ENTRE FACULTAD DISCRECIONAL Y POTESTAD DISCIPLINARIA	
FACULTAD DISCRECIONAL	**POTESTAD DISCIPLINARIA**
- La administración cuenta con la libertad de escoger en virtud del atributo de la conveniencia, lo mejor para el servicio, atendiendo que cuando una decisión de carácter general o particular sea de esta naturaleza, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa, conforme a las preceptivas que señala el artículo 36 del C.C.A. - Propende por el mejoramiento del servicio. - la administración cuenta con la libertad de escoger en virtud del atributo de la conveniencia. - debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza. - Debe existir previa recomendación de la Junta Asesora del Ministerio de	- Tiene por finalidad sancionar las actuaciones de los funcionarios que conlleven el incumplimiento de los deberes, el abuso o extralimitación de los derechos y funciones y la incursión en prohibiciones; por ende, la falta disciplinaria se enmarca en la preservación de reglas de conducta que debe seguir el servidor público y que guardan relación con los principios que guían la función administrativa - Va dirigida hacia el factor funcional del uniformado. - Finalidad sancionar las actuaciones de los funcionarios que conlleven el incumplimiento de los deberes. - Finalidad de sancionar el abuso o extralimitación de los derechos y funciones y la incursión en prohibiciones. - Se enmarca en la preservación de reglas de conducta que debe seguir

Defensa para la Policía Nacional, cuando se trate de oficiales, o de la Junta de Evaluación y Clasificación, cuando se trate de suboficiales, personal nivel ejecutivo y agentes	el servidor público y que guardan relación con los principios que guían la función administrativa

La anterior distinción se hace, en tanto que, la parte actora indica que en caso de que fuera una delincuente debía ser judicializada por estos hechos, lo cual se aclara, que las dos situaciones jurídicas, esto es, la investigación disciplinaria y la potestad disciplinaria son situaciones diferentes, como quiera que el retiro por voluntad de la dirección general es diferente del proceso penal; no se está discutiendo los procesos penales que tenga en su esfera civil ni ámbito personal.

El retiro del servicio para el personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de policía está contemplado en el Decreto Ley 1791 de 2000, en el Art. 54, y las causales por las cuales se puede dar se hayan en el canon 55 y 62, en el presente caso se dio con respaldo en el art. 62 *"Retiro por voluntad del gobierno, o de la dirección general de la Policía Nacional",* es decir la referida Dirección General, está facultada para ejercer la función discrecional de retirar en forma absoluta al personal del servicio activo de la institución, previo concepto de la Junta Asesora, más aun teniendo en cuenta que el control y la confianza son uno de los factores más importantes sobre los cuales se cimenta la institución policial.

Relaciona jurisprudencia de la Corte Constitucional[8], frente a la discrecionalidad en el retiro del servicio, concluyendo que tal facultad de retirar del servicio activo al personal del nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes, por la causal denominada "voluntad de la Dirección General", se realizan dentro del ejercicio de la potestad legal de su función y en procura de cumplir la misión constitucional otorgada a la institución; en particular en la sentencia SU-053-15 se consignan argumentos propios de la causal de retiro por voluntad de la Dirección General, como lo son:

[8] Sentencia 0-525 del 16 de noviembre de 1995; SU-053-15

iii. El acto de retiro debe cumplir los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad, que se expresan en la concordancia y coherencia entre acto discrecional y la finalidad perseguida por la Institución; esto es, ***el mejoramiento del servicio***[3]*"*

vi. El afectado debe conocer las razones objetivas y los hechos ciertos que dieron lugar a la recomendación por parte del comité de evaluación o de la junta asesora, una vez se expida el acto administrativo de retiro. Por lo tanto, en las actas o informes de evaluación debe quedar constancia de la realización del examen de fondo, completo y preciso que se efectuó al recomendado. En tal examen se debe analizar, entre otros, las hojas de vida, las evaluaciones de desempeño y toda la información adicional pertinente de los policiales." (Negrillas fuera de texto).

Indicando que, frente a dicha sentencia en mención, se señalan varios estándares de motivación en los actos administrativos de retiro por facultad discrecional así:

"Por ello, conjugando las tesis señaladas, la Sala Plena de esta Corporación, en ejercicio de tal función unificadora, pasa a proponer el estándar mínimo de motivación para que, en todo caso, prevalezca la interpretación que más se acompasa con los postulados del Estado Social de Derecho, el principio de legalidad y el respeto por los derechos fundamentales de los policías:

i. Se admite que los actos administrativos de retiro discrecional de la Policía Nacional no necesariamente deben motivarse en el sentido de relatar las razones en el cuerpo del acto como tal. Pero, en todo caso, sí es exigible que estén sustentados en razones objetivas y hechos ciertos. En este sentido, el estándar de motivación justificante es plenamente exigible.

ii. La motivación se fundamenta en el concepto previo que emiten las juntas asesoras o los comités de evaluación, el cual debe ser suficiente y razonado.

iii. El acto de retiro debe cumplir los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad, que se expresan en la concordancia y coherencia entre acto discrecional y la finalidad perseguida por la Institución; esto es, el mejoramiento del servicio.

iv. El concepto emitido por las juntas asesoras o los comités de evaluación, no debe estar precedido de un procedimiento administrativo, lo anterior, debido a que ello desvirtuaría la facultad discrecional que legalmente está instituida para la Policía Nacional, en razón de función constitucional[4]. No obstante lo anterior, la expedición de ese concepto previo sí debe estar soportado en unas diligencias exigibles a los entes evaluadores, como por ejemplo el levantamiento de actas o informes, que deberán ponerse a disposición del afectado, una vez se produzca el acto administrativo de retiro, y las cuales servirán de base para evaluar si el retiro se fundó en la discrecionalidad o en la arbitrariedad.

v. El afectado debe conocer las razones objetivas y los hechos ciertos que dieron lugar a la recomendación por parte del comité de evaluación o de la junta asesora, una vez se expida el acto administrativo de retiro. Por lo tanto, en las actas o informes de evaluación debe quedar constancia de la realización del examen de fondo, completo y preciso que se efectuó al recomendado. En tal

examen se debe analizar, entre otros, las hojas de vida, las evaluaciones de desempeño y toda la información adicional pertinente de los policiales.

vi. Si los documentos en los cuales se basa la recomendación de retiro del policía, tienen carácter reservado, los mismos conservaran tal reserva, pero deben ser puestos en conocimiento del afectado. El carácter reservado de tales documentos se mantendrá, mientras el acto administrativo permanezca vigente.

vii. Si bien los informes o actas expedidos por los comités de evaluación o por las juntas asesoras no son enjuiciables ante la jurisdicción contenciosa, deben ser valorados por el juez para determinar la legalidad de los actos. Ello implica que se confronten las hojas de vida de los agentes, las evaluaciones de desempeño, las pruebas relevantes y los demás documentos que permitan esclarecer si hubo o no motivos para el retiro.

De esa manera, en caso de que los jueces de instancia ordinarios o constitucionales constaten la ausencia de motivación del acto de retiro, deben considerar la jurisprudencia de la Corte Constitucional para efectos de i) ordenar los eventuales reintegros a que tengan derecho los demandantes, y ii) determinar los límites a las indemnizaciones que les serán reconocidas. Específicamente deben observar la ***Sentencia SU-556 de 2014****, como quiera que debe aplicarse el principio de igualdad entre los servidores públicos que han sido desvinculados de sus cargos en contravía de la Constitución."*

De otro lado, señala jurisprudencia del Consejo de Estado[9] que indica:

"Ha sido criterio de la Corporación que la idoneidad para el ejercicio de un cargo y el buen desempeño de las funciones, no otorgan por si solos a su titular prerrogativa de permanencia en el mismo, pues lo normal es el cumplimiento del deber por parte del funcionario.

La Sala considera importante señalar que cuando el retiro se efectúa con fundamento en la facultad discrecional, como en este caso, el Ministerio de Defensa Nacional puede, por razones del servicio, ordenar la desvinculación de personal uniformado, retiro desprovisto de la connotación de sanción y con la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos. Esta clase de desvinculación no se fundamenta en cargos por actuaciones indebidas del militar, no requiere formulación de calvos, descargos, demás actuaciones propias de un proceso disciplinario o penal.

- "En síntesis, el retiro absoluto de los Agentes de la Policía Nacional, por razones del servicio es una facultad discrecional consagrada en la ley. No requiere exponer al interesado las razones del mismo, tampoco es necesario que previamente se adelante un proceso disciplinario. Basta que se cumplan las

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, subsección A, Consejero Ponente: Dra. Luis Rafael Vergara Quintero - sentencia del 26 de marzo de 2009, rad: 25000-2523-000-2004-05256-01-(509-08).

formalidades previstas en la ley, es decir que se lleve a cabo previa recomendación del Comité de Evaluación de Oficiales Subalternos, aspectos que se cumplieron en el sub-lite. Desde esa perspectiva, resultaría absurdo, por decir lo menos, aceptar que la existencia de determinada investigación penal o disciplinaria por conductas contrarias a la moral, o que tengan que ver con responsabilidad disciplinaria o penal, inhibieran al nominador para ejercer la facultad discrecional de libre remoción que le confiere la ley, en procura de fortalecer el adecuado servicio público que la sociedad espera. El nominador puede ejercer libremente la facultad discrecional y simultáneamente adelantar la potestad disciplinaria o penal, sin que ello implique desvío de poder, siempre y cuando el implicado en un proceso penal o disciplinario, tenga oportunidad de ejercer el derecho de defensa' (Resaltado fuera del texto - Sentencia de 31 de agosto de 2000, expediente No. 00-01242, Actor: Daniel Cuesta Bader, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado).

- "La Sala en diferentes oportunidades ha expresado que la facultad nominadora de que esta investida la autoridad pública, por regla general, es diferente a la potestad disciplinaria o penal. Una y otra no se suspenden en su ejercicio y la iniciación de un proceso penal o disciplinario, no confiere estabilidad al servidor, porque así no lo ha autorizado la ley, pues de ser así, se llegaría a la absurda conclusión de que la comisión de una falta penal o disciplinaria otorgara estabilidad y ello no puede ser así, porque reñiría contra la misma ética y transparencia que demanda el ejercicio de la función pública, más tratándose de miembros de la Policía Nacional. Institución cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes convivan en paz"' (Resaltado fuera del texto - sentencia de 15 de febrero de 2001, expediente NO. 99- °3239, actor José de Jesús Angulo y otros. M.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado)

Como argumentos de defensa, arguye que, los actos demandados cumplen a cabalidad las exigencias de las altas cortes, los motivos del retiro discrecional fueron fundados pues se indicaron las razones por las se perdió la confianza en la accionante, el actuar de ésta se dijo entre otras que "además de constituir una clara vulneración a la confianza que el mando institucional ha depositado en ella como integrante de la Policía Nacional y que ha transgredido el mandato constitucional, resulta en mayor medida gravosa, en tanto su labor como mujer de protección de una persona hasta hace poco candidata y hoy en día actor político de relevancia en el próximo certamen electoral, demanda de ella la máxima discreción, reserva, confidencialidad e imparcialidad.

Reiteran que, con la actuación desplegada por la accionante, desconoció las instrucciones impartidas sobre el correcto uso y administración de las redes sociales, lineamientos que fueron impartidos mediante Instructivo No. 023 del 04 de octubre

de 2012; de conformidad con el art. 219 del Constitución Política, la Fuerza Pública no es deliberante, no pueden ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en el servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

Finalmente, en cuanto al ascenso de la actora, indica que la escala piramidal que caracteriza las fuerzas armadas impide el ascenso de todos, esto[10] no se produce por el solo transcurso del tiempo.

Por todo lo anterior, solicita se desestimen todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

1.2. Trámite procesal

La demanda fue radicada el 15 de enero de 2015[11]; mediante auto del 09 de febrero de 2015[12], este Despacho Judicial la inadmitió.

Una vez subsanada esta, mediante proveído del 20 de marzo de 2015[13], se admitió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

Posteriormente, con auto del 27 de junio de 2016[14], se fijó fecha de audiencia inicial, para el 04 de octubre de 2016, llegada la fecha y hora señalada se llevó cabo la audiencia[15] donde se tuvo por contestada la demanda, se advirtió de una excepción que fue declarada de oficio (inepta demanda parcial frente al acta No. 008 del 05 de junio de 2014 expedida por la Junta de Evaluación y Clasificación de Suboficiales, personal del nivel ejecutivo y agentes, por no ser un acto administrativo enjuiciable ante ésta jurisdicción); aunado a lo anterior se consideró que existía una insuficiencia en el poder otorgado al apoderado de la parte actora, con relación al acta No. 008 de 05 de junio de 2014, toda vez que solo fue conferido para demandar la Resolución No. 02212 del 06 del 06 de junio de 2014, decisión que fue apelada por la parte demandante, concediéndole tal recurso.

El 20 de octubre de 2016[16], le correspondió conocer del asunto por reparto a la Dra. Patricia Victoria Manjarrez Bravo, Magistrada de la Subsección E, Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien a través del proveído de fecha 18 de agosto de 2017[17], confirmó la decisión adoptada por este Despacho, ordenando

---

[10] (El ascenso).
[11] PDF 002 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno1.
[12] PDF 008 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno1.
[13] PDF 011 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno1.
[14] PDF 005 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno2.
[15] PDF 010 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno2.
[16] PDF 16 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno2.
[17] PDF 20 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno2.

devolver el expediente para continuar con su trámite.

El expediente regresó al Despacho el 06/10/2017, y posteriormente el 07 de noviembre de 2017[18], se obedeció y cumplió lo resuelto por el Tribunal.

La Secretaría liquidó las costas que impuso el Tribunal, y este Despacho con auto del 28 de mayo de 2018[19] la aprobó y por un lapsus calami ordenó el archivo del expediente cuando se encontraba pendiente el desarrollo del litigio de la Resolución 02212 del 06 de junio de 2014, por ello con auto del 13 agosto de 2018[20] enmendó dicho yerro, ordenando el ingreso del expediente al Despacho para fijar fecha de continuación de la audiencia inicial.

El 30 de septiembre de 2019[21], se emitió auto fijando fecha de audiencia para el día para el día 07 de noviembre de 2019, llegada la fecha y hora señalada se celebró la audiencia[22], se fijó el litigio, se decretaron las pruebas, no obstante, el apoderado presentó recursos en contra de las pruebas 3.4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 5, 6.5, y el traslado de las excepciones 1.2., 1.3 y 1.4., concediéndose en efecto suspensivo dicho recurso, más adelante con auto del 12 de noviembre de 2019, se advirtió que erró en conceder el recurso en el efecto suspensivo habida cuenta de conformidad con el numeral 9 de art. 243, debió concederse en el efecto devolutivo, razón por la cual se corrigió el efecto en el que se remitía, en consecuencia, el Despacho le impuso la carga a la parte demandante, de sufragar el costo de reproducción o de las copias de la demanda, la contestación, el traslado de las excepciones, el acta de audiencia inicial del 7 de noviembre de 2019 y el CD de la audiencia, para surtir el trámite del recurso de apelación; Para el cumplimiento de dicha carga, la parte actora contaba con el término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del auto, esto es, a partir del 14 de noviembre de 2019 y el mismo finalizó el 20 de noviembre de 2019, dando cumplimiento a éste de manera extemporánea por lo que con auto del 18 de diciembre de 2019, se declaró desierto el recurso interpuesto en la audiencia del 07/11/2019.

El apoderado de la parte demandante formuló recurso de reposición en subsidio el de queja contra el auto que declaró desierto el recurso, resolviéndose a través de auto del 10 de febrero de 2020, (i) no reponer el auto del 18 de diciembre de 2019 que declaró desierto el recurso y (ii) conceder el recurso de queja ordenando su remisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección E,

---

[18] PDF 24 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno2.

[19] PDF 28 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno2.

[20] PDF 34 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno2.

[21] PDF 36 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno2.

[22] PDF 37 ubicado en la carpeta titulada – digitalizado contratista – cuaderno2.

con auto del 04 octubre de 2021[23], resolvió declarar improcedente el recurso de queja.

El 24 de mayo de 2022[24], se obedeció y cumplió o dispuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda Subsección E, y se corrió traslado de las pruebas presentadas por la entidad demandada.

Finalmente, con auto del 05 de mayo de 2023[25], se cerró la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al ministerio público para que si a bien lo tuviese emitiera su concepto.

1.2.1. Los Alegatos de conclusión.

En el término concedido por el Despacho, la parte actora presentó su escrito de alegaciones, la entidad demandada guardó silencio y el **Agente del Ministerio Público** no emitió concepto alguno.

1.2.2. Alegatos de la parte actora

El apoderado de la parte actora en esencia reiteró los hechos y pretensiones de la demanda.

1.2.3. Alegatos de conclusión de la entidad demandada

Pese a estar debidamente notificada por estado, la entidad demandada guardó silencio.

1.2.4. Concepto del Ministerio Público

El Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Problema jurídico

De conformidad con la fijación del litigio planteada en auto del 07 de noviembre de 2019, el problema jurídico se contrae en determinar:

¿se encuentra viciado de nulidad el acto administrativo que dispuso el retiro del servicio a la demandante por Voluntad de la Dirección General, al incurrir en las causales de nulidad invocadas en la demanda? De ser así ¿hay lugar a ordenar el

---

[23] PDF 09 Cuaderno principal pp. 9-16.

[24] PDF 13 Cuaderno principal.

[25] PDF 16 Cuaderno principal.

reintegro de la demandante al servicio activo en el mismo grado en que se encontraba o uno de mayor categoría, al reconocimiento y pago de todos los emolumentos dejados de devengar desde que fue retirada del servicio y hasta su efectivo reintegro y el pago de perjuicios morales en los términos solicitados?

2.2. De lo acreditado en el proceso

Teniendo en cuenta la fijación del litigio de las pruebas obrantes en el proceso se destacan:

2.2.1. Resolución 02212 del 06 de junio de 2014, "Por la cual se retira del servicio a una patrullera de la Policía Nacional" (01CuadernoUno pp.18-25 expediente digital)

2.2.2. Notificación de retiro (01CuadernoUno p. 26 del expediente digital)

2.2.3. Acta No. 008 APROP-GRURE-3-22, emitida por la Junta de Evaluación para Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes el 05 de junio de 2014. (01CuadernoUno pp. 28-44 del expediente digital)

2.2.4. Informe de novedad del 04/06/2014. (01CuadernoUno pp. 64-65 del expediente digital)

2.2.5. Instructivo 023 del 04 de octubre de 2012, "Lineamientos para el correcto uso y administración de las redes sociales." (PDF denominado "Parte 2" pp. 1-5 ubicado en la carpeta 04PruebasDocumentales del expediente digital)

2.2.6. Instructivo 01/03/ 005 del 10 de enero de 2014 Instrucciones generales para evitar la fuga de información que afecte la seguridad institucional. (PDF denominado "Parte 2" p. 6 ubicado en la carpeta 4PruebasDocumentales del expediente digital)

2.2.7. Anexo al instructivo 01/03 005 del 10 de enero de 2014, (PDF denominado "Parte 2" pp. 7-8 ubicado en la carpeta 4PruebasDocumentales del expediente digital)

- Los funcionarios policiales que tengan cuentas en redes sociales deben aclarar que la información publicada es única y exclusivamente personal. Los comentarios o divulgaciones a través de la web no podrán, en ningún momento, comprometer actividades del servicio.
- Bajo ninguna circunstancia ningún miembro de la Institución podrá entregar información, no autorizada, a través de correo electrónico, chats o sistemas de comunicación por internet.
- Cualquier información que sea entregada a los periodistas debe ser consultada a los jefes de comunicaciones estratégicas de cada unidad.
- Tener un compromiso institucional para que los videos grabados por uniformados en el lugar de los hechos única y exclusivamente sean difundidos o compartidos con los medios de comunicación, una vez aprobados y autorizados por los comandantes de las unidades, previa asesoría de los jefes de comunicaciones estratégicas de cada unidad.

2.3. Marco Normativo aplicable al caso "sobre el retiro discrecional"

El Decreto 1791 de 2000, *<<por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional>>,* establece las reglas para el retiro del servicio, en los siguientes términos:

> ***<<ARTÍCULO 54. RETIRO.*** *Es la situación por la cual el personal uniformado, sin perder el grado, cesa en la obligación de prestar servicio.*
>
> *El retiro se hará del nivel ejecutivo y agentes, por resolución ministerial, facultad que podrá delegarse en el director general de la Policía Nacional.*
>
> ***ARTÍCULO 55. CAUSALES DE RETIRO.*** *El retiro se produce por las siguientes causales:*
>
> *1. Por solicitud propia.*
> *2. Por llamamiento a calificar servicios.*
> *3. Por disminución de la capacidad sicofísica.*
> *4. Por incapacidad absoluta y permanente o gran invalidez.*
> *5. Por destitución.*
> *6.* ***Por voluntad del ministro de Defensa Nacional, o la Dirección General de la Policía Nacional por delegación, para el nivel ejecutivo y los agentes****.*
> *7. Por no superar la escala de medición del Decreto de Evaluación del Desempeño Policial.*
> *8. Por incapacidad académica.*
> *9. Por desaparecimiento.*
> *10. Por muerte.*
>
> *(…)*
>
> ***ARTÍCULO 62. RETIRO POR VOLUNTAD DEL GOBIERNO, O DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL.*** *Por razones del servicio y en forma discrecional, la Dirección General de la Policía Nacional por delegación del ministro de Defensa Nacional, para el nivel ejecutivo y agentes podrán disponer el retiro del personal con cualquier tiempo de servicio, previa recomendación de la Junta de Evaluación y Clasificación respectiva>>* (Resaltado fuera del texto).

La norma precisa que el retiro del servicio por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional tiene como requisito previo la recomendación de la Junta de Evaluación y Clasificación respectiva; pero es un asunto que ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial y por el que se ha dispuesto que pese a ser el ejercicio de la facultad discrecional, además de la recomendación, esta causal debe fundamentarse en razones de mejora del servicio bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, advirtiendo que debe contener un estándar mínimo de motivación, que no esté plasmada en el acto de retiro, pero si debe existir y conocerse por el interesado.

En materia de motivación de los actos administrativos que disponen el retiro del servicio en ejercicio de la facultad discrecional la H. Corte Constitucional, mediante Sentencia SU-172 de 2015, con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, definió las siguientes reglas:

1) Se admite que los actos administrativos de retiro discrecional de la Policía Nacional no necesariamente deban estar motivados en el sentido de relatar las razones en el cuerpo del acto como tal, pero, en todo caso, sí se exige que estén sustentados en razones objetivas y hechos ciertos y verificables;

2) La motivación se fundamenta en el concepto previo que emiten las juntas asesoras o los comités de evaluación, el cual debe ser suficiente y razonado;

3) El acto de retiro debe cumplir con los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad, que se expresan en la concordancia y coherencia entre el acto discrecional y la finalidad perseguida por la Institución, esto es, el mejoramiento del servicio;

4) El concepto emitido por las juntas asesoras o los comités de evaluación no debe estar precedido de un procedimiento administrativo, lo anterior, debido a que ello desvirtuaría la facultad discrecional que legalmente está instituida para la Policía Nacional, en razón de su función constitucional;

5) La expedición de ese concepto previo sí debe estar soportado en unas diligencias exigibles a los entes evaluadores, como, por ejemplo, el levantamiento de actas o informes, que deberán ponerse a disposición del afectado, una vez se produzca el acto administrativo de retiro, y las cuales servirán de base para evaluar si el retiro se fundó en la discrecionalidad o en la arbitrariedad;

6) El afectado debe conocer las razones objetivas y los hechos ciertos que dieron lugar a la recomendación por parte del comité de evaluación o de la junta asesora, una vez se expida el acto administrativo de retiro, por lo tanto, en las actas o informes de evaluación debe quedar constancia de la realización del examen de fondo, completo y preciso que se efectuó al recomendado;

7) Si los documentos en los cuales se basa la recomendación de retiro del policía tienen carácter reservado, los mismos conservarán tal reserva, pero deben ser puestos en conocimiento del afectado;

8) <u>Si bien los informes o actas expedidos por los comités de evaluación o por las juntas asesoras no son enjuiciables ante la jurisdicción contenciosa, deben ser valorados por el juez para determinar la legalidad de los actos.</u>

Posteriormente, el Máximo Órgano de la Jurisdicción Constitucional, en Sentencia SU-091 de 2016, con ponencia del magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, analizó la diferencia entre el retiro por llamamiento a calificar servicios y el retiro por voluntad del Gobierno o de la Dirección General **o discrecional** resaltando como características de esta última causal, las siguientes:

1. Implica el ejercicio de una atribución legal que busca velar por el mejoramiento del servicio frente a situaciones que afectan el desempeño de la función institucional.

2. No requiere de un tiempo mínimo de servicios por parte del uniformado.

3. Se ejerce como potestad discrecional, cuando las condiciones particulares vulneren principios éticos y morales y generen pérdida de confianza.

4. No constituye una sanción, pues su finalidad es garantizar la prestación de un buen servicio institucional y un continuo mejoramiento.

5. Su **único requisito <u>es el concepto razonado, suficiente y previo de la junta de evaluación respectiva</u>**, fundamentado en **<u>razones objetivas y hechos ciertos</u>**, circunstancia que constituye la motivación del acto administrativo de retiro, requisito que debe ir acompañado de razonabilidad y proporcionalidad.

Bajo ese derrotero, la H. Corte Constitucional concluyó que: <<***<u>el retiro Discrecional en las Fuerzas Militares y el retiro por Voluntad del Gobierno Nacional o del Director General de la Policía Nacional</u>*** *han sido instituidas con la finalidad de velar por el mejoramiento del servicio frente a casos de corrupción o graves situaciones que afecten el desempeño de la función institucional, en aras de garantizar la seguridad ciudadana y la misma seguridad del Estado, sin que se requiera que el uniformado haya tenido un tiempo mínimo de servicio con el cual adquiera el derecho a una asignación de retiro*>>, y que <<*… <u>la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en afirmar que, los actos administrativos de retiro del servicio de los miembros de las Fuerzas Públicas –sean por retiro discrecional o por llamamiento a calificar servicios-, que hubieren</u>*

sido proferidos por la administración en ejercicio de una facultad discrecional otorgada por la ley, deben encontrarse motivados; de manera que se garantice el derecho al debido proceso, el principio democrático y el principio de publicidad, además de las prerrogativas propias de un Estado de Derecho caracterizado por la sujeción de los poderes públicos al principio de legalidad y la proscripción de la arbitrariedad en las decisiones que afectan a los administrados>>.

Al respecto, el Consejo de Estado[26] también **unificó** su posición mediante sentencia del 7 de abril de 2022, bajo las siguientes reglas:

> <<***Reglas de unificación***. *A guisa de corolario de lo que se deja consignado, respecto de las controversias relacionadas con el retiro tanto del personal uniformado de la Policía Nacional como de las fuerzas militares (cuya normativa resulta materialmente igual para efectos de esta situación administrativa) por voluntad del Gobierno en ejercicio de la facultad discrecional, la Sala fija las siguientes reglas jurisprudenciales:*
>
> *i) La recomendación de retiro del servicio de la respectiva junta asesora o de evaluación y clasificación, que sirve de sustento al acto administrativo definitivo, deberá estar respaldada en* ***razones objetivas (sin visos de arbitrariedad o capricho****), dejando plasmado el estudio pertinente y completo que fundamente la sugerencia de desvinculación, de acuerdo con los documentos que permitan entrever su correlación con los principios de proporcionalidad y razonabilidad.*
>
> *ii) En la diligencia de notificación del acto de retiro del servicio al interesado, la correspondiente institución deberá entregarle copia de la referida recomendación y sus soportes; y de comportar carácter reservado, de igual modo, se deberá garantizar su acceso a ellos, con la obligación de preservar tal condición. Lo anterior no habilita al retirado para recurrir la decisión en sede administrativa.*
>
> *iii) En caso de incumplimiento de los parámetros enunciados, el juez administrativo en el respectivo proceso deberá determinar si se satisfacen las condiciones de proporcionalidad y razonabilidad de la decisión administrativa, que le permitan conservar su presunción de legalidad, en armonía con las reglas de la sana crítica en la valoración probatoria de los documentos relevantes que despejen cualquier duda de arbitrariedad*>>.

Entonces, el retiro del servicio por voluntad de la Dirección General, pese a ser ejercicio por la facultad discrecional, tiene como límite el concepto previo de la Junta de Evaluación y Clasificación pertinente y estar contenido en un acto administrativo precedido de una motivación con razones objetivas y hechos ciertos probados y bajo las condiciones de proporcionalidad y razonabilidad de la decisión administrativa.

---

[26] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia proferida el 7 de abril de 2022, dentro del proceso No. 52001233100020090034901 e identificada con el No. CE-SUJ-SII-26-2022.

2.4. De la Junta de Evaluación y Clasificación.

Como se citó líneas atrás, el retiro del servicio por voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional debe estar precedido de la recomendación que emita la Junta de Evaluación y Clasificación correspondiente, según el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de 2000:

> *<<**ARTÍCULO 22. EVALUACIÓN DE LA TRAYECTORIA PROFESIONAL.** La evaluación de la trayectoria profesional del personal estará a cargo de las Juntas de Evaluación y Clasificación que para cada categoría integrará el director general de la Policía Nacional. Las Juntas tendrán, entre otras, las siguientes funciones:*
>
> *1. Evaluar la trayectoria policial para ascenso.*
>
> *2. Proponer al personal para ascenso.*
>
> *3. **Recomendar la continuidad o retiro en el servicio policial.***
>
> ***PARAGRAFO 1.** Para el ascenso a Brigadier General, la evaluación de la trayectoria policial de los Coroneles estará a cargo de la Junta de Generales, integrada por los Generales en servicio activo de la Policía Nacional.*
>
> ***PARAGRAFO 2.** El Director General de la Policía Nacional señalará las funciones y sesiones de la Junta de Generales, cuyas decisiones en todo caso se tomarán por mayoría de votos>>* (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

Bajo esta misma óptica, el **Decreto 1800 de 2000**[27]**,** en sus artículos 49 y 50 prevé que, para efectos de clasificación y evaluación se crean las Juntas para Oficiales y para Suboficiales, Nivel Ejecutivo y Agentes, cuya integración, funcionamiento y sesiones serán determinadas por el director general de la Policía Nacional. La función de la Junta será la de recomendar al comandante de Policía Metropolitana o Departamento de Policía, la continuidad o retiro por voluntad del director general de la Policía Nacional.

La convocatoria a la Junta no se efectúa para analizar un caso concreto, sino que pretende cumplir la disposición legal prevista en el artículo 22 del Decreto 1791 de 2000, y sus recomendaciones quedan consignadas en el acta respectiva, que debe contener la motivación que la sustenta.

No obstante, lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia citada precedentemente fue enfática en señalar que:

> *<<El concepto emitido por las juntas asesoras o los comités de evaluación, **no debe estar precedido de un procedimiento administrativo**, lo anterior, debido a que ello desvirtuaría la facultad discrecional que legalmente está instituida para la*

[27] *"Por el cual se dictan normas para la evaluación del desempeño del personal uniformado de la Policía Nacional".*

Policía Nacional, en razón de su función constitucional[28]. No obstante, lo anterior, la expedición de ese concepto previo sí debe estar soportado en unas diligencias exigibles a los entes evaluadores, como por ejemplo el levantamiento de actas o informes, que deberán ponerse a disposición del afectado, una vez se produzca el acto administrativo de retiro, y las cuales servirán de base para evaluar si el retiro se fundó en la discrecionalidad o en la arbitrariedad.

El afectado debe conocer las razones objetivas y los hechos ciertos que dieron lugar a la recomendación por parte del comité de evaluación o de la junta asesora, una vez se expida el acto administrativo de retiro. *Por lo tanto, en las actas o informes de evaluación debe quedar constancia de la realización del examen de fondo, completo y preciso que se efectuó al recomendado. En tal examen se debe analizar, entre otros, las hojas de vida, las evaluaciones de desempeño y toda la información adicional pertinente de los policiales*>> (Resaltado por el Despacho).

Así las cosas, lo que se le notifica al interesado es el acto administrativo de retiro del servicio que se encuentra respaldado por la recomendación de la Junta y, es con la expedición de dicho acto que se materializa la decisión que crea, modifica o extingue la situación jurídica particular y concreta del policial y respecto de la cual puede manifestar su inconformidad, ya sea en sede administrativa o en sede judicial. Esto no quiere decir que el ejercicio de la facultad discrecional sea arbitrario, pues en todo caso el acta de la junta debe estar motivada y hace parte de la sustentación del acto administrativo de retiro.

2.5. Del caso en concreto

Está demostrado en el plenario que la demandante, patrullera **Laura Patricia Zuleta Quintero,** prestó sus servicios a la Policía Nacional.

Y que mediante Resolución 02212 del 06 junio 2014, fue retirada del servicio por voluntad de la Dirección General.

[28] Según se explicó en los fundamentos 29 a 42 de esta providencia, la Policía Nacional cumple, entre otras, las funciones constitucionales de servir a la comunidad, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo y proteger a todas las personas residentes en Colombia.

RESOLUCIÓN NUMERO 02212 DE 06 JUN 2014

"Por la cual se retira del servicio activo a una Patrullera de la Policía Nacional".

EL DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA
en uso de las facultades legales, que le confiere el artículo 5 numeral 3º. de la Resolución Ministerial 0162 del 27 de febrero de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política de 1991, la ley determinará el régimen de carrera para el personal de la Policía Nacional, que actualmente se encuentra contenido en el Decreto Ley 1791 de 2000 y la Ley 857 de 2003.

Que el cumplimiento al mandato Constitucional referenciado, se materializó el Decreto Ley 1791 de 2000 "Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional", así como la Ley 857 de 2003 "Por medio de la cual se dictan nuevas normas para regular el retiro del personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional y se modifica en lo pertinente a este asunto, el Decreto Ley 1791 de 2000 y se dictan otras disposiciones".

(…)

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. Retirar del servicio activo de la Policía Nacional, por Voluntad de la Dirección General, de conformidad con lo establecido en los artículos 55 numeral 6º y 62 del Decreto Ley 1791 de 2000, a la señora Patrullera **LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.057.783.576, retiro que fue recomendado por la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes, mediante Acta No.008 del 05 de junio de 2014.

ARTÍCULO 2º. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.
Dada en Bogotá, D.C., a los,

06 JUN 2014

General **RODOLFO PALOMINO LÓPEZ**
Director General

Del contenido del acto administrativo de retiro, se observa que la decisión de retiro tuvo como fundamento la recomendación de la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, la cual quedó consignada en el Acta No. No. 008 APROP-GRURE-3-22 del 05 de junio de 2014, que fue allí trascrita, por lo que su motivación es extensa.

DIRECCION GENERAL DE UNA PATRULLERA DE LA POLICÍA NACIONAL.

para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz, se han evaluado las actuaciones del señorita Patrullera LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO, demostrándose una afectación con su actuar al servicio que presta en la Dirección de Protección y Servicios Especiales, por las razones que se exponen a continuación:

El señor Brigadier General William René Salamanca Ramírez, Director de Protección y Servicios Especiales informa una serie de actuaciones desplegadas por la funcionaria en el siguiente sentido:

"...Mediante informe de fecha 04 de junio de 2014, el señor Patrullero YEISON MAURICIO MARÍN OSORIO Hombre de Protección Secretaría para la Seguridad Presidencial, me (SIC) comunico la siguiente novedad:

> *"Respetuosamente me permito informar a mi General, la novedad que se presentó el día 28-05-2014, cuando recibí un mensaje de datos a mi teléfono celular 3128337400, cuya impresión adjunto, donde se mencionan aspectos que considero afectan la imparcialidad en relación con las próximas elecciones.*
>
> *Asunto: plan B de Santos en segunda vuelta anunciarán la firma de un "acuerdo parcial de paz", que incluye el cese bilateral de hostilidades. Será cualquier papel pero lo anunciarán como la firma de la terminación definitiva del conflicto. Será con el respaldo de las FARC. La idea es buscar la favorabilidad como cuando se anunció el inicio del proceso en el que JMS llegó al 70%. Esto lo ven como la panacea de la reelección en segunda vuelta, de ahí en adelante el país será zona de distensión para secuestrar y extorsionar" por favor difundir.*
>
> *El mensaje adjunto procedía del abonado celular 3128942472, el cual tengo agregado a mis contactos como perteneciente a la Patrullera Laura Zuleta Quintero, toda vez que ella me lo suministró en alguna oportunidad y teniendo en cuenta que laboramos en la misma Dirección pero en diferente grupo, ya que hasta donde tengo conocimiento ella se desempeña en el esquema de la Doctora Marta Lucía Ramírez, Ex Candidata a la Presidencia de la República, lo cual es aún más grave en mi concepto.*
>
> *Finalmente, me permito indicar a mi General, que el presente informe lo rindo en cumplimiento de mi deber de poner en conocimiento de mis superiores aquellas situaciones que considero irregulares, máxime cuando he recibido instrucciones de no participar directa o indirectamente en temas*

Es fiel copia tomada del Documento Original que reposa en los archivos del [illegible]

ACTA No. 008 APROP-GRURE-3-22 QUE TRATA DEL RETIRO POR VOLUNTAD DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE UNA PATRULLERA DE LA POLICÍA NACIONAL.

políticos, como tampoco expresar nuestras opiniones públicamente frente a la simpatía con uno u otro partido o candidato, pues ello está prohibido."

De otra parte, el señor Director de Protección y Servicios Especiales, en su informe realizó las siguientes consideraciones:

"...Obsérvese que no se encuentra justificación legal, profesional, ética o moral, para que una integrante de la Policía Nacional, encargado de cumplir su actividad con absoluta imparcialidad, decida unilateralmente manifestar su simpatía o afinidad política en relación con algún candidato sin importar su filiación, en abierta contravía de la prohibición contemplada en el artículo 219 de la Constitución Política, que establece el carácter no deliberante de la Fuerza Pública, desconociendo los principios y valores de la institución policial respecto de la transparencia y el deber que le asiste de garantizar la democracia sin participar de manera alguna en aspectos de índole político, situación que afecta gravemente y desdibuja el concepto institucional, la buena prestación del servicio y la credibilidad que la sociedad demanda de la Policía Nacional.

En este sentido, debe considerarse que la misión constitucionalmente asignada a la Policía Nacional, exige de sus miembros una absoluta vocación de respeto por las normas, el cumplimiento de sus deberes y la garantía de derechos y libertades públicas, máxime cuando de ellas depende la democracia y la institucionalidad misma, en tanto la imparcialidad es condición sine quanon para que los ciudadanos puedan ejercer con libertad la posibilidad de elegir y ser elegidos, sin ningún tipo de coacción o sugerencia de parte de la Fuerza Pública, condiciones todas ellas desconocidas por la señorita Patrullera LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1057783576 expedida en Manzanares (Caldas), quien con su actuar y proceder lesionó gravemente la confianza depositada por la sociedad Colombiana y la institución en su desempeño como servidora pública, características relevantes e indispensables en la misión encomendada a la Policía Nacional, pese a las labores de direccionamiento, orientación y acompañamiento que realizó la institución a la uniformada en su formación y durante su trayectoria institucional; sustrayéndose la funcionaria con su comportamiento de cumplir en debida forma los lineamientos establecidos en los artículos 2, 218 y 219 de la Constitución Política de Colombia.

Los hechos referidos, se constituyen a todas luces en flagrante afrenta contra los valores, principios y lineamientos institucionales, que han sido reiterados en los últimos días a través de diferentes maneras para que exista claridad en todos los policiales de la prohibición existente de participar en la controversia política o manifestar públicamente su simpatía respecto de alguno de los candidatos [illegible] precisamente, la historia

Es fiel copia tomada del documento
Original que reposa en los archivos

DIRECCIÓN GENERAL DE UNA PATRULLERA DE LA POLICÍA NACIONAL.

institucional nos recuerda las nefastas consecuencias[1] de permitir que este tipo de hechos se presenten o más aún tomar partido en favor de algún movimiento político; situaciones que son rechazadas con vehemencia por la sociedad que espera de su Policía Nacional una actitud imparcial y transparente como garante misma de la democracia, convirtiéndose la conducta de la citada policial un desmedro de la confianza que la ciudadanía tiene en su institución policial, máxime cuando se tiene el deber legal de velar por la protección de los derechos y garantías contenidos en la Constitución Política, el ordenamiento jurídico y el cumplimiento de la normatividad vigente.

El actuar de la señorita Patrullera LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1057783576 expedida en Manzanares (Caldas), además de constituir una clara vulneración a la confianza que el mando institucional ha depositado en ella como integrante de la Policía Nacional y que ha trasgredido el mandato constitucional, resulta en mayor medida gravosa, en tanto su labor como mujer de protección de una persona hasta hace poco candidata y hoy en día actor político de relevancia en el próximo certamen electoral, demandaba de ella la máxima discreción, reserva, confidencialidad e imparcialidad.

Contrario a la norma superior, esta uniformada a quien el Estado Colombiano instruyó y capacitó, ha ejecutado de manera consciente y dolosa, este acto reprochable al infringir la normatividad constitucional y legal, utilizando un medio masivo de comunicación, que si bien en principio es privado, deja de serlo cuando se emplea para difundir un mensaje con un claro sentido político, que busca persuadir a otras personas respecto de su intención de cara a las próximas elecciones, poniendo en riesgo la credibilidad de la sociedad colombiana hacia la Policía Nacional.

Téngase en cuenta que todos los Policías de Colombia, tienen el deber de actuar y conducirse dentro y fuera del servicio, en armonía con la confianza que la comunidad y la Institución han depositado como miembro de la misma, cuya función primordial es proteger la vida, honra y bienes de las personas, evitando en todo caso la afectación de la buena marcha de la institución policial y la sociedad; de modo que no se cause perjuicio al servicio público y por ende al interés general, debiendo regirse a todas las directrices emanadas del mando institucional, con el inmediato cumplimiento; contrario a ello se ve en la conducta desplegada por la señorita Patrullera LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1057783576 expedida en Manzanares (Caldas), una afectación del servicio y más aún al incumplimiento de sus deberes con actos contrarios a la Constitución y la Ley, como lo son las graves anomalías que van desde la flagrante incursión en una prohibición estipulada

(...)

En resumen, con el informe relacionado se ha puesto en evidencia que la *Patrullera LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO*, con su actuar vulneró el máximo mandato Constitucional así como lo establecido en la Ley 62 de 1993, que refiere "la Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, esta instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz." Y que la define como la institución sin inclinaciones ni afecciones políticas[5].

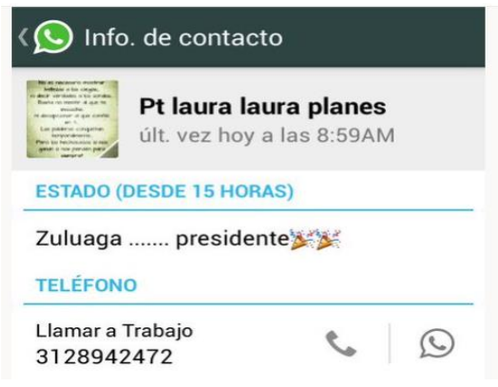
El servicio público de Policía se presta con fundamento en los principios de igualdad, **imparcialidad**, control ciudadano y **publicidad** mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Por tanto, el interés por mantener la armonía social, la convivencia ciudadana, el respeto recíproco entre las personas y de éstas hacia el Estado, da a la actividad policial un carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario, de apoyo judicial y **apolítico**.

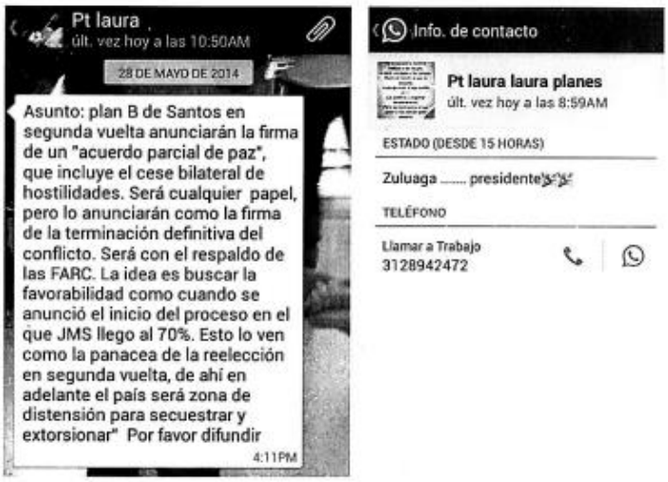
(...)

En tal sentido el señor Director de Protección y Servicios Especiales, Brigadier General William René Salamanca Ramírez, se permite poner en conocimiento de la presente Junta la novedad enunciada, con lo cual le permite a la misma vislumbrar la pérdida de confianza generada, en virtud de la conducta, desempeño y comportamiento de la señorita *Patrullera LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO*.

En consecuencia, habiendo expuesto los motivos determinantes de afectación al servicio los integrantes de la Junta con voz y voto, consideran viable recomendar al señor Director General de la Policía Nacional, por votación unánime el retiro de la señorita *Patrullera LAURA PATRICIA ZULETA QUINTERO*, por la causal de Voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional, por razones del servicio y en forma discrecional.

Dentro de la motivación se lee que, la Junta efectuó una evaluación de la trayectoria de la patrullera **Laura Patricia Zuleta Quintero** y encontró que, para ese momento acumulaba un tiempo de servicios de **4 años, 4 meses y 22 días,** pues ingresó a la Policía Nacional el 14 de enero de 2010, dada de alta el 10 de diciembre de 2014 como patrullero mediante Resolución No. 04057 de la misma fecha y año; laborando en la actualidad en Dirección de Protección y Servicios Especiales. hizo un recuento sobre el informe rendido el 04 de junio de 2014 por el señor patrullero Yeison Mauricio Marín Osorio, hombre de Protección Secretaría para la Seguridad Presidencial, quien reportó la novedad del mensaje de datos recibido por la accionante.





Tras este análisis la Junta concluyó que, al estar prohibida la participación de uniformados en política, y con el informe relacionado se ha puesto en evidencia que la patrullera Laura Patricia Zuleta Quintero, con su actuar vulneró el máximo mandato Constitucional, así como lo establecido en la Ley 62 de 1993, que refiere que *"la Policía Nacional, como parte integrante de naturaleza civil, a cargo de la nación, esta instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares. Así mismo para el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz"*. Y que la define como la institución sin inclinaciones ni afecciones políticas. (…) en consecuencia, habiendo expuesto los motivos determinantes de la afección al servicio, los integrantes de la Junta con voz y voto consideran viable recomendar al señor director general de la Policía Nacional, por votación unánime el retiro de la Srta. Laura Patricia Zuleta Quintero, por la causal de Voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional, por razones del servicio y en forma discrecional.

Hasta aquí es claro que, la administración al hacer uso de su facultad discrecional observó los requisitos formales establecidos para ello, es decir que, se fundamentó en el concepto previo de la Junta extensamente motivado; para luego emitir el acto administrativo que aquí se demanda esto es Resolución 02212 del 06 de junio de 2014; ahora bien, procede el Despacho a analizar los cargos de (i) infracción de las normas en que debía fundarse, (ii) falsa motivación y (iii) desviación de poder endilgados por el demandante.

2.5.1. Desviación de poder

La desviación de poder se configura, según análisis del Consejo de Estado[29]:

[29] Sección Segunda, Subsección A, sentencia proferida el 25 de noviembre de 2021, con ponencia del consejero Gabriel Valbuena Hernández, dentro el proceso 11001032500020110055500.

<< (…) cuando el acto administrativo persigue un fin espurio, innoble o dañino, distinto a los que ha fijado el ordenamiento jurídico, como es el de interés general o el mejoramiento del servicio, fines que, dicho sea de paso, se presumen. De tal suerte que en su actuar el funcionario desvía los fines de las competencias otorgadas, disfrazando la actuación con un manto de legalidad, el cual encubre la motivación subjetiva y arbitraria que conlleva a la expedición del acto.(…) Ahora bien, cuando se arguye esta causal de nulidad, es una obligación de quien afirma la existencia de la misma llevar al Juez Administrativo, los medios que conduzcan a desvirtuar la citada presunción, siendo entonces, el análisis de las probanzas arrimadas al proceso, las que permiten determinar sí, efectivamente los hechos que se alegan como constitutivos de la causal de nulidad, están presentes en la expedición del acto acusado, de forma tal, que desvirtúen la legalidad que resguarda a todo acto administrativo>>. /Subrayas del Despacho/

Para el Despacho no se configura esta causal de nulidad, por las siguientes razones:

Frente al argumento según el cual el retiro de la accionante se hizo desviación de poder, no halla sustento en ninguna probanza que desvirtué la legalidad que resguarda dicho acto administrativo.

Para este juez, el análisis de la Junta trascrito en el acto administrativo de retiro da cuenta de anotaciones, del incumplimiento cometido por la accionante con el cual perdió la confianza de la institución, máxime que no se cuestiona que ésta en efecto compartió dicho mensaje tal y como lo relata en el hecho No. 14 de la demanda[30], el desconocimiento y/o desacato del Instructivo No. 023 del 04 de octubre de 2012, por medio del cual se fijan *"Lineamientos para el correcto uso y administración de las redes sociales."* Y si bien es cierto, las anotaciones positivas que se consignan en la hoja de vida de los policiales son una prueba contundente de su desempeño en las labores propias del cargo y pueden denotar el compromiso con la Institución y con su labor, también lo es que no pueden considerarse como el único instrumento a tener en cuenta y que la jurisprudencia ha dado al juez una facultad de análisis y de interpretación para evaluar los elementos de juicio pertinentes; respecto de ello vale la pena citar lo señalado por el Consejo de Estado[31], en la que precisó:

<<Frente al tema, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Sección al señalar en casos similares que, todo acto discrecional de retiro del servicio supone el

[30] "*El día 28 de mayo de 2014 por medio del WhatsApp' la hoy actora reenvió un mensaje de texto que le había llegado a su teléfono celular, al compañero, paisano y a quien consideraba su amigo, y a quien conocía desde mucho tiempo antes de ingresar a la Policía patrullero YEISON MAURICIO MARIN OSORIO que contenía una información al parecer relacionado con aspectos de análisis de los diálogos de paz que se llevan en la Habana Cuba, se repite que el remitente del mensaje era compañero, con el que la actora creía que tenía cierta afinidad por ser paisanos, se conocen desde el ANO 2005 aproximadamente, tanto ellos como sus familias y compañeros de trabajo; lo que indica que Tienen o tenían familiaridad en su trato, el mensaje no es de autoría intelectual de la actora y en círculos policiales se indica que ese mensaje llego a muchísimos policías y que fue reenviado entre toda los miembros de la institución.*"

[31] Sentencia del 22 de julio de 2015, con ponencia del consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez, dentro del proceso No. 25000-23-25-000-2000-00207-01

mejoramiento del mismo y en este orden, corresponde al juez evaluar los elementos de juicio existentes en el expediente que permitan desvirtuar tal presunción, y en ello cobra importancia los antecedentes en la prestación de la labor, como se dijo. Vale decir, las anotaciones recientes en la hoja de vida del servidor, conforme a la cual es dable inferir su moralidad, eficiencia y disciplina, parámetros para justificar las medidas relacionadas con el mantenimiento o remoción del personal. Todo sin que lo anterior quiera decir, que ellas son las únicas razones por las cuales la administración puede hacer uso de la facultad discrecional para ordenar el retiro de los miembros de las fuerzas armadas>>.

Adicionalmente, se debe señalar que tanto la Corte Constitucional como el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo, han reiterado que la facultad de retiro no puede verse limitada por la hoja de vida y el buen desempeño del uniformado, habida cuenta que tal aspecto *<<no enerva la facultad discrecional del nominador ya que la condición de ser buen funcionario es o debe ser una característica propia de todo empleado público, de manera que la eficiencia y la eficacia del servidor comporta un deber para el ejercicio del cargo y no, en principio, un fuero o condición excepcional del servidor>>*[32].

Lo anterior, fue reiterado recientemente por el Consejo de Estado, en fallo de tutela contra providencia judicial, resaltando lo siguiente:

<<(…), la Sala encuentra que la sentencia acusada desconoció que, conforme con la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado y de la propia Corte Constitucional, el buen desempeño laboral no otorga fuero de estabilidad, pues, de aceptarse lo contrario, se impediría el relevo en la line jerárquica de los cuerpos armados. Concretamente, sobre este punto la Sección Segunda del Consejo de Estado ha explicado:

Tratándose de decisiones discrecionales como la acusada, el registro en la hoja de vida del actor de unas calificaciones superiores en el desempeño de las funciones constitucional y legalmente asignadas no genera por sí solas fuero alguno de estabilidad ni pueden limitar la potestad discrecional que el ordenamiento le concede al nominador, pues ha sido criterio de la Corporación que la idoneidad para el ejercicio del cargo y el buen desempeño de las funciones, no otorgan por sí solos a su titular prerrogativa de permanencia en el mismo, pues lo normal es el cumplimiento del deber por parte del funcionario.

En el caso de la Policía Nacional, como en el de otras instituciones de seguridad nacional, el servicio tiene unas exigencias de confiabilidad y de eficiencia en procura del cumplimiento de las funciones constitucional y legalmente asignadas, que implican que los altos mandos puedan contar, en condiciones de absoluta fiabilidad, con el personal bajo su mando, lo cual justifica que bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad el

[32] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 24 de junio de 2008. Radicado No. 50001-23-31-000-1998-07066-01 (7066-05). CP Dr. Jesús María Bustamante.

nominador pueda ejercer la facultad de libre remoción>>[33]. (Subraya fuera de texto original)

Ahora bien, precisa el Despacho que, pese a que estos pronunciamientos traídos en cita, fueron proferidos en casos en los cuales la causal de retiro invocada fue *<<llamamiento a calificar servicios>>,* la interpretación que los Órganos de cierre dan al deber que tiene todo servidor de cumplir de manera eficiente y eficaz con su labor, resulta perfectamente compatible con el análisis del caso concreto, en el cual la causal de retiro es la denominada *<<por voluntad de la Dirección General>>,* máxime si se tiene en cuenta que las decisiones discrecionales se presumen adoptadas en aras del mejoramiento del servicio.

En consecuencia, bajo estos mismos argumentos, no es la entidad demandada la que debe demostrar que con el retiro del policial se mejoró el servicio, es el demandante quien debió desplegar toda la actuación probatoria para acreditar que se configuró la desviación de poder y que, lejos de mejorar el servicio lo que se presentó fue la afectación, en consideración no solo al ejercicio de la facultad discrecional, sino también a la presunción de legalidad que cobija a los actos administrativos, pero ello no fue probado.

2.5.2. Falsa motivación

Esta causal de nulidad ha sido explicada por el Consejo de Estado[34] en los siguientes términos:

<<En este sentido, el Consejo de Estado[35] ha indicado que los motivos de un acto administrativo constituyen uno de sus fundamentos de legalidad, a tal punto que cuando se demuestra que estas razones que se expresan en el acto, como fuente del mismo, no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida, llamado falsa motivación.

Por ello, ha explicado[36] que el vicio de nulidad es el que afecta el elemento causal de la decisión, relacionado con los antecedentes de hecho y derecho que facultan su expedición y, por lo tanto, el impugnador tiene la carga de demostrar que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad.

Según lo precedente, el Consejo de Estado[37] ha afirmado que la falsa motivación del acto ocurre cuando: i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; ii) los

---

[33] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Fallo de 15 de noviembre de 2017. Radicado No. 11001-03-15-000-2017-02334-00. CP. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez. Providencia confirmada por la Sección Quinta de la Corporación mediante sentencia de15 de febrero de 2018 con ponencia del Dr. Alberto Yepes Barreiro.

[34] Sentencia proferida por la Sección Segunda, Subsección A, con ponencia del consejero William Hernández Gómez, el 18 de noviembre de 2021, dentro del proceso 25000234200020160203401.

[35] Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 14 de abril de 2016. Radicación: 25000232400020080026501.

[36] *Ibidem*

[37] *Ejusdem.*

supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien sea por error o por razones engañosas o simuladas; iii) el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen, y iv) razones que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión>>.

La demandante en este punto señaló:

4.3. MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN:

En lo que guarda relación con la **FALSA MOTIVACIÓN**, es necesario distinguir, como lo hace el tratadista MARIENHOFF[11], entre la *causa del acto* y el *motivo del acto*, es decir que las consideraciones en relación con la **FALSA MOTIVACIÓN** son de forma y de fondo, para cuya prueba es suficiente que exista una equivocación así ella sea involuntaria, "...debida a un acto negligente o descuidado, producido sin intención deliberada de encubrir o aparentar cosa distinta de la que, de acuerdo con la ley, debe ser la efectivamente querida..."[12]

Ya aclarado el punto, la falsa motivación no es otra cosa que una razón engañosa, fingida, simulada, falta de ley, de realidad o de veracidad. Y sus efectos son ilegales, porque "...el motivo del acto administrativo debe ser objetivo, material, real, efectivo, en el mismo grado en que se prevé en la norma que lo gobierna..."[13]

Sobre el punto el profesor LARGACHA[14] ha dicho que "...en la falsa motivación es indiferente que el Funcionario actúe de buena o mala fe, porque la motivación es un aspecto material, concreto, preciso, determinado y, sobre todo, expresado en el acto sometido a examen..." agregando que "...el fin es determinante de la conducta del Funcionario, pero la razón de la ilegalidad es la inexistencia del motivo alegado como causa suficiente del acto acusado, y por ello mismo tendrá que venir la sentencia que reconozca la inexistencia del motivo alegado y de ello nacerá la nulidad...".

Tal y como se observa solo relata en lo que consiste la falsa motivación, pero no esgrime las razones por las cuales en este caso particular y concreto se materializa una falsa motivación en la promulgación del acto administrativo demandado, es decir no desvirtúa la presunción de legalidad de dicho acto.

Ahora bien, se insiste su buen desempeño laboral antes del hecho por el cual se le generó la pérdida de confianza, no le genera un fuero de estabilidad laboral.

Adicionalmente, el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 7 de abril de 2022, citada en precedencia, al analizar un argumento similar al aquí expuesto lo desestimó por las siguientes razones:

Igualmente, la Sala evidencia que en la evaluación de desempeño policial de 2008 el demandante obtuvo una calificación de 1200 puntos (de naturaleza superior) y, aunque en esta no tuvieron injerencia los cuatro llamados de atención, ***no por ese hecho se puede desestimar su existencia e influjo en el buen desempeño del servicio****,* ***que es exigible de los servidores públicos, en general, y de los integrantes de la fuerza pública****, en particular, como representantes inmediatos del Estado, quienes, además, 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 servicio oficial.*

(…)

Por su parte, las aludidas anotaciones se hicieron en cuanto a aspectos comportamentales distintos e incluso algunos abstractos y genéricos a los indicados en los mencionados oficios, tales como los concernientes al trabajo en equipo, el compromiso institucional, la administración eficiente de los recursos, el dominio y conocimiento de su trabajo, la promoción y el desarrollo de la transformación cultural e institucional y la racionalización del gasto, de cuyo contenido particular no es factible determinar los parámetros exactos tenidos en consideración por el evaluador, por lo que la aparente contradicción, entre los cuatro requerimientos y las anotaciones consignadas en el formulario 2 de seguimiento de la evaluación del desempeño policial de 2008, no existe, ***toda vez que los aspectos calificados (al ser genéricos) difieren claramente de las tareas puntuales desatendidas****.*

Por ende, carece de asidero jurídico la afirmación del demandante de que las razones de servicio aducidas en el acto administrativo demandado «[…] contradice[n] a todas luces el excelente desempeño profesional del oficial […]», puesto que, además de lo anterior, pese a que en las evaluaciones de desempeño policial obtuvo un puntaje de carácter superior en los últimos tres años de servicios (2006-2008), obsérvese que esas calificaciones las realizó un funcionario diferente al comandante del departamento de policía al que pertenecía el actor (subcomandante [2008] y comandantes operativo de seguridad ciudadana [2006 y 2007], de la estación centro y del primer distrito de Pasto [2007]), de acuerdo con las anotaciones realizadas en el formulario de seguimiento, también diligenciadas por ellos, de las cuales ya en los años 2006 y 2007 presentaba algunas acerca de su falta de compromiso institucional e incumplimiento a las órdenes impartidas por sus superiores.

Asimismo, recuérdese que la valoración probatoria debe hacerse respecto de toda la documentación y demás pruebas que se hayan allegado al proceso, por lo que ***no puede pretender el accionante que solo se tenga en cuenta el puntaje de su calificación para desvirtuar las demás circunstancias que rodeaban su desempeño policial (existencia de los hechos indicados en el acto administrativo) y que evidenciaban conductas no acordes a la misión institucional****.*

Se reitera, que en atención a las finalidades de la fuerza pública dentro del Estado social de derecho, en particular la preservación de orden público, ***su personal debe contar con la más alta aptitud, compromiso, confianza y responsabilidad en el ejercicio de sus funciones públicas****, de ahí que el Gobierno nacional (en el caso de los oficiales) tenga la posibilidad de ejercer de manera discrecional la facultad concedida legalmente para disponer el retiro del servicio de* ***aquellos uniformados que no colmen los estándares de buen servicio de la institución castrense o policial****.*

Por consiguiente, ***no es dable concluir, como lo pretende el accionante, que la Administración estaba obligada a mantenerlo en el servicio activo de la Policía Nacional, con desconocimiento de falta de compromiso***

> ***institucional y responsabilidad en las labores encomendadas****, como el hecho de brindar respuesta acerca de varios asuntos puntuales a su cargo (como se dejó consignado en los oficios en los que se le llamó la atención y que motivaron su retiro), situaciones que no concuerdan con su propósito como servidor uniformado de contribuir al cumplimiento de las metas institucionales.*
>
> *Esta Sala comparte el criterio del señor agente del Ministerio Público, delegado ante esta Corporación, en cuanto a que,* ***pese a las felicitaciones y anotaciones positivas que obtuvo el demandante durante su servicio, así como las calificaciones superiores en los últimos tres años, eso «[…] no da certeza sobre condiciones y calidades por fuera de lo esperado*** *[…]» (f. 449), toda vez que dada la pertenencia del actor a la fuerza pública y su rango dentro de la escala de oficiales de la Policía Nacional,* ***su comportamiento debía tender hacia un grado de excelencia, y aquellas felicitaciones y anotaciones positivas no evidencian que estuviera muy por encima del nivel de exigencia que se requiere del personal de oficiales****>> (Resaltado por el Despacho).*

Para esta Sede Judicial, los argumentos del Consejo de Estado encajan en la situación de la señora Laura Patricia Zuleta Quintero, dichas anotaciones positivas atienden al deber ser y no a una característica especial o excepcional que le haga merecedora de estabilidad o de un tratamiento preferencial; además, no tienen la virtualidad de sobreponerse o desconocer los incumplimientos de las funciones, actividades y responsabilidades encomendados, que a la postre, afectaron el buen servicio.

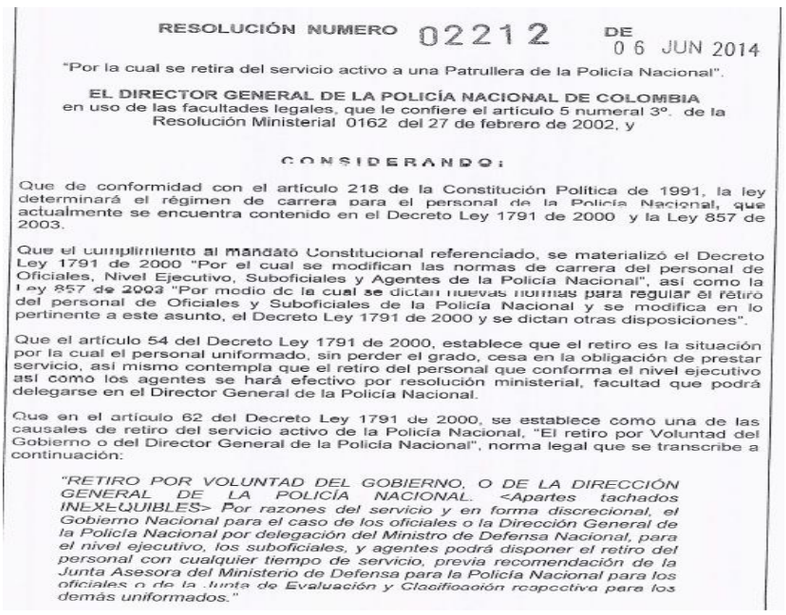
Además, encuentra el Despacho que la Junta no solamente tuvo en cuenta la falta cometida, esto es, remitir dicho mensaje por WhatsApp, sino el hecho de que además de estar prohibido participar en política, no acató el Instructivo 023 del 04 de octubre de 2012, "Lineamientos para el correcto uso y administración de las redes sociales.", tampoco acató el Instructivo 01/03/ 005 del 10 de enero de 2014 Instrucciones generales para evitar la fuga de información que afecte la seguridad institucional, así como sus anexos, se destacó o tuvo mayor relevancia que para ese momento la accionante se desempeñaba en el área de protección, del esquema de seguridad de la Dra. Martha Lucia Ramírez, quien para la fecha era candidata a la presidencia de la República, **tal y como dijo la entidad tal rol, demandaba de la accionante la máxima discreción, reserva, confidencialidad e imparcialidad.**

2.5.3. Infracción de las normas en que debía fundarse.

Finalmente, tal y como se indicó en la parte considerativa de esta sentencia numerales 2.3 y 2.4, el marco normativo se encuentra consagrado en el Decreto 1791 de 2000, arts. 54, 55 y 62, y el retiro del servicio por voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional, el cual debe estar precedido de la recomendación que emita la Junta de Evaluación y Clasificación correspondiente art. 22 del mencionado Decreto.

Ahora bien, se puede observar con diafanidad que el acto demandado, había sido

precedido de la recomendación de la Junta correspondiente y se sustentó en la normativa adecuada:



RESOLUCIÓN NUMERO 02212 DE 06 JUN 2014

"Por la cual se retira del servicio activo a una Patrullera de la Policía Nacional".

EL DIRECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA
en uso de las facultades legales, que le confiere el artículo 5 numeral 3º. de la Resolución Ministerial 0162 del 27 de febrero de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 218 de la Constitución Política de 1991, la ley determinará el régimen de carrera para el personal de la Policía Nacional, que actualmente se encuentra contenido en el Decreto Ley 1791 de 2000 y la Ley 857 de 2003.

Que el cumplimiento al mandato Constitucional referenciado, se materializó el Decreto Ley 1791 de 2000 "Por el cual se modifican las normas de carrera del personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional", así como la Ley 857 de 2003 "Por medio de la cual se dictan nuevas normas para regular el retiro del personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional y se modifica en lo pertinente a este asunto, el Decreto Ley 1791 de 2000 y se dictan otras disposiciones".

Que el artículo 54 del Decreto Ley 1791 de 2000, establece que el retiro es la situación por la cual el personal uniformado, sin perder el grado, cesa en la obligación de prestar servicio, así mismo contempla que el retiro del personal que conforma el nivel ejecutivo así como los agentes se hará efectivo por resolución ministerial, facultad que podrá delegarse en el Director General de la Policía Nacional.

Que en el artículo 62 del Decreto Ley 1791 de 2000, se establece como una de las causales de retiro del servicio activo de la Policía Nacional, "El retiro por Voluntad del Gobierno o del Director General de la Policía Nacional", norma legal que se transcribe a continuación:

"RETIRO POR VOLUNTAD DEL GOBIERNO, O DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Por razones del servicio y en forma discrecional, el Gobierno Nacional para el caso de los oficiales o la Dirección General de la Policía Nacional por delegación del Ministro de Defensa Nacional, para el nivel ejecutivo, los suboficiales, y agentes podrá disponer el retiro del personal con cualquier tiempo de servicio, previa recomendación de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional para los oficiales o de la Junta de Evaluación y Clasificación respectiva para los demás uniformados."

Que el artículo 44 de la ley 1437 de 2011 prescribe; "En la medida en que el contenido de una decisión de Carácter General o Particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que lo autoriza, y proporcional a los hechos que sirven de causa.

Que el retiro del servicio activo por voluntad del Gobierno Nacional ó del Director General de la Policía Nacional, no es producto de una sanción disciplinaria, sino una facultad consagrada en el Decreto Ley 1791 de 2000, que obedece a las razones del servicio con el fin de garantizar la seguridad ciudadana, la misma seguridad del Estado y el buen funcionamiento de la institución policial.

Que el concepto de buen servicio no se ciñe sólo a las calidades laborales del servidor, sino que comporta circunstancias de conveniencia y oportunidad que corresponde sopesar al nominador.

Que las circunstancias de idoneidad y buen desempeño durante la permanencia en la Institución, tratándose de decisiones discrecionales, no generan por sí solas fuero alguno de estabilidad, ni pueden limitar la potestad de remoción que la ley le ha conferido a los nominadores.

Que en este sentido, la Policía Nacional con el fin de responder a las exigencias gubernamentales, ha creado una Doctrina Policial, en la cual se fundamenta el que hacer del personal que conforma la institución. De igual forma, se han establecido mecanismos encaminados a fomentar los buenos comportamientos, los cuales cada servidor público policial se compromete a acatar y cumplir inexorablemente.

Es así, como la ética policial, norma moral de la conducta humana y característica fundamental de cada miembro de la Institución, debe estar enmarcada en un verdadero sistema de valores, los cuales le permitan el estricto cumplimiento de su deber, ya que la seguridad pública ha dejado de ser una función exclusiva del Estado, para convertirse en un ejercicio donde los ciudadanos participan de forma activa. En la que, con el ejemplo de un buen Policía materializa el buen funcionamiento de la Institución y la Gobernabilidad del país, logrando así una sociedad segura y pacífica.

Esta coordinación implica garantizar y salvaguardar el interés general, los fines especiales de Estado, así como preservar la vida y la integridad de las personas y permitirles el libre ejercicio de sus derechos, individuales, sociales y patrimoniales.

Es por ello, que en virtud del principio de Dignidad, el cual contiene los valores de Honestidad, Transparencia, Honor y Valor Policial, así como en observancia de los principios constitucionales, cada policial debe ser fiel cumplidor de los mismos, como se menciona, en el Código de Ética Policial, que cada uniformado asumió cumplir y acatar, código este que a la letra dice:

"Como policía tengo la obligación fundamental de servir a la sociedad, proteger vidas y bienes; defender al inocente del engaño, a los débiles de la opresión y la intimidación; emplear la paz contra la violencia y el desorden y respetar los derechos constitucionales de libertad, igualdad y justicia de todos los hombres.

Llevare una vida irreprochable como ejemplo para todos; mostrare valor y calma frente al peligro, al desprecio, al abuso o al oprobio; practicaré la moderación en todo y tendré constantemente presente el bienestar de los demás. Seré honesto en mi pensamiento y en mis acciones; tanto en mi vida personal como profesional, seré un ejemplo en el cumplimiento de las leyes y

Bajo estas consideraciones el demandante no logró desvirtuar en juicio la presunción de legalidad del acto administrativo acusado y, en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

3. Condena en costas

Finalmente, el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, y el artículo 365 del CGP, establecen la posibilidad de condenar en costas, si hubiere lugar a ello; sin embargo, en el caso concreto, no se observa que la parte actora hubiera presentado la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal; por lo tanto y conforme con lo expuesto no se condenará en costas en esta instancia procesal.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,** administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a la parte motiva.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS en esta instancia, por lo señalado en la parte considerativa.

TERCERO: REMITIR copia de esta providencia, en los términos del artículo 205 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes correos electrónicos:
decun.notificacion@policia.gov.co;
ancizaroga@gmail.com; rodriguezcaldasabogados@gmail.com

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las constancias de rigor.

QUINTO: Esta providencia **DEBE** incorporarse al expediente digitalizado, organizado en OneDrive, ordenando alimentar simultáneamente el sistema de información Justicia XXI y el de la Rama Judicial Web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIA CECILIA PIZARRO TOLEDO
Juez

JAC

Firmado Por:
Maria Cecilia Pizarro Toledo

Juez

Juzgado Administrativo

009

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **13fb00c00cb455e800fb7e71ad0f6cedb3f69554db541874a744d170adad60bd**

Documento generado en 18/07/2023 02:32:50 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica