



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO VEINTITRÉS (23) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA

Juez, Doctora MARÍA TERESA LEYES BONILLA

Bogotá D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020).

Acción: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**
Radicación: **110-01-33-35-023-2018-00023-00**
Demandante: **CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ**
Demandado: **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL**

SENTENCIA N° 0073 de 2020

De conformidad con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, el **JUZGADO 23 ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, procede a dictar sentencia conforme la siguiente motivación:

1- PRETENSIONES DE LA DEMANDA

El demandante **CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ**, solicita a esta Jurisdicción que declare la nulidad del **Auto 0397 CODIN/DIPON DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 2016 (ACTA No. 005)** y **Auto 0050 INSDE – DIPON DE 27 DE FEBRERO DE 2017**, por medio de los cuales la entidad demandada lo declaró responsable de la comisión de falta gravísima a título de dolo, de conformidad con el artículo 34 No. 30 Literal C de la ley 1015 de 2006.

Como consecuencia de la declaración de nulidad y a título de restablecimiento del derecho, solicita que se condene a la **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL** a que le reconozca y pague cada uno de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el momento en que se efectuó su suspensión hasta la fecha en la que se reintegró al servicio activo, sin que para ningún efecto exista solución de continuidad.

2- HECHOS DE LA DEMANDA

Se plantean en la demanda los hechos que ya quedaron relacionados en el capítulo de la fijación del litigio, que fueron aceptados por las partes y que fueron los siguientes:

- 1) El señor CARLOS ARTURO MORALES BERMÚDEZ ingresó a la POLICÍA NACIONAL como AUXILIAR DE POLICÍA desde el 06 de diciembre de 1994 hasta el 30 de noviembre de 1995, posteriormente ingresó como ALUMNO DEL NIVEL EJECUTIVO desde el 12 de febrero de 1996 hasta el 24 de octubre de 1996, para finalmente vincularse como miembro del NIVEL EJECUTIVO desde el 25 de octubre de 1996, ostentando actualmente el rango de INTENDENTE. (Folio 81-84)
- 2) Mediante COMUNICACIÓN OFICIAL N° S-2014-003459/APIAD-UICIA-29.25 DE 22 DE SEPTIEMBRE DE 2014 incoado por la Subteniente LUISA ALEJANDRA MORALES CÁRDENAS, Jefe Unidad Investigación Criminal de Infancia y Adolescencia –DIPRO, quien informa sobre los hechos conocidos el 17 de septiembre de 2014 respecto a una novedad en los formularios de seguimiento de personal del señor CARLOS ARTURO MORALES BERMÚDEZ. (Folio 3 reverso)
- 3) El 11 de noviembre de 2016 se profirió el **FALLO DE PRIMERA INSTANCIA AUTO 0397 CODIN/DIPON - ACTA N° 005** por el JEFE OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO de la POLICÍA NACIONAL –**acto acusado**- sancionando disciplinariamente al accionante con destitución e inhabilidad general por el término de diez (10) años para ejercer cargos públicos. (Folio 3-23)
- 4) El 27 de febrero de 2017 se profirió el **FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA AUTO 0050 INSDE – DIPON** por el INSPECTOR DELEGADO ESPECIAL DIRECCIÓN GENERAL de la POLICÍA NACIONAL –**acto acusado**- modificando el fallo de primera instancia en el sentido de imponer sanción de suspensión e inhabilidad especial por seis (6) meses sin derecho a remuneración. (Folio 24-69)
- 5) El DIRECTOR GENERAL de la POLICÍA NACIONAL profirió la **RESOLUCIÓN N° 01307 DE 31 DE MARZO DE 2017** suspendiendo al accionante del ejercicio del cargo y funciones por un término de seis (6) meses, sin derecho a remuneración. (Folio 71)
- 6) El apoderado de la parte demandante radicó solicitud de conciliación prejudicial ante la procuraduría el 13 de julio de 2017, la cual fue llevada a cabo el 18 de septiembre de 2017 por el PROCURADOR 157 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS declarándose fallida. (Folios 137-138)

3- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Invoca la parte demandante como violadas las siguientes normas:

Disposiciones legales violadas:

Constitucionales: Artículos 1, 13, 29, 230

Legales: Ley 734 de 2002, Ley 1015 de 2006 y demás normas concordantes.

Manifiesta el apoderado de la parte demandante que el reproche que se le hace a los actos administrativos acusados y que corresponden a los dictados en la investigación disciplinaria, lo es en cuanto que los mismos han sido edificados sobre deducciones, presunciones y consideraciones erradas, desconociendo el derecho a la igualdad del trato jurídico y apartarse de los principios y derechos fundamentales de la Carta Magna.

Con respecto a la presunción de inocencia/in dubio pro disciplinario y resolución de la duda, si no existe la convicción plena conforme al recaudo probatorio allegado, si se debate entre la certeza y la duda, se han de proferir decisiones absolutorias.

Que en el caso bajo estudio, se produce la violación de la presunción de inocencia y de la resolución de la duda al no estar debidamente probado en el expediente disciplinario que el Intendente Carlos Arturo Morales Bermudez sea el responsable directo de adulterar o mutilar el formulario de seguimiento y evaluación porque era el único perjudicado con las anotaciones que allí se contenían.

**1. OPOSICIÓN A LA DEMANDA POR LA NACION – MINISTERIO DE DEFENSA –
POLICIA NACIONAL**

La apoderada de la entidad demandada allegó contestación dentro del término legal manifestando que se opone a la prosperidad de las pretensiones, toda vez que los actos administrativos impugnados se estructuraron atendiendo los presupuestos procesales de existencia, validez y eficacia procesal que debe tener todo acto emanado de la administración y además, porque fueron expedidos por la autoridad y el funcionario competente, afirmando que las actuaciones no fueron desproporcionadas, ni transgredieron derechos fundamentales del accionante, sino que por el contrario, observaron las garantías constitucionales

ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda de la referencia fue radicada en la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos el 18 de septiembre de 2017 (folio 127). Posteriormente, fue admitida el 02 de marzo de 2018 (folio 143-144) y notificada a la entidad demandada el 13 de marzo de 2018 (folios 146). La accionada allegó contestación a la demanda dentro del término legal el 21 de mayo de 2018 (folio 151-162), proponiendo excepciones las cuales fueron fijadas en lista el 28 de junio de 2018 (folio 169). El día 11 de abril de 2019, se llevó a cabo la audiencia inicial de conformidad con el artículo 180 del C.P.A.C.A., (folio 177-179),

decretándose pruebas. Una vez allegadas y recepcionadas todas las pruebas se procedió a correr traslado para alegar de conclusión el 28 de junio de 2019 (folio 218).

1. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.1. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE:

La parte demandante no allegó alegatos de conclusión.

1.2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA PARTE DEMANDADA:

El apoderado de la entidad demandada allegó alegatos de conclusión dentro del término legal, visibles a folios 220 a 223 del expediente, ratificándose en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y afirmando que el demandante en su momento incurrió en los hechos que se le endilgaron, lo cual constituyó falta disciplinaria como, dice, quedó demostrado en los actos acusados.

2. CONSIDERACIONES

2.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico que debe resolver el Despacho, es determinar si los actos administrativos sancionatorios disciplinarios se encuentran debidamente ajustados al ordenamiento jurídico, o si por el contrario, están viciados de nulidad por alguno de los cargos endilgados en la demanda o porque resultan abiertamente contrarios al debido proceso y al derecho de defensa de la parte demandante.

En caso afirmativo, el Despacho debe determinar si la parte demandante tiene derecho o no, que **la** entidad demandada le reconozca y pague cada uno de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el momento en que se efectuó su suspensión hasta la fecha en la que se reintegró al servicio activo, sin que para ningún efecto exista solución de continuidad.

Para resolverlo se tendrán en cuenta las premisas fácticas, las premisas normativas, las alegaciones de los apoderados y lo que al respecto ha señalado el precedente jurisprudencial.

2.2. ANÁLISIS INTEGRAL DE LA ACTUACIÓN DISCIPLINARIA, DENTRO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Revisadas las sentencias del Consejo de Estado en las cuales se ejerce un control jurisdiccional a los actos administrativos definitivos dentro de una actuación

administrativa de carácter disciplinaria, encuentra este Despacho un criterio uniforme y reiterado referente a que el control jurisdiccional de la denominada potestad disciplinaria **es un control pleno e integral que no puede considerarse como una tercera instancia** en frente de las decisiones sancionatorias definitivas, sino que dicho control tiene por objeto constatar y verificar que dentro del ejercicio de dicha potestad se hubiera garantizado a la parte disciplinada el debido proceso y el derecho de defensa, aunado a que la decisión sancionatoria hubiese sido fruto de un análisis razonado y proporcional fundado en una valoración de pruebas oportuna y legalmente practicadas, conforme a las reglas de la experiencia y la sana crítica.

En ese sentido el Consejo de Estado ha reiterado recientemente:

*“De esta manera la posibilidad de demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las providencias que culminan el proceso disciplinario, no implica trasladar, de cualquier manera, a la sede contenciosa administrativa el mismo debate agotado ante las autoridades disciplinarias. Dicho de otra manera, el juicio que se abre con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no es una simple extensión del proceso disciplinario, sino que debe ser algo funcionalmente distinto, si es que el legislador consagró el debido proceso disciplinario como el lugar en que debe hacerse la crítica probatoria y el debate sobre la interrelación de la normatividad aplicable como soporte de la sanción, además del principio de la doble instancia, como una de las garantías más importantes para ser ejercidas en el interior del proceso. (...) Entonces, **en línea de principio puede predicarse que el control que a la jurisdicción corresponde sobre los actos de la administración, cuando ésta se expresa en ejercicio de la potestad disciplinaria, debe mantenerse al margen de erigirse en un nuevo momento para valorar la prueba, salvo que en su decreto y práctica se hubiere violado flagrantemente el debido proceso, o que la apreciación que de esas pruebas hace el órgano disciplinario resulte ser totalmente contra evidente, es decir, reñida con el sentido común y alejada de toda razonabilidad.** Por lo mismo, el control judicial del poder correccional que ejerce la Procuraduría General de la Nación, no puede ser el reclamo para que se haga una nueva lectura de la prueba que pretenda hacer más aguda y de mayor alcance, pues esa tarea corresponde a las instancias previstas en el CDU. A la jurisdicción le corresponde proteger al ciudadano de alguna interpretación desmesurada o ajena por entero a lo que muestran las pruebas recaudadas en el proceso disciplinario, que como todo proceso, exige que la decisión esté fundada en pruebas, no solo legal y oportunamente practicadas, sino razonablemente valoradas. En síntesis, debe distinguirse radicalmente la tarea del Juez Contencioso que no puede ser una tercera instancia del juicio disciplinario.”¹*

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Sentencia de 19 de febrero de 2015. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicado: 11001-03-25-000-2011-00606-00 (2319-11). Actor: Celimo Bedoya. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

Cfr. Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de diez (10) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-25-000-2008-00126-00(2740-08). Actor: Guillermo Del Carmen Gómez y otro. Demandado: Banco Agrario de Colombia S.A. – BANAGRARIO

Derivado de lo anterior, la Alta Corporación ha expresado que el control jurisdiccional a los actos administrativos disciplinarios, es un control de legalidad y de constitucionalidad de la actuación disciplinaria, en el que debe garantizarse el debido proceso y el derecho de defensa². Esto implica que se trata de un control pleno e integral, lo cual encuentra fundamento en la jurisprudencia Constitucional³ que ha considerado que los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho son los mecanismos judiciales idóneos para proteger los derechos fundamentales de quienes se encuentran sujetos a un proceso disciplinario⁴.

El control de legalidad de los actos de carácter sancionatorio y de los proferidos en el marco de una actuación disciplinaria conlleva, entre otras cosas, el estudio encaminado a verificar que dentro del trámite correspondiente se hubieran observado las garantías constitucionales que le asisten al sujeto disciplinado y, en general, comporta un control judicial integral. Así lo sostuvo recientemente la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia de unificación:

“b) El control judicial integral de la decisión disciplinaria - criterios de unificación-. El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. Ello, por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales.

(...)

Según lo discurrido, ha de concluirse que el control judicial es integral, lo cual se entiende bajo los siguientes parámetros: 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario

Consejero ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia de 19 de abril de 2012. Radicación número: 52001-23-31-000-2006-00660-01(0666-08). Actor: Carlos Alberto Aguirre Cortés. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

Sección Segunda. Subsección “B”. Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia 26 de enero de 2012. Radicación número: 25000-23-25-000-2005-05759-01(1577-11). Actor: Juliette Astrid Valencia Gaviria. Demandado: Dirección Nacional de Estupefacientes – DNE. Consejero ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 16 de febrero de 2012. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00099-00(0830-10). Actor: Norberto Molina Scarpetta. Demandado: Registradora Nacional del Estado Civil - Delegación Departamental del Huila; y Sentencia de 30 de marzo de 2011. Expediente N° 050012331000199802823 01. Número Interno 2060-2010. Autoridades Nacionales. Actor: Orlando Efrén Bohórquez Ibáñez.

² CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección B. Sentencia de 19 de febrero de 2015. CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicado: 11001-03-25-000-2011-00469-00 (1798-11). Actor: Henry Pacheco Casadiego. Demandado: Procuraduría General de la Nación.

³ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1190 de 2004

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Sentencia de 27 de mayo de 2015. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicado: 11001-03-25-000-2011-00140-00 (0477-11). Actor: Orlando Antonio Durango Ortega. Demandado : La Nación - Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Colombiana

extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva⁵.”

En consecuencia, el estudio integral de los actos disciplinarios cuestionados en esta controversia, se hará dentro del marco planteado en la sentencia previamente transcrita.

2.2.1. Derecho al debido proceso.

Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002, disponen que el debido proceso se aplica tanto a las actuaciones judiciales como a las de carácter administrativo, e implica que nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez competente, y con observancia de las formas propias de cada juicio.

La Corte Constitucional respecto al mencionado derecho, ha manifestado que en materia disciplinaria las actuaciones deben estar acordes a este, en garantía de un orden justo, la seguridad jurídica, los derechos fundamentales del investigado y el control de la potestad estatal disciplinaria⁶.

Aunado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el:

“conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) el derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) el derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos

⁵ Sentencia del 9 de agosto de 2016, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, consejero ponente: William Hernández Gómez, referencia: 11001032500020110031600, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruiz.

⁶ Sentencia C-708 de 22 de septiembre de 1999, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis.

y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas⁷.”

Dentro de las garantías del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política se encuentran las relacionadas a que *“Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...) Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.”*

Por otra parte, debe resaltarse que el artículo 209 de la Constitución dispone como principios de la función administrativa, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En relación con la Policía Nacional, el artículo 218 de la Constitución dispone que esta Institución es un *“cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, 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 de Colombia convivan en paz”*, y respecto a sus miembros, señala dicha disposición que la *“Ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.”*

En atención a lo anterior, el 7 de febrero de 2006, se expidió la Ley 1015 de 2006, por medio de la cual se profirió el nuevo régimen disciplinario para la Policía Nacional, dentro de la cual se señalan como sus destinatarios, el personal uniformado escalafonado y los auxiliares de Policía que estén prestando servicio militar en la Institución Policial.

⁷ Sentencia C- 341 de 4 de junio de 2014, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

El artículo 3 de la Ley 1015 de 2006 dispone que el personal destinatario de esta ley, será investigado y sancionado por conductas que se encuentren descritas como faltas disciplinarias en la ley vigente al momento de su realización.

Ahora, respecto al derecho al debido proceso, el artículo 5 de la Ley 1015 de 2006, dispone que *“El personal destinatario de este régimen será investigado conforme a las leyes preexistentes a la falta disciplinaria que se le endilga, ante funcionario con atribuciones disciplinarias previamente establecido y observando las garantías contempladas en la Constitución Política y en el procedimiento señalado en la ley. La finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.”*

Frente a la resolución de la duda y el principio de presunción de inocencia, los artículos 6 y 7 de la Ley 1015 de 2006, respectivamente de dicha normativa, disponen:

“ARTÍCULO 6°. En el proceso disciplinario toda duda razonable se resolverá a favor del investigado o disciplinado, cuando no haya modo de eliminarla.

ARTÍCULO 7°. El destinatario de esta ley a quien se le atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare legalmente su responsabilidad en fallo ejecutoriado.”

Bajo el marco jurisprudencial referido, el Despacho procederá al análisis de legalidad que por esta vía le corresponde a los actos administrativos demandados, previa relación de la actuación administrativa disciplinaria adelantada en contra del accionante.

2.3. RESUMEN DEL PROCESO DISCIPLINARIO DIPON-2015-209 EN CONTRA DEL INTENDENTE CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ.

2.3.1. Hechos que originaron la acción.

Mediante Comunicación Oficial No S-2014-003459 / APIAD-UICIA-29.25 del 22 de septiembre de 2014, la señora Subteniente LUISA ALEJANDRA MORALES CARDENAS, Jefe de la Unidad de Investigación Criminal de Infancia y Adolescencia DIPRO, informa los hechos conocidos el pasado 17 de septiembre de 2014, ya que en el momento en que se encontraba en la revisión a los formularios de seguimiento del personal adscrito a esa unidad, observó que el formulario del señor Intendente CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ, presentaba una novedad, toda vez que al verificar el mismo pudo constatar

que dicha evaluación había sido cambiada en su totalidad, mutilando los registros efectuados como afectación a hechos durante el primer semestre del año, ya que el mismo contaba con firmas del evaluado pero sin la existencia del evaluador correspondiente.

2.3.2. Pruebas que integran el expediente.

2.3.2.1. Pruebas Documentales.

- Correo electrónico DIPRO APIAD UICIA del 02 de diciembre de 2014, mediante el cual la Patrullera GERALDIN MEDINA NEIRA, allegó cargo y funciones del demandante.
- Correo electrónico DIPRO APIAD UICIA del 16 de diciembre de 2014, mediante el cual la Patrullera GERALDIN MEDINA NEIRA, allegó copia del folio de vida con las anotaciones realizadas en el formulario de seguimiento del demandante

2.3.2.2. Pruebas Testimoniales.

- Diligencia de ampliación y ratificación de informe rendida por la señora Teniente LUISA ALEJANDRA MORA CARDENAS.
- Diligencia de declaración rendida por la Patrullera GERALDINE MEDINA NEIRA

2.3.3. Conducta y modalidad.

El señor Intendente CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ al parecer alteró su folio de vida mutilando algunos registros demeritorios que le fueron hechos en su formulario de seguimiento, situación de la que dio cuenta la quejosa una vez realizada la revisión de los folios de vida.

Y en cuanto a lo referente al art 34 faltas GRAVISIMAS numeral 30. *Literal C. “Respecto de documentos: Literal C: (...) mutilarlos (...) en beneficio propio (...)”*

Su actuar que se desplego a título de **AUTOR** en la modalidad de **ACCIÓN**; por haber realizado la conducta de mutilar documentos.

Conducta que se cometió a título de **DOLO**.

2.3.4. Sanción.

Artículo Primero: Por el cargo endilgado declarar responsable de la comisión de FALTA GRAVISIMA a título de DOLO, Artículo 34 No. 30 Literal C, de la Ley 1015 de 2006 al señor Intendente CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ (...) descrita en el artículo

39, numeral 1 de la Ley 1015 de 2006, de conformidad a las consideraciones y razones expuestas (...)

Artículo Segundo: Como consecuencia de lo anterior imponer al señor Intendente. **CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ** identificado con cédula de ciudadanía No 79.623.135 Expedida en Bogotá, según los hechos presentado, **DESTITUCIÓN E INHABILIDAD GENERAL DE DIEZ (10)** de acuerdo a la Ley 1015 de 2006, artículo 40 numeral 1 literal A, E, I...

3. ANÁLISIS DE LOS CARGOS PROPUESTOS.

El apoderado de la parte demandante en su escrito de demanda formuló 2 cargos, cada uno compuesto por varios argumentos:

3.1. CARGO: FALSA MOTIVACION.

El apoderado manifiesta que la entidad edificó un cargo con pruebas que nada tienen que ver con la conducta atribuída al demandante, puesto que el informe que presentó la Subteniente Luisa Morales no puede ser prueba de responsabilidad, ya que es el inicio de una indagación.

Ahora bien, para estudiar este argumento el Despacho necesita revisar las pruebas que constituyen la queja como tal, comenzando por la Comunicación Oficial No S-2014-003459 / APIAD-UICIA-29.25 del 22 de septiembre de 2014, por medio de la cual la señora Subteniente LUISA ALEJANDRA MORALES CARDENAS, Jefe de la Unidad de Investigación Criminal de Infancia y Adolescencia DIPRO, informó los hechos ocurridos el 17 de septiembre de 2014, en el momento en que se encontraba en la revisión de los formularios de seguimiento del personal adscrito a esa unidad, observó que el formulario del señor Intendente CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ, presentaba una alteración, toda vez que al verificar el mismo pudo constatar que dicha evaluación había sido cambiada en su totalidad.

Pero posteriormente, al ser interrogada, sobre los hechos que se debatieron en el proceso disciplinario relativo a la conducta endilgada al Intendente Carlos Arturo Morales, la señora LUISA ALEJANDRA MORALES manifestó lo siguiente:

*“(...) **PREGUNTADO.** Puede dar certeza de que el cambio realizado a folio de vida lo haya realizado el mismo señor Intendente MORALES BERMUDEZ, quien es el directamente afectado por las anotaciones realizadas en el formulario de seguimiento **CONTESTO:** Si, el quedó notificado y se realizaron las firmas correspondientes para*

el cierre del folio, **la certeza no la tengo ya que no lo vi haciendo la modificación del mismo**, ya que al otro día de realizar el cierre y firmas del folio me presenté a la escuela de estudios superiores para realizar curso de ascenso en modalidad presencial.(...)”⁸

De igual manera, al interrogarse a la Patrullera GERALDIN MEDINA NEIRA sobre este tópico, ella contestó:

*“(...) **PREGUNTADO:** Atendiendo lo anteriormente expuesto, señale al Despacho quién pudo haber cambiado el folio de vida del señor intendente MORALES BERMUDEZ de las anotaciones con afectación negativa realizadas por la señora Teniente LUISA MORALES al mencionado policial. **CONTESTO:** La verdad fue mi Capitán MORALES quien le entregó los folios de vida a mi teniente LUISA, no puedo señalar a nadie porque no lo vi . (...)”*

Estos interrogatorios permiten inferir que, si bien hubo un cambio, no se puede señalar como único responsable de dicha conducta al señor CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ, pues nadie puede asegurar que lo vieron mutilando folios correspondientes a su hoja de vida.

Ahora bien, en cuanto a la custodia de los expedientes correspondientes a las evaluaciones del personal policial, este Despacho advierte que el mismo estaba en custodia de la secretaria del grupo al cual se le asignaba dicha función. Al respecto, al rendir la prueba testimonial solicitada por la defensa, el Capitán LUIS MIGUEL MORALES, refirió que como jefe del grupo y evaluador del personal adscrito al mismo debió realizar anotaciones periódicas en los formularios de seguimiento de los funcionarios y dijo que la custodia de esas evaluaciones y la elaboración de las mismas, tanto su seguimiento, los tenía la secretaria del grupo a quien se le otorgaba dicha función, que para la fecha se encontraba a cargo la Patrullera Geraldine Neira.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que para el año en que ocurrieron los hechos, el señor CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ cumplió con varias comisiones de servicio, información que bien pudo haber sido constatada por la entidad demandada, al momento de decretar y valorar pruebas dentro del proceso disciplinario.

En los hechos de la demanda se resalta la Comisión de servicios del 05 de agosto de 2014 al 09 de agosto de 2014, mediante orden interna No. 0145 con fecha de disposición 04 de agosto de 2014 de la Policía Metropolitana de Cartagena -MECAR-. Igualmente se

⁸ Se extrae del fallo de primera instancia visible a folio 163 vuelto del expediente.

resalta el periodo comprendido entre el 03 de septiembre de 2014 al 02 de octubre de 2014, lapso de tiempo en el cual disfrutó de vacaciones.

Igualmente llama la atención del Despacho el hecho que refiere que, estando en disfrute de su periodo de vacaciones, el señor CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ, sufrió quebranto de salud, lo que le significó una incapacidad médica o excusa del servicio para el lapso comprendido entre el 02 de octubre de 2014 al 18 de octubre de 2014, debiendo presentarse el 19 de octubre de 2014. Sin embargo, relata el demandante que se practicó un procedimiento médico y ello le generó nueva incapacidad del día 20 de octubre de 2014 al 03 de noviembre de 2014. Esa incapacidad se alargó por dos veces más hasta el 10 de diciembre de 2014. Es decir, estuvo ausente de las instalaciones de la DIPRO aproximadamente 97 días. A folio 155 del expediente consta que estas excusas o incapacidades fueron aportadas a la investigación disciplinaria.

Igualmente, al ser interrogada la Patrullera GERALDIN MEDINA NEIRA por parte de la defensa, indicó lo siguiente: “(...) *PREGUNTADO: Como secretaria de la Unidad se acuerda si el suscrito se encontraba con vacaciones o con incapacidad médica, para esa fecha CONTESTÓ: Creo que estaba excusado (...)*”

Al realizar entonces la valoración probatoria dentro del proceso de la referencia, es claro para este Despacho que el operador disciplinario no obró conforme a la constitución y a la ley al darle relevancia a la queja interpuesta, sobre todo cuando no coincidían las circunstancias de modo, tiempo y lugar y más aún, cuando nadie se atrevió a decir con plena seguridad y certeza que el señor CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ, incurrió en la conducta de la que se le acusaba

Es evidente que lo anterior constituye una flagrante violación a la presunción de inocencia, que dicho sea de paso, se constituye como elemento característico de los sistemas políticos democráticos y de manera congruente con instrumentos internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 29 la presunción de inocencia, como una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso. Se trata de una cautela constitucional contra la arbitrariedad pública, que se activa en todos aquellos eventos en los que el Estado pretenda ejercer el poder de reprochar comportamientos, por la vía judicial o administrativa, esencialmente en ejercicio de su facultad sancionadora (*ius puniendi*)⁹.

⁹ “El derecho fundamental que tiene toda persona a que se presuma su inocencia, mientras no haya sido declarada responsable, se encuentra consagrado en nuestro Ordenamiento constitucional en el artículo 29 (...) Este principio tiene

A pesar de que la norma constitucional disponga que *“Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado **judicialmente culpable**”*, en una redacción equivalente a la del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la prevista en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰, ambos ratificados por Colombia¹¹, la presunción de inocencia es una garantía fundamental que es igualmente exigible en los procedimientos administrativos¹², como lo reconoce expresamente el inciso primero del artículo 29 de la Constitución colombiana y que entraña las siguientes consecuencias: (i) corresponde al Estado la carga de desvirtuar la inocencia, a través de la prueba de los distintos elementos de la responsabilidad, incluida la culpabilidad¹³. (ii) A pesar de existir libertad respecto de las pruebas para desvirtuar la presunción de inocencia, sólo son admisibles medios de prueba respetuosos del debido proceso y acordes a la dignidad humana¹⁴. (iii) Nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara, sea desvirtuada y sus silencios carecen de valor probatorio en forma de confesión o indicio de su responsabilidad¹⁵; (iv) durante el desarrollo del proceso o del

aplicación no sólo en el enjuiciamiento de conductas delictivas, sino también en todo el ordenamiento sancionador - disciplinario, administrativo, contravencional, etc.-, y debe ser respetado por todas las autoridades a quienes compete ejercitar la potestad punitiva del Estado”: sentencia C-244/96. “El principio de presunción de inocencia se circunscribe, generalmente, al ámbito de aplicación de los procedimientos penales o sancionatorios”. Sin embargo, “la presunción de inocencia configura uno de los diversos límites con que cuenta el legislador al momento de establecer un régimen de inhabilidades para acceder a cargos públicos”: sentencia C-176/17. Ahora bien, la condena en responsabilidad fiscal no tiene naturaleza sancionatoria, ya que pretende el resarcimiento de los detrimentos patrimoniales causados al erario, por una inadecuada gestión fiscal. Sin embargo, para ser condenado fiscalmente, se requiere demostrar una actuación dolosa o gravemente culposa, razón por la cual, se activa la presunción de inocencia. Cf. Sentencias C-512/13, respecto de las presunciones de dolo culpa en la materia y C-338/14, respecto del carácter solidario de la responsabilidad fiscal, donde, no obstante no tratarse de sanciones, la Corte concluyó que “La aplicación de los efectos de la solidaridad sólo tiene lugar ante la existencia de un presupuesto jurídico: que se sea responsable en materia fiscal. Una vez esto ha sido determinado, lo único que la naturaleza solidaria de la obligación permite es el cobro del total de los perjuicios causados a cualquiera de los deudores que, con base en su actuar doloso o gravemente culposo, hayan sido encontrados responsables” (negrillas originales).

¹⁰ El artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos prevé en su numeral 2: *“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”* y el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: *“toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”*.

¹¹ La CADH fue ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972 y el PICP, mediante la Ley 74 de 1968.

¹² La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido, en varias ocasiones, que se trata de garantías no reservadas a los procesos judiciales: *“102. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”: CIDH, sentencia de reparaciones y costas del 6 de febrero de 2001, Caso Ivcher Bronstein contra Perú.*

¹³ *“Naturalmente como surge de la lógica del proceso, la carga de la prueba está a cargo del Estado, sin perjuicio de que los acusados también ejerzan la iniciativa probatoria a fin de buscar el esclarecimiento de los hechos”: Corte Constitucional, sentencia C-599/92.*

¹⁴ *“Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”: inciso final del artículo 29 de la Constitución Política. De acuerdo con el artículo 12 de la Constitución, la pruebas que impliquen tortura, serán nulas de pleno derecho.*

¹⁵ *“Artículo 33. Nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”. En razón de la presunción de inocencia “no le incumbe al acusado desplegar ninguna actividad a fin de demostrar su inocencia, lo que conduciría a exigirle la demostración de un hecho negativo”: Corte Constitucional, sentencia C-205/03.*

procedimiento, la persona tiene derecho a ser tratada como inocente¹⁶ y (v) la prueba necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener suficiente fuerza demostrativa, más allá de toda duda razonable, la que, en caso de persistir, debe resolverse mediante la confirmación de la presunción. Las anteriores, son “*garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla*”¹⁷.

La regla que ordena resolver las dudas razonables en favor del investigado (regla *in dubio pro reo*, *in dubio pro administrado*, *in dubio pro disciplinado*) es una consecuencia natural de la presunción constitucional de inocencia y constituye la contracara misma de la carga de la prueba que pesa sobre el Estado, a través de las entidades que ejercen el poder público. Así, no obstante que la norma constitucional no exija expresamente que las dudas razonables sean resueltas en beneficio de la persona investigada, se trata de una conclusión forzosa que resulta de constatar que, a pesar de los esfuerzos demostrados durante el desarrollo del procedimiento y en desarrollo del deber de instrucción integral, el Estado no cumplió la carga probatoria que le incumbía y, por lo tanto, no logró recaudar o aportar pruebas suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia. Por lo tanto, la regla “*en caso de duda, resuélvase en favor del investigado*”, no es más que la confirmación de que la persona nunca ha dejado de ser inocente y, en el caso de sanciones de naturaleza administrativa, la no aplicación de esta regla, genera nulidad del acto administrativo¹⁸. Aunque la jurisprudencia constitucional haya precisado que, en tratándose de procedimientos administrativos, la presunción de inocencia no es un derecho absoluto¹⁹ y se

¹⁶ Se trata del derecho a “*ser considerada y tratada como inocente hasta tanto no se demuestre lo contrario*”: Corte Constitucional, sentencia C-217/03.

¹⁷ Sentencia C-551/01 y reiterado en C-763/09.

¹⁸ “*A juicio de esta Corporación, las pruebas aportadas en la investigación no permitían llegar a la convicción de que el demandante hubiera cometido la falta que se le endilgaba, es decir, haberse apropiado de la aludida mercancía y fue solo con base en conjeturas carentes de fuerza probatoria que se arribó a la conclusión de que el actor fue quien se apropió de tales electrodomésticos. (...) al haberse afirmado en esa misma declaración que no se había observado que el actor se apoderó de tales elementos, debió hacerse prevalecer la presunción de su inocencia, en garantía de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política y aplicando el principio in dubio pro disciplinario, contenido en el artículo 9º de la Ley 734 de 2002*”: Consejo de Estado, Sección 2, sentencia del 7 de noviembre de 2013, Wilson Elayner García contra Policía Nacional, rad. 2018270, exp. 11001-03-25-000-2011-00181-00 (0623-11). “*Para la Sala, al ver los anteriores argumentos es claro que no existen elementos o pruebas contundentes que den certeza de la existencia de la falta y de la responsabilidad del señor Rubén Darío Gómez Castañeda, ya que los operadores disciplinarios motivaron sus decisiones sólo en los declarantes de oídas, indirectos o de referencia, quienes se limitaron, expresamente, a reproducir lo que el Joven Caicedo Muñoz les había narrado sobre lo acontecido. Por último, observa la Sala que la contundencia de las pruebas en uno y otro sentido simplemente impiden arribar a un juicio certero sobre lo ocurrido y en consecuencia, la duda razonable inclina la balanza a favor del acusado*”: Consejo de Estado, Sección 2, Sub. B, sentencia del 30 de julio de 2015, Rubén Darío Gómez contra Policía Nacional, rad. 2076800, exp. 11001-03-25-000-2013-01217-00 (3065-13).

¹⁹ “*A pesar de tratarse de una garantía esencial del derecho fundamental al debido proceso, la presunción de inocencia, como los otros derechos y garantías constitucionales, no constituyen potestades absolutas reconocidas a un individuo (...) Así, la jurisprudencia de este tribunal constitucional, desde muy temprano ha reconocido el carácter relativo del derecho al debido proceso, sobre todo cuando se trata de garantías aplicables al desarrollo de procedimientos administrativos. Ha explicado que la extensión del derecho al debido proceso a los procedimientos administrativos, que realizó el Constituyente colombiano en el artículo 29 de la Constitución, no significó un traslado automático y con el mismo rigor de todas las garantías judiciales, al procedimiento administrativo, o de las garantías reconocidas en materia penal,*

haya admitido, de manera excepcional, que el Legislador invierta la carga de la prueba de uno de los elementos de la responsabilidad, (el elemento subjetivo), a través de la previsión de presunciones de dolo y de culpa²⁰, dichas medidas han sido sometidas al cumplimiento de rigurosas condiciones²¹ y, en todo caso, se ha advertido que esta posibilidad se encuentra excluida para ciertos procesos, en particular, el proceso disciplinario, en donde debe operar plenamente la presunción de inocencia.

De esta manera, las dudas que implican la decisión de archivo del asunto²² o que conducen a proferir un fallo absolutorio, son las razonables u objetivas, es decir, aquellas que luego del desarrollo de la instrucción, surgen de un análisis conjunto de las pruebas obrantes en el expediente, presidido por la sana crítica y la experiencia. La duda razonable resulta cuando del examen probatorio no es posible tener *convicción racional* respecto de los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, no se cuenta con las pruebas requeridas para proferir una decisión condenatoria, que desvirtúe plenamente la presunción de inocencia²³. Es decir que las dudas irrazonables, subjetivas o que se fundan en elementos extraprocesales, no permiten proferir una resolución favorable, cuando los elementos de la responsabilidad se encuentren debidamente probados en el expediente²⁴. La certeza o convicción racional equivale a un estándar probatorio denominado de *convicción más allá de toda duda*

a los procedimientos administrativos sancionatorios. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha explicado la necesaria flexibilización o la aplicación matizada de las garantías del debido proceso, a las actuaciones administrativas”: sentencia C-225/17.

²⁰ La sentencia C-690/96 declaró la exequibilidad de presunciones de culpa en materia tributaria; las sentencias C-285/02, C-374/02 y C-455/02, respecto de la acción de repetición; la sentencia C-595/10 en cuanto a la presunción de dolo y culpa en materia ambiental; la sentencia C-512/13, respecto de las presunciones de dolo y culpa en la responsabilidad fiscal y, finalmente, la sentencia C-225/17 declaró parcialmente exequible la norma que preveía presunción de dolo y culpa en los comportamientos contrarios a la convivencia en materia ambiental y de salud pública, del Código Nacional de Policía.

²¹ “*las condiciones que debe reunir una presunción de dolo o de culpa para ser constitucionalmente admisible: (i) no puede tratarse de una presunción de responsabilidad. La responsabilidad es el resultado de la conjunción de varios elementos, uno de los cuales puede ser la culpabilidad; las presunciones de dolo y culpa sólo se predicen del elemento culpabilidad. Por lo tanto, para que opere la presunción, es necesario que el hecho base se encuentre debidamente probado. (ii) Deben ser verdaderas presunciones, no ficciones. Por consiguiente, las presunciones de dolo y culpa deben ser construidas a partir de la experiencia y de un razonamiento lógico. (iii) Debe tratarse de medidas razonables y proporcionadas, al proteger intereses superiores, cuya tutela, mediante la presunción de dolo o culpa, no resulte desequilibrada frente a la afectación que engendra de la presunción de inocencia. El carácter iuris tantum de las presunciones juega en favor de su proporcionalidad*” (negritas no originales): sentencia C-225/17.

²² En materia disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación ha sostenido que “*Así las cosas, en cualquiera etapa del proceso disciplinario en que exista duda razonable sobre la responsabilidad disciplinaria del sujeto disciplinado, deberá resolverse a su favor, con el consecuente archivo definitivo, sin que deba considerar su aplicación solamente al momento del fallo definitivo, es decir, que tiene plena vigencia con las evaluaciones de la indagación preliminar o la investigación disciplinaria, establecidas en el Código Disciplinario Único*”: Procuraduría General de la Nación, fallo de segunda instancia en el expediente IUC 094-4034-2006.

²³ “*El “in dubio pro disciplinado”, al igual que el “in dubio pro reo” emana de la presunción de inocencia, pues ésta implica un juicio en lo que atañe a las pruebas y la obligación de dar un tratamiento especial al procesado. ¶ Como es de todos sabido, el juez al realizar la valoración de la prueba, lo que ha de realizar conforme a las reglas de la sana crítica, debe llegar a la certeza o convicción sobre la existencia del hecho y la culpabilidad del implicado*”: sentencia C-244/96.

²⁴ “*(...) la duda debe ser razonable, esto es, concordante con la prueba existente en el proceso, pues mal harían la Administración o la Procuraduría, en aducir la duda como fundamento de una decisión favorable al disciplinado, cuando del acervo probatorio recaudado se concluye que sí es responsable de los hechos que se le imputan, proceder que en caso de producirse daría lugar a las correspondientes acciones penales y disciplinarias en contra de la autoridad que así actuara*”: sentencia C-244/96.

razonable²⁵ por lo que, para poder ejercer el poder punitivo del Estado, no se requiere la certeza absoluta²⁶, sino que las pruebas válidamente recaudadas demuestren la reunión de los elementos de la responsabilidad y, al respecto, no existan dudas derivadas de la insuficiencia probatoria o de contradicciones probatorias insuperables a partir del examen conjunto del expediente.

En lo disciplinario, el Legislador ha previsto tanto la presunción de inocencia, como su consecuencia lógica: la regla de resolución de las dudas en beneficio del investigado²⁷. Así, aunque antes de 1995 se trataba de una aplicación analógica de las reglas procesales penales, el Código Disciplinario Único contenido en la Ley 200 de 1995 dispuso en su artículo 6: *“Resolución de la duda. En el proceso disciplinario toda duda razonable se resolverá en favor del disciplinado, cuando no haya modo de eliminarla”*.

Esa norma fue demandada ante la Corte Constitucional, porque, para el accionante, dicha regla desconocía la presunción de inocencia, ya que si la persona se presume inocente, no es posible dudar al respecto y declarar la inocencia por la presencia de dudas²⁸. Mediante la sentencia C-244 de 1996, se declaró la exequibilidad de dicha norma, luego de concluir que *“no entiende la Corte cómo se pueda vulnerar la presunción de inocencia cuando se ordena a la autoridad administrativa competente para investigar a un determinado funcionario público que en caso de duda sobre la responsabilidad del disciplinado ésta ha de resolverse*

²⁵ “Esa garantía, por otra parte, se vincula de manera indisoluble con la presunción de inocencia, contenida en el artículo 29 de la Constitución, porque quien decide no declarar, debe tenerse como inocente y le corresponde al Estado establecer, fuera de toda duda, la responsabilidad más allá de toda duda razonable”: sentencia C-258/11. Por su parte, el Consejo de Estado ha precisado que la presunción de inocencia *“acompaña al investigado desde el inicio de la acción disciplinaria hasta el fallo o veredicto definitivo, y exige para ser desvirtuado la convicción o certeza, más allá de una duda razonable, basada en el material probatorio que establezca los elementos del hecho y la conexión del mismo con el investigado. Esto es así, porque ante la duda en la realización del hecho y en la culpabilidad del agente, se debe aplicar el principio del in dubio pro disciplinado, según el cual toda duda debe resolverse en favor del investigado”*: Consejo de Estado, Sección 2, Sub. A, sentencia del 6 de julio de 2017, Christian Camilo Pineda contra Ministerio de Defensa y otros, rad. 2055921, exp. 11001-03-25-000-2010-00139-00 (1050-10).

²⁶ Aunque respecto de la constitucionalidad de los artículos 247 y 449 del Código de Procedimiento Penal, la siguiente precisión hecha por esta Corte es plenamente predicable de los procedimientos administrativos sancionatorios: *“Obviamente, como lo ha indicado la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional, no se trata de una certeza absoluta -pues ella es imposible en el campo de lo humano- sino de una certeza racional, esto es, más allá de toda duda razonable. Además, las dudas que implican absoluciones del condenado son aquellas que recaen sobre la existencia misma del hecho punible o la responsabilidad del procesado, pero no cualquier duda sobre elementos tangenciales del delito, pues es obvio que en todo proceso subsisten algunas incertidumbres sobre la manera como se pudieron haber desarrollado los hechos. Lo importante es que el juez tenga, más allá de toda duda razonable, la certeza de que el hecho punible aconteció y que el sindicado es responsable del mismo”*: sentencia C-609/96.

²⁷ Lo anterior no únicamente en el régimen disciplinario general, sino también respecto de los regímenes especiales, como el de la Policía Nacional. Así, la sentencia C-1156/03, respecto de este régimen disciplinario precisó: *“Además ante la duda en la realización del hecho y en la culpabilidad del agente, se debe aplicar el principio según el cual toda duda debe resolverse en favor del acusado (in dubio pro reo)”*.

²⁸ *“no tiene sentido que la duda se resuelva en favor de quien constitucionalmente es inocente. Admitir la duda sería dar paso a dos clases de sentencias absolutorias: una en donde la persona es absuelta por ser inocente y la otra por ser resuelta la duda en su favor. Esta última significaría que la persona no sería inocente ni responsable, pero que la duda la favoreció. No es entendible cómo a un inocente la duda lo favorece, cuando por encima de todo es inocente. Por esta razón el in dubio pro reo debe desaparecer tanto del Código disciplinario como del Código de Procedimiento Penal”* demanda de inconstitucionalidad resuelta en la sentencia C-244/96.

en su favor. Y, por el contrario, advierte que de no procederse en esa forma sí se produciría la violación de tal presunción, pues si los hechos que constituyen una infracción administrativa no están debidamente probados en el expediente, o no conducen a un grado de certeza que permita concluir que el investigado es responsable, mal podría declararse culpable a quien no se le ha podido demostrar la autoría o participación en la conducta antijurídica”²⁹.

Con un contenido equivalente a la regla prevista en la Ley 200 de 1995, el Código Disciplinario Único actualmente vigente (Ley 734 de 2002) dispuso en su artículo 9: *“Presunción de inocencia. A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. ¶ Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla”,* es decir, de superar la duda. Esta norma se compagina con el artículo 128 del mismo Código, cuyo aparte final prevé que *“La carga de la prueba corresponde al Estado”* y con el artículo 142, según el cual *“No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado”,* norma equivalente al artículo 118 del Código anterior, Ley 200 de 1995.

En suma, presumir la inocencia de quien está siendo investigado por una autoridad estatal, es una de las garantías constitucionales del derecho fundamental al debido proceso. Esta garantía es aplicable a los procesos judiciales sancionatorios, como el penal y el disciplinario de la jurisdicción disciplinaria y a los procedimientos administrativos que pueden conducir a condenas o a sanciones administrativas, incluidas, entre otras, las sanciones disciplinarias proferidas por autoridades administrativas, como la Procuraduría General de la Nación y las oficinas de control interno disciplinario.

De la presunción de inocencia se derivan, entre otras consecuencias, que corresponde al Estado la carga de probar los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, ante el incumplimiento de dicha carga, por ausencia, contradicción objetiva o insuficiencia de pruebas, la consecuencia natural de presumir la inocencia, consiste en que las dudas razonables deben resolverse en favor del investigado. Esta regla resulta de concluir que no fue posible desvirtuar la presunción de inocencia, porque no se logró llegar a una convicción racional de la responsabilidad, desprovista de dudas razonables, es decir, aquellas que objetivamente surjan del análisis y cotejo de las pruebas obrantes en el expediente. Así, aunque excepcionalmente en materias diferentes a lo disciplinario, resulte.

²⁹ Sentencia C-244/96.

Por lo anterior, se accederá a la pretensión de nulidad y se dispondrá el restablecimiento del derecho a favor del demandante, ordenando a la NACION – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL que reconozca y pague cada uno de los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el momento en que se efectuó su suspensión hasta la fecha en la que se reintegró al servicio activo, sin solución de continuidad.

ACTUALIZACIÓN DE LAS CONDENAS E INTERESES

Las sumas antes enunciadas, una vez reconocidas, serán reajustadas y actualizadas en los términos del artículo 187 del C.P.A.C.A., y con base en la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente R se determina multiplicando el valor histórico (R.H.), que es lo dejado de percibir por el demandante, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que debió efectuarse el pago.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes, comenzando por la diferencia en la primera mesada no prescrita y teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento en que adquirió el derecho a recibir cada una.

Para el cumplimiento de la sentencia, como el reconocimiento de los intereses a que hubiera lugar, se dará aplicación a lo previsto en el artículo 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

COSTAS

Finalmente, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la entidad demandada, de las cuales hacen parte las agencias derecho, pues conforme al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 no se ha comprobado temeridad o mala fe de la demandada. El Consejo de Estado ha señalado: “(...) sólo cuando La Juez, después de valorar la conducta de las partes, compruebe que hubo uso abusivo de los medios procesales es del caso condenar en costas lo que, contrario sensu, significa que si la conducta procesal fue correcta no es posible acceder a la condena en costas”³⁰, y en vigencia de la Ley 1437 de 2011 ha reiterado³¹, acudiendo a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-342/2008, que: “En ese orden, como las costas procesales se orientan a sancionar el ejercicio abusivo de los instrumentos judiciales o el desgaste procesal innecesario de la parte demandada y de la propia administración de justicia, su

³⁰Sentencia 25 de mayo 2006 Subsección B, C. P. Dr. Jesús María Lemos, Radicación No. 25000-23-25-000-2001-04955-01 (2427-2004) Demandado: BOGOTÁ-D.C- Sria. EDUCACIÓN.

³¹Consejo de Estado- Sección Primera, auto del 17 de octubre de 2013, expediente No. 15001-23-33-000-2012-00282-01, C.P. GUILLERMO VARGAS AYALA.

reconocimiento debe atender tal naturaleza y las circunstancias de cada caso.” (Énfasis del Juzgado). Tampoco se comprobaron los hechos que, conforme lo exige el artículo 365-8 del C. G. del P., dan lugar a las costas.

Para el cabal cumplimiento de esta sentencia la entidad demandada debe tener en cuenta los artículos 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, cuya observancia por parte de la administración debe darse sin necesidad de mandato judicial.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Veintitrés (23) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del **AUTO 0397 CODIN/DIPON DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 2016 (ACTA No. 005) Y DEL AUTO 0050 INSDE – DIPON DEL 27 DE FEBRERO DE 2017**, por medio de los cuales la entidad demandada lo declaró responsable de la comisión de falta gravísima a título de dolo, de conformidad con el artículo 34 No. 30 Literal C de la ley 1015 de 2006, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se **CONDENA** a la **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICIA NACIONAL**, a reconocer y pagar cada uno de los salarios y prestaciones dejados de percibir por el señor **CARLOS ARTURO MORALES BERMUDEZ**, identificado con la CC. No. 79.623.135, desde el momento en que se efectuó su suspensión hasta la fecha en la que se reintegró al servicio activo, de conformidad con la parte motiva del presente proveído.

TERCERO: La entidad deberá pagar a la parte demandante los valores correspondientes al reajuste de la pensión de que tratan los numerales anteriores, actualizados de acuerdo con lo expresado en la parte motiva de esta providencia, conforme con los índices de inflación certificados por el **DANE** y mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Indice Final}}{\text{Indice Inicial}}$$

CUARTO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda. No se condena en costas ni agencias en derecho a la entidad demandada.

QUINTO: La entidad condenada dará cumplimiento al presente fallo, dentro de los términos previstos en el artículo 192 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, sin necesidad de mandato judicial.

SEXTO: En firme esta Sentencia, por la Secretaría del Juzgado **COMUNIQUESE** a la entidad condenada, con copia íntegra de la misma para su ejecución y cumplimiento (Artículos 192 y 203 incisos finales, de la Ley 1437 de 2011). Igualmente expídase a la parte demandante copia íntegra y autentica de la sentencia, que preste merito ejecutivo, en los términos del numeral 2 del artículo 114 del C.G.P. Lo anterior a costa de la parte demandante.

SÉPTIMO: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría del Juzgado devuélvase al interesado el remanente de los gastos del proceso si los hubiere, excepto los causados y hecha la liquidación y las anotaciones de ley, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Maria Teresa Leyes Bonilla

MARIA TERESA LEYES BONILLA

JUEZ