REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

JUZGADO CUARENTA Y SIETE ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Clase de Proceso	: **Nulidad y Restablecimiento del Derecho**
Demandante	**: FRANCISCO ALBERTO NAVARRO CARO** **C.C. No. 1.002.377.338**
Demandado	: **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL**
Radicación	: **No. 11001-33-42-047-2018-00333-00**
Asunto	: **Retiro del servicio por voluntad de la Dirección General**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y siete Administrativo del Circuito de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

S E N T E N C I A

1.- A N T E C E D E N T E S

1.1.- DEMANDA:

1.1.1 ASUNTO A DECIDIR Y COMPETENCIA

Con fundamento en los artículos 187 y 189 del CPACA, procede el Despacho a decidir en primera instancia, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho regulada por el artículo 138 *ibidem,* promovido por el señor **FRANCISCO ALBERTO NAVARRO CARO** actuando a través de apoderado especial, contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL.**

El demandante solicita las siguientes:

1.1.2 PRETENSIONES

Se declare la nulidad de la Resolución No. 109 del 06 de marzo de 2018, por el cual el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, retiró del servicio al demandante.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordene el reintegro del demandante al cargo que desempañaba o a otro equivalente, con el reconocimiento de todos los emolumentos salariales y prestacionales dejados de percibir.

Se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 187, 192 y 195 del CPACA.

1.1.3. HECHOS

1.1.3.1. Hechos Relevantes.

Los principales hechos están relatados de la siguiente manera:

El señor Patrullero ® Francisco Alberto Navarro Caro quien pertenecía a la Patrulla de Vigilancia del CAI Caldas de la Policía Nacional, fue retirado del servicio por voluntad de la Dirección General, mediante la Resolución 109 del 06 de marzo de 2018, de conformidad con lo expuesto en el acta 0145 GUTAH-SUBCO-2.25 del 05 de marzo de 2017 emitida por la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá.

Para el periodo anterior al retiro, el demandante fue calificado con 1.200 puntos, por lo que considera que al estudiar su retiro se debió tener en cuenta su hoja de vida y buen comportamiento.

Finalmente, sostiene que, los antecedentes que dieron lugar a su retiro, tienen que ver con los hechos sucedidos el 24 de febrero de 2018, relacionados con actos delincuenciales de hurto, en residencias del sector en el que el demandante estaba prestando el servicio de vigilancia policial, con los que no tuvo nada que ver.

1.1.4. Fundamentos de derecho.

CONSTITUCIONALES: artículos 2, 4, 6, 13, 21, 25, 29, 48 y 83

II. POSICIÓN DE LAS PARTES

2.1 Demandante:

La parte demandante presenta los siguientes cargos de nulidad contra el acto administrativo acusado.

Cargo 1. Expedición irregular

La parte demandante considera que la expedición del acto acusado tuvo lugar con fundamento en posiciones subjetivas, dado que no atendió la realidad de la situación del policial, esto es, su hoja de vida, felicitaciones, buen desempeño de sus funciones y justificó el retiro en hechos que no son soportados por ninguna prueba que permitan establecer por parte del demandante el haber incurrido en algún acto que mereciera la decisión.

Cargo 2. Falsa motivación

Como en el anterior cargo, el demandante afirma que, la decisión de retiro, no tiene soporte probatorio y que la misma únicamente fue soportada en virtud del acto discrecional, haciendo acusaciones falsas respecto a su desempeño policial.

El demandante afirma que no tiene ningún antecedente que indique que no podía continuar en la institución

Cargo 3. Desviación de poder

El demandante considera que el acto administrativo acusado fue expedido con desviación y abuso de poder, al utilizar la figura del retiro discrecional como justificación para el retiro

Cargo 4. Infracción de las normas en que debió fundarse

El demandante sostiene que, para la expedición del acto acusado, la autoridad demandada debió atender las decisiones que sobre la materia han proferido las altas cortes constitucional y de lo contencioso administrativo.

2.2. Demandada:
NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - POLICÍA NACIONAL:

La entidad accionada no contestó la demanda

2.3. Alegatos de Conclusión:

Parte demandante: Con memorial del 09 de noviembre de 2021, el apoderado de la parte actora presentó alegatos de conclusión, afirmando que la entidad demandada dejó de apreciar los antecedentes laborales y la hoja de vida del demandante, los cuales antes de disponer el retiro le hubieran permitido observar que a lo largo de la vinculación con la Policía Nacional tuvo un buen comportamiento laboral, demostrando calificación y aptitud para continuar desempeñando la función policial, por lo que reitera que la decisión de retiro adoptada fue caprichosa y soportada en motivos distintos a la mejora del servicio.

En el mismo sentido sostiene que, la decisión de retiro no cumple con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, dado que, pese a que el demandante cuenta con anotaciones negativas estás son mínimas respecto a las positivas, además de no demostrarse que con el actuar del demandante se afectara en forma grave u ostensible los fines que persigue la función policial, ni que se causare un perjuicio a la seguridad ciudadana. Al respecto, la parte activa considera que el retiro obedeció a una sanción por la supuesta falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos al ingresar a la institución y no como una forma de mejorar el servicio.

Parte demandada: Con memorial remitido mediante mensaje de datos el 17 de noviembre de 2021, la apoderada judicial de la entidad demandada, presentó alegatos de conclusión, indicando que, el acto administrativo acusado fue expedido en cumplimiento de los preceptos legales, de manera proporcional y razonable.

En cuanto a los motivos que fundamentaron el retiro del servicio, indica que los mismos corresponden a la pérdida de confianza y a la afectación de la actividad de policía respecto al demandante, los cuales fueron descritos en el acta emitida por la Junta de Evaluación y Clasificación de suboficiales, nivel ejecutivo y agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá, que recomendó su retiro de la institución.

En el referido documento, se evaluó la trayectoria del demandante, en la que se observó que, para la fecha, tenía en curso una investigación disciplinaria y una penal, relacionadas con actos que afectan la función de policía, por lo que la

Junta consideró que en el caso del demandante se evidenciaron circunstancias que doblegan la noción del buen servicio. De allí que, estudiados esos antecedentes con la hoja de vida del demandante, los formularios de seguimiento de los años 2017 y 2018, los miembros de la Junta consideraron que los hechos en los que el demandante fue involucrado afectan de manera definitiva la confianza que la institución y la comunidad le había depositado, además de incumplir con sus deberes y obligaciones constitucionales y legales.

Ministerio Público: La Agente del Ministerio Público no emitió concepto.

III. TRAMITE PROCESAL

La demanda se presentó el 24 de agosto de 2018, fue inadmitida por auto del 01 de marzo de 2019, al ser subsanada en tiempo y debida forma, se admitió con auto calendado 26 de julio de 2019, ordenando la notificación de la entidad demandada, la cual se surtió en debida forma; la entidad accionada no contestó la demanda.

Surtida la notificación del auto admisorio y vencidos los términos de traslado de la demanda, con auto del 02 de noviembre de 2021, se tuvieron como pruebas las aportadas por la parte demandante, se prescindió del término probatorio, se fijó el litigio y se corrió traslado para alegar de conclusión, para dar trámite de sentencia anticipada.

Cumplido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad procesal, se decide mediante las siguientes:

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Problema jurídico:

El Problema Jurídico quedó fijado en auto del 02 de noviembre de 2021, de la siguiente manera:

> "*(...) consiste en establecer si el demandante, quien ostentaba el grado de Patrullero en la Policía Nacional, tiene derecho a que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, lo reintegre a la institución en el grado que ostentaba a la fecha del retiro y con las funciones afines a las desempeñadas, sin solución de continuidad, con el reconocimiento y pago de todos los salarios y demás emolumentos a los que tuviere derecho, desde que fue retirado hasta su reintegro efectivo.*"

4.2. Marco jurídico y jurisprudencial

En aras de precisar el régimen legal aplicable, el Despacho considera pertinente establecer las premisas normativas y los precedentes jurisprudenciales que servirán de sustento a la decisión.

Es preciso tener en cuenta que el régimen de carrera para la Policía Nacional es especial y distinto al de la carrera administrativa, según el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con sus artículos 219, 220, 221, y 222.

La Constitución Política, en sus artículos 218, inciso 3º y 222 disponen:

> *"Artículo 218: La Ley organizará el Cuerpo de Policía. (...) La Ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario".*
>
> *"Artículo 222: La Ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública. En las etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos".*

Conforme a estos preceptos, la Constitución permite a la Ley regular el régimen especial de carrera de la Policía Nacional y los sistemas de ingreso y retiro del servicio.

En virtud de lo anterior, fue expedido entre otros, el Decreto 1791 de 2000[1], que en sus artículos 54 y 55, establece la forma de retiro del personal activo del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, así:

> ***"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* ~~***de los oficiales***~~ *se hará* ~~***por decreto del Gobierno; y el***~~ *del nivel ejecutivo,* ~~***suboficiales***~~ *y agentes, por resolución ministerial, facultad que podrá delegarse en el Director General de la Policía Nacional."*[2]
>
> ***"ARTÍCULO 55. CAUSALES DE RETIRO****. El retiro se produce por las siguientes causales:*
> *(...)*
> *6. Por voluntad* ~~*del Gobierno para oficiales y*~~ *del Ministro de Defensa Nacional, o la Dirección General de la Policía Nacional por delegación, para el nivel ejecutivo,* ~~*los suboficiales*~~ *y los agentes.*[3] *"*
>
> *(...)"*

El retiro del servicio que ocurre por voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional, está dispuesto en el artículo 62 ibídem, así:

---

[1] Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.
[2] Apartes tachados declarados INEXEQUIBLES por la Corte Constitucional en sentencia C-253 de 2003.
[3] Ibidem

> ***ARTÍCULO 62. RETIRO POR VOLUNTAD DEL GOBIERNO, O DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL.*** *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 podrán 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[4].***~~*"*

De las normas transcritas se desprende que, dentro de las causales para efectuar el retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional al cual pertenecía el demandante, está la voluntad de la Dirección General de la Policía Nacional, autoridad que, **discrecionalmente y por razones del buen servicio** puede disponer en cualquier momento la desvinculación del servicio activo de alguno de sus miembros, siempre que obre la recomendación previa de la Junta de Evaluación y Clasificación[5], la cual, conforme lo ordena el artículo 22 del Decreto Ley 1791 de 2000[6] tiene entre otras funciones, la de evaluar la trayectoria policial para ascenso, proponer al personal para ascenso, y recomendar la continuidad o retiro en el servicio policial.

No obstante lo anterior, si bien, la facultad discrecional comporta la posibilidad de una autoridad para adoptar una decisión libre[7], ello no significa que la misma no tenga límites, pues *"En un Estado Social de Derecho no existen poderes ilimitados, en tanto que ellos están siempre ordenados a un fin específico como lo disponen las normas que les atribuyen competencia, y no a cualquier fin; es precisamente lo que hace que los actos proferidos por las autoridades públicas en ejercicio de sus competencias legales sean controlables."* [8]

Según la Corte Constitucional, para que un acto discrecional, sea discrecional y no arbitrario, debe tener un estándar mínimo de motivación, toda vez que "*tal poder facultativo debe estar inspirado en los principios de la sana crítica, atender necesariamente a criterios de objetividad, racionalidad, legalidad y motivación, entre otros, y respetar la Constitución y la ley. De lo contrario, la discrecionalidad judicial sería entendida como arbitrariedad, (…)".*[9]

La explicación de lo anterior se encuentra en los siguientes apartes:

> *"si bien en principio no existió una posición unificada entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en torno a la motivación de los actos administrativos, los estándares de los dos altos Tribunales hoy en día son sustancialmente similares.*
>
> *Lo anterior, debido a que ambos entienden que la facultad discrecional debe estar encaminada a cumplir proporcionalmente el fin propuesto, el mejoramiento del servicio, por*

---

[4] Ibidem.
[5] Artículo 49 del Decreto 1800 de 2000.
[6] Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.
[7] Ver sentencia C-031 de 1995
[8] Ver sentencia C-179 de 2016
[9] Ver sentencia de unificación SU-217 de 2016

lo cual la Administración debe tener razones ciertas y objetivas que le permiten ejercerla y tales razones deben ser conocidas por el afectado.

60. Esa interpretación que es la que han aplicado en forma mayoritaria los operadores jurídicos, no es la única, lo cual hace necesaria la intervención de los órganos de unificación de jurisprudencia, a fin de proteger el principio de igualdad y la coherencia del sistema jurídico, tal y como se explicó en acápites atrás.

Por ello, conjugando las tesis señaladas, la Sala Plena de esta Corporación, en ejercicio de la función unificadora, para 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 respeto por los derechos fundamentales de los policías:

- *Se admite que los actos administrativos de retiro discrecional de la Policía Nacional no necesariamente estén 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. En este sentido, el estándar de motivación justificante es plenamente exigible.*
- *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.*
- *El acto de retiro debe cumplir 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.*
- *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 esta instituida a la Policía Nacional, en razón de función constitucional. 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 la 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.*
- *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. El carácter reservado de tales documentos se mantendrá, mientras el acto administrativo permanezca vigente.*
- *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.*

En el mismo sentido, en sentencia de unificación CE-SUJ-SII-26-2022[10] del 07 de abril de 2022, el H. Consejo de Estado, unificó la jurisprudencia respecto a las controversias relacionadas con el retiro tanto del personal uniformado de la Policía Nacional como de las fuerzas militares por voluntad del Gobierno en ejercicio de la facultad discrecional, estableciendo las siguientes reglas:

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Expediente: 52001-23-31-000-2009-00349-01 (4288-2016)

> *"1.1 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.*
>
> *1.2 En la diligencia de notificación del acto de retiro del servicio al interesado, la correspondiente institución deberá entregarse 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.*
>
> *1.3 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."*

Así las cosas, la potestad discrecional en cabeza del Director de la Policía Nacional, en este caso, para disponer del retiro del personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, está plenamente justificada para mejorar el servicio de la fuerza pública, ante comportamientos o situaciones que afecten la buena marcha de la institución, con un claro perjuicio del servicio público[11] y, por ende, del interés general[12], sin embargo, como lo señalaron la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en Colombia no existen poderes absolutos y lo discrecional no puede confundirse con lo arbitrario, razón por la cual, pese a que no se requiere motivación del acto administrativo por el cual se retire del servicio a un miembro de la fuerza policial, el contenido de **dicho acto debe ser adecuado a los fines de la norma que lo autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa**[13]**,** conforme lo dispone el artículo 44 del CPACA.

Asimismo, de acuerdo con lo sentado por el H. Consejo de Estado, la recomendación de retiro de la respectiva junta de evaluación y clasificación que sirve de sustento al acto de retiro, deberá estar respaldada en razones objetivas, esto es, sin vicios de arbitrariedad o capricho, por lo que deberá quedar plasmado el estudio pertinente y completo que fundamente la sugerencia de desvinculación.

Así, de no cumplirse con las anteriores prerrogativas, la presunción de legalidad que envuelve la decisión de retiro, puede ser desvirtuada cuando se encuentre que se incurrió en alguna de las causales de nulidad del acto dispuestas en el

---

[11] De acuerdo con la sentencia C-525 de 1995 de la Corte Constitucional, las razones del servicio que se aluden en los casos de retiro del servicio de miembros de la Policía Nacional son: el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes de Colombia.

[12] Ver sentencia C-179 de 2006 de la Corte Constitucional.

[13] "Empero, los actos de carácter discrecional no necesitan que esa motivación se plasme en su texto, sin que ello implique que carezcan de ella, pues el mismo legislador los condicionó a que la decisión «[…] debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa» (artículos 36 del CCA y 44 del CPACA), ya que es «[…] ante todo un problema de la realidad fáctica o jurídica del acto administrativo: los motivos están allí, presentes, en sus componentes fácticos y jurídicos, aunque no se mencionen […]». Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Expediente: 52001-23-31-000-2009-00349-01 (4288-2016)

artículo 137 del CPACA, como son infracción de las normas en que debían fundarse, expedición sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió; o con violación al debido proceso en virtud de lo estipulado en el artículo 29 constitucional; causales que deben ser probadas por quien pretenda demostrar la ocurrencia de la nulidad, conforme lo dispone el Artículo 167 del CGP, y en atención a la jurisprudencia estudiada.

4.3. Hechos probados

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales legalmente incorporados, los siguientes hechos que interesan al debate:

- Mediante Resolución No. 109 del 06 de marzo de 2018, el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá retiró del servicio activo de la Policía Nacional, por voluntad de la Dirección General, al señor Patrullero Francisco Alberto Navarro Caro, conforme a la recomendación de la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá, mediante Acta No. 0145-GUTAH-SUBCO 2.25 del 05 de marzo de 2018.[14]
- El anterior acto administrativo fue notificado personalmente al señor Francisco Alberto Navarro Caro el 06 de marzo de 2018.[15]
- Mediante Acta No. 0145-GUTAH-SUBCO 2.25 del 05 de marzo de 2018, la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá, recomendó, por voluntad de la Dirección General, el retiro del servicio del Patrullero Francisco Alberto Navarro Caro.[16]
- Fueron allegados formularios de evaluación de desempeño policial respecto al Patrullero Francisco Alberto Navarro Caro, para los años 2017 y 2018[17].
- De acuerdo con el Acta No. 001-COMAN-GUTAH-2.25 del 01 de enero de 2018, al Patrullero Francisco Alberto Navarro Caro le fue asignado un puntaje de 1.198 puntos, para el año 2017, por desempeño policial[18].

4.4. Caso Concreto:

[14] Cfr. Folios 3-13 del expediente
[15] Cfr. Folio 13 vto. del expediente
[16] Cfr. Folios 14-26 del expediente
[17] Cfr. Folios 28-77 del expediente
[18] Cfr. Folios 78-80 del expediente.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el señor FRANCISCO ALBERTO NAVARRO CARO, pretende se declare la nulidad de la Resolución No. 109 del 06 de marzo de 2018, por el cual el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, retiró lo retiró del servicio por voluntad de la Dirección General; para que a título de restablecimiento del derecho, se ordene reintegrarlo al servicio activo de la Policía Nacional sin solución de continuidad, en el grado que venía desempeñando o en uno de superior categoría, pagándole los sueldos, primas, bonificaciones, vacaciones, demás emolumentos dejados de percibir, sin que se ordene descuento alguno por ingresos recibidos durante su periodo de desvinculación.

Para el demandante, el acto administrativo acusado fue expedido irregularmente, con falsa motivación, desviación de poder, e infracción normativa. De acuerdo con lo anterior el Despacho entrará a resolver cada uno de los cargos presentados, a la luz de las pruebas allegadas y la normatividad y jurisprudencia aplicable a su caso.

Cargo 1. Expedición irregular

La parte demandante considera que la expedición del acto acusado tuvo lugar con fundamento en posiciones subjetivas, dado que no atendió la realidad de la situación del policial, esto es, su hoja de vida, felicitaciones, buen desempeño de sus funciones y justificó el retiro en hechos que no son soportados por ninguna prueba que permitan establecer por parte del demandante el haber incurrido en algún acto que mereciera la decisión.

De acuerdo con la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, la expedición irregular de un acto administrativo se materializa cuando *"la administración no se ajusta a los procedimientos establecidos para manifestar su voluntad, así como cuando la decisión de la administración viola las normas de orden adjetivo que establecen el procedimiento para la formación del acto o la manera como éste debe presentarse"* [19], sin embargo, la misma Corporación también aclaró que no toda irregularidad da lugar a la declaratoria de nulidad, para que se llegue a esa instancia es necesario que el vicio sea sustancial y trascendente, véase:

> *"(…) en efecto, cuando el acto es expedido con vicios en su trámite* ***debe verificarse si estos tienen la vocación de incidir en el sentido de la decisión****, de tal manera que si la irregularidad en el proceso logra afectarlo –por ser sustancial o trascendente- el acto administrativo es anulable. En el caso contrario, es decir, cuando el defecto es intrascendente, pues no se altera la decisión ni la voluntad de quien lo expide, no hay lugar a decretar su anulación.*

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Rad. 2004-02127 (44571), jul. 11/2019. M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

> *(…)*
>
> *Así las cosas, **el vicio en la formación del acto debe ser de tal magnitud que afecte su esencia misma,** pues no todas las irregularidades tienen la potencialidad de desvirtuar la presunción de legalidad; en otras palabras, la anomalía que se presente debe ser sustancial, trascendental y con incidencia directa en la formación del acto administrativo." (Negrilla fuera de texto)*

El mismo precepto también es aplicable para la valoración probatoria que da lugar en el procedimiento administrativo previo a la expedición del acto cuestionado. De allí que, si la valoración de pruebas se realizó de manera irregular, eso afecta el sentido de la decisión, véase:

> *"(…) Tratándose de la pretermisión de la etapa probatoria, la Sala considera que el derecho de audiencia y de defensa se puede afectar en los siguientes casos: i) cuando se decreta una prueba ilícita; ii) cuando las partes, en las oportunidades legales, piden pruebas y no se decretan; iii) cuando se decretan las pruebas pedidas oportunamente, pero no se practican y iv) cuando se practican las pruebas decretadas, pero no se valoran.*
>
> *Ahora bien, para que prospere la nulidad por la violación del derecho de audiencia y de defensa y del derecho al debido proceso, debe probarse que tales derechos se afectaron gravemente. Y eso ocurre cuando la prueba faltante incide de manera definitiva en la decisión, al punto que la decisión tomada habría sido otra diferente si la prueba ilícita se hubiera excluido del proceso, o si la prueba no decretada o no practicada se hubiera decretado y practicado, o si la prueba mal valorada se hubiera valorado debidamente. (…)"*[20]

Establecido lo anterior, el Despacho entrará a verificar si el acto administrativo acusado adolece de expedición irregular.

De las pruebas documentales allegadas al expediente se verifica que, la Resolución No. 109 del 06 de marzo de 2018, por la cual el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá retiró al demandante del servicio activo de la Policía Nacional, fue expedida en virtud del artículo 62 del Decreto 1791 de 2000, previa recomendación de la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá[21], la cual está soportada en Acta No. 0145-GUTAH-SUBCO 2.25 del 05 de marzo de 2018.

Al verificar el contenido del acta que recomendó el retiro, se evidencia que el motivo aducido por el colectivo fue el mejoramiento del servicio.

Según se constata, desde la página 6 del acta, la Junta verificó la trayectoria policía del demandante, quien prestó sus servicios a la institución durante 9 años, 1 mes y 15 días y evaluó su desempeño profesional en las últimas unidades a las que perteneció para el periodo comprendido entre el 25 de agosto de 2017 y el 02 de

[20] C.E., Sec. Cuarta, Sent. 2004-02583 (18058), ago. 3/2016. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas
[21] Cfr. Folios 14-26 del expediente

marzo de 2018. Este Despacho verificó que la información que se pasa a mostrar corresponde con los formularios allegados al expediente. Los hallazgos fueron los siguientes:

1. Durante su trayectoria, al demandante se le han reconocido 59 felicitaciones y 3 condecoraciones.

2. El demandante tenía como obligaciones presentar y aprobar test de conocimientos sobre doctrina policía; adelantar actividades orientadas a la capacitación, apropiación y aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia, derechos humanos, actualización de norma, con el fin de mejorar su perfil laboral; demostrar interés y aplicar la transparencia policial, el cumplimiento de normas, reglamentos e instructivos institucionales; desarrollar funciones acordes con las estrategias institucionales para contrarrestar los fenómenos, agentes y causas que afecten la convivencia y seguridad ciudadana en su jurisdicción; cumplimiento de las funciones asignadas a través del portal interno; mantenimiento preventivo y correctivo de los elementos asignados a su cargo; aplicación e implementación del modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes y prevención ciudadana; contestar oportunamente y atender en el menor tiempo posible los requerimientos ciudadanos; participar activamente en las actividades realizadas por la comunidad en representación de la institución; respectar las normas de tránsito; aplicare el Código Nacional de Policía y Convivencia; realizar actividades preventivas para evitar la ocurrencia de delitos contra la vida, integridad personal, patrimonio; reducción del delito; incremento de la actividad operativa; realizar campañas educativas con referencia al actuar delictivo; creación y fortalecimiento de frente de seguridad; notificarse de las anotaciones realizadas al formulario de seguimiento. Para todas las tareas señaladas el demandante estaba en la obligación de entregar su respectivo informe.

3. De las obligaciones reseñadas la Junta encontró que el demandante incumplió las siguientes:

   "29 11 2017. ***3.6. ACTIVIDADES DE SERVICIO Y APOYO – EFECTIVIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS ASIGNADAS DENTRO DEL PROCESO:*** *Se inserta la presente anotación como presente que en sus labores preventivas y disuasivas no lideró y no creó estrategias para contener el delito en la jurisdicción, que van en contra de los lineamientos y metas propuestas por la Metropolitana de Bogotá, demostrando con ello su falta de compromiso al asumir con negligencia las tareas previamente concertadas como la de disminuir el delito de LESIONES PERSONALES en un 10%, teniendo en cuenta los hechos ocurridos en la semana No. 47, el día 25/1172017, realizando primer turno de vigilancia; de lo anterior se invita a que reevalúe las acciones como integrante de Patrulla se le han otorgado asumiendo con liderazgo, dando con ello a la reestructuración de estrategias de gerenciamiento y de liderazgo en el servicio de vigilancia. De igual manera se le hace conocer el artículo 52 del decreto ley 1800 del año 2000, que estipula que a partir*

de su notificación cuenta con 24 horas para presentar recurso de apelación o reclamación en caso de estar inconforme con la misma.

*22 12 2017. **3.6. ACTIVIDADES DE SERVICIO Y APOYO – EFECTIVIDAD EN EL** 25 12 2107 **CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS ASIGNADAS DENTRO DEL PROCESO:** Se inserta la presente anotación al evaluado por su falta de interés, compromiso y liderazgo en la realización de actividades propias del servicio como la prevención, disuasión y resultados operativos que conlleven al cumplimiento de los objetivos previamente concertados, mejorando así la percepción de seguridad ciudadana e imagen institucional, lo cual se evidencia en los bajos resultados operativos de la semana 51 comprendida del 17/1272017 al 23/12/2017, plasmados en la estadística operacional. Teniendo en cuenta lo anterior el evaluado, se servirá replantear y direccionar las estrategias, planes, programas y procedimientos establecidos por el mando institucional y el Comando de la Metropolitana de Bogotá, para lograr la efectividad esperada, en la prevención de la criminalidad que se está presentando en su jurisdicción. De igual manera se le hace conocer el artículo 52 del decreto ley 1800 del año 2000, que estipula que a partir de su notificación cuenta con 24 horas para presentar recurso de apelación o reclamación en caso de estar inconforme con la misma.*

La Policía Nacional cumple por esencia una labor preventiva frente al delito, a partir del despliegue de planes y programas de seguridad urbana y rural que aseguran el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, que garantizan la convivencia pacífica de las comunidades.

El objetivo es que, desde la efectiva labor de policía en función de la prevención, se generen entornos seguros que eviten la actuación en la represión del delito. De este modo se contribuiría a la administración de justicia y al desarrollo de un clima de convivencia, en el cual el poder y el ejercicio de la labor de policía cumplan la función esencial de prevenir.

INCUMPLIMIENTO A ÓRDENES

*23 02 2018 **3.1. COMPORTAMIENTO – TRABAJO EN EQUIPO:** Se realiza el presente registro al evaluado como precedente al incumplimiento a las órdenes emanadas por parte del Comando de Estación y tareas previamente concertadas en el ITEM "CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN" teniendo en cuenta que no asistió a la prueba física programada para el día 22/02/2018 en las instalaciones de CENTRO SOCIAL DE AGENTES Y PATRULLEROS, demostrando con ello su falta de compromiso al asumir con negligencia las tareas asignadas como integrante de patrulla, donde deberán asistir a las capacitaciones y/o pruebas físicas según el cronograma ordenado para el presente año. De igual manera se le hace conocer el artículo 52 del decreto ley 1800 del año 2000, que estipula que a partir de su notificación cuenta con 24 horas para presentar recurso de apelación en caso de presentar algún inconformismo.*

El incumplimiento de órdenes en el funcionario policial, se constituyen como la inobservancia de los criterios normativos que la institución a través de múltiples mecanismos han sido (sic) difundidos, aunado a esta precisión es concebido que durante el periodo de formación se establece las nociones doctrinales sobre las órdenes, donde según la doctrina es la manifestación externa del superior con autoridad que se debe obedecer, observar y ejecutar, siendo así la orden legítima, lógica, oportuna, clara, precisa y relacionada con el servicio o función.

Así las cosas, las órdenes emitidas al funcionario policial fueron emitidas conforme a la norma y siguiendo los parámetros acordes al modo, tiempo y lugar de los hechos, pero en este caso el funcionario en particular decide que las órdenes emitidas no son relevantes; decidiendo por no cumplir lo ordenado, conducta que agrava sustancialmente el desempeño del funcionario policial dada la relevancia y la prestación del servicio.

ANTECEDENTES DISCIPLINARIOS

*En la actualidad se encuentra vigente una investigación disciplinaria P-COPE3-2018-56 que se adelanta contra el señor **PT. FRANCISCO ALBERTO NAVARRO CARO,** identificado con la cédula de ciudadanía No. **1002377338,** por hechos ocurridos el día 24 de febrero de 2018 en el sector Kennedy, barrio Estados Unidos.*

ANTECEDENTES PENALES

> *Noticia criminal No. 110016000019201801456 denuncia efectuada por la señora Yuly Esperanza Sopo Bejarano y que se adelanta por los delitos de prevaricato por omisión, peculado por uso y hurto, además de adjuntar a la denuncia los vídeos del hurto de la residencia, 3 audios y vídeos del vehículo particular que utilizaron para llevar la consola de sonido."*

4. En Oficio S-2018-066078 MEBOG-COEST del 03 de marzo de 2018, la teniente DIANA MARCELA AVILA NOSSA, Jefe de Comunicaciones Estratégicas MEBOG, informó sobre noticia negativa de afectación a la imagen institucional, por hechos de hurto ocurridos el día 24 de febrero de 2018, en los cuadrantes 30 y 31 de la estación de Policía de Kennedy, donde el demandante, quien prestaba el servicio como integrante de patrulla se vio implicado de manera negativa. Hechos que fueron corroborados por una de las víctimas, según da cuenta el oficio S-2018-065994 MEBOG suscrito por el Teniente Coronel OSCAR ALIRIO BARÓN TORRES.

De acuerdo con lo anterior, la Junta consideró que las acciones y omisiones del demandante iban en contra de la política integral de transparencia policial y estaban afectando la confianza, el buen servicio y la imagen institucional.

Los anteriores antecedentes, demuestran que la expedición del acto administrativo acusado fue realizada en cumplimiento de los parámetros exigidos por la norma vigente (artículo 62 del Decreto 1791 de 2000), sin violación al debido proceso. Dado que se evidencian las anotaciones negativas en los formularios de calificación sin que el demandante hubiese demostrado la presentación de recurso o reclamación contra las mismas que indicara que no había lugar a su imposición, así mismo, las denuncias de la ciudadanía a actos u omisiones lesivos por parte de los miembros de la Fuerza Pública hacía la sociedad o sus bienes, constituyen hechos alarmantes para la institución, dado que su función constitucional *"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".* Así las cosas, el Despacho despachará negativamente esta causal de nulidad.

Cargo 2. Falsa motivación

Como en el anterior cargo, el demandante afirma que, la decisión de retiro, no tiene soporte probatorio y que la misma únicamente fue soportada en virtud del acto discrecional, haciendo acusaciones falsas respecto a su desempeño policial.

El demandante afirma que no tiene ningún antecedente que indique que no podía continuar en la institución.

El Consejo de Estado[22] ha explicado que, la falsa motivación en los actos administrativos se configura cuando las razones contenidas en la decisión son contrarias a la realidad fáctica y probatoria, de esa manera, para determinar si se presenta esa situación se debe verificar sí: i) los motivos que dieron lugar a la decisión se basaron en hechos no acreditados; ii) existiendo los hechos, estos no son tenidos en cuenta para la decisión; y iii) los hechos ocurrieron pero fueron apreciados de manera errónea, por lo que se les da un alcance mayor al que les corresponde.

Del material probatorio se evidencia que la motivación que dio lugar a la disposición de retiro fue la recomendación de la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá[23], en Acta No. 0145-GUTAH-SUBCO 2.25 del 05 de marzo de 2018, en la que al evaluar la trayectoria del demandante, se enlistaron una serie de anotaciones negativas y hechos que les generó el convencimiento de la falta de confianza de la institución hacía el expolicial.

Al revisar los formularios de evaluación para los años 2017 y 2018, los cuales fueron aportados por la parte demandante se evidencian las siguientes anotaciones negativas:

10	07	2017	**3.1 COMPORTAMIENTO - DISCIPLINA POLICIAL:** Esta Jefatura inserta la presente anotación al Evaluado Comportamiento del evaluado dentro de los parámetros del Decreto de Disciplina para la Policía Nacional, ya que durante el período del 01-07-2017 al 09-07-2017 no ha sido objeto de sanciones disciplinarias. De igual manera se invita al evaluado a que continúe de la misma manera. En caso de encontrarse en desacuerdo del presente registro tiene derecho a reclamar, una vez notificado, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su notificación, acorde al artículo 52 del decreto 1800 del 2000 y la resolución 04089 del 2015. **IT. EDIEN EDILSON ZAPATA CARDENAS** COMANDANTE SECCION OPERACIONES ESPECIALES	11	07	2017

[22] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Dr. William Hernández Gómez. Rad. 52001-23-33-000-2015-00671-01 del 25 de junio de 2020.
[23] Cfr. Folios 14-26 del expediente

10	07	2017	**3.1 COMPORTAMIENTO - TRABAJO EN EQUIPO:** Se realiza la presente anotación en referencia a la Resolución número 04089 del 11 Septiembre 2015, que a la letra dice Artículo 18. AFECTACIONES, A. Comportamiento, Trabajo en equipo: cuando el evaluado durante el periodo correspondiente no tenga el grado de compromiso con el logro de los objetivos institucionales de manera mancomunada, se disminuirá de la siguiente manera - Por negarse a ser parte de un equipo de trabajo o no aporte acciones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos para el desarrollo de las actividades, procedimientos y procesos: menos cien (100) puntos por cada anotación. Lo anterior por no formar parte de este equipo de trabajo y no aportar acciones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos para el desarrollo de las actividades, procedimientos y procesos, ya que omitió el protocolo de sus funciones como operador de un arma especifica abandonando los elementos que ella posee para su correcto funcionamiento y en especial su cañón de repuesto y munición, poniendo en riesgo la seguridad de un grupo ya que es de vital importancia portar y mantener en buen estado las armas y elementos de acompañamiento y apoyo asignados para el momento de ser necesario. Este Comando lo conmina a formar parte activa de este equipo de trabajo y así poder demostrar que ante las dificultades, hay una sinergia institucional que tiene como finalidad cumplir con los diferentes compromisos para optimizar el servicio, en pro de la convivencia ciudadana del Departamento. De acuerdo a los dispuesto en el Artículo 52 del capítulo único título IV de Procedimiento del Decreto 1800 del 14 de septiembre de 2000, el evaluado cuenta con 24 horas a partir del momento de la notificación para presentar reclamación. **IT. EDIEN EDILSON ZAPATA CARDENAS** COMANDANTE SECCION OPERACIONES ESPECIALES	11	07	2017

07	09	2017	**3.1 COMPORTAMIENTO - COMPORTAMIENTO PERSONAL:** Se le recuerda al evaluado que las medidas de seguridad y autoprotección personal no deben estar sujetas a situaciones externas, independientes de que cual sea, siempre y a toda hora debemos velar por nuestra integridad personal; actuar con disciplina y profesionalismo es trascendental, las labores de inteligencia, de acercamiento con la comunidad y el fomento del trabajo en equipo son fundamentales en el éxito de nuestro compromiso constitucional; todos los elementos de información que tengamos los debemos de canalizar dentro de la institución acorde a los protocolos y así soportar la toma decisiones acertadas que permitan minimizar cualquier acción en nuestra contra, recuerde "vivos, sanos y libres", así nos quiere nuestra familia y la institución, igual se le exhorta al evaluado a que evite la publicación, difusión, reenvío de mensajes, imágenes, textos que repercutan de manera negativa en la misionalidad de la institución. Tiene derecho a reclamar si está en desacuerdo de la presente anotación y contará con veinticuatro horas para hacerlo a partir de la fecha y hora en que se notifique, procedimiento a realizarse dentro de la misma plataforma. **IT. EDIEN EDILSON ZAPATA CARDENAS** COMANDANTE SECCION OPERACIONES ESPECIALES	08	09	2017

29	11	2017	**3.6 ACTIVIDADES DE SERVICIO Y APOYO - EFECTIVIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS ASIGNADAS DENTRO DEL PROCESO:** Se inserta la presente anotación como presente que en sus labores preventivas y disuasivas no lidero y no creo estrategias para contener el delito en la jurisdicción, que van en contra de los lineamientos y metas propuestas por la Metropolitana de Bogotá, demostrando con ello su falta de compromiso al asumir con negligencia las tareas previamente concertadas como la de disminuir el delito de LESIONES PERSONALES en un 10%, teniendo en cuenta los hechos ocurridos en la semana No. 47 " el día 25/11/2017, realizando primer turno de vigilancia; de lo anterior se invita a que reevalúe las acciones como Integrante de Patrulla se le han otorgado asumiendo con liderazgo, dando con ello a la restructuración de estrategias de gerenciamiento y de liderazgo en el servicio de vigilancia. De igual manera se le hace conocer el artículo 52 del decreto ley 1800 del año 2000, que estipula que a partir de su notificación cuenta con 24 horas para presentar recurso de apelación o reclamación en caso de estar inconforme con la misma. **CT. JONNY JAIR SANCHEZ ZAMBRANO** COMANDANTE DE ATENCION INMEDIATA (CAI)	10	12	2017
22	12	2017	**3.6 ACTIVIDADES DE SERVICIO Y APOYO - EFECTIVIDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS ASIGNADAS DENTRO DEL PROCESO:** Se inserta la presente anotación al evaluado por su falta de interés, compromiso y liderazgo en la realización de actividades propias del servicio como la prevención, disuasión y resultados operativos que conlleven al cumplimiento de los objetivos previamente concertados, mejorando así la percepción de seguridad ciudadana e imagen institucional, lo cual se evidencia en los bajos resultados operativos de la semana 51 comprendida del 17/12/2017 al 23/12/2017, plasmados en la estadistica operacional. Teniendo en cuenta lo anterior el evaluado, se servirá replantear y direccionar las estrategias, planes, programas y procedimientos establecidos por el mando institucional y el Comando de la Metropolitana de Bogotá, para lograr la efectividad esperada, en la prevención de la criminalidad que se está presentando en su jurisdicción. De igual manera se le hace conocer al evaluado el Artículo 52 del Decreto 1800 del 2000, que a partir del momento de su notificación cuenta con 24 horas siguientes a su Comunicación para presentar recurso de apelación en caso de presentar algún inconformismo. **CT. JONNY JAIR SANCHEZ ZAMBRANO** COMANDANTE DE ATENCION INMEDIATA (CAI)	25	12	2017
23	02	2018	**3.1 COMPORTAMIENTO - TRABAJO EN EQUIPO:** Se realiza el presente registro al evaluado como precedente al incumplimiento a las órdenes emanadas por parte del Comando de Estación y tareas previamente concertadas en el ITEM "CAPACITACION Y ACTUALIZACION", teniendo en cuenta que no asistió a la prueba física programada para el día 22/02/2018 en las instalaciones de CENTRO SOCIAL DE AGENTES Y PATRULLEROS, demostrando con ello su falta de compromiso al asumir con negligencia las tareas asignadas como integrante de patrulla, donde deberán asistir a las capacitaciones y/o pruebas fisicas según el cronograma ordenado para el presente año. De igual manera se le hace conocer al evaluado el Artículo 52 del Decreto 1800 del 2000, que a partir del momento de su notificación cuenta con 24 horas siguientes a su Comunicación para presentar recurso de apelación en caso de presentar algún inconformismo. **CT. JONNY JAIR SANCHEZ ZAMBRANO** COMANDANTE DE ATENCION INMEDIATA (CAI)	26	02	2018

Al verificar las anotaciones contenidas en los formularios de evaluación para los periodos 2017 y 2018, con las citadas en el acta de recomendación de retiro, se encuentra congruencia y realidad fáctica y procesal, lo que significa que, no se demuestra que exista falsa motivación en el acto de retiro ni en el acta que lo

fundamentó. Las razones que dieron lugar al retiro del servicio corresponden a las enlistadas por el colectivo evaluador en la que se concluyó que el retiro tenía como objetivo el mejoramiento del servicio.

Cargo 3. Desviación de poder

El demandante considera que el acto administrativo acusado fue expedido con desviación y abuso de poder, al utilizar la figura del retiro discrecional como justificación para el retiro.

Teniendo en cuenta que el retiro del demandante se efectuó haciendo uso de la facultad discrecional otorgada por la ley a la Dirección General de la Policía Nacional, en primer lugar, este Despacho hará alusión a esta potestad y a sus límites y, en segundo lugar, analizará las pruebas aportadas al proceso, para resolver el cargo propuesto.

Tal como se consagra en el artículo 62 del Decreto 1790 de 2000, el retiro del servicio del personal de Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, por voluntad de la Dirección General, podrá ser realizado por razones del servicio y en forma discrecional, con cualquier tiempo de servicio, previa recomendación de la Junta de Evaluación y Calificación.

Según lo ha expuesto por la Corte Constitucional "*el retiro Discrecional en las Fuerzas Militares y el retiro por Voluntad del Gobierno Nacional o del Director General de la Policía Nacional 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"*[24]*. (Sublíneas fuera de texto)*

El ejercicio de esta potestad, cuando proviene de la voluntad del Gobierno o de la Dirección General "*permite de forma discrecional y por razones del buen servicio retirar a los miembros de la Fuerza Pública; (ii) dicha facultad puede ser ejercida en cualquier tiempo y solo requiere de un concepto previo que emite la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional cuando se trata de oficiales, o de la Junta de Evaluación y Clasificación para los suboficiales y personal del nivel ejecutivo; (iii) el retiro del servicio se decreta una vez se ha estudiado por separado cada caso, mediante la apreciación de circunstancias singulares y que después de agotar un debido proceso, se determina la necesidad de remover a un servidor que no cumple a cabalidad con sus funciones, bajo el entendido que las mismas deben estar encaminadas a la consecución de los fines que el constituyente les ha confiado; (iv) esta facultad discrecional se encuentra justificada en razón a la dificultad y complejidad que entraña la valoración del comportamiento individual de cada uno*

[24] Ver sentencia SU-091 de 2016

de los funcionarios que pueden afectar la buena marcha de la institución con claro perjuicio del servicio público y, por tanto, del interés general; (v) el oficial que sea retirado por esta causal pierde todo vínculo con la entidad y en la mayoría de eventos no alcanza a causar una asignación de retiro"[25].

El Consejo de Estado por su parte, ha señalado que la medida administrativa del retiro por facultad discrecional está justificada cuando se ejerce por razones de la prestación del buen servicio, así[26]:

> *"(...) Sea lo primero advertir, que el acto acusado es de* ***naturaleza discrecional*** *en cuanto así fue dispuesto por la norma jurídica que otorgó esta facultad excepcional de retiro al Director General de la Policía Nacional; por consiguiente, no era necesario que la entidad explicara de manera concreta y específica las razones que tuvo para tomar la determinación del retiro del servicio, puesto que, entonces, se desconocería la naturaleza jurídica de la potestad ejercida por el nominador.*
>
> *El retiro del servicio como facultad discrecional no es más que una* ***medida de carácter administrativo*** *concedida a la Policía Nacional por razones del servicio, de forma excepcional, con el único fin del mejoramiento y la eficacia del servicio encomendado; en consecuencia, no es aceptable el cargo de violación al derecho de defensa y debido proceso, en razón a que el acto acusado no deviene de un proceso donde se formulen cargos y se practiquen pruebas con audiencia de las partes.*
>
> *(...)*
>
> ***Por último, el hecho de que el actor hubiese tenido una buena hoja de vida (felicitaciones) no impide la utilización de las facultades discrecionales cuando el móvil sea el buen servicio público, el cual no tiene por qué estar ligado a la conducta laboral del empleado, ya que otras razones diferentes pueden constituir el elemento subjetivo que inspiró el retiro del servicio.*** *(Negrillas y sublíneas fuera de texto).*
>
> *(...)*

De esta manera, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62 del Decreto 1790 de 2000 el Comandante de la Policía Nacional, expidió la Resolución No. 109 del 06 de marzo de 2018, por la cual retiró del servicio de la Policía Nacional, por voluntad de la Dirección General, al demandante, atendiendo la recomendación realizada por la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá[27], mediante Acta No. 0145-GUTAH-SUBCO 2.25 del 05 de marzo de 2018. Partiendo de este punto, el acto administrativo acusado se encuentra conforme a la ley.

No obstante, teniendo en cuenta que el retiro de este personal se justifica cuando su finalidad es el mejoramiento del servicio, en el caso de autos se debe establecer si el retiro del demandante cumple con las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad.

---

[25] sentencia SU-091 de 2016
[26] Consejo de Estado, Sección Segunda Subsección A, CP Luis Rafael Vergara Quintero, Sentencia del 22 de marzo de 2012, Exp. 19001-23-31-000-2001-00987-01(0518-09).
[27] Cfr. Folios 14-26 del expediente

Para establecer si la decisión de retiro es razonable y proporcional o *contrario sensu* sobrepasa dichos límites e incurre en desviación de poder, como lo sostiene el demandante, el juzgador debe evaluar si esa decisión en verdad va encaminada al mejoramiento del servicio. Para ello, se debe analizar la hoja de vida del demandante y las consideraciones expuestas por la Junta de Evaluación y Calificación.

De los formatos de evaluación del demandante para los años 2017 y 2018, se evidencia que el demandante ostentaba el grado de Patrullero y estaba asignado a la Estación de Policía de Kennedy en la ciudad de Bogotá.

Asimismo, se encuentra que en su trayectoria en la institución le fueron concedidas 59 felicitaciones y 3 condecoraciones. En servicio completó un total de 9 años, 1 mes y 15 días.

Para el último año de evaluación, 2017 a 2018, si bien tuvo calificaciones de 1200, también se evidencian varias anotaciones negativas por incumplimiento a normas de comportamiento, disciplina policial, disciplina, personal, trabajo en equipo y a tareas asignadas, las cuales fueron expuestas en el cargo de nulidad de falsa motivación.

Hasta acá el estudio de la hoja de vida del demandante.

Ahora bien, de la lectura del libelo de la demanda y del acta de la Junta de Evaluación y Calificación, hay otro evento que influyó en el retiro del demandante, siendo la denuncia realizada por la comunidad sobre unos hechos acaecidos el 24 de febrero de 2018, en los que el demandante fue implicado. La relación de dicha situación se relata así:

> *"Oficio No. S-2018-066078 MEBOG-COEST de fecha 03 de marzo de 2018 suscrito por la teniente DIANA MARCELA AVILA NOSSA Jefe Comunicaciones Estratégicas MEBOG informando sobre noticia negativa de afectación a la imagen institucional, titular "investigan a policía involucrados en caso de hurto", Noticia: habitantes de la localidad de Kennedy denunciaron la participación de una patrulla de la policía en hechos de hurto de viviendas en el sur de la ciudad. En vídeos quedaron registrados cuando unos delincuentes aprovechaban la soledad de la noche para poder ingresar a diferentes viviendas y extraer objetos de valor, momentos después se evidencia cuando una patrulla se les acerca a los delincuentes y extrañamente les entregan uno de los objetos hurtados a los policías. Las víctimas también denuncian que poco después del hurto, los mismos uniformados los contactaron para entregarles las pertenencias a cambio de no ser denunciados.*
>
> *La noticia divulgada por los medios de comunicación Noticias del medio día del canal Caracol, para el día 030318, donde se dan a conocer los hechos ocurridos el 24 de febrero de 2018 en la jurisdicción de la estación de policía de Kennedy, en los cuales para la fecha de los hechos el señor* ***PT. FRANCISCO ALBERTO NAVARRO CARO****, identificado con cédula de ciudadanía No.* ***1002377338****, se encontraba adscrito al Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, prestaba su servicio como integrante de patrulla en los cuadrantes 30 y 31 de la estación de policía antes en mención.*

Hechos corroborados con la minuta de vigilancia suscrita el 23 de febrero de 2018 para realizar 1er turno, que abarca el inicio del día24 de febrero hasta las 7am, donde figuran el cuadrante 30 y 31 el señor ***PT. FRANCISCO ALBERTO NAVARRO CARO****, de placa de identificación Policial No. 130955, clase de arma P, número 1929.*

Oficio S-2018-065994 MEBOG suscrito por el Señor Teniente Coronel OSCAR ALIRIO BARON TORRES quien da a conocer hecho ocurrido sobre un favorecimiento de hurto por un cuadrante de la estación Kennedy, cuadrante 30 y 31 para el día 24 de febrero del presente año en proximidad de las 03:00 horas y de lo cual la víctima manifiesta haber sido abordada por parte de los uniformados para que no denunciaran los hechos regresándoles una parte de los elementos hurtados. Se allega la trazabilidad de a PDA de los cuadrantes en turno para la fecha del evento que cubrían el sector afectado.

De igual forma existe noticia criminal No. 110016000019201801456 denuncia efectuada por la señora Yuly Esperanza Sopo Bejarano y que se adelanta por los delitos de prevaricato por omisión, peculado por uso y hurto, además de adjuntar a la denuncia los vídeos del hurto de la residencia, 3 audios y vídeos del vehículo particular que utilizaron para llevar la consola de sonido."

Con fundamento en lo anterior, la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá, decidió evaluar la trayectoria del demandante y con Acta No. 0145-GUTAH-SUBCO 2.25 del 05 de marzo de 2018, recomendó ante la Dirección General de la Policía Nacional, el retiro del servicio activo del PT. FRANCISCO ALBERTO NAVARRO CARO por la causal "Voluntad de la Dirección General", por razones del servicio en forma discrecional y por votación unánime de los miembros de la Junta, al evidenciar motivos determinantes de pérdida de confianza y de afectación al servicio de Policía.

Con fundamento en la anterior evaluación la Junta estableció que "*el comportamiento del señor* ***Patrullero FRANCISCO ALBERTO NAVARRO CARO,*** *identificado con cédula de ciudadanía No.* ***1002377338****, afecta ostensiblemente el servicio para el cual fue nombrado como miembro en servicio activo de la Policía Nacional de Colombia adscrito a la Policía Metropolitana de Bogotá, con lo que se perturbó la buena marcha de la institución, causando perjuicio del servicio público y por ende del interés general, teniendo en cuenta la obligación que le asiste como funcionario público uniformado al servicio de la Institución, pues si traemos a colación tenemos anotaciones en su concertación de la gestión que fueron incumplidas circunstancia que afecta el servicio prestado por la institución pues basta recordar nuestra misión de rango constitucional.*

Los anteriores aspectos analizados por la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la MEBOG, permite dilucidar que dichas conductas afectan notablemente la confianza pública e institucional de la cual debe ser portador un miembro de la institución sobre todo ante una comunidad que reside en la ciudad de Bogotá, que ha sido golpeada por diferentes transgresiones que precisamente la institución debe prevenir, por tanto el comportamiento del uniformado no obra en concomitancia con el deber del Policial de actuar y conducirse dentro y fuera del servicio en armonía con la confianza de la comunidad quienes esperan del Policía un servicio impecable, depositando su confianza para trabajar en común con el fin de obtener resultados satisfactorios, así como la cooperación armónica entre las Entidades del Estado para el logro de sus fines, contemplada por el artículo 113 de la Constitución Política, mandatos que

al no cumplir fielmente genera inconformismos por parte de la comunidad y sobre todo de las autoridades jurisdiccionales, cuando interactúan con un funcionario público que no cumple con las tareas asignadas."

Según lo expuso la Junta, el demandante incumplió con varias de sus obligaciones y fue expuesto en un hecho que afecta la imagen institucional generando la pérdida de confianza en el uniformado por parte de la sociedad y la Policía Nacional.

Según se expresa en el Acta, las conductas reprochadas al demandante van en contravía de los principios éticos y morales fijados por la institución, toda vez que la condición de servidor público exigía del demandante una vida irreprochable como ejemplo para todos, siendo un ejemplo en el cumplimiento de las leyes y reglamentos de la institución, máxime cuando ha sido capacitado y se esperaba de él, el respeto de los principios éticos institucionales como el honor policial, el valor policial, la disciplina, la honestidad, la transparencia, entre otros y el debido cumplimiento de su deber funcional.

Fue así, que, atendiendo la recomendación de la junta, mediante la Resolución No. 109 del 06 de marzo de 2018, el Comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá retiró del servicio activo de la Policía Nacional, por voluntad de la Dirección General, al señor Patrullero Francisco Alberto Navarro Caro; haciendo uso de la facultad discrecional. En el anterior acto administrativo se transcribieron las consideraciones contenidas en el Acta No. 0145-GUTAH-SUBCO 2.25 del 05 de marzo de 2018, de la Junta de Evaluación y Clasificación para Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Metropolitana de Bogotá, por la cual se recomendó el retiro del demandante.

Por otra parte, del contenido del acta se encuentra que al demandante se le iniciaron procesos disciplinarios y administrativos por los hechos ocurridos el 24 de febrero de 2018, sin que ello indique que, dichos procedimientos hacen parte de la decisión discrecional, como quiera que aquellos van encaminados a verificar conductas reprochables a sancionar y el retiro del servicio tiene como objetivo el mejoramiento del servicio.

Realizada la revisión de las evaluaciones realizadas al demandante; las consideraciones de la Junta; y demás pruebas aportadas al proceso, el Despacho evidencia que el demandante en su recorrido profesional ha cumplido con muchos de sus deberes y ha cumplido satisfactoriamente con las evaluaciones anuales, por los menos las de los últimos dos años, 2017 y 2018, que fueron las verificadas por esta Instancia, no obstante, también se evidencia que el demandante ha incurrido en faltas que ha merecido anotaciones negativas, que aunado a la situación ocurrida el 24 de febrero de 2018 dio lugar a que los mandos de la Institución

recomendaran su retiro por pérdida de confianza y la afectación al servicio de policía.

A diferencia de lo manifestado por el demandante, la Junta si se valoró de fondo su trayectoria, teniendo en cuenta sus felicitaciones y condecoraciones, no obstante, el ente evaluador no podría desconocer las anotaciones negativas, las cuales no son de poca monta, pues, el demandante al decidir ingresar a la Policía Nacional asumió una serie de compromisos y responsabilidades que exigen un actuar intachable y el cumplimiento de los deberes y tareas asignadas tanto al portar el uniforme como al no portarlo, pues policía es policía y su insignia va con él a donde él esté. De incumplir con sus obligaciones y actuar contrario al orden jurídico puede generar traumatismos no solo al interior de su dependencia, sino a otras dependencias e incluso al exterior de la institución, es decir en el desarrollo diario del ciudadano a pie.

Denuncias presentadas por la comunidad relacionadas con hechos de acción u omisión por miembros de la Policía en actos delincuenciales constituyen faltas importantes y alertas al interior de la institución que no pueden dejar de ser observadas, pues, la Policía es la institución que debe garantizar la convivencia en paz y seguridad de todos los habitantes del territorio nacional, por lo que incumplir con ese deber es afectar el servicio para la cual fue creada esa fuerza.

De la misma forma, las faltas en las que se incurre en el interior de las actividades diarias y que garantizan el orden dentro de la institución deben ser desarrolladas eficazmente, por lo que es considerable que la Junta al conocer las constantes faltas cometidas por el demandante, como incumplimiento a normas de comportamiento, disciplina policial, disciplina, personal, trabajo en equipo y a tareas asignadas, considerara que el servicio se estaba viendo desmejorado; de allí que el Despacho encuentra que los motivos de la entidad para retirar del servicio al demandante son razonables y proporcionales a los hechos que fueron tenidos en cuenta para adoptar esa decisión.

Si bien, el demandante cuenta con anotaciones positivas y felicitaciones, para el Despacho este tipo de circunstancias o resultados satisfactorios son necesarios y obligatorios para el servidor público y aún más para los miembros de la Fuerza Pública, dado que estos servidores son los garantes de procurar la seguridad y mantener la convivencia pacífica entre los habitantes del territorio nacional, por lo que de ellos se exigen excelentes calidades y compromiso institucional.

En las condiciones anteriores el Despacho encuentra que el retiro del servicio del demandante obedeció a razones del servicio por lo que se encuentra verificada la

razonabilidad y proporcionalidad de la decisión, por lo que el cargo de desviación de poder no tiene vocación de prosperidad.

Cargo 4. Infracción de las normas en que debió fundarse

El demandante sostiene que, para la expedición del acto acusado, la autoridad demandada debió atender las decisiones que sobre la materia han proferido las altas cortes constitucional y de lo contencioso administrativo.

En primer lugar, el Despacho recuerda que, conforme al acto de retiro se evidencia que el mismo fue fundamentado en los artículos 54, 55 y 62 del Decreto 1791 de 2000[28], norma que regula el retiro del servicio de los miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional.

En cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se tiene que, en asuntos de retiro del servicio mediante la facultad discrecional, el acto que lo funda debe tener un estándar mínimo de motivación, y estar justificado en el mejoramiento del servicio de la fuerza pública, ante comportamientos o situaciones que afecten la buena marcha de la institución, con un claro perjuicio del servicio público[29] y, por ende, del interés general[30], **debiendo ser adecuado a los fines de la norma que lo autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa**[31].

Asimismo, de acuerdo con lo sentado por el H. Consejo de Estado, la recomendación de retiro de la respectiva junta de evaluación y clasificación que sirve de sustento al acto de retiro, deberá estar respaldada en razones objetivas, esto es, sin vicios de arbitrariedad o capricho, por lo que deberá quedar plasmado el estudio pertinente y completo que fundamente la sugerencia de desvinculación.

Del análisis realizado a las pruebas aportadas y a las consideraciones de la Junta, este Despacho logra dilucidar que, la decisión adoptada por el colectivo está desprovista de capricho o arbitrariedad, más bien, se evidenció con claridad la preocupación de los evaluadores de la necesidad que en la institución

---

[28] Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional.

[29] De acuerdo con la sentencia C-525 de 1995 de la Corte Constitucional, las razones del servicio que se aluden en los casos de retiro del servicio de miembros de la Policía Nacional son: el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes de Colombia.

[30] Ver sentencia C-179 de 2006 de la Corte Constitucional.

[31] "Empero, los actos de carácter discrecional no necesitan que esa motivación se plasme en su texto, sin que ello implique que carezcan de ella, pues el mismo legislador los condicionó a que la decisión «[…] debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa» (artículos 36 del CCA y 44 del CPACA), ya que es «[…] ante todo un problema de la realidad fáctica o jurídica del acto administrativo: los motivos están allí, presentes, en sus componentes fácticos y jurídicos, aunque no se mencionen […]». Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Expediente: 52001-23-31-000-2009-00349-01 (4288-2016)

permanezcan policiales de rango intachable, fin perseguido por los constituyentes y legisladores y, claro está, exigido por la comunidad en general.

Como se evidencia que la autoridad accionada en su actuar aplicó las normas vigentes al caso del demandante y motivó su decisión conforme lo exigen las Altas Cortes, no se demuestra la causal de nulidad de infracción de las normas en que debió fundarse.

En virtud de lo expuesto, el Despacho considera que, como no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que cobija el acto administrativo acusado, se deben negar las súplicas de la demanda.

4.4. Costas

La Instancia no condenará en costas, teniendo en cuenta que el artículo 188 del C.P.A.C.A., no exige la condena en sí misma, sino el pronunciamiento por parte del operador judicial y teniendo en cuenta que este Despacho no encontró respecto a la parte vencida conducta reprochable, no se hace necesaria la sanción.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Siete Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda instaurada por el señor **FRANCISCO ALBERTO NAVARRO CARO**, identificado con cédula de ciudadanía No. **1.002.377.338**, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas en la instancia.

TERCERO: Se reconoce personería adjetiva para actuar como apoderada judicial de la entidad accionada, a la abogada SANDRA MILENA GONZALEZ GIRALDO, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.036.924.841 y Tarjeta Profesional Número 316.534 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos dispuestos en el poder que le fue conferido.

CUARTO: Ejecutoriada esta sentencia, archívese el expediente, dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE[32], COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ
Juez

[32] Parte demandante: ramon790519@hotmail.com
Parte demandada: notificaciones.bogota@mindefensa.gov.co; decun.notificacion@policia.gov.co; decun.ardej@policia.gov.co
Ministerio Público: zmladino@procuraduria.gov.co