



Sentencia 2014-00767 de 2019 Consejo de Estado

TRASLADO DE MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA DE LA POLICÍA NACIONAL / IUS VARIANDI / FALSA MOTIVACIÓN -Prueba

En el campo de la fuerza pública, las decisiones sobre traslado de personal, pese a su amplia discrecionalidad, deben ser respetuosas de los derechos mínimos del trabajador, en virtud del cumplimiento de las siguientes situaciones: (i) el empleador debe sustentar su decisión en razones del buen servicio; (ii) el traslado debe realizarse a un cargo de la misma categoría y con funciones afines, en cuanto no implique desmejora de las condiciones laborales; y (iii) han de tenerse en cuenta las consecuencias que el cambio de sede pudiere implicar de manera grave sobre aspectos personales del servidor y su entorno familiar, en orden a evitar una intensa afectación de los derechos del núcleo familiar.(...) se advierte que uno de los argumentos del accionante, es que el traslado obedeció a un castigo por una investigación disciplinaria que se abrió en su contra, pero en el presente proceso siquiera aportó prueba alguna o acreditó la existencia de dicha investigación, por lo que ese sustento se cae por su propio peso, al no haber sido probado en el cartulario.

FUENTE FORMAL : DECRETO LEY 1791 DE 2000 / RESOLUCIÓN 4581 DE 2006 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 167

CONDENA EN COSTAS - Criterio subjetivo valorativo

Esta Sala considera que la referida normativa [Artículo 188 Ley 1437 de 2011] deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las resultas del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, actuación que, se reitera, no desplegó el *a quo*, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandante, no se impondrá condena en costas. Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, la Sala confirmará parcialmente la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda, toda vez que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto acusado, y revocará la condena en costas, que incluye las agencias en derecho, impuesta a la parte demandante.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011- ARTÍCULO 188

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUETER

Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00767-01(2227-16)

Actor: JAMES ESCOBAR PÉREZ

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – POLICÍA NACIONAL

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Tema: Traslado de sede laboral

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia proferida el 16 de marzo de 2016 por el Tribunal Administrativo de Antioquia (sala segunda de decisión oral), mediante la cual negó las súplicas de la demanda dentro del proceso del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

1.1 El medio de control (ff. 18 a 26). El señor James Escobar Pérez, a través de apoderado, ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-

administrativo a incoar medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al Artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, para que se acojan las pretensiones que en el apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se *«declare la nulidad [parcial] del acto administrativo de fecha 17 de septiembre de 2012, singularizado como orden interna 0261 y/o 0267 proferido por el Director (E) Departamento de Policía de Caquetá [...] a través del cual el demandante [...] en condición de Subintendente de la Policía Nacional, fue traslado de Florencia Caquetá a la Estación de Policía del Municipio de Curillo Caquetá, para desempeñarse como Comandante de Patrulla de Vigilancia de la misma»*.

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, (i) se *«[...] disponga su traslado a otro lugar del [p]aís, en el que no se incremente el riesgo de perder su vida y que su progenitora lo pueda tener cerca pues ésta [sic] necesita de su presencia periódica, por ser el único hijo que vela por su manutención»; y (ii) se «[...] condene [...] al pago de los perjuicios morales causados [...], con ocasión del traslado [...]»*.

1.3 Fundamentos fácticos. Relata el actor que *«[...] se vinculó a la Policía Nacional, como patrullero del nivel ejecutivo, el 10 de abril de 2003, destacándose por su esmerado, consagrado, impecable, respetuoso e impoluto servicio a la Institución»; sin embargo, el 2 de octubre de 2009, mientras hacía parte de un esquema de seguridad, una capitana elaboró un informe en su contra, lo que implicó que se le abriera una investigación disciplinaria, al propio tiempo que fue hostigado y estigmatizado al interior de la institución, así como se le obligó a que tomara vacaciones.*

Que al vencimiento de su período de descanso, *«[...] a pesar de estar adscrito a la DIPRO (Dirección de Protección) fue designado como custodio en los Juzgados ubicados en Paloquemao, Usaquén, Edificio Hernando Morales, de la carrera 10 con calle 13 y en el edificio donde funcionan los Juzgados Especializados [...]»*.

Dice que el 26 de febrero de 2010 rindió versión libre dentro del procedimiento disciplinario, en tanto que el 14 de marzo del mismo año fue trasladado a Florencia (Caquetá), donde, a su llegada, *«[...] le preguntaron “qué falta había cometido”, para que lo hubieran trasladado a esa [r]egión del [p]aís [...]»*.

Que al interior de la investigación disciplinaria se aportó el oficio 2868 de 19 de mayo de 2010, según el cual las razones del traslado obedecieron a que el accionante no contaba con la capacitación ni el conocimiento en protección, por lo que debía ser reemplazado con alguien que sí tuviera esa preparación, como en efecto ocurrió; sin tenerse en cuenta que, a través de oficio 220 de 18 de enero de 2007, fue seleccionado para realizar curso de protección a partir del 22 de los mismos mes y año, el que fue aprobado satisfactoriamente.

Afirma que *«[e]l 26 de mayo de 2010, la Oficina de Control Interno de la Dirección General de la Policía, decretó la terminación de la investigación disciplinaria y el archivo definitivo, al no haberse determinado con grado de certeza, la conducta del supuesto irrespeto que se le enrostraba [...]»*, por lo que *«[...] concurrió a la oficina de Talento Humano, ubicada en las instalaciones de la Policía en el Departamento del Caquetá, con [el] propósito inequívoco de gestionar su traslado nuevamente para Bogotá o Medellín pues para él era claro que el traslado obedeció a los hechos falsos que le enrostraron»*, frente a lo cual obtuvo una respuesta negativa informal debido a que aún no contaba con el término de 2 años en ese lugar, para efectos de que se estudiara su solicitud.

Que *«[e]l 13 de septiembre de 2012, recibió la orden de Talento Humano de Florencia Caquetá para que se desplazara a CURILLO CAQUETÁ uno de los [m]unicipios violentos de [ese] Departamento [...] célebre por la destrucción hace algunos años de la Estación de Policía y la incineración de los policías a manos de miembros de las FARC. Al día siguiente [...] empezó a laborar [...]»* en dicho municipio. Esta decisión fue ratificada con la orden interna «261 y/o 267» de 17 de los mismos mes y año, que constituye el acto administrativo demandado.

Arguye que en atención a su desempeño como policía en el referido municipio, fue informado sobre la posibilidad de ser víctima de un atentado contra su vida, que lo llevó a formular una denuncia penal y una acción de tutela, esta última negada en primera instancia, pero revocada por el a quo para en su lugar, como mecanismo transitorio, proteger el derecho a la vida e integridad personal, en el sentido de ordenar la realización de *«[...] una evaluación pormenorizada por estado de riesgo del peticionario y determine si su situación es igual o diferente a la de sus compañeros que operan en el mismo lugar de prestación de servicios y, de acuerdo con ello, adopte las medidas correspondientes según el resultado que arroje dicho análisis. Mientras ello se cumple, la Institución dispondrá el traslado [...] en forma inmediata a otro lugar del territorio colombiano, para que cumpla sus deberes con la institución castrense y no corran peligro las garantías fundamentales reclamadas»*.

Que, en razón a lo anterior, mediante orden 648 de 22 de febrero de 2013, fue trasladado al departamento de policía de Antioquia, específicamente en el municipio de Yarumal.

Agrega que desde *«[...] el 4 de octubre de 2012 [...] diligenció el formulario de traslado; [y] recogió las firmas [...]»* correspondientes, no obstante, a la fecha de presentación de la demanda no ha habido avance alguno en ese trámite.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Cita como normas violadas por el acto administrativo demandado los Artículos 2, 5, 13, 25, 53 y 218 de la Constitución Política y 138 del CPACA. Así como la Ley 1791 de 2000 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 23.1).

Aduce que *«[...] con los traslados dispuestos por la POLICÍA NACIONAL, ha sido objeto de una injustificada discriminación, como consecuencia de lo cual, sus derechos fundamentales a la igualdad, [y] trabajo en condiciones dignas, han sido vulnerados, hasta el extremo de que se le ha incrementado el riesgo para su vida e integridad personal [...]»*.

Que el acto administrativo demandado está viciado de falsa motivación porque fue expedido el 17 de septiembre de 2012, cuando lo cierto es que el actor empezó a laborar en el municipio de Curillo (Caquetá) desde el 13 de los mismos mes y año; asimismo, se predica dicha irregularidad, pues no obedeció a la necesidad del servicio, sino como consecuencia de «[...] una evidente persecución por razón de los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria [...]».

Argumenta que también se configura la desviación de poder, en la medida en que «[...] se expide en aras de satisfacer un interés ajeno al buen servicio, concretamente continuar “castigando” [...] por los hechos de los cuales el órgano competente disciplinario lo eximió de responsabilidad», a más que su solicitud de traslado, radicada desde octubre de 2012, no ha sido tramitada.

1.5 Contestación de la demanda (ff. 91 a 98). La entidad demandada, por intermedio de apoderada, expone que «[...] el Decreto Ley 1791 del 2000, en sus Artículos 40, numerales 1 y 2, y 42, determina la forma en que la Policía Nacional debe disponer de los traslados del personal de la Institución, escapándose de esta regulación la determinación de los tiempos mínimos de permanencia en una unidad para la procedencia del mismo, por lo que corresponde internamente [...] establecer los requisitos y el procedimiento para cambiar la ubicación laboral de sus miembros [...]», por lo que, en cumplimiento de las normas que regulan la materia, el acto administrativo demandado fue expedido con todos los requisitos legales y está revestido de la presunción de legalidad.

Que para la fecha de presentación de la contestación de la demanda, y con ocasión de la orden de tutela, el accionante «[...] se encuentra prestando sus servicios en la estación de Liborina Antioquia», motivo por el cual está libre de cualquier riesgo aducido en el libelo.

1.6 Providencia apelada (ff. 244 a 253 vuelto). El Tribunal Administrativo de Antioquia (sala segunda de decisión oral), mediante sentencia proferida el 16 de marzo de 2016, negó las pretensiones de la demanda (con condena en costas), al considerar que «[d]e las pruebas relacionadas en el acervo probatorio y de la hoja de vida del demandante no se puede concluir que la entidad demandada actuó con desviación de poder, por fuera de los objetivos de la institución, con el fin de “castigar” [...], máxime si entre el 13 de septiembre de 2012 y el 19 de febrero de 2013 recibió varias felicitaciones especiales y una felicitación pública colectiva por su desempeño en su actividad» y, por ende, al ser la «[...] decisión de traslado [...] una facultad discrecional de la Policía Nacional, que elige al personal que debe ser reubicado en cualquier lugar del territorio nacional, obedeciendo únicamente al criterio del buen servicio [...]», «[...] no puede afirmarse que con el traslado [...] a los municipios de Curillo y Valparaíso, Caquetá, se le vulneraron derechos fundamentales, dado que no se acreditó la existencia de amenazas o hechos que pusieran en riesgo su vida e integridad personal [...], que configuren circunstancias excepcionales [...]».

Que, en la misma medida, tampoco «[...] se acreditó que [...] a quien reemplazó el demandante como escolta, no tuviese los conocimientos requeridos o tuviere menos conocimientos y cursos que los que adelantó [el actor] [...], para demostrar una irregularidad en las órdenes de traslado».

Por último, frente a la condena en costas, se da aplicación a lo previsto en el Artículo 188 del CPACA, en el sentido de imponerlas a la parte demandante, vencida en este proceso.

1.7 Recurso de apelación (ff. 260 a 266). El accionante, por conducto de apoderado, interpuso recurso de apelación, al estimar que las felicitaciones a que hace referencia la sentencia de primera instancia «[...] no se pueden tomar como fundamento para desvirtuar la injustificada persecución de la que ha sido objeto por parte de la Institución Policial desde finales de 2009 [...]».

Que «[...] el proceder o la conducta que ha tenido la Policía Nacional desde cuando inició el proceso disciplinario contra el uniformado actor en este asunto, fácilmente permite concluir que con relación a los traslados y centrándonos al dispuesto en el acto administrativo demandado, no obedeció al buen servicio, sino a la práctica bien sabida y conocida, de castigo por aquel presunto comportamiento de disciplina por el cual se le sometió a aquel trámite [de esa misma naturaleza] [...] del cual salió airoso [...]».

Sostiene que «[...] frente a lo evidente que resulta en este asunto, que el traslado que se dispuso a través del acto administrativo demandado, no obedeció a un fin o propósito del buen servicio, sino a otro interés abiertamente reprochable y deleznable, [...] [por lo cual] el fallo recurrido debe revocarse y en consecuencia se debe acceder a las pretensiones de la demanda, porque aún en el peor de los casos de no existir una prueba directa de la desviación de poder, la prueba indiciaria es a todas luces contundente».

Por otro lado, pide que se revoque la decisión sobre la condena en costas.

II. TRÁMITE PROCESAL

El recurso de apelación interpuesto por la demandada fue concedido mediante proveído de 21 de abril de 2016 (f. 278) y admitido por esta Corporación a través de auto de 7 de junio de 2017 (f. 285), en el que se dispuso la notificación personal al agente del Ministerio Público y a las partes por estado, en cumplimiento de los Artículos 198 (numeral 3) y 201 del CPACA.

2.1 Alegatos de conclusión. Admitida la alzada, se continuó con el trámite regular del proceso en el sentido de correr traslado a las partes y al Ministerio Público, por medio de auto de 5 de marzo de 2018 (f. 291), para que aquellas alegaran de conclusión y este conceptuara, de conformidad con lo establecido en el Artículo 247 del CPACA, oportunidad aprovechada por la accionada.

2.1.1 Parte demandada (ff. 302 a 306). Asevera que «[...] el demandante en calidad de uniformado, vinculado a la institución [...] ingreso [sic] a la Policía Nacional de manera voluntaria y personal, a sabiendas que la prestación del servicio de policía no se circunscribe a determinada jurisdicción o zona del país, toda vez que [...] el servicio de policía se brinda a todas las personas residentes en Colombia, por consiguiente en

todo el territorio Nacional, en tal sentido, los miembros uniformados activos [...] podrán ser destinados o trasladados para el cumplimiento de su misionalidad a cualquier sitio que por necesidades del servicio determine el mando Institucional».

Que «[...] frente al argumento del actor, en lo que hace referencia a que el Departamento de Caquetá es una zona de orden público y que su vida corría peligro, no acreditó dicha afirmación, pues dentro del presente asunto no desconoce esta defensa que en el territorio colombiano hay zonas de orden público alterado, sin embargo es misión de la policía nacional, [...] cubrir en su totalidad el territorio colombiano [...]», sin que pueda estar sometido al gusto o bienestar de cada uniformado.

Dice que «[...] de lo allegado al plenario podría concluirse que el actuar del hoy demandante constituye un verdadero capricho al no haber querido en su época cumplir la orden de traslado al departamento de Caquetá, valiéndose de especulaciones que a la fecha no logró acreditar, resaltando de ante mano que en la actualidad el uniformado ya se encuentra fuera de la Institución [...]», lo que ocurrió desde el 30 de marzo de 2017.

Que, en consecuencia, «[...] la única finalidad que tuvo en su momento la orden de traslado [...] fue por necesidades del servicio, cuya situación es la única que se vislumbra dentro del plenario y goza de plena legalidad dicho acto administrativo, teniendo en cuenta que el actor quien tenía la carga probaría [sic] de demostrar lo contrario no logró lo pretendido hasta esta instancia procesal».

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Conforme a la preceptiva del Artículo 150 del CPACA, esta Corporación es competente para conocer del presente litigio, en segunda instancia.

3.2 Problema jurídico. De acuerdo con el recurso de apelación, se contrae a determinar si al demandante le asiste razón jurídica o no para reclamar la ilegalidad del acto a través del cual se dispuso su traslado por incurrir en falsa motivación y desviación de poder, o si por el contrario, como lo sostiene el accionado, la decisión obedeció a razones del servicio, sin que estuvieran probados los motivos de censura expuestos en la demanda.

3.3 Marco jurídico. En punto a la resolución del problema jurídico planteado en precedencia, procede la Sala a realizar el correspondiente análisis normativo a efectos de establecer la solución jurídicamente correcta respecto del caso concreto.

En relación con el traslado del personal de oficiales, nivel ejecutivo, suboficiales y agentes de la Policía Nacional, el Decreto ley 1791 de 2000¹, en su Artículo 40, prevé:

ARTÍCULO 40. DEFINICIONES.

[...]

2. TRASLADO. Es el acto de autoridad competente por el cual se cambia de unidad o dependencia policial, con el fin de desempeñar un cargo o la prestación de un servicio.

Contra el acto administrativo que ordena el traslado no procede recurso alguno.

[...]

Reglamentación que fue desarrollada en la Resolución 4581 de 7 de septiembre de 2006², en el sentido de establecer el trámite y requisitos para un traslado, especialmente para este caso, el de solicitud propia, que para tal efecto, requiere, entre otras exigencias, (i) un tiempo determinado en la unidad; (ii) concepto del director, comandante o jefe inmediato; (iii) diligenciamiento del correspondiente formulario y (iv) gestión ante el área de recursos humanos.

En ese contexto, el *ius variandi* se trata de un concepto relativo y restringido³, definido como la facultad que tiene el empleador para modificar las condiciones de trabajo en el curso de la relación laboral, pero que no es absoluta, en la medida en que deben consultarse las condiciones particulares del trabajador, en cuanto a sus necesidades; sin embargo, dichos criterios no son aplicables, en estricto sentido, a los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional.

En lo concerniente al traslado de funcionarios de la fuerza pública, dada la naturaleza y funciones de la misma, resulta oportuno precisar que la administración tiene un mayor grado de discrecionalidad en el ejercicio del *ius variandi*. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia T-355 de 2000, puntualizó:

Teniendo en cuenta la delicada misión que se ha confiado a la Policía Nacional, es comprensible que exista un alto grado de discrecionalidad por parte de los superiores para realizar los movimientos que se consideren necesarios, máxime teniendo en cuenta la situación de inseguridad y violencia que se vive actualmente en el país, pues lo contrario equivaldría a declinar en la labor que se le ha encomendado. No puede pretenderse dar un trato similar a una persona que trabaja en una empresa del sector privado, o en una actividad pública que permita mayor flexibilidad, que al miembro del Ejército o de la Policía Nacional cuyos servicios se requieran -según las necesidades del servicio- en cierto punto del territorio, pues en estos casos está claramente comprometido el interés público.

Sin perjuicio de ello, como se anunció en precedencia, aún en el campo de la fuerza pública, las decisiones sobre traslado de personal, pese a su

amplia discrecionalidad, deben ser respetuosas de los derechos mínimos del trabajador, en virtud del cumplimiento de las siguientes situaciones: (i) el empleador debe sustentar su decisión en razones del buen servicio; (ii) el traslado debe realizarse a un cargo de la misma categoría y con funciones afines, en cuanto no implique desmejora de las condiciones laborales; y (iii) han de tenerse en cuenta las consecuencias que el cambio de sede pudiere implicar de manera grave sobre aspectos personales del servidor y su entorno familiar, en orden a evitar una intensa afectación de los derechos del núcleo familiar.

Entonces, de manera específica, en lo atañedor a la Policía Nacional, se tiene que es una institución que, de conformidad con el Artículo 216 de la Constitución Política, conforma la fuerza pública junto a las fuerzas militares, y comporta, según el precepto 218 superior, un cuerpo armado permanente de naturaleza civil organizado por la ley y a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Por ende, al tratarse la Policía Nacional de un ente de la naturaleza descrita, no hay duda que, cuando se trata de traslados, se mantiene la característica de ser un concepto relativo y restringido, por cuanto en virtud de la discrecionalidad se debe tener en cuenta la necesidad del servicio, pero también las condiciones particulares del servidor público que será sujeto del mismo, sin olvidar que siempre ha de buscarse el interés general, pues esa es la finalidad del Estado social de derecho contemplado en la Constitución Política.

3.4 Caso concreto. A continuación, procede la Sala a analizar las peculiaridades del caso objeto de juzgamiento frente al marco normativo que gobierna la materia. En ese sentido, en atención al material probatorio traído al plenario y de conformidad con los hechos constatados por esta Corporación, se destaca:

a) Según la hoja de vida del área de talento humano de la metropolitana Valle de Aburrá Medellín (ff. 104 a 106), el accionante prestó sus servicios en la Policía Nacional desde el 10 de octubre de 2003, como oficial de vigilancia, y desempeñó las funciones de: patrullero de vigilancia (en 3 ocasiones), escolta (en varias oportunidades), integrante de seguridad en instalaciones, integrante patrulla de vigilancia (más de una vez), hombre de protección y comandante, también la misma patrulla y de sección de vigilancia.

b) De manera específica, en lo concerniente al desempeño de funciones en el departamento de Caquetá, se tiene que por oficio S-2014-000040/JEFAD-ARTAH 29.25 de 22 de agosto de 2014 (f. 107), suscrito por el jefe del área de talento humano DECAQ, se informa que el actor laboró en las siguientes unidades:

Lugar	Período	Orden interna
Estación de Policía Florencia	24-03-2010 a 07-08-2011	94 de 04-04-2010
Área de protección de servicios especiales	08-08-2011 a 18-01-2012	321 de 21-08-2011
Estación de Policía Florencia	19-01-2012 a 12-09-2012	32 de 02-02-2012
Estación de Policía Curillo	13-09-2012 a 13-01-2013	261 de 17-09-2012
Estación de Policía Valparaíso	14-01-2013 a 05-03-2013	5 de 15-01-2013

De lo anterior se evidencia que el traslado acusado en la demanda, no era el primero del cual fuera objeto el accionante en el departamento de Caquetá.

c) Según orden interna 32 de 1º de febrero de 2012 (ff. 113 a 122), emitida del departamento de Policía de Caquetá, el demandante fue trasladado del área de protección y servicios especiales a la estación de policía de Florencia.

d) De conformidad con la orden interna 261 de 17 de septiembre de 2012⁴ (ff. 2 y 3), también proferida por el departamento de Policía de Caquetá, el actor fue trasladado de la estación de policía de Florencia a su homóloga en el municipio de Curillo. Este es el acto administrativo demandado.

e) Mediante orden interna 15 de 15 de enero de 2013 (ff. 109 a 112), expedida por la misma dependencia, el accionante fue traslado de la estación de policía de Curillo a su equivalente en el municipio de Valparaíso, ambas en el departamento de Caquetá.

De las pruebas relacionadas en el acápite anterior y de las demás obrantes en el expediente, se tiene que el actor ingresó a la Policía Nacional desde el 2003 en el desempeño de diversas funciones, tales como patrullero de vigilancia y escolta; no obstante, según la relación contenida en su hoja de vida, en febrero de 2010 fue trasladado de la dirección de protección y servicios especiales al departamento de policía de Caquetá, donde permaneció hasta febrero de 2013. Dentro de su labor en dicho departamento, fue traslado de la estación de Florencia a su homóloga en el municipio de Curillo, que constituye la decisión objeto de censura en este proceso.

El reclamante está en desacuerdo con ese traslado con el argumento de que no obedeció a las necesidades del servicio, sino que comprendió un castigo de la institución por una investigación disciplinaria que fue abierta en su contra y, por ende, el acto administrativo de traslado lo estima nulo parcialmente, por configurarse una falsa motivación y desviación de poder. También dice que no se tuvo en cuenta sus estudios en seguridad y protección para mantenerlo en la dirección de protección de la Policía Nacional.

Sobre las censuras alegadas, sea lo primero advertir que de conformidad con lo preceptuado en el Artículo 167 del Código General del Proceso (CGP), «*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*» y, en ese sentido, si alguien considera que un acto administrativo está viciado de nulidad y acude a esta jurisdicción en ejercicio de alguno de los medios de control previstos en el CPACA, debe desvirtuar la presunción de legalidad que ampara esa decisión, junto con las pruebas a que haya lugar para efectos de acreditar sus cargos.

En el presente asunto, se tiene que, como ya se anunció, la parte actora alega falsa motivación y desviación de poder con la expedición del acto acusado, concernientes, en su orden, a que la decisión se emitió con fundamento en situaciones que no corresponden a la realidad y lejos del fin propio de la función, en virtud de la cual se emitió.

Al respecto, se advierte que uno de los argumentos del accionante, es que el traslado obedeció a un castigo por una investigación disciplinaria que se abrió en su contra, pero en el presente proceso siquiera aportó prueba alguna o acreditó la existencia de dicha investigación, por lo que ese sustento se cae por su propio peso, al no haber sido probado en el cartulario.

Ahora, lo que dice en relación con los estudios en seguridad realizados por el demandante, conforme a los cuales cree que tenía derecho a mantenerse en la dirección de protección y servicios especiales, a la que perteneció del 15 de junio de 2007 al 22 de enero de 2009 y del 8 de septiembre de 2009 al 31 de enero de 2010⁵, la Sala observa que en el oficio 2868 DIPRO – GUTAH de 19 de mayo de 2010⁶, la responsable del proceso desarrollo humano de aquella dirección indicó que esa dependencia «[...] *alineada con las políticas Institucionales que tratan sobre una efectiva [a]dministración del [t]alento [h]umano, a través de la ubicación laboral de acuerdo a los perfiles y competencias que requiere el servicio [p]olicial, presentó al Departamento de Policía Caquetá [...] al señor [p]atrullero JAMES ESCOBAR PÉREZ, quien no contaba con la capacitación ni el conocimiento en [p]rotección necesarias [sic] para el aporte y logro de los objetivos de la Unidad, en reemplazo del mencionado, el mando Institucional envió al señor Patrullero [...] quien ha sido preparado por parte de la Policía Nacional en [t]écnicas de [s]eguridad y [p]rotección a personas y reúne las condiciones necesarias que permiten un óptimo desempeño laboral*».

El contenido de la anterior comunicación lleva a esta Corporación a que, contrario a lo interpretado por la parte actora, se tenga como satisfecho el requisito concerniente a la necesidad del servicio para efectos de su traslado desde la dirección de protección y servicios especiales al departamento de policía Caquetá, en la medida en que no se probó que las razones expuestas en el referido oficio no correspondieran a la realidad o se hubiese adoptado una decisión con desviación de poder, por cuanto el hecho de que él tuviera un estudio en «*seguridad y protección a dignatarios*», según la certificación obrante en el folio 6 del plenario, no generaba algún tipo de estabilidad o restricción de traslado de esa unidad, así como tampoco se demostró que la persona que cubrió la vacante no tuviera las calidades y la idoneidad para desempeñar la aludida función.

Ahora bien, el apelante expone la existencia de suficientes indicios que conducen a la nulidad, a lo que esta Sala precisa que la función administrativa es una de las prerrogativas que tiene el Estado para definir situaciones jurídicas de contenido general o particular, que se expresa a través de actos administrativos, los que se presumen legales desde que nacen al ordenamiento jurídico, con lo cual, para lograr su declaratoria de nulidad, se requiere precisamente desvirtuar esa presunción, lo que no puede ni es dable hacerse con base en meros indicios, conjeturas o sospechas, sino que se requiere la configuración de la prueba suficiente que lleve al convencimiento de que esa decisión jamás debió surgir al mundo jurídico.

En el presente asunto se tiene que los denominados indicios por la parte actora, tan solo se trata de meras conjeturas con las cuales pretende lograr de esta jurisdicción una declaratoria de nulidad, que carece de respaldo probatorio y fáctico, por cuanto son interpretaciones sesgadas y parciales frente a lo acontecido.

En ese sentido, sin lugar a dudas, se colige que no existe prueba de la configuración de los vicios de nulidad expuestos en la demanda y, por tanto, el acto administrativo demandado se mantiene incólume.

Al margen de lo anterior, cabe anotar que en el proceso se mencionó, desde la etapa de alegatos de conclusión en primera instancia, que la vida del demandante se encontraba en riesgo debido a su trabajo en la institución, y que había sido víctima de varios atentados, para lo cual fueron aportadas fotos e incluso un informe por él mismo suscrito.

Sobre este particular, se aclara que dentro del proceso no se probó que efectivamente esas acciones delictivas tuvieran como único destinatario específico al accionante o se tratara de las actuaciones propias de grupos al margen de la ley, por lo que, en principio, no es dable determinar si existía un riesgo que requiriera acciones inmediatas por parte de la Policía Nacional, ello sin perjuicio de que la profesión escogida por el demandante como miembro de la fuerza pública implicaba asumir ese tipo de variables en cuanto a su seguridad.

Sin perjuicio de lo anterior, la apoderada de la parte demandada en los alegatos de conclusión en segunda instancia, informó que desde el 30 de marzo de 2017, el reclamante ya no pertenece a la Policía Nacional, circunstancia que lleva a que, frente al eventual riesgo de su vida, no deba hacerse ningún pronunciamiento adicional por parte de esta Corporación, por cuanto para la expedición de esta providencia está fuera de la institución.

Por otra parte, en lo relacionado con la solicitud de la demandante en su recurso de apelación de revocar la condena en costas y agencias en derecho impuestas en la sentencia de primera instancia, la Sala estima que el *a quo* aplicó de manera restrictiva lo dispuesto en el Artículo 392 del CPC, hoy 365⁷ del CGP, por remisión expresa del Artículo 188⁸ del CPACA, a la parte vencida, pues no estudió aspectos como la temeridad o mala fe en la que esta pudo incurrir, sino que adoptó esa decisión con el único fundamento de que la norma en mención preceptuaba de manera

inexorable la imposición de tal condena.

En este sentido, se pronunció esta Corporación en sentencia de 1.º de diciembre de 2016º así:

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

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

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

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

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

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

Por lo tanto, esta Sala considera que la referida normativa deja a disposición del juez la procedencia o no de la condena en costas, puesto que para ello debe examinar la actuación procesal de la parte vencida y comprobar su causación y no el simple hecho de que las results del proceso le fueron desfavorables a sus intereses, pues dicha imposición surge después de tener certeza de que la conducta desplegada por aquella comporta temeridad o mala fe, actuación que, se reitera, no desplegó el *a quo*, por lo que, al no predicarse tal proceder de la parte demandante, no se impondrá condena en costas.

Con fundamento en los elementos de juicio allegados al expediente y apreciados en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin más disquisiciones sobre el particular, la Sala confirmará parcialmente la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda, toda vez que no se desvirtuó la presunción de legalidad del acto acusado, y revocará la condena en costas, que incluye las agencias en derecho, impuesta a la parte demandante.

Por último, comoquiera que quien se halla habilitado legalmente para ello confirió poder en nombre de la accionada, se reconocerá personería a la profesional del derecho destinataria de aquel (f. 296).

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

FALLA:

1.º Confírmase parcialmente la sentencia proferida el 16 de marzo de 2016 por el Tribunal Administrativo de Antioquia (sala segunda de decisión oral), que negó las súplicas de la demanda incoada por el señor James Escobar Pérez contra la Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

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

3.º Reconócese personería a la abogada Ángela Patricia Rodríguez Sanabria, identificada con cédula de ciudadanía 1.087.995.837 y tarjeta profesional 213.513 del Consejo Superior de la Judicatura, para actuar en representación de la parte demandada, en los términos del poder que obra en el folio 296 del expediente.

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

Notifíquese y cúmplase,

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

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Impedido

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. «Por el cual se modifican las normas de carrera del Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional».
2. «Por la cual se establece el sistema de ubicación laboral para la Policía Nacional»
3. Corte Constitucional, sentencia T-355 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández.
4. Se advierte que este acto administrativo fue aportado de manera incompleta; no obstante, ninguna de las partes puso en discusión o duda el traslado del actor desde la estación de Policía de Florencia a su homóloga en Curillo, ambas del departamento del Caquetá.
5. Según información contenida en la hoja de servicios (ff. 104 a 106).
6. F. 7
7. «En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:
 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.
[...].».
8. «Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».
9. Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, expediente 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014), C. P. Carmelo Perdomo Cuéter, actor: Ramiro Antonio Barreto Rojas, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:29:30