



## Sentencia 00544 de 2018 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., diez (10) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Expediente: 11001032500020110054400 (2116-11)

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho

Demandante: Fabio Zárate Rueda

Demandado: Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional

Temas: Sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad

Actuación: Sentencia (única instancia)

Agotado el trámite procesal de instancia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala se ocupa de dictar sentencia de mérito dentro del proceso del epígrafe.

### I. ANTECEDENTES

1.1 La acción (ff. 262 a 374 c. 1)<sup>1</sup> El señor Fabio Zárate Rueda, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), demanda a la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional, para que se acojan las pretensiones que a continuación se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declaren nulos, en lo pertinente al actor, i) el acto administrativo de única instancia expedido el 15 de abril de 2005 por el procurador general de la nación, a través del cual lo sancionó con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 5 años; ii) la decisión de 17 de mayo de 2006, con la que el mismo funcionario confirmó la anterior; y ii) el Decreto 3 831 de 2 de noviembre de 2006, por medio del cual el Gobierno Nacional ejecutó la sanción (ff. 150 a 151).

A título de restablecimiento del derecho, pide que se ordene su reintegro a la Policía Nacional, sin solución de continuidad, a un cargo de superior categoría al que desempeñaba al momento del retiro, en el grado y antigüedad que tengan sus compañeros de curso que estén en servicio activo en la fecha que se ordene la medida, con los ascensos que haya tenido derecho y la precedencia en el mismo escalafón; que se condene a las accionadas a pagarle los salarios y prestaciones dejadas de percibir, en igualdad de condiciones a las de un coronel o brigadier general de la Policía Nacional; se ordene a la Procuraduría General de la Nación -división de registro y control-, cancelar la anotación disciplinaria efectuada con ocasión de los actos demandados; se condene a las demandadas a la reparación del daño moral causado por la sanción impuesta, equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago efectivo de la sentencia; que no se ordene descontarle las sumas de dinero que hubiere recibido por concepto de otras relaciones laborales con entidades del Estado o por asignación de retiro o pensión, y se dé cumplimiento a las sentencia en los términos de los artículos 176 a 178 del CCA.

1.3 Hechos. Relata el actor que la actuación administrativa se inició con ocasión de una publicación que apareció en el diario El Tiempo los días 9 a 11 de mayo de 2002, sobre el retiro de varios oficiales de Policía Nacional por presunto manejo irregular de dineros provenientes del gobierno de los Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico.

Asevera que desde el inicio de la actuación disciplinaria se le violaron los derechos al debido proceso, defensa, contradicción, igualdad y a la doble instancia, porque no se valoraron detenidamente las pruebas y las funciones que como jefe logístico debía cumplir; se desconoció la manera de administrar de los dineros de la *sección de asuntos narcóticos* (NAS), respecto de los cuales no tenía funciones de manejo, sin embargo, se le equipararon a las *director de antinarcóticos* y le asignaron otras, como si todos los servidores cumplieran las mismas; se ignoró

que cada uno tenía unas específicas (ff. 266 a 268).

1.3.1 Síntesis de las circunstancias que motivaron la investigación disciplinaria y la sanción. El demandante, mayor de la Policía Nacional, fue investigado y sancionado en 2006 con destitución e inhabilidad general de 5 años por la Procuraduría General de la Nación, en única instancia, por el manejo irregular en 2001 a 2002 de recursos económicos que el gobierno de los Estados Unidos de América entregó a Colombia a través del convenio bilateral suscrito para la lucha antidrogas, conocido como NAS (Sección de Asuntos Narcóticos), mientras desempeñó el cargo de jefe del área de apoyo y servicios (ARSEA) y otros, de la dirección de antinarcóticos (DIRAN).

El señor Fabio Zárate Rueda es pensionado por la institución, según aparece consignado en la página 21 de la providencia de 29 de abril de 2011, a través de la cual el Fiscal 13 Delegado de Fiscalía General de la Nación declaró precluida la investigación penal contra el actor, adelantada a partir de los mismos hechos que dieron lugar a la actuación disciplinaria.

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. El demandante considera que los actos acusados son violatorios de los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 16, 21, 25, 29, 53, 121, 122, 124, 189 (numeral 11), 209 y 218 de la Constitución Política; 4, 5, 6, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y «demás disposiciones» del Decreto 1798 de 2000; 4, 5, 6, 8, 9, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 129, 141, 142, 162 (numerales 1 y 2), 165, incisos 2° y 3°, y 170 (numerales 4, 5, 6, 8 y 9) de la Ley 734 de 2002, «[l]o mismo que las normas procedimentales [ . . . ] [ya] que se presentaron nulidades procesales que debieron decretarse por parte del ente investigador»; 13(inciso 4°) de la Ley 80 de 1993, y 84 del CCA (ff. 268 a 269).

En procura de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos acusados, presenta los siguientes cargos:

1.4.1 Violación al debido proceso. Se configura por que se le aplicaron normas sustantivas de las Leyes 200 de 1995 y 734 de 2002 (CDU); haber desconocido que las disposiciones aplicables a los miembros la fuerza pública son las contempladas en sus propios estatutos.

Que las supuestas irregularidades se presentaron cuando se desempeñaba como *jefe del área de servicios y apoyo de la dirección de sanidad* y como *jefe del grupo logístico*; la norma aplicable era el Decreto 1798 de 2000 y no el Decreto 25 84 de 1993, el cual para la época de los hechos había sido derogado por el primero.

Indica que se infringieron los principios de legalidad y tipicidad, pues, como lo sostiene, entre otras, la sentencia C- 712 de 2001, a los miembros de la fuerza pública se les debe aplicar «*las normas sustantivas (faltas y sanciones)*» contenidas en los regímenes especiales, que para este caso lo son el Decreto 1798 de 2000, y la Ley 734 de 2002 (en lo procedimental), y no Ley 200 de 1995 (en lo sustantivo), porque estaba derogada.

1.4.2 Violación del debido proceso por formulación *anfíbológica* de los cargos e imprecisión de las normas en que se fundamentan; irregularidades sustanciales por infracción de las formas propias del juicio (f. 286). Expresa que el pliego de cargos, que «*inicia con el número 10*», no reúne los requisitos del artículo 163 de la Ley 734 de 2002, por cuanto es «*antitécnico [e] injurídico (sic)*», presentar acusaciones globales sin un cargo concreto; no se especificaron los órdenes de pago ni los comprobantes de egreso respecto de los cuales se predica la conducta reprochada; de esta manera se atentó gravemente contra los artículos 162 y 163 del CDU; que se hizo una mezcla confusa de normas.

Que no se distingue si los reproches se le imputan como jefe de servicios y apoyo o como jefe logístico, o en los dos empleos; tampoco se determina respecto de las acusaciones a cuál corresponde cada una.

No se indicaron, ni se demostraron, en lo atinente al manejo de los recursos NAS, los deberes, obligaciones y compromisos omitidos, ni la función que le correspondía frente a cada una de las inculpaciones; el cargo o reproche «*[...] fue generalizado y no se determinó tiempo, modo y lugar de las supuestas irregularidades más aun cuando yo desempeñé dos cargos en el lapso investigado, sin poder establecer a ciencia cierta por cuál de ellos se me sanciona y por qué hechos, cuando en uno y otro tenían funciones diferentes frente a los recursos NAS [...] siendo evidente que no existió ese análisis de pruebas[...]*» (f. 298).

Afirma que, tanto en los cargos como en el acto disciplinario, la Procuraduría tomó en cuenta los testimonios de los señores José Laureano Monsalve Abril, Mauricio Jurado Rodríguez, Hermeregildo Antonio Guerra Jiménez, Adrea (sic) Chapal Córdoba y Édgar Guillermo Bejarano Chávez, como sustento de las irregularidades presentadas por el jefe logístico, sin que ninguno de ellos involucrara al demandante o hiciera cargos en su contra, ni referencia a que haya intervenido en la actuación investigada, de modo que estas pruebas no representan ni siquiera un indicio en su contra. Que las normas en que se fundamentó la sanción «*no se me aplican como JEFE LOGÍSTICO DE LA DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS*» (f. 301).

Anota que si lo expuesto se predica del pliego de reproches, con más razón del fallo de única instancia, en el que se le sancionó en su condición de jefe logístico del área de servicio y apoyo de la dirección antinarcóticos, pese a que era jefe del área de servicios y apoyo, como lo refiere el pliego de cargos al citar indistintamente a «*Los disciplinados mencionados como Jefes sucesivos del Área de Servicios y Apoyo (ARSEA) [...]*».

Considera que las normas citadas en la *graduación y dosificación de la sanción* no se le aplican (como jefe logístico de la dirección antinarcóticos), en especial las que conllevan violación al régimen de contratación, por cuanto el inciso 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 determina que tratándose de dineros provenientes de gobiernos extranjeros recibidos para asistencia o ayuda internacional, se podrán aplicar los procedimientos que ellos establezcan, afirmación que tiene respaldo en la sentencia C-249 de 2004 de la Corte Constitucional. Tal es el caso de los recursos provenientes del Convenio NAS.

Que lo expuesto es concordante con lo regulado en el apéndice 1 del «*[...] anexo al acuerdo general para asistencia económica, técnica y a fin (sic) entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Colombia, firmado el 14 de marzo de 2001*», cuando en el capítulo IV sobre responsabilidades de aquel, en el numeral 2 la letra A se consignó que los fondos de apoyo operacional «*legajos*», que es

lo que recibe la Policía Nacional con dineros de ese país serán manejados «DE ACUERDO CON LOS PROCEDIMIENTOS APROBADOS POR LA SECCIÓN ASUNTO NARCÓTICOS».

Asegura que, en el concepto emitido el 7 de abril de 2000, el director general del presupuesto nacional señaló que los recursos provenientes del Convenio NAS son recursos no presupuestales, que por disposición supra legal y con fundamento en el inciso 4 del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 están supeditados y acogidos a los procedimientos de los organismos de cooperación. Que esto significa que dichos recursos se manejaban y ejecutaban de acuerdo con el manual de nuevos procedimientos financieros y logísticos que establece responsabilidades a cargo del jefe de área de servicios y apoyo, pero nunca del jefe de grupo logístico de la dirección antinarcóticos, quien tenía funciones relacionadas de manera directa con los recursos y bienes de la Policía Nacional y no del NAS, según la Resolución 2029 de 1998, y no le asignaron funciones de ordenador del gasto; por tanto, no era posible que le dedujeran responsabilidad, en vista de que no tenía nada que ver con la ejecución de estos recursos.

Afirma que en la decisión de única instancia - acápite de *graduación y dosificación de la sanción*-, sobre la normativa presuntamente infringida, no se hizo el análisis y valoración jurídica que exige el artículo 170 de la Ley 734 de 2002; no se indicó el verbo rector que determinara la conducta violatoria de cada una de las disposiciones invocadas, ni a qué título, lo que genera confusión.

1.4.3 Existencia de irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso y violación del derecho de defensa del investigado, al *rechazar* las pruebas solicitadas. Que se configuró al negarle la entidad el testimonio de los generales de la Policía citados en el «memorial de pruebas», y la visita a los archivos de la DIRAN correspondientes a los diez últimos años, elementos de convicción con los que pretendía acreditar que los gastos, procedimientos y normas aplicables en la ejecución del convenio obedecían a una interpretación bilateral histórica del mismo, para demostrar que todas las acciones y omisiones que se imputan como faltas cometidas en calidad de jefe logístico y jefe del área de servicios y apoyo, se surtieron con la convicción errada e invencible de que no constituían falta disciplinaria, pues la citada interpretación se venía haciendo desde hacía 10 años. Eran los únicos medios para demostrar la exclusión de responsabilidad.

Que con este proceder se infringió el artículo 129 del CDU, en virtud de que la autoridad disciplinaria se abstuvo de investigar con igual rigor los hechos y circunstancias que permitían probar una eximente de responsabilidad.

1.4.4 Violación del derecho a la igualdad. Se infringió por cuanto solo a él se le aplicó el incumplimiento de deberes funcionales constitucionales, que por demás no le correspondían, en tanto que a otros servidores que tenían un manejo directo de los recursos provenientes del Convenio NAS, como el teniente coronel Francisco Patiño Fonseca, quien se desempeñaba como jefe del área de servicios y apoyo, fue exonerado por la Procuraduría ante las mismas supuestas irregularidades; lo propio ocurrió al desatar el recurso de reposición, casi bajo los mismos supuestos, con el mayor Juan Carlos Valderrama Plazas, a quien se le aceptó el argumento de que las solicitudes hechas eran en cumplimiento de órdenes superiores y para el buen funcionamiento de su oficina, pero los demás jefes logísticos, como en su caso, se le exigió que debía conocer y saber lo que se iba a comprar con recursos NAS. Por estas razones estima que se le aplicó la ley en forma desigual.

1.4.5 Violación del artículo 31 de la Constitución Política; derecho a la doble instancia. Manifiesta que de manera extraña se rompió la conexidad procesal; el procedimiento a seguir era no limitarse a la aplicación del numeral 23 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, en concordancia con el artículo 81 de la Ley 734 de 2002, sino acudir al principio de la integración normativa consagrado en el artículo 21 *ibidem*, pues el evento no está previsto en el CDU y, en consecuencia, se debió recurrir al artículo 92 del Código de Procedimiento Penal.

Que solo el general Socha Salamanca, como servidor de mayor jerarquía, tenía fuero legal y por disposición normativa debía ser juzgado en única instancia por el procurador general, pero, no por ello a los demás disciplinados, como el actor se les debía dar el mismo tratamiento de aforados para desconocerles el principio de la doble instancia. Por consiguiente, se configuran las causales de nulidad previstas en el artículo 143 del CDU.

1.4.6 Violación del artículo 6 de la Constitución Política. Señala que las normas que regulaban la ejecución y el manejo de los recursos provenientes del Gobierno de los Estados Unidos, a través del Gobierno Nacional, era el *manual de procedimientos financieros y logísticos*, que no establece funciones ni responsabilidades para el grupo logística de la dirección antinarcóticos; únicamente le asignaba funciones al jefe administrativo o jefe del área de servicios y apoyo de esa dirección. No obstante, la Procuraduría, en forma ilegal y arbitraria, dice, le asignó unas globales y conjuntas, como si fuera director de antinarcóticos, llevándolo casi a la misma categoría.

1.4.7 Falsa motivación de los cargos, respecto de la imputación jurídica de la falta consagrada en el artículo 37, numeral 10, del Decreto 1798 de 2000. Inexistencia de la obligación de cumplir normas contables nacionales. Sostiene que a pesar de la aparente claridad con la que se construyó la imputación jurídica, es evidente que en el rubro 18 de la sección 4 del *manual de procedimientos administrativos y financieros de la Policía Antinarcóticos* -elaborado en conjunto con la Embajada Americana respecto del Convenio NAS-, no se hace mención a que se debían cumplir normas contables colombianas, excepción hecha del manejo de la chequera y, en esa medida, no puede extenderse su aplicación de manera genérica a cualquier ejecución presupuestal proveniente de un convenio de cooperación internacional, como el que nos ocupa.

Que el jefe del Ministerio Público incurrió en falsa motivación de los actos acusados al sostener que el demandante violó el régimen fiscal colombiano por incumplimiento de las normas contables y de presupuesto vigentes en el país, cuando lo cierto es que los recursos del convenio NAS no se podían ejecutar conforme a las provisiones presupuestales que dice la autoridad disciplinaria, por las razones consagradas el artículo 13 (inciso 4).de la Ley 80 de 1993 y en la sentencia C-241 de 2004, por la Corte Constitucional.

1.4.8 Violación de los principios de tipicidad, legalidad y debido proceso en la configuración de falta atribuida al demandante por incremento patrimonial injustificado, indebido o ilícito. La sustenta en que fue sancionado por la posible comisión de la falta gravísima descrita en el numeral 4 del artículo 25 de la Ley 200 de 1995, codificación que no le era aplicable en razón a que había perdido vigencia; además, como los hechos

ocurrieron entre el 21 de junio de 2001 y el 6 de mayo de 2002, operó la prescripción, de acuerdo con los artículos 34 de la Ley 200 de 1995 y 30 de la Ley 734 de 2002, sin embargo, el procurador general de la nación omitió declararla, pese a que era su deber. Que se le aplicaron las dos legislaciones citadas, las cuales regulan de manera diferente la falta en cuestión, pues, mientras el numeral 4 del artículo 25 de la Ley 200 de 1995 no exigía expresamente que el incremento patrimonial fuera *ilícito*, el numeral 3 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 dispone que ese incremento sea «*injustificadamente*», y además incluye «[...] *permitir o tolerar que otro lo haga*».

Acota que el incremento patrimonial lo debió demostrar la Procuraduría General de la Nación mediante la comparación de patrimonios y el establecimiento de diferencias desproporcionadas, y no reducir la actividad probatoria a simples conjeturas para sancionarlo con fundamento en responsabilidad objetiva. No se indagó nada sobre tal aumento; tampoco se demostró que el coronel Bejarano Chávez o el mayor Sandoval, terceros que se citan como beneficiarios de enriquecimiento, hayan incrementado su patrimonio.

1.4.9 Falsa motivación por errónea interpretación de las normas en que debía fundarse la decisión administrativa de «*primera*» instancia. Argumenta que, de acuerdo con el auto 102 dictado por la Contraloría General de la República, dentro de la investigación de responsabilidad fiscal 514, por el manejo de los dineros NAS, con el que la dirección de investigaciones fiscales decretó la cesación de la acción fiscal en su contra, los dineros del convenio NAS no son públicos y nunca fueron manejados directamente por la Policía Nacional -dirección antinarcóticos en sus diferentes áreas-, sino por la Embajada de los Estados Unidos, sin ninguna injerencia de funcionarios colombianos, en consecuencia, esos recursos no son sujetos de control fiscal por parte de aquella entidad oficial, así, al no existir menoscabo del patrimonio público ni responsabilidad fiscal, la Contraloría archivó la actuación en su contra. Que esta circunstancia fue erróneamente apreciada por la Procuraduría en su afán de sancionarlo, con desconocimiento, además, de los conceptos de los funcionarios de la embajada americana donde informan que ellos directamente manejaban, contabilizaban y ejecutaban los recursos del convenio; y el emitido por el director general de presupuesto del Ministerio de Hacienda en oficio de 7 de abril de 2000 dirigido al teniente coronel Luis Eduardo Herrera Ruiz, según el cual los recursos del convenio NAS *no son presupuestales*.

1.4.10 Existencia de irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso al valorar en forma sesgada e imparcial los documentos que se llevaban en la dirección de antinarcóticos. Afirma el actor en la adición de la demanda (ff. 659 a 663), que la Procuraduría, frente a la valoración de las pruebas y documentos existentes, ubicó a los funcionarios investigados (jefes de área de servicio y apoyó, y a los logísticos) bajo una misma línea de poder y decisión, como si todos realizaran las mismas funciones y actividades, y desconoció las que cada uno realizaba.

Agrega el demandante que por los mismos hechos que motivaron la actuación disciplinaria fue investigado penalmente por la Fiscalía 13 Delegada, unidad nacional anticorrupción, la cual dictó resolución de preclusión a su favor el 29 de abril de 2011, en la que, después de un extenso análisis probatorio, estableció que su comportamiento «*fue ordenado, austero con los recursos entregados por el gobierno de los E.U.A.*», y «*no se detectó aprovechamiento de recursos del Convenio para sí o para un tercero, por lo tanto no (sic) su actuar no resiste análisis jurídico alguno [...]*» (f. 665).

Asegura que lo anterior fue desconocido por la autoridad disciplinaria, a través de un alcance errado de la ley, bajo una interpretación superflua y acomodada de las pruebas para adecuarlas a su interés de sancionar a servidores del área de servicios y apoyo de la dirección antinarcóticos, sin importar las garantías constitucionales y legales del debido proceso, ni las mismas que regían el convenio, más aún, con desconocimiento de los conceptos emitidos por los funcionarios de la embajada americana, que dan cuenta de que ellos eran los que manejaban, contabilizaban y ejecutaban los recursos.

## 1.5 Contestación de la demanda.

1.5.1 La Policía Nacional (ff. 713 a 712). El apoderado de la entidad invoca la presunción de legalidad de los actos demandados y que se respetó el debido proceso.

Opuso como excepciones: i) de *falta de legitimación en la causa por pasiva*; y ii) de *cosa juzgada*, porque contra la sanción disciplinaria no procedía ningún recurso y, además, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo no es una tercera instancia para dirimir controversias sobre el mismo asunto.

1.5.2 La Procuraduría General de la Nación (ff. 669 a 688 y 718 a 731). Aduce el defensor que no se desvirtuó la presunción de legalidad y acierto de los actos acusados. Solicita que se nieguen las súplicas por las siguientes razones:

i) Ausencia de violación del debido proceso ante el tránsito de normas. La cita de varias de ellas en el pliego de cargos obedeció a que las conductas imputadas tuvieron ocurrencia en vigencia de diferentes disposiciones, que si bien fueron modificadas, su contenido se reprodujo en el nuevo precepto, bajo el fenómeno de subrogación y no por derogación, hecho que no afectó el debido proceso.

ii) No se configuró formulación antitécnica e «*injurídica*» de los cargos. Que el actor no sabe si estos se le formularon como *jefe de área de servicios y de apoyo* o como *jefe logístico*, sin embargo, él mismo reconoce que la sanción se produjo como *jefe de logística de la dirección antinarcóticos* de la Policía Nacional. Por tanto, mal puede decir que no sabe en qué empleo se le atribuyó la conducta y pese a que afirma que las funciones no correspondían a su grupo, participó en los procesos cuestionados, sin que exista evidencia de haberse opuesto a continuar el trámite.

No es aceptable que existiera motivación anfibológica de los cargos, en virtud de que el accionante en sus descargos se refirió a todas y cada una de las situaciones imputadas en su contra. Recuerda que el pliego de acusaciones contiene dos partes: una teórica general, de aspectos relacionados con la conducta de los implicados, y otra específica, que detalla cada uno de los comportamientos imputados al demandante. De modo que la mencionada pieza debe examinarse de manera integral (ff. 397 y 398).

iii) Que se configuró la caducidad de la acción impetrada, por cuanto el accionante fue notificado de la última decisión administrativa el 28 de mayo de 2006 y presentó la demanda el 23 de octubre del mismo año, es decir, después de transcurridos los cuatro (4) meses previstos por el artículo 136 (numeral 2) del CCA.

iv) Si al demandante se le precluyó la investigación penal por parte de la Fiscalía General del Nación sobre estos mismos hechos, no significa que en sede disciplinaria la decisión deba ser semejante o simétrica con aquella, y tampoco hay cosa juzgada.

v) No se hace referencia concreta a cuáles pruebas no se valoraron, o lo fueron inadecuadamente, o se hizo en forma contraevidente.

1.6 Período probatorio. Mediante proveído de 22 de noviembre de 2012 (ff. 733 a 738), se abrió el proceso a pruebas, se tuvieron en cuenta los documentos allegados por las partes con la demanda y su contestación y se decretaron otras de las solicitadas.

Con memorial visible en los folios 752 a 759, el demandante aportó fotocopia de: i) la sentencia de 23 de febrero de 2012 de la sección segunda de esta Corporación, dentro del radicado 250000232500020021033001, a través de la cual anuló la Resolución 504 de 15 de mayo de 2002, proferida por el presidente de la República, con la que se había ordenado el retiro del servicio del actor por voluntad del Gobierno Nacional; ii) la providencia de 29 de abril de 2011 mediante la que el Fiscal 13 Delegado, de la unidad nacional anticorrupción, precluyó la investigación penal contra el actor por los delitos de *peculado por apropiación a favor de terceros y falsedad ideológica en documento público*, adelantada a partir de los mismos hechos que originaron a la actuación disciplinaria materia del presente proceso.

A través de auto de 9 de noviembre de 2016, el magistrado sustanciador, al advertir que se omitió hacer pronunciamiento sobre los anteriores documentos, declaró la nulidad de lo actuado a partir del auto de 8 de julio de 2014, con el que se corrió traslado a las partes para alegaciones finales, ordenó tenerlos como prueba (f. 988 y vuelto).

1.7 Alegatos de conclusión (f. 988). Con proveído de 9 de noviembre de 2016, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y recibir concepto del Ministerio Público.

1.7.1 De la Policía Nacional (ff. 997 a 1000). Reitera en sus alegaciones lo dicho en las diferentes actuaciones procesales de defensa, e insiste en la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva*, toda vez que la institución no tuvo injerencia en el trámite disciplinario adelantado por la Procuraduría General de la Nación contra el actor.

1.7.2 La parte demandante (ff. 1001 a 1123). Transcribe lo que expuso en la demanda y su adición; que se tengan en cuenta las decisiones de carácter penal y fiscal, en las que por los mismos hechos fue exonerado de responsabilidad. Acota que en la investigación adelantada por la Contraloría General de la República, se determinó que los hechos denunciados no constituyen daño al patrimonio colombiano, en cuanto los dineros del Convenio NAS fueron manejados directamente por la Embajada de los Estados Unidos (ff. 809 a 929 c. 1).

Cuestiona que con las mismas pruebas, dos organismos de control del Estado (Contraloría y Fiscalía) no encontraran responsabilidad en su contra y que lo que existió fue un manejo ordenado y austero de los recursos, en tanto que para la Procuraduría, con los mismos elementos de juicio no haya individualizado realmente el actuar de cada funcionario, y así terminó por sancionarlo de manera injusta y desproporcionada como *jefe del grupo logístico*, pese a que los cargos le fueron atribuidos como *jefe del área de servicios y apoyo de la dirección administrativa*, en ejercicio de funciones propias de este.

Manifiesta que se ignoró el principio del *«in dubio pro disciplinado»*, toda vez que el artículo 142 de la Ley 734 de 2002 exige certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad para sancionar, como también lo ordenan los artículos 54 del Decreto 2584 de 1993 y 154 del Decreto 1798 de 2000 y no conjeturas o suposiciones, como ocurrió en su caso.

1.7.3 La Procuraduría General de la Nación (ff. 1124 a 1133). Señala que conforme a los criterios fijados por la sala plena de esta Corporación en la sentencia de 11 de diciembre de 2012<sup>2</sup>, en el examen de legalidad de los actos sancionatorios de carácter disciplinario no se realiza un juicio de corrección sino de validez; que el actor pretende la aplicación del concepto «codependiente», propio del derecho penal, cuando el derecho disciplinario tiene su propia autonomía.

Considera que es improcedente el restablecimiento del derecho, es decir el reintegro al cargo del actor, por cuanto antes de que quedara en firme la sanción disciplinaria (el 21 de junio de 2006), ya había sido retirado del servicio el 28 de mayo de 2002 por voluntad del Gobierno Nacional.

Por lo demás, refrenda lo expresado en la contestación de la demanda y de su adición, y añade que la legalidad de los actos acusados fue examinada por esta subsección en la sentencia dictada dentro del proceso 11001-03-25-000-2011-00156-00, que los mantuvo incólumes.

1.8 El Ministerio Público (ff. 1134 a 1154). La procuradora segunda delegada ante esta Corporación expresa que tiene vocación de prosperidad la excepción de *falta de legitimación por pasiva* planteada por la Policía Nacional, por cuanto el acto de ejecución de la sanción es de trámite.

En lo demás, conceptúa que se deben negar las pretensiones de la demanda, por los siguientes motivos:

-Sobre la competencia del procurador general de la nación, estima que a él le correspondía resolver el caso del actor, en virtud de que se investigó disciplinariamente a varios servidores públicos respecto de hechos conexos, en los que resultó involucrado un oficial de alto rango, cuyo juzgamiento está atribuido al jefe del órgano de control, conforme a los artículos 7 (numeral 23) del Decreto 262 de 2000 y 81 del Código

Disciplinario Único (CDU), sin que se violara el artículo 31 superior, porque si bien se establece el principio de la doble instancia, por excepción puede ser de única.

-En cuanto a las normas citadas en el pliego de cargos, anota que el acto administrativo demandado fue claro en señalar que, según el artículo 223 de la Ley 734 de 2002 (vigente desde el 5 de mayo siguiente), el trámite de la investigación debía surtir conforme a esta y no a la Ley 200 de 1995, porque la actuación no estaba en etapa de juzgamiento; además, la Procuraduría no varió la normativa que le citó como infringida, ni la calificación de la falta, pues desde el pliego acusatorio la definió como gravísima, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 200, y la sanción de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de cinco (5) años se impuso en el marco de esta última.

Que los hechos investigados ocurrieron entre el 21 de junio y el 6 de mayo de 2002, y varias de las conductas correspondían a la legislación anterior, de ahí que se le citaran disposiciones de los dos cuerpos normativos, esto es, de la Ley 200 de 1995 y de la 734 de 2002.

- Se demostró la responsabilidad del demandante; la sanción fue proporcional. El ente investigador encontró, con fundamento en las resoluciones que reglamentan el manejo de fondos rotatorios o cajas menores para gastos operacionales: i) falta de justificación de la solicitud y del destino del servicio de compra, en que el prevaleció el manejo de avances en efectivo que superaron la suma de \$ 1.500.000 (sic); i) ausencia de legalización de los gastos de viáticos y viajes en el territorio nacional dentro de los cinco días siguientes; iii) fraccionamiento de compras de un mismo elemento, para sobrepasar el límite de los US 2.500; desembolso de dineros del convenio NAS y otras conductas.

- En cuanto a la *tipicidad*, manifiesta que hay que aceptar el reparo del demandante, en el sentido de que en las decisiones sancionatorias le citaron los artículos 4, 94 y 209 constitucionales, normas que no fueron invocadas en el pliego de cargos, pero que ello no invalida la actuación, porque las disposiciones legales que sí le fueron citadas tipifican las irregularidades que cometió.

- En materia de pruebas, afirma que la entidad demandada comprobó que varios bienes fueron adquiridos con los recursos del convenio NAS y no llegaron a su destino; se solicitó el reembolso de gastos por comisiones o rubro 18 denominado "*misiones especiales*" que nunca se realizaron, ni se soportaron contablemente y tampoco se legalizaron; se compraron elementos que no reunían los requisitos y no fueron reconocidos por la oficina NAS de la embajada americana; se hallaron facturas con sobreprecio, doble facturación, falta de orden de operación, ausencia de recibo a satisfacción de los elementos, carencia de registro de entrada y salida del almacén de los adquiridos, ausencia de soportes que justificaran los gastos y su seguimiento, en la época en que el actor se desempeñó como *jefe logístico*, según constancias expedidas por los jefes antinarcóticos, como se puede apreciar en los documentos anexos al pliego de cargos.

Indica que se adquirieron bienes con recursos del convenio para la cafetería de la dirección general de la Policía, a pesar de que eran para los directores de antinarcóticos; se compraron alimentos para los policías bachilleres y conductores que se encontraban en la base administrativa de la DIRAN. Entre otras muchas irregularidades, no se justificó una comisión que supuestamente realizó a la ciudad de Santa Marta y que, de acuerdo con la Resolución 1 de 2001 de la DIAN, tenía que legalizar dentro de los 5 días siguientes, ni entregó el cumplido como lo exige el manual.

La Procuraduría concluyó que el demandante, como jefe logístico y como jefe del ARSEA, no manejó, controló y ejecutó en debida forma los recursos del convenio NAS, ni cumplió su filosofía y sus objetivos, por el contrario, se probó el desorden administrativo e incumplimiento de los procedimientos establecidos para la adquisición y suministro de los elementos; un gran número de facturas que autorizó se encuentran pendientes de pago en la Policía Nacional. Que por lo anterior desconoció los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y moralidad pública en el ejercicio de la función administrativa, por no velar o supervisar las responsabilidades de los jefes de grupos, de vehículos, adquisiciones y logísticos. Consideró que el actor no logró desvirtuar los cargos formulados.

- En lo relacionado con la naturaleza de los recursos del convenio NAS, sostiene que a pesar de que el artículo 13 de la Ley 80 de 1993 permite que los recursos provenientes de donaciones de países extranjeros o de convenios internacionales se ejecuten por fuera del presupuesto nacional, por haber sido consignados en el Banco Popular y tener como destino y finalidad la lucha contra las drogas, se consideraban de carácter público, máxime cuando la entidad receptora y ejecutora era la Policía Nacional. Por ende, se deben someter a la normativa interna en materia de contratación estatal, fiscal y presupuestal y a la regulación del país donante.

Respecto de la *ilicitud sustancial*, afirma que se demostró que el sancionado incumplió el deber que tenía como *jefe logístico* y *jefe del ARSEA*, de supervisar, administrar, realizar auditorías, controles y monitoreos para garantizar la correcta ejecución de los recursos del convenio NAS, y su omisión acarreó consecuencias adversas para los intereses del Estado, pues el país tuvo que conciliar, con afectación al presupuesto nacional, la suma de \$1.205.789.474.76 para el pago de facturas por compras y servicios prestados a la DIRAN en los períodos 2000, 2001 y 2002, que la oficina NAS no reconoció, por dejar de cumplir los requisitos exigidos en el manual de procedimientos.

Por su actuar doloso, la jerarquía y mando de los servidores con cargos directivos, el grado de perturbación, la naturaleza esencial del servicio y de las faltas, su efecto, el grave daño social y los perjuicios causados, le impuso destitución e inhabilidad por 5 años para ejercer cargos públicos.

## II. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia. Conforme a la preceptiva de los numerales 1 y 13 del artículo 128 del CCA y lo dispuesto por la sección segunda del Consejo de Estado en autos de 4 de agosto de 2010<sup>3</sup> y 18 de mayo de 2011<sup>4</sup>, este último complementario del primero, esta Colegiatura es competente para conocer en única instancia de las controversias como la presente, en las que se impugnan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio o suspensiones en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía, siempre y cuando se trate de decisiones proferidas por autoridades nacionales.

## 2.2 Actos acusados

2.2.1 Acto administrativo de 15 de abril de 2005, expedido por el procurador general de la nación, en cuanto sancionó con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de cinco (5) años al demandante como jefe logístico del área de servicio y apoyo de la dirección antinarcóticos de la Policía Nacional (ff. 11138 a 11977).

2.2.2 Decisión de 17 de mayo de 2006, con la que el mismo funcionario confirmó la anterior (ff. 1197A a 14015).

2.2.3 Decreto 3831 de 2 de noviembre de 2006, a través del cual el presidente de la República ejecutó la sanción (ff. 142 a 144).

2.3 Excepciones. Se impone el estudio de los medios exceptivos opuestos por las entidades demandadas, que podrían eventualmente comprometer la procedibilidad de la acción.

2.3.1 La Policía Nacional, en la contestación de la demanda, opuso las excepciones de: i) *falta de legitimación en la causa por pasiva*, por cuanto la entidad solo se limitó a ejecutar la sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación; ii) *cosa juzgada*, en razón a que la jurisdicción de lo contencioso-administrativo no es una tercera instancia para dirimir nuevamente controversias por sanciones disciplinarias.

Al respecto, expone la Sala:

i) *Falta de legitimación en la causa por pasiva*. Esta Corporación ha expresado que la «[...] *legitimación en la causa*, es la facultad que surge del derecho sustancial y que deben tener ciertas personas para formular o contradecir determinado derecho subjetivo sobre el cual versa la pretensión que es objeto del proceso. Asimismo, las partes en un proceso pueden estar legitimadas para la causa, tengan o no el derecho o la obligación sustancial, según se trate del demandante o del demandado, es decir, que no significa que quien no tenga derecho sustancial, no estaría legitimado para hacer parte del proceso; en conclusión, estar legitimado en la causa significa tener derecho a exigir que se resuelva sobre las peticiones formuladas en el libelo demandatorio, es decir, sobre la existencia o inexistencia del derecho material. La legitimación material, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio ya sea porque resultaron perjudicadas o porque dieron lugar a la producción del daño. En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales, por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra»<sup>5</sup> (se destaca).

En otra providencia sostuvo: «[...] *tratándose de los actos de ejecución expedidos por el nominador, en cumplimiento de los de "solicitud de destitución" que dicte la Procuraduría General de la Nación, por su indiscutible conexidad con éstos, se impone que al ser demandados aquellos deba hacerse conjuntamente con los que dicta la Procuraduría General de la Nación con dicha petición-sanción, no sólo por ser los que los originan, pues no se concibe su existencia sin su causa eficiente, sino por la naturaleza de su conexidad*»<sup>6</sup>.

En el caso concreto el demandante persigue, entre las pretensiones, que se le reintegre al cargo en la Policía Nacional, se le reparen los perjuicios materiales y morales que, en su criterio, le causaron los actos demandados derivados de la falta disciplinaria que se le atribuyó como servidor de esta institución.

Como se observa, es indiscutible la conexidad que hay entre el actor y los hechos constitutivos de litigio causantes del supuesto daño, que, en principio, no permiten desligar a esta entidad de la controversia que nos ocupa, pues las resultas del proceso eventualmente podrían tener consecuencia en su contra, si prosperan las súplicas de la demanda. El solo hecho de que los actos acusados se hayan expedido por la Procuraduría no implica que el ente empleador (Policía Nacional), donde tuvo ocurrencia la falta y escenario de la investigación disciplinaria, carezca de relación fáctica y de efectos en la presente decisión. Por consiguiente, la Sala declarará no probada la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva*.

Asunto diferente es que el acto de ejecución de la sanción impuesta por el procurador general de la nación le haya correspondido a la Policía Nacional. La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que los *actos de ejecución* (de las sanciones disciplinaria), aun cuando en algunos casos pueden determinar la caducidad de la acción (como en el evento en que materializan la extinción de la relación laboral), no son susceptibles de control jurisdiccional, en la medida en que no contienen una decisión definitiva, y se profieren con el único propósito de materializar o hacer efectivas las respectivas decisiones de fondo. Es decir, son actos de trámite.

Así las cosas, la Sala se declarará inhibida para resolver de fondo frente al Decreto 3831 de 2006, por medio del cual se hizo efectiva la sanción de destitución del actor, como miembro de la Policía Nacional.

-*La cosa juzgada*. La Policía Nacional, en su defensa, insiste en que la jurisdicción de lo contencioso-administrativo no puede convertirse en una tercera instancia para examinar de nuevo hechos y pruebas que fueron «juzgados» en el procedimiento disciplinario.

Al respecto, recuerda la Sala que la Corte Constitucional ha sostenido que las decisiones que profieren los titulares de la acción disciplinaria, tanto en el orden interno de las entidades públicas, o en el externo, cuando asume la competencia la Procuraduría General de la Nación, tienen naturaleza administrativa, en el cabal desarrollo de la función pública<sup>7</sup>.

Por su parte, esta Corporación también ha expresado que las sanciones disciplinarias impuestas por autoridades administrativas no pueden ser asimiladas, en modo alguno, a fallos judiciales. Aquellas, como actos administrativos que son, están sometidas al eventual control de legalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa, a través del medio de nulidad y restablecimiento del derecho.

Así, esta Colegiatura en la sentencia de unificación de 9 de agosto de 2016 de la Sala Plena<sup>8</sup> sostuvo que «No es comparable, ni de lejos, el titular de la acción disciplinaria de naturaleza administrativa con el rango y la investidura de un juez de la República», providencia que igualmente marcó el comienzo de una nueva pauta interpretativa en el sentido de que el control ejercido por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo sobre los actos administrativos de naturaleza disciplinaria es de *carácter integral*, el cual comporta una revisión legal y constitucional, sin que alguna limitante restrinja la competencia del juez, entre otras razones, porque la presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo y porque la interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. *El control integral* a que alude el citado fallo se enuncia así:

[...] 1) La competencia del juez administrativo es plena, sin "deferencia especial" respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva [...].

Por las razones expuestas, se declarará no probada la excepción de *cosa juzgada*.

2.3.2 La Procuraduría General de la Nación, por su parte, opuso la excepción de *caducidad*. Para tal fin, aduce que el actor fue retirado del servicio, mediante «Decreto» [Resolución] 504 de 15 de mayo de 2002, notificado el 28 siguiente, y radicó la demanda el 23 de octubre de 2006, es decir, después de transcurridos los cuatro meses previstos en el artículo 136 (numeral 2) del CCA. Agrega que la decisión sancionatoria fue notificada el 28 de mayo de 2006, por lo tanto, la demanda fue extemporánea.

El pleno de la sección segunda de esta Corporación unificó criterios en tomo a la caducidad de la acción contenciosa en materia disciplinaria cuando existe acto de ejecución, así:

En definitiva, es claro que en aquellos casos en los que haya sido emitido un acto ejecutando una sanción disciplinaria de retiro temporal o definitivo del servicio, y éste materialice la situación laboral del servidor público, debe preferirse la interpretación según la cual el término de caducidad de la acción contenciosa debe computarse a partir del acto de ejecución, en la medida en que ésta constituye una garantía para el administrado y una forma de facilitar el control de los actos de la administración.

Distinto ocurre cuando no se presenta el escenario antes descrito, esto es, cuando o bien no existe un acto que ejecute la sanción disciplinaria de retiro del servicio, o cuando dicho acto no tiene relevancia frente a los extremos temporales de la relación laboral, situaciones que impiden aplicar el criterio expuesto en esta providencia y frente a las cuales debe contarse el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto definitivo que culminó el proceso administrativo disciplinario. [...]

La anterior consideración se justifica por cuanto, como se afirmó en los acápites precedentes, solamente en aquellos casos en los que el acto de ejecución tiene incidencia efectiva en la terminación de la relación laboral administrativa, puede afirmarse que dicho acto tiene relevancia frente al conteo del término de caducidad de las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.<sup>9</sup>

La interpretación del artículo 136 del CCA, zanjada en el citado precedente, concluye que solo en los eventos que se indican a continuación, que son concurrentes, debe computarse el término de caducidad de la acción a partir del acto de ejecución de la sanción disciplinaria:

- i) Cuando se controviertan actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio;
- ii) Cuando en el caso concreto haya sido emitido un acto de ejecución, según lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley 734 de 2002; y
- iii) Cuando dichos actos de ejecución materialicen la suspensión o terminación de la relación laboral administrativa.

En los demás casos deberá darse aplicación a la interpretación restrictiva del numeral 2 del artículo 136 del CCA, que limita en el tiempo el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto definitivo que impone la respectiva sanción disciplinaria, como ya lo ha resuelto esta Sala<sup>10</sup>.

Ahora, respecto de la ejecutoria también se ha mencionado la tesis expuesta por la Sala en el pronunciamiento de 13 de mayo de 2015, reiterada por el pleno de la sección segunda de esta Corporación, al concluir que «la contabilización del término de caducidad desde [ el día siguiente de] la notificación del acto definitivo de acuerdo con el artículo 136 del C.C.A, responde al criterio de firmeza del acto administrativo y constituye a la vez una expresión de los principios de seguridad jurídica y buena fe, conclusión a la que se llegó siguiendo el precedente judicial de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Sentencia de 11 de diciembre de 2012, Expediente N° 11001-03-25-000-2005-00012-00)»<sup>11</sup>

En el caso *sub examine* no operó la caducidad, por cuanto la decisión sancionatoria quedó ejecutoriada el 21 de junio de 2006 (ff. 14016 y 14017<sup>12</sup>), como lo indicó la Procuraduría en certificación que reposa en el folio 14017 (14076) del expediente disciplinario, y la demanda fue radicada en la oficina de apoyo de los juzgados administrativos de Bogotá el 20 de octubre del mismo año, esto es, dentro de los cuatro meses de caducidad señalados en el artículo 135 (numeral 2) del CCA, que vencían el día siguiente.

Lo anterior, indistintamente de que existiera acto de ejecución, el cual tampoco determinó en este caso la extinción de la relación laboral, en virtud de que cuando el presidente de la República expidió el Decreto 3831 de 2 de noviembre de 2006, con el que materializó la sanción de destitución, el actor ya había sido retirado del servicio «Por voluntad del Gobierno», a través de Resolución 504 de 15 de mayo de 2002 (f. 18), un año y seis meses antes.

2.4 El problema jurídico. Corresponde a la Sala determinar si los actos acusados fueron expedidos con infracción de las normas citadas en la demanda y con violación del debido proceso, falsa motivación e incongruencia, conforme a lo indicado en los hechos y en los cargos planteados en los antecedentes de esta providencia.

2.5 Pruebas relevantes. Se hará referencia a las pruebas que guardan relación con los problemas jurídicos derivados de las causales de nulidad invocadas en la demanda:

i) El demandante, mayor de la Policía Nacional, fue retirado del servicio por *voluntad del gobierno nacional* a partir del 20 de mayo de 2002, mediante Resolución de 15 de los mismos mese y año. (F. 151).

ii) El procurador general de la nación sancionó disciplinariamente al actor con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 5 años, como jefe logístico del área de servicio y apoyo de la dirección antinarcóticos de la Policía Nacional, mediante decisión de única a instancia de 15 de abril de 2005 (ff.11138 a 11977); a través de acto de 17 de mayo de 2006 el mismo funcionario confirmó el anterior (ff.1197A a 14015).

iii) El presidente de la República ejecutó la sanción por medio del Decreto 3831 de 2 de noviembre de 2006 (ff. 142 a 144).

iv) Como resultado de demanda de nulidad y restableciendo del derecho promovida por el accionante, la sección segunda el Consejo de Estado, en sentencia de segunda instancia de 23 de febrero de 2012 dictada dentro del expediente 25000232500020021033001 (2097-2009), cuyo ponente fue el entonces consejero de Estado Alfonso Vargas Rincón, anuló el *acto de retiro del servicio por voluntad del gobierno* y ordenó reintegrar al actor al cargo que ostentaba al momento del retiro, y el pago de los sueldos y prestaciones dejados de percibir desde esa fecha hasta el 2 de noviembre de 2006, cuando se ejecutó la destitución del mayor Zárate Rueda de la Policía Nacional (ff. 9 a 21 c. 4).

v) En cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado, el presidente de la República con Decreto 2692 de 2012 dispuso el reintegró del actor al servicio activo de la Policía Nacional en el grado que ostentaba al momento de su retiro (mayor), sin solución de continuidad, y el pago de todos los salariales y prestacionales desde la desvinculación hasta el 2 de noviembre de 2006, fecha de ejecución del acto que lo sancionó con destitución e inhabilidad por cinco (5) años.

vi) La investigación disciplinaria se originó en los presuntos manejos irregulares en 2000 a 2002 por parte de la dirección antinarcóticos (DIRAN) de la Policía Nacional, de los recursos económicos entregados por el Gobierno de los Estados Unidos de América al gobierno de Colombia por conducto del convenio firmado el 23 de junio de 1962, sección asuntos narcóticos (NAS), cuyo último *Manual de Nuevos Procedimientos Financieros y Logísticos* se adoptó por las partes como instrumento de obligatorio acatamiento el 6 de enero de 1999, del cual reposa copia en los folios 3 a 22 del expediente.

vii) Obra fotocopia de la providencia de 29 de abril de 2011, mediante la cual la Fiscalía 13 Delegada de la unidad nacional anticorrupción precluyó la investigación penal contra el actor por los delitos de *peculado por apropiación a favor de terceros* y *falsedad ideológica en documento público*, adelantada a partir de los mismos hechos de que trata la actuación disciplinaria materia del presente proceso (cuaderno 4). Según lo consignado en la misma providencia (página 21), el mayor Fabio Zárate Rueda «*actualmente es oficial pensionado de esa entidad [Policía Nacional]*» [cuaderno 4].

A las demás pruebas hará referencia la Sala al momento de resolver cada uno de los cargos planteados en la demanda contra los actos acusados.

2.6 Debido proceso en el procedimiento disciplinario. Los artículos 29 de la Constitución Política y 6 de la Ley 734 de 2002 establecen la garantía del debido proceso, que comprende un conjunto de principios materiales y formales de obligatorio acatamiento por parte de los operadores disciplinarios, en cuanto constituyen derechos de los sujetos disciplinables que se traducen, entre otras cosas, en la posibilidad de defenderse, presentar y controvertir pruebas e impugnar las decisiones que los afecten; cuando ello no ocurre el sancionado puede acudir ante el juez de lo contencioso-administrativo en demanda de nulidad de las decisiones adoptadas por los funcionarios administrativos, si se evidencia una violación del debido proceso.

La Corte Constitucional<sup>13</sup> al respecto ha sostenido: «*Las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes: "(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a*

*solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso».*

2.7 Asunto preliminar. El procurador general de la nación tenía competencia para adelantar la actuación disciplinaria en *única instancia*. Arguye el accionante que en la investigación administrativa, solo el general de la Policía Nacional Gustavo Socha Salamanca, como servidor de mayor jerarquía, tenía fuero legal, y por disposición normativa se debía juzgar en única instancia por el procurador general, pero no por ello a los demás disciplinados, como el actor (con el grado de mayor) se les debía dar el mismo trato de aforados, para desconocerles la doble instancia. Que, por consiguiente, se configuran las causales de nulidad previstas en el artículo 143 del CDU.

Para resolver, expone la Sala que la Constitución Política, en el artículo 277, le atribuye al procurador general de la nación la función de vigilar la conducta de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular, *«por sí o por medio de sus delegados y agentes».*

Congruente con lo anterior, el artículo 7 del Decreto 262 de 2000 dispone:

FUNCIONES. El Procurador General de la Nación cumple las siguientes funciones:

(...)

17. Asumir el conocimiento de los procesos disciplinarios e intervenir ante las autoridades judiciales o administrativas cuando la importancia o trascendencia del asunto requieran su atención personal.

Los procesos disciplinarios que asuma el Procurador General de la Nación serán de única instancia.

Esta competencia fue examinada por la Corte Constitucional en la sentencia C-429 de 2001 y la halló ajustada al ordenamiento superior, pues consideró que *«En lo que respecta al inciso segundo del numeral 17 del artículo 7 del decreto 262 de 2000, que establece que los procesos disciplinarios que asuma el Procurador General de la Nación serán de única instancia, no lesiona el ordenamiento supremo [...] Que tales procesos tengan solamente una instancia tampoco lesiona los artículos 29 y 31 superiores, pues siendo el Procurador General la máxima autoridad de la entidad que dirige y el supremo director del Ministerio Público no tiene otra instancia superior y, por ende, sus decisiones solamente están sujetas a las acciones contencioso administrativas establecidas en las normas pertinentes, las cuales pueden ser ejercidas por los procesados disciplinariamente, cuando consideren que se les han vulnerado sus derechos».*

Además, la Ley 734 de 2002, en el artículo 81, es clara en señalar que *«Cuando varios servidores públicos de la misma entidad participen en la comisión de una falta o de varias que sean conexas, se investigaran y decidirán en el mismo procesos por quien tenga la competencia para juzgar al de mayor jerarquía».*

En el caso que nos ocupa se dieron los supuestos de hecho y de derecho que la normativa exige para que el procurador general en única instancia investigara *por conexidad* a los demás policiales implicados en la misma investigación contra el brigadier general Socha Salamanca.

De modo que si la Constitución Política le otorgó al jefe del órgano de control la atribución de vigilar por sí mismo la conducta de los servidores públicos y así lo ratifican el artículo 7 (numeral 17) del Decreto 262 de 2000 y por conexidad el 81 de la Ley 734 de 2002, mal haría aceptarse el argumento del actor según el cual la actuación disciplinaria es nula por las causales previstas en el artículo 143 de la Ley 734 de 2002, por falta de competencia del representante del Ministerio Público.

Por otro lado, bien podía el procurador general de la nación asumir la investigación disciplinaria, como en efecto lo hizo, en ejercicio de las atribuciones previstas en la norma constitucional mencionada y en el numeral 17 del artículo 7 del Decreto 262 de 2000, por *la importancia o trascendencia del asunto*, y estar involucrados funcionarios de alto nivel de la Policía Nacional en el presunto manejo irregular de recursos del convenio con el gobierno americano. Lo anterior descarta (o por lo menos no hay prueba) que el citado funcionario haya procedido de manera arbitraria, caprichosa, con desviación de poder o falsa motivación; la decisión no solo goza de apariencia de buen derecho, sino que se muestra razonada y razonable, al amparo del orden jurídico *iusfundamental*.

2.8 Solución a los problemas jurídicos. Todos los cargos planteados en la demanda se resolverán en el siguiente acápite de manera conjunta por la estrecha relación fáctica y jurídica entre ellos: violación del debido proceso, formulación anfibológica de los cargos, existencia de irregularidades sustanciales que afectan el debido proceso, violación del derecho a la igualdad, violación de los principio de tipicidad y responsabilidad (artículo 6, Constitución Política), falsa motivación y valoración imparcial de pruebas.

La Sala accederá a las súplicas de la demanda, por las siguientes razones:

2.8.1 No se configura la acusación de formulación *anfibológica* del pliego de cargos, porque, pese a que la *parte general* de ellos fue imputada de manera abstracta e imprecisa, que no ambigua, se verifica que en la *parte específica* se determinaron las presuntas irregularidades (aun cuando no las normas violadas).

2.8.1.1. Examinado el expediente disciplinario, encuentra la Sala que las presuntas anomalías *«que fueron relacionadas dentro de la parte general [ del pliego ] de cargos»* contra el actor se hicieron de manera imprecisa, generalizada, abstracta; no se concretaron los *deberes funcionales afectados*<sup>14</sup>, ni se individualizaron en tomo al señor Zárate Rueda los hechos o las omisiones en cada caso, ni las respectivas normas que los consagran, sino que se endilgaron en forma genérica y en la misma forma a todos los más de 30 policiales que conformaban el grupo de investigados, bajo un solo estándar circunstancial y personal, ni tampoco por las omisiones o acciones en que hubieran incurrido cada uno de

ellos, sino por las actuaciones que, en criterio de la Procuraduría «debieron» realizar.

En esa *parte general* (como la denominó la entidad) del escrito de acusaciones no se concretó ni se deslindó el espacio jurídico de lo prohibido o de lo sancionable, ni los supuestos de hecho y de derecho respecto del actor en cada conducta, como se puede apreciar en los cargos, que aparecen formulados así:

Los disciplinados mencionados<sup>15</sup> como jefes sucesivos del área de Servicio y Apoyo (ARSEA), dirección antinarcóticos, durante el periodo investigado, al parecer incumplieron sus funciones relacionadas con la misión de esta Área de proporcionar para la lucha contra el narcotráfico una óptima y transparente administración, gestión y manejo eficiente del talento humano de la DIRAN, de los recursos financieros, logísticos y técnicos entregados a través del Convenio NAS, para suplir las necesidades de todas las Unidades Antinarcóticos del país, deberes correlativos a la alta responsabilidad en el adecuado control de la ejecución presupuestal, realizado a través de la vigilancia y seguimiento minucioso al Fondo Rotatorio de ARSEA, como lo informan los artículos 24 de la Resolución 2029 de 1998, y 30 de la Resolución 066 de 2002 del Director General de la Policía Nacional, en concordancia con el Manual de Nuevos Procedimientos Financieros y Logísticos y el Subapendice C y el Decreto 5848 de 1988 del Director General de la Policía Nacional, por el cual se creó la Dirección Antinarcóticos (sic) el Sistema de Fondo Rotatorio para GASTOS OPERACIONALES, donde se implementan las funciones, manejo y ejecución de los recursos[...] (ff. 3599 c. 16).

Se agrega en el reproche que, los disciplinados «*como jefes de ARSEA*», con las funciones de coordinar, supervisar, y velar, «*debieron*»:

[I]mpartir instrucciones y directrices a todos los comprometidos en el programa para que cumplieran las funciones de realizar y seguir una planeación del presupuesto [...] Además debieron garantizar que el personal encargado de la administración y ejecución del presupuesto, así como de las compras estuviera plenamente capacitado, que les permitiera cumplir con su deber de llevar una contabilidad estricta del F ando de ARSEA debidamente soportada, de coordinar las solicitudes de compra, de enviar a la oficina NAS para su autorización las que sobrepasan el tope de los US 2.500, de coordinar los reembolsos de los gastos de soporte operacional con la debida legalización y de preparar reportes contables; así mismo de coordinar monitorias y auditorías, junto con el establecimiento permanente de controles efectivos y seguros para garantizar los objetivos de la proyección, con el objeto de cumplir una adecuada ejecución presupuestal del proyecto que cubriera todo lo financiero y logístico, así como la protección de los recursos oficiales provenientes del Gobierno de los Estados Unidos [...].

[...] los disciplinados adscritos los Grupos Financiero, Logístico y Talento Humano, Oficinas de Contabilidad, Presupuesto Central de Cuentas, Tesorería, Adquisiciones, Vehículos, Construcciones y Almacén de Intendencia, igualmente responsables de la ejecución presupuestal y de la administración del proyecto con las funciones específicas de sus cargos y comprometidos con el programa, debieron contribuir en buscar una planeación del presupuesto para el manejo y ejecución de los recursos para los gastos operacionales [...] Asimismo, en lograr políticas claras de dirección, orientación, asignación y evaluación de las actividades desarrolladas en cada una de las dependencias y en el cumplimiento de las funciones de todo el personal [...] No se encontró una programación del gasto del presupuesto del Convenio NAS para soporte operacional que reflejara un plan de gasto orientado al cumplimiento de las metas estratégicas.[...]

Tampoco se realizó una constante revisión de ingresos de caja, bancos y almacén, de planillas y formularios de impuestos a cargo, que por ausencia de facturación del impuesto del IVA de los bienes y servicios gravados en la ley tributaria, originó en múltiples oportunidades posible evasión de este impuesto y su no reingreso posterior a los fondos del NAS por ser recursos exentos [...].

Igualmente se evidenció un incumplimiento generalizado de una correcta elaboración de las facturas o actas de cobro, de los soportes para su cancelación, de la orden de entrada o recibido a satisfacción, de una sistemática elaboración de la orden de pago teniendo en cuenta el régimen a que pertenece, resultando protuberante la no remisión de las órdenes de pago al ordenador de gasto con todos los requisitos exigidos por el manual.

También se reflejó una ausencia de elaboración de los estados diarios de fondos y valores con base en movimiento de caja y bancos, en la medida que se detectaron cuentas pagas seis meses después de ser adquiridos los elementos, o facturas que incluían el pago a crédito, incumpliendo la finalidad de caja menor para gastos operacionales. [...]

En relación con los vehículos no se adoptó (sic) políticas de coordinación y control en los planes de programas de mantenimiento de reparación y funcionamiento, como tampoco se verificó la aplicación de gastos para vehículos involucrados en el apoyo operacional, ni la entrega de combustible controlada, debido a la evidencia de suministro o vehículos que en listados aparecían como inservibles, en mal estado o hurtados [...]

[L]os investigados señalados en esta acápite como Jefes sucesivos del Área de Servicios y Apoyo ARSEA unos, y otros adscritos a los Grupos Financiero, Logístico y Talento Humano, Oficinas de Contabilidad, Presupuesto, Central de Cuentas, Tesorería Adquisiciones, Vehículos Construcciones y Almacén de Intendencia, con sus acciones y omisiones desde su ámbito funcionales específicos participaron en gastos presuntamente irregulares, pues es evidente el no lleno de los requisitos legales y reglamentarios en el trámite de éstos que se refleja en las órdenes de pago, egresos y documentos soporte en su legalización para el reembolso, relacionados con solicitudes y autorizaciones de quienes ejecutaron o de cualquier otra manera utilizaron los dineros o usaron los elementos provenientes del Gobierno de los Estados Unidos para la lucha antidrogas, órdenes de pago y/o comprobantes de egreso que aparecen relacionados como presuntamente irregulares en los cuadros anexos que hacen parte de esta providencia.

[...] de conformidad con las conductas antes descritas y las normas relacionadas como infringidas en el acápite general que encabeza el reproche para cada uno de los investigados y las normas citadas en relación con las funciones específicas, así como las citadas para los que participaron en gastos irregulares por visar y/o autorizar y/o solicitar bienes y servicios de conformidad con los cuadros anexos soporte para cada uno de ellos, presuntamente incurrieron en faltas disciplinarias como autores por acción y omisión voluntarias.

Lo anterior, por violación a las normas del régimen fiscal, contable y demás disposiciones sobre la materia, por omitir el control administrativo de los dineros y bienes provenientes del Convenio NAS, puestos bajo responsabilidad y custodia de la DIRAN, por el uso de estos en beneficio de terceros y aplicación o uso diferente y/o malversados o permitir que otros lo hicieran, además por las omisiones tendientes a la evasión de impuestos por la no retención de los valores correspondientes y permitir que particulares también lo hicieran según el artículo 665 del Estatuto Tributario, y por incumplimiento de los deberes e incursión de prohibiciones contenidas en la Constitución Política, Tratados Públicos ratificados por Colombia y en las leyes, de acuerdo con el numeral 10 del artículo 37, el numeral 18 y los literales c. d. i. del numeral 36 del artículo 38 y el artículo 40 del Decreto 1798 de 2000, y el numeral 39 y los literales c. y d. del numeral 40 del artículo 39 y 40 del Decreto 2564 de 1993, normatividades todas que de manera correlativa consagran el principio de legalidad para las faltas antes mencionadas (Las cursivas no son del texto). [Páginas 55 a 59 del pliego de cargos] (se subraya y resalta)

Como se observa, la *parte general* del pliego de cargos imputado al actor se compone de un conjunto de afirmaciones de contexto genérico, abstracto e indeterminado, que no especifica las circunstancias de quién incurrió en determinada conducta respecto de la multiplicidad de desviaciones que se le relacionaron; así, por ejemplo, no se dijo expresamente en qué y frente a cuál actividad específica se omitió *coordinar, supervisar* y velar. Lo propio se puede predicar de la ausencia de verificación «*con estricto celo*» para asegurar que «*todo estuviera soportado legalmente*».

En las condiciones de la formulación general de los cargos resulta algo menos que imposible determinar con claridad *quién es responsable y de qué*, ni aun si se realiza una interpretación integral de los mismos, lo que impide al disciplinado ejercer los derechos de contradicción y defensa en forma precisa, clara y efectiva.

De suerte que al cotejar la imputación con el mandato del artículo 163 del Código Disciplinario Único (CDU), no cumple los requisitos exigidos en el numeral 1, en el sentido de que «*La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener: 1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.*»

Sobre la precisión y claridad del pliego de cargos en la investigación disciplinaria, la Corte Constitucional ha reiterado: «*[...] la jurisprudencia constitucional ha señalado desde sus inicios el mínimo de aspectos inherentes a la noción de debido proceso, cuya vigencia es indispensable en todo tipo de actuación disciplinaria. Esos criterios, que se traducen en deberes de la autoridad disciplinaria, son los siguientes!": "[...] ii) La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias<sup>17</sup>»* (sentencia 721 de 2015) [se destaca].

La omisión reseñada en el presente caso se traduce en violación del debido proceso, en ilegalidad y ausencia de tipicidad de la conducta, además de la dificultad de realizar en sede judicial un examen de legalidad concreto y objetivo de los actos acusados a partir de sus premisas de hecho y de derecho.

Al respecto, la demandada afirma que no es aceptable la motivación anfibológica alegada por el actor, porque en su escrito de descargos se refirió a todas y cada una de las situaciones imputadas en su contra; recuerda que el pliego de acusaciones contra el señor Zárate Rueda contiene dos partes: una teórica general, de aspectos relacionados con la conducta de los implicados, y otra específica anexa, que detalla cada uno de los comportamientos imputados al demandante, y se deben examinar en forma integral.

Sobre el particular, estima la Sala que el hecho de que el implicado haya respondido el «*pliego de cargos*», no puede entenderse, en modo alguno, que ello subsane las *irregularidades sustanciales* develadas, por cuanto al acusado, aún en este desventajoso escenario, le asiste el derecho fundamental constitucional de defenderse, y no se le puede exigir que lo haga contra todo y contra nada.

2.8.1.2 Sin embargo, no ocurrió lo mismo con el capítulo del pliego de cargos que la Procuraduría denominó «*específico*», contra el que el demandante pudo materializar en algo el ejercicio del derecho de contradicción y defensa, en razón a que allí se le identificaron e individualizaron las posibles *irregularidades*, tal como aparecen relacionadas en los "CUADROS ANEXOS AUTO DE CARGOS" (páginas 30 a 32), amén de que no se le señalaron las normas desconocidas por cada imputación y en muchos casos no se indicó siquiera la fecha de los documentos que las soportan. Tales acusaciones fueron, en últimas y en concreto, las conductas por las que resultó destituido e inhabilitado el señor Zárate Rueda.

El actor tuvo la posibilidad de controvertir tales censuras, como se verifica en el capítulo 3 de su escrito de descargos, que denominó «*CONTESTACIÓN DE CARGOS EN FORMA ESPECÍFICA (EN ESTE CAPITULO SE PRESENTA EN ANEXO QUE CONTIENE EN CUADROS LOS SIGUIENTES ITEMS ORDEN - ELEMENTOS -IRREGULARIDADES- DESCARGOS- Y PRUEBA CON LA QUE PRETENDO DEMOSTRAR LA JUSTIFICACIÓN DE DESCARGOS*», visible en el folio 76 de cuaderno de descargos.

2.7.1.3 Destaca la Sala que fue entonces en la *parte específica* del pliego de cargos en la que la Procuraduría General de la Nación delimitó y definió el marco fáctico (que no jurídico) de responsabilidad disciplinaria que le atribuyó al actor, bajo las siguientes conductas:

13. Mayor FABIO ZÁRATE RUEDA Jefe del Área de Servicios y Apoyo [ARSEA] y Coordinador del Grupo Logístico [de la Policía Nacional] (sic). Entre otras, autorizó y/o visó y/o solicitó bienes y servicios en las siguientes órdenes de pago y/o comprobantes de egreso presuntamente irregulares, que por el sistema de muestreo se encontraron en la documentación aportada al proceso por el Área de Servicios y Apoyo DIRAN

Año 2002: 55, 53, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 76, 77, 78, 79, 83, 84, 86, 88, 89, 103,104, 105,106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124,125, 138, 147, 165, 166, 167, 203, 230, 293, 295, 315, 351, 369, 85, 392, 411, 412, 414, 415, 16, 418, 419, 420,

438, 490, 491, 492, 494, 497, 501, 502, 503, 506, 508, 509, 510, 512, 516, 517, 518, 519, 543, 544, 557 (páginas 30 a 32 del pliego de cargos).

Para el mismo fin, le presentó los siguientes cuadros, en los que se relacionan el número orden del documento, el elemento o asunto y la descripción de la presunta irregularidad que cometió como servidor de la Policía Nacional, así:

[Cuadro No. 1]<sup>18</sup>

| ORDEN  | ELEMENTO   | IRREGULARIDAD  |
|--|--|--|
| 360  | TRANSPORTE. Rubro 6                                    | Solicitó el transporte de 10 cajas de madera con bolsas plásticas desde la remonta Santamarta a Bogotá. Rubro no autorizado por el Convenio  |
| 328-380-381-501-628-825-1157-1536-1772 de 20104-152-163/02 | MISIONES , ESPECIALES (ALIMENTACIÓN), Rubro 8          | - Solicitó servicio de restaurante a Lechona Tolimense El Gordo. Rubro no autorizado por el Convenio.<br>- Solicitó el servicio de menaje y pasabocas al Centro Social de Agentes. Rubro no autorizado por el Convenio.<br>- Solicitó alimentación para reunión de trabajo en CESPO, al centro social de agentes. Rubro no autorizado por el Convenio<br>- Solicitó alimentación para celebración del día de la especialidad a la Casa de la Paella. Rubro no autorizado por el Convenio.<br>- Solicitó servicio de alimentación en el centro social de agentes. Rubro no incluido en el Convenio<br>- Solicitó servicio de alimentación y hospedaje en el Centro social de agentes. Rubro no incluido en el Convenio.<br>- Solicitó servicio de Menú al Centro Social de Agentes.<br>Rubro no autorizado en el Convenio.<br>- Solicitó el servicio de meseros y alimentación. Rubro no autorizado en el Convenio.<br>-Solicitó el servicio de alimentación en el restaurante DONDE DON RAFA, sin que mediera orden de servicios y operaciones, razón por la cual se considera rubro no autorizado por el convenio.<br>-Arrobó gastos de la Secretaría Privada de la Dirección, Cr. Bejarano Chávez. |
| 1163-1521  | SERVICIOS (TELEFONO) Rubro 6                           | Supera el monto autorizado.  |
| 763-766-891-1467 12&/02                                    | REPUESTO Y MANTENIMIENTO DE VEHICULOS Rubro 2          | - Solicitó la reparación del vehículo DJA-008 en dos oportunidades en la misma fecha, esto es el 14-05-01. Ver órdenes de pago 763 y 766.<br>- Solicitó la reparación de la motocicleta siglas 31/431, la cual no se encuentra en listado de motocicletas asignadas a la DIRAN.<br>- Solicitó reparación arreglos de vehículos no autorizados para el convenio DJA-207, DJA 008, 31 431 (se pagó doblemente con la 763): 04 5192 Taller no autorizado.   |
| 396  | ADECUACION POLVORIN ESCUELA GONZALO JIMÉNEZ DE QUESADA | Por fuera de rubro autorizado, no corresponde a las actividades operacionales antinarcóticos.  |
| -1228 de 2001 - 108 - 284 -295 - 377 - 386 - 544 de 2002   | PAPELERIA Y ELEMENTOS DE OFICINA                       | -Adquirido a Comercializadora IMA empresa inexistente, - Fraccionamiento y sobreprecio.<br>-Adquisición indiscriminada de Tonner sin soporte de la necesidad del gasto.  |
| 1917   | MATERIALES DE CONSTRUCCION BODEGA MADRID               | NO existe estudio de necesidad del gasto, sobreprecios.  |

[Cuadros 2 y 3]

| Comprobante Egreso | Suministro              | Irregularidad  |
|--------------------|-------------------------|--|
| 909                | Viveres, Depósito la    | No obra la orden de operación  |
| 908                | Suministro alimentación | Sin ordenes de operación y constancias de cumplimiento de las comisiones |

|        |   |  |
|--------|---|--|
| 907    | Suministro alimentación   | No obra orden de operación para alimentación y víveres sin solicitud ni constancia a donde se entregaron   |
| 906    | Elementos de Ferretería   | No aparece la constancia para donde se utilizó los materiales Sin cumplir Manual de Procedimientos.  |
| 905    | Elementos de Ferretería   | No aparece la constancia para donde se utilizó los materiales Sin cumplir Manual de Procedimientos.  |
| 904    | Elementos de Ferretería   | No aparece la constancia de recibo de los elementos en donde se utilizó los materiales Sin cumplir Manual de Procedimientos.   |
| 902    | Mantenimiento Preventivo 31-806   | Servicio prestado a vehículo no incluido al convenio   |
| 901    | Mantenimiento preventivo vehículo BKD 898   | Servicio prestado a vehículo no incluido al convenio   |
| 896    | Viveres   | No existe orden de operación   |
| 895    | Viveres   | No existe orden de operación   |
| 891    | Obras de construcción Varias  | No se cumplió con el Manual de Procedimiento, pues no existe justificación de necesidades  |
| 889    | Obras de construcción   | No se cumplió Manual de procedimiento justificado la necesidad Además las obras se efectuaron en la Décima   |
| 886    | Suministro alimentación motivo graduación   | No obra la constancia de la orden de operación La misma persona que solicito el servicio lo autorizó Elemento no incluido en el convenio   |
| 885    | Suministro alimentación   | No obra la constancia de la orden de operación La misma persona que solicitó el servicio lo autorizó   |
| 884    | Suministro elementos de Ferretería  | No se cumplió Manual de Procedimiento pues no existe la justificación de la necesidad prioritaria de las obras   |
| 883    | Suministro elementos de Ferretería  | Sobrepasó el valor autorizado en el convenio No se cumplió Manual de Procedimiento pues no existe la justificación de la necesidad prioritaria de las obras  |
| 947    | Suministro pilas AAA  | Elementos no autorizados   |
| 946    | Reparación de motobomba   | Elemento fuera del rubro convenio  |
| 9446   | Construcción  | Elemento no autorizado   |
| 939    | Alimentación  | No obra orden de operación   |
| 937    | Lavado Cortinas   | Elemento no incluido en el convenio  |
| 935    | Alimentación  | No hay orden de operación  |
| 934    | Alimentación  | No hay orden de operación  |
| 931    | Viveres   | No hay orden de operación  |
| 923    | Servicio Conferencia  | Elemento no autorizado   |
| 921    | Arreglo fotocopiadora   | Elemento no autorizado   |
| 920    | Vidrio panorámico DJA   | Elemento no autorizado   |
| 856    | Trabajos de   | Elemento no autorizado   |
| 751    | Viveres Deposito la Libertad  | No existe orden de operación   |
| Egreso | Elementos   | Irregularidades  |
| 670    | Viáticos Fabio Zárate por \$300.000 alimentación y alojamiento                              | -Sin órdenes de operación y constancias de cumplimiento de las comisiones.<br>-No se cumplió con los artículos 7 de las Resoluciones 002 de 2000, y 001 de 2001 y 2002 del Ministerio de Hacienda que consagran el término para legalizar viáticos.                                |
| 799    | Viáticos Fabio Zárate por \$400.000 alimentación y alojamiento zona norte                   | -Sin órdenes de operación y constancias de cumplimiento de las comisiones.<br>-No se cumplió con los artículos 7 de las Resoluciones 002 de 2000, y 001 de 2001 y 2002 del Ministerio de Hacienda que consagran el término para legalizar viáticos.                                |
| 803    | Viáticos Fabio Zárate por \$ 540.000 alimentación y hospedaje para cinco personas. 09-09-01 | -Sin órdenes de operación y constancias de cumplimiento de las comisiones No indica el lugar de comisión.<br>-No se cumplió con los artículos 7 de las Resoluciones 002 de 2000, y 001 de 2001 y 2002 del Ministerio de Hacienda que consagran el término para legalizar viáticos. |

[Cuadro 4]

ORDEN DE PAGO

IRREGULARIDAD

147, 148, 158, 160, 233, 234 235 236 237 239 240 241 245 246 248  
 251, 252, 257, 267, 270, 271: 279: 280: 308: 310: 313. 315: 327: 328:  
 330, 331, 340, 341, 354, 355, 357 358 424 425 426 428 429 430 431  
 432, 435, 436, 464, 473, 483, 488, 489, 491, 492, 494, 495, 496, 497,  
 502, 504, 505, 521, 522, 523, 524, 525, 534, 537, 538, 540, 541, 542,  
 543, 546, 549,  
 561,562,563,602,603,606,607,610,630,638,655,665,667,684,686,687,  
 688, 689, 690, 691, 692, 693, 696, 698, 692, 700, 702, 711, 712, 720,  
 721, 727, 729, 731, 732, 734, 735, 736, 737, 767, 769, 806, 827, 830,  
 842, 843, 849, 850, 851, 852, 856, 857, 858, 861, 864, 866, 867, 868,  
 872, 877, 880, 891, 892, 894, 895, 908, 909, 910, 916, 920. 935, 947,  
 948, 949, 952, 953, 955, 957, 961, 962, 963, 964, 966, 967, 968,969,  
 A70" 971. 972, 974, 977, 978, 986, 987, 989, 1004, 1006, 1018, 1021,  
 1027, 1029, 1057, 1060, 1073, 1075, 1076, 1077, 1079, 1081, 1151,  
 1202, 1203, 1204, 1205, 1206, 1234, 1236, 1325, 1355, 1359, 1385,  
 1391, 1397, 1402, 1403, 1415, 1422, 1423, 1441, 1442, 1487, 1521,  
 1622, 1649, 1667, 1683, 1692, 1694, 1695, 1696, 1697 1698 1699  
 1700 1767 1766 1765, 1756, 1907,2090,2103,2104  
 920

La orden de entrada a almacén es posterior a la factura de compra y entrega del elemento.

El elemento entró al almacén antes de su compra

(páginas 30 a 32 del pliego de cargos).

Se infiere de lo expuesto que no existió configuración anfibológica del pliego de cargos, porque, pese a que la *parte general* fue formulada de manera abstracta e imprecisa, que no ambigua, no aconteció lo mismo con la *parte específica*, en la que se concretaron las irregularidades que aparecen relacionadas en el «CUADRO ANEXO AUTO DE CARGOS» (f 3658, c. 16 expediente disciplinario), y se tradujeron en .la única y específica razón que motivó la sanción del accionante, a partir del análisis contable selectivo que realizó la Procuraduría a las instalaciones de la Policía Nacional, cuya documentación fue «*aportada al proceso por el Área de Servicios y Apoyo DIRAN*». En los citados *cuadros anexos* se observa del número de la orden de pago o de servicio, el elemento o actividad y una breve descripción de la respectiva irregularidad, sin que se hubiera mencionado la respectiva norma vulnerada, pero, con todo, permite en estas circunstancias realizar el control de legalidad en sede judicial sobre tales aspectos.

2.8.1.4 En este contexto, observa la Sala que la sanción se fundó, sin duda, únicamente en los específicos hechos y circunstancias relacionados en los mencionados cuadros.

Lo anterior por cuanto ya en el acto sancionatorio de 15 de abril de 2005 la Procuraduría indicó de nuevo que « [...] se hace expresa referencia a los hechos concretos investigados consistente en el manejo irregular del presupuesto Nas conforme a los hallazgos encontrados en la etapa instructiva en el manejo, administración y ejecución de los recursos procedentes del Gobierno Americano a través del Convenio NAS para el apoyo operacional en la lucha contra las drogas ilícitas habiéndose enunciado las pruebas soporte de tales cargos, entre otras, las órdenes de pago observadas como irregulares, las que fueron relacionadas dentro de la parte general de cargos y en el cuadro anexo ... » (página 310)[se destaca], como resultado del«[...] informe interinstitucional rendido por funcionarios de la Contraloría General del República, Procuraduría Delegada para la Policía Nacional y de la Oficina de Investigaciones especiales de la Procuraduría General de la Nación, relacionado con el análisis contable selectivo realizado a las órdenes de pago aportadas directamente a la investigación disciplinaria por parte del área de servicios y Apoyo de la Dirección de antinarcóticos (ARSEA--DIRAN)» (página 301) [se destaca].

En el mismo acto insistió que el contenido de tales cuadros fue el fundamento de los cargos imputados al actor; así lo repitió: «*En la providencia de cargos contra el Mayor Zárate Rueda, como soporte de los mismos, en cuadro anexo se le relacionaron las órdenes de pago y comprobantes de egreso que, de manera selectiva, fueron encontradas como irregulares en la etapa instructiva; igualmente se hizo una síntesis de la prueba testimonial recogida, entre otras, las versiones de los integrantes de la Policía nacional JOSE LAUREANO MONSALVE ABRIL, MAURICIO JURADO RODRÍGUEZ HEMEREGILDO ANTONIO GUERRA JIMÉNEZ, ANDREA CHAPAL CORDOBA, EDGAR GUILLERMO BEJARANO CHÁVEZ*» (página 310) (se destaca).

Para la Sala lo anterior reviste importancia jurídica, por cuanto son estos hechos (y no otros) en tomo a los cuales se fundamentó la sanción y, por consiguiente, demarcan el campo del examen de legalidad, con el fin de establecer la responsabilidad disciplinaria del accionante en el presente caso, en obediencia y respeto del *principio de congruencia* entre la acusación y la sanción, en vista de que no hubo variación del pliego de cargos en el curso de la investigación administrativa.

Tal principio se expresa en diferentes artículos de la Ley 734 de 2002; así por ejemplo, el artículo 165 establece una limitación según la cual «*El pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente [ . . . ]*», lo que supone que, de no darse las hipótesis previstas en la norma, la congruencia entre los cargos formulados y la sanción debe respetarse rigurosamente, en garantía de los derechos del debido proceso, legalidad, defensa y contradicción del investigado.

El artículo 170 (numeral 4) *ibídem* lleva implícito también el principio de congruencia en cuanto preceptúa como uno de los requisitos de la decisión o «*fallo*» disciplinario «4. *El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas*», es decir, se plantea un silogismo que sustancialmente debe resultar lógico y válido desde el inicio de la investigación disciplinaria hasta la decisión que imponga la sanción, si hay lugar a esta, pues no puede ser que el servidor público sea penado por una conducta no atribuida como falta disciplinaria desde el comienzo de la actuación, o que se haya variado la imputación fáctica o jurídica al margen de las

causas, de las oportunidades y sin las formalidades previstas en la ley.

Por anterior, pasa la Sala a examinar las conductas relacionadas en tales cuadros frente a la sanción impuesta al accionante.

2.8.1.5 Los actos demandados incurrieron en *irregularidades sustanciales* que afectaron el debido proceso, los derechos de contradicción y defensa del actor, falta de apreciación de pruebas y de motivación, ausencia de tipicidad de la conducta sancionada y desconocimiento del principio de legalidad, entre otras, como se explica a continuación.

2.8.1.5.1. En el pliego acusatorio, y a modo de primer cargo, la Procuraduría le atribuyó en forma genérica al demandante: <<Entre otras, autorizó y/o visó y/o solicitó bienes y servicios en las siguientes órdenes de pago y/o comprobantes de egreso presuntamente irregulares, que por el sistema de muestreo se encontraron en la documentación aportada al proceso por el Área de Servicios y Apoyo DIRAN Año 2002: 55, 53, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 76, 77, 78, 79, 83, 84, 86, 88, 89, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 138, 147, 165, 166, 167, 203, 230, 293, 295, 315, 351, 369, 85, 392, 411, 412, 414, 415, 16, 418, 419, 420, 438, 490, 491, 492, 494, 497, 501, 502, 503, 506, 508, 509, 510, 512, 516, 517, 518, 519, 543, 544, 557» (páginas 30 a 32 del pliego de cargos).

Revisado el expediente administrativo, observa la Sala que la demandada en el momento de imponer la sanción en los actos acusados no hizo pronunciamiento sobre ninguno de los casos ni documentos que se acaban de relacionar, y, obviamente, no existió motivación que desarrollara cuál fue el deber funcional desconocido, la norma jurídica que lo establece, la conducta violatoria del actor y la ilicitud sustancial que se cometió en cada una de las órdenes de pago o de egreso mencionadas. Así las cosas, la actuación no se sometió al principio de legalidad, en virtud del cual *el servidor público solo será investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la ley al momento de su realización*, como lo estatúa el artículo 4 de la Ley 200 de 1995, reproducido en el mismo artículo de la Ley 734 de 2002.

Es decir, se configuraron irregularidades sustanciales en dos actuaciones: i) en el pliego de cargos, por incumpliendo de las premisas del artículo 163 (numeral 1) en el sentido de que *«La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener: 1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó»*; y ii) en los actos sancionatorios, por ausencia de motivación respecto tales acusaciones.

No se puede considerar como motivo la simple y vaga afirmación que hizo la entidad en el acto de 15 de abril de 2005 de que *«Se hallaron también facturas con sobreprecio, doble facturación, falta de orden de operación, falta de recibido a satisfacción de los elementos, falta de registro de entrada y salida de almacén de los elementos adquiridos, falta de soporte que justificara el gasto y falta de seguimiento acerca del destino final de los elementos, algunos de los cuales nunca llegaron al sitio para el cual fueron solicitados»* (página 311), sin que se particularizaran en cada caso las pruebas que los sustentan, las normas vulneradas y si las conductas fueron en realidad autoría del investigado, ni de qué manera se expresó su responsabilidad.

Si bien los cargos formulados en la parte *especial* no fueron anfílogos (ambiguos), en lo demás, no se ajustaron a la ley, ni se demostró la responsabilidad del disciplinado, por cuanto no fue objeto de motivación o explicación en los actos demandados.

Lo anterior pone de manifiesto el incumplimiento del deber constitucional y legal de que *«Toda decisión de fondo deberá ser motivada»*, y que en la interpretación y aplicación de la ley disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad de la actuación es *«la prevalecta de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo y la búsqueda de la verdad material»*, consagrados en los artículos 19 y 20, respectivamente, de la Ley 734 de 2002, carencias que en el caso sub examine son motivo suficiente de anulación de los actos demandados.

2.8.1.5.2. De las imputaciones previstas en los cuadros 1, 2 y 3 anexos del pliego de cargos (f.3658 c. 4). En los actos demandados la entidad tampoco hizo referencia ni valoración jurídica o probatoria de ninguna de las conductas que en los mencionados cuadros le atribuyó como *irregularidades*, no obstante, las dio como probadas para aplicar la sanción, con el agravante de que desde el pliego de cargos tampoco identificó objetivamente las normas presuntamente vulneradas con cada una de las conductas.

La Procuraduría, simplemente, a modo de «motivación», se limitó a expresar que *«En la providencia de cargos contra el Mayor ZÁRATE RUEDA, como soporte de los mismos, en cuadro anexo, se le relacionaron las órdenes de pago y comprobantes de egreso que, de manera selectiva, fueron encontradas como irregulares en la etapa instructiva; igualmente se hizo una síntesis de la prueba testimonial recogida, entre otras las versiones de los integrantes de la Policía Nacional JOSE LAUREANO MONSALVE ABRIL, MAURICIO JURADO RODRÍGUEZ, HERMEREGILDO ANTONIO GUERRA, ANDREA CHAPAL CÓRDOBA, EDGAR GULLERMO BEJARANO CHAVEZ ... brinda a este despacho plena credibilidad, por lo que sirvieron de fundamento a los reproches hechos y a la calificación provisional de la falta y a la culpabilidad»* (página 310 del acto sancionatorio de 15 de abril de 2005), sin que hiciera un juicio o raciocinio sobre la manera como finalmente las imputaciones tuvieron en realidad ocurrencia, las pruebas que las sustentaran, las normas violadas con cada conducta y la autoría del actor.

Pugna con los postulados y principios universales, constitucionales y legales que gobiernan el régimen disciplinario, como el de tipicidad y los derechos fundamentales del debido proceso, defensa y contradicción, imponer sanciones a partir de normas que se formulan de manera genérica, donde no sea posible identificar objetivamente las prohibiciones y mandatos que consagran.

De toda la lista de *irregularidades* que le mencionó en los citados cuadros, el procurador para imponer la sanción al señor Zárate Rueda únicamente hizo expreso pero incompleto razonamiento sobre los siguientes documentos, y algunos de ellos no fueron imputados desde el pliego de cargos:

i) *Orden de pago 4 de 8 de enero de 2002*: La entidad describe como regularidad en que se trató de un servicio de almuerzos, empanadas y gaseosas (para reuniones de trabajo), *«sin que aparezca constancia de recibido a satisfacción»*; que no refleja una contabilidad confiable y no

estaba contemplado en el manual de procedimiento el convenio NAS y, por lo tanto, parecen rechazadas. Al respecto, el actor en sus descargos explicó que se trató de «[...] almuerzos de trabajo o actividades para la planeación estratégica y operacional... de acuerdo con las órdenes impartidas por la dirección Antinarcóticos o la Jefatura del área de servicios y Apoyo» (página 38 del anexo de los descargos); informó que el señor Robert Wert, como oficial administrativo de la oficina de asuntos antinarcóticos (convenio NAS), del gobierno de los Estados Unidos, mediante comunicación NAS/CPN 39 de 10 de enero de 2002, autorizó este gasto y, en consecuencia, ordenó el reembolso normal del costo, «DE ACUERDO CON SU JUSTIFICACIÓN». La Procuraduría desconoció esta justificación.

ii) *Facturas 8, 39 de 2001, 301 y 365*. Se tuvieron en cuenta para sancionar al actor a pesar de que no fueron atribuidas en el pliego de cargos, y de las dos últimas no se señala su fecha. Lo propio aconteció respecto de la *orden de pago 463 de 2001*, que no fue materia de imputación pero sí concausa de la destitución, pese a que la entidad reconoció que no fue firmada por el actor, sino por un oficial de mayor grado de la Policía Nacional, el coronel Carlos Julio Rivera Dueñas (página 312, *ibídem*).

iii) *Orden de pago 380 de 22 de marzo de 2001* (almuerzos de trabajo para unidades de antinarcóticos). Según la entidad, el motivo de la sanción obedeció a que la irregularidad en este caso consistió en que los «*montos facturados superan el valor del mercado*» (página 311 del acto de 15 de abril de 2005), pero observa la Sala que este hecho tampoco fue endilgado en el pliego cargos al actor, aun cuando la orden sí aparece relacionada en el cuadro 1 del mismo, por una presunta anomalía distinta, que consistió en que el rubro *no estaba autorizado* en el convenio NAS; lo cierto es que ni una ni otra acusación se comprobaron.

En tales circunstancias, se vulneró el debido proceso al actor en razón a que la entidad varió arbitrariamente la imputación de la conducta al momento de sancionar, pues de haberlo inculpado inicialmente de que el rubro *no estaba autorizado* en el convenio NAS, al final lo sancionó porque los «*montos facturados superan el valor del mercado*» sin ninguna explicación, y nada dijo respecto de la que sí le formuló; de contera desconoció el argumento de defensa del actor, según la cual el señor Robert Wert, como oficial administrativo de la oficina de asuntos antinarcóticos (convenio NAS), del gobierno de los Estados Unidos, mediante comunicación NAS/CPN 39 de 10 de enero de 2002, también autorizó este gasto y ordenó el reembolso normal del costo, «DE ACUERDO CON SU JUSTIFICACIÓN».

iv) *Orden de pago 1698 de 12 de octubre de 2001* (Elementos). Hizo parte de la motivación del acto de destitución del actor, pero no del pliego de cargos, y la orden que aparece con este número [en el cuadro 4], lo mismo que las 561, 546, 571, 610, 806 y 852, carecen de fecha, cuya irregularidad para todas ellas se describe vagamente en que «*La orden de entrada a almacén es posterior a la factura de compra y entrega del elemento*». No obstante, no se explica la razón de la sanción al actor y adicionalmente la entidad reconoce que la orden 1698 no fue firmada por el accionante, sino por el general Gustavo Socha Salamanca (página 312, *ibídem*).

v) *Comprobantes de egreso 571, 568, 551 y 593*. También fueron fundamento de la sanción, sin siquiera haberse mencionado en el pliego de cargos, y tampoco se estableció la fecha de ellos (página 313, *ibídem*).

vi) *Comprobante de egreso 803 de 2001* (viáticos y hospedaje para 5 personas). Según el cuadro 3, la irregularidad que encontró la Procuraduría consistió en que no se indica el lugar de comisión y *sin orden de operación*, sin el cumplimiento de la comisión, de acuerdo con las Resoluciones 2 de 2000 y 1 de 2002, del Ministerio de Hacienda sobre el término para legalizar viáticos.

Este documento también constituyó fundamento de la sanción, pero no se indicó por parte de la Procuraduría que el demandante hubiera expedido dicha *orden de egreso*, es decir, que fuera de su autoría, y por lo tanto que la hubiera realizado *sin orden de operación*. Fue él quien recibió dinero de manos del jefe de la ARSEA para cumplir la comisión. No obstante, en sus descargos, respecto del lugar de la misma, el señor Zárate anexó «ORDEN DE SERVICIO DE FECHA 07 DE SEPTIEMBRE DE 2001, DONDE EL SEÑOR MAYOR JULIO FERNANDO SANDOVAL GÓMEZ, JEFE ÁREA SERVICIOS Y APOYO ORDENA SALIR EN COMISIÓN A LA CIUDAD DE SANTA MARTA, AL MANDO DE CINCO UNIDADES, CON EL FIN DE COORDINAR LA RECEPCIÓN DE ARMAMENTO CON DESTINO A LA DIRAN» (página 158 del anexo de los descargos). Explicó igualmente que la legalización de la comisión se ciñó a lo previsto en el *Manual de Nuevos Procedimientos Financieros y Logísticos* desarrollado por la dirección de antinarcóticos de la Policía Nacional colombiana y la sección de asuntos narcóticos de la embajada de los Estados Unidos de América, que es de obligatorio acatamiento para las partes. En el acto sancionatorio se desconoció esta razón, pese a que para el momento, el artículo 13 (inciso cuarto) de la Ley 80 de 1992 establecía: «*Los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito o celebrados con personas extranjeras de derecho público u organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacionales, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades en todo lo relacionado con procedimientos de formación y adjudicación y cláusulas especiales de ejecución, cumplimiento, pago y ajustes*».

vii) Por último, sin tampoco haber hecho parte del pliego de cargos contra el demandante, la entidad lo sancionó porque «*Las actuaciones del disciplinado no fueron suficientes ni eficientes para el manejo y control de los recursos del convenio Nas, a tal punto que la Institución Policial tuvo que entrar a procesos conciliatorios con posible afectación del presupuesto Nacional, por un valor de \$1.205. 789.474, 76, para el pago de facturas por compras y servicios prestados a la Diran en los años 2000, 2001, 2002, que la Oficina Nas de la Embajada Americana no reconoció*» (página 317, *ibídem*) [las negrillas son del texto original].

Encuentra la Sala que al actor se le sorprendió con esta imputación al momento de resolver la investigación disciplinaria, es decir, en el fallo, reproche por demás abstracto al referirse a una *posible afectación del presupuesto nacional*, sin que se aportara prueba, ni establecido la veracidad de tal acusación.

Esta irregularidad sustancial vulnera gravemente el conjunto de valores, principios, derechos y procedimientos que rigen la investigación disciplinaria, invocados por el accionante. Además, lo anterior contrasta con el resultado de la minuciosa, extensa y detallada investigación que sobre estos mismos hechos realizó la Fiscalía, en la que respecto del señor Fabio Zárate Rueda, estableció:

«Para concluir, lo que encontró la fiscalía, solo fue una labor organizada, se manejó el presupuesto y los gastos con cierta austeridad que dio con el ahorro, de recursos y no se detectó aprovechamiento de recursos del Convenio para sí o para un tercero» (ver páginas 188 y 189 del proveído de 29 de abril de 2011 de la Fiscalía 13 Delegada)

Ha sostenido la Corte Constitucional que «[...] no es posible tipificar faltas disciplinarias que remitan a conductas que cuestionan la actuación del servidor público haciendo abstracción de los deberes funcionales que le incumben como tampoco es posible consagrar cláusula de responsabilidad disciplinaria que permitan la imputación de faltas desprovistas del contenido sustancial de toda falta disciplinaria» (sentencia C-373 de 2002).

2.8.1.5.3 De las faltas disciplinarias imputadas en el cuadro 4 anexo del pliego de cargos (f. 3660, e 16). En este cuadro la Procuraduría simplemente hace mención de las «ÓRDENES DE PAGO 147, 148, 158, 160, 233, 234, 235, 236, 237, 239, 240, 241, 245, 246, 248, 251, 252, 257, 267, 270, 271, 279, 280, 308, 310, 313, 315, 327, 328, 330, 331, 340, 341, 354, 355, 357, 358, 424, 425, 426, 428, 429, 430, 431, 432, 435, 436, 464, 473, 483, 488, 489, 491, 492, 494, 495, 496, 497, 502, 504, 505, 521, 522, 523, 524, 525, 534, 537, 538, 540, 541, 542, 543, 546, 549, 561, 562, 563, 602, 603, 606, 607, 610, 630, 638, 655, 665, 667, 684, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 696, 698, 692, 700, 702, 711, 712, 720, 721, 727, 729, 731, 732, 734, 735, 736, 737, 767, 769, 806, 827, 830, 842, 843, 849, 850, 851, 852, 856, 857, 858, 861, 864, 866, 867, 868, 872, 877, 880, 891, 892, 894, 895, 908, 909, 910, 916, 920, 935, 947, 948, 949, 952, 953, 955, 957, 961, 962, 963, 964, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 974, 977, 978, 986, 987, 989, 1004, 1006, 1018, 1021, 1027, 1029, 1057, 1060, 1073, 1075, 1076, 1077, 1079, 1081, 1151, 1202, 1203, 1204, 1205, 1206, 1234, 1236, 1325, 1355, 1359, 1385, 1391, 1397, 1402, 1403, 1415, 1422, 1423, 1441, 1442, 1487, 1521, 1622, 1649, 1667, 1683, 1692, 1694, 1695, 1696, 1697, 1698, 1699, 1700, 1767, 1766, 1765, 1756, 1907, 2090, 2103, 2104», en tomo a las cuales le atribuye al actor la siguiente irregularidad: «La orden de entrada a almacén es posterior a la factura de compra y entrega del elemento». Se trató del único reproche formulado. Además, se observa que no se determinó la circunstancia de tiempo, pues no se estableció a qué fecha corresponden tales órdenes de pago.

Al respecto, la Sala encuentra que la sanción demandada está desprovista de justificación legal del porqué la circunstancia que se acaba de describir adquiere la connotación de *anómala o irregular*, de tal magnitud que constituyera un elemento de juicio que contribuyera a calificar la «falta» de gravísima y dolosa, como para destituir del cargo al actor. Es decir, la decisión en cuanto a este cargo también carece de motivación, pese al imperioso mandato del artículo 170 de la Ley 734 de 2002 en el sentido de que *el fallo disciplinario debe ser motivado y contener el análisis de las pruebas en que se basa y el análisis y valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones*, requisito formal y sustancial que aquí se echa de menos.

Ahora bien, desde el punto vista objetivo y racional, nada de extraño tiene que un elemento entre al almacén después de comprado y recibido. Es lo normal (Inexistencia de ilicitud). No obstante, si se configuró algún quebranto del manejo de los recursos en el marco del Convenio NAS porque los elementos adquiridos hubieran entrado de esa manera al almacén, tampoco puede aceptarse en modo alguno que ello constituya una ilicitud *sustancial* en virtud de que se trató de un trámite de mera formalidad.

Recuerda la Sala que en materia disciplinaria la afectación del deber funcional tiene que ser sustancial y no formal (Ley 734 de 2002, artículo 5), y, como lo ha reiterado la Corte Constitucional, «[...] no basta como tal la infracción de un deber, ni a cualquier deber, sino que se requiere, para no convertir la ley disciplinaria en instrumento ciego de obediencia, que ello sea en términos sustanciales; esto es, que de manera sustancial ataquen por puesta en peligro o lesión el deber funcional cuestionado» (sentencia C-373 de 2002).

De manera que el cargo formulado en el cuadro 4 que censura la forma como ingresaron ciertos elementos al almacén, carece de motivación, no constituye ilicitud, y si la revistiera, es de naturaleza formal, todo lo cual justifica la nulidad de los actos demandados.

Destaca la Sala que por estos mismos hechos el accionante fue eximido de responsabilidad penal en el proveído de 29 de abril de 2011 por el Fiscal 13 Delegado, por cuanto concluyó que cuando el actor asumió la jefatura del ARSEA las citadas cuentas «se encontraban represadas de tiempo atrás» y adicionalmente, de acuerdo con la Resolución 3975 de 22 de noviembre de 2000 de la Policía Nacional, sobre el manejo administrativo de bienes de la institución «Para los registros de almacén o bodega la operación de recepción se considerará perfeccionada, cuando los elementos se reciban o se den por recibidos y se produzca la orden de entrada independientemente de que el pago de los mismos está o no realizado» (página 185). Por las mismas razones carece de fundamento legal la falta disciplinaria formulada al actor en el mismo cuadro 4, respecto de la orden de pago 920, cuya irregularidad consistió, en criterio de la Procuraduría, en que «El elemento entró al almacén antes de su compra».

2.8.1.6 La investigación penal de la Fiscalía 13 Delegada. Con memorial visible en los folios 752 a 759, el demandante aportó fotocopia de la providencia de 29 de abril de 2011, mediante la cual la Fiscalía 13 Delegada de la unidad nacional anticorrupción precluyó la investigación penal contra el actor por los delitos de *peculado por apropiación a favor de terceros y falsedad ideológica en documento público*, adelantada a partir de los mismos hechos de que trata la actuación disciplinaria materia del presente proceso.

A través de auto de 9 de noviembre de 2016, el magistrado sustanciador, al advertir que se omitió hacer pronunciamiento sobre este documento, declaró la nulidad de lo actuado desde el auto de 8 de julio de 2014, inclusive, con el que se corrió traslado a las partes para alegaciones finales, y ordenó tenerlo como prueba (f. 988 y vuelto).

La investigación penal se inició en razón a que en el acto sancionatorio de 15 de abril de 2005 (ordinal séptimo), el Procurador General de la Nación dispuso «COMPULSAR (sic) copia de esta decisión con destino a la Fiscalía General de la Nación por posible comisión de delitos contra la administración pública por parte de varios de los disciplinados, entre otros JULIO SANDOVAL GÓMEZ, JOSÉ LAURENO MONSALVE ABRIL, JOSÉ RAMIRO RODRÍGUEZ CABALLERO, EDGAR GUILLERMO BEJARANO CHAVEZ Y JUAN CARLOS CUBILLOS BECERRA» (página 840). No mencionó al aquí demandante.

Correspondió adelantar la actuación penal al Fiscal 13 Delegado de la Fiscalía General de la Nación, en la que examinó detalladamente todas y cada una de las ordenes de servicio y de suministro, los comprobantes de pago, de egresos, relacionados en los cuadros que sirvieron de fundamento al pliego de cargos formulado por la Procuraduría y se ciñó estrictamente a la misma lista de irregularidades y descripciones constitutivas de presunta falta disciplinaria y por las cuales el señor Zárate Rueda fue sancionado y originó el envío de copias.

Así, el fiscal, en su proveído de 29 de abril de 2011, abordó el caso del actor de la siguiente manera: «Al Mayor FABIO ZARATE RUEDA, entonces Jefe Logística y ARSEA de la DIRECCIÓN DE ANTINARCÓTICOS-ANTI- se le censura el haber autorizado y/o visado y/o solicitado bienes y/o firmado órdenes de suministro y servicios en las siguientes órdenes de pago y/o comprobantes de egreso, presuntamente irregulares en criterio de la Procuraduría General de la Nación, (expediente 001-72528 70) que por el sistema de muestreo se encontraron en la documentación aportada a ese proceso disciplinario por parte del área de Servicios de Apoyo DIRAN» (página 35); a continuación se refirió a todos y cada uno de los casos relacionados en el cuadro anexo del pliego de cargos que hemos referido, y transcribió la correspondiente «Presunta irregularidad señalada por la Procuraduría».

Una vez confrontadas la imputaciones penales y disciplinaria con las pruebas y descargos que presentó el implicado en sede penal y tras haberlas apreciado y valorado en conjunto, concluyó el funcionario acusador: «Tomando como referencia los cargos endilgados por la Procuraduría en la investigación disciplinaria adelantada contra el Mayor® FABIO ZARATE RUEDA, esta Fiscalía le formuló cargos por su presunta comisión de los delitos de PECULADO POR APROPIACIÓN A FAVOR DE TERCEROS y PREVARICATO POR OMISIÓN, relacionados con las funciones que desempeñó en los cargos de Jefe de ARSEA y como Jefe del Grupo Logístico, atendiendo cada una de las órdenes y Comprobantes de Egreso que se relacionan en los folios 220 y 221 del c.15 las que, en criterio de la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, presentaban irregularidades en su trámite y expedición.[...] No hay duda que efectuado el análisis de cada una de las órdenes de pago y los comprobantes de Egreso cuestionados aproximadamente (150), no se avizora conducta punitiva alguna en las presuntas irregularidades que en su momento advirtió la Procuraduría Delegada para la Policía Nacional, en relación con el Mayor FABIO ZARATE RUEDA, cuando laboró como jefe del ARSEA y como Jefe de grupo Logístico, de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional.

Así las cosas, considera esta Delgada que es imperioso señalar que el comportamiento desplegado por el Mayor® FABIO ZARATE RUEDA, está lejos de enmarcarse dentro de una conducta delictiva, por el contrario después de este largo análisis probatorio [ efectuado en más de 154 folios, páginas 35 a 159 del proveído de la Fiscalía] se estableció que la actuación del oficial dentro de su paso como Jefe del ARSEA, como Jefe del Grupo Logístico de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional, fue al entender de este despacho, fue ordenado, austero con los recursos entregados por el gobierno de los E. UA. [..] Para concluir, lo que encontró la fiscalía, solo fue una labor organizada, se manejó el presupuesto y los gastos con cierta austeridad que dio con el ahorro, de recursos y no se detectó aprovechamiento de recursos del Convenio para sí o para un tercero» (páginas 188 y 189 del proveído de la Fiscalía 13 Delegada) [se destaca].

En una sana hermenéutica jurídica, esta realidad material y procesal no se puede desconocer en el ámbito disciplinario, por ser útil para el esclarecimiento de los hechos; *derecho injusto no es derecho*, y es claro que en materia sancionatoria el funcionario competente está obligado a la búsqueda de la verdad material y la efectividad del derecho sustancial (artículo 20, Ley 734 de 2002).

No desconoce la Sala que las investigaciones penal y disciplinarias son diferentes<sup>19</sup>, pero en este caso particular la Fiscalía desvirtuó uno a uno, con pruebas, todos los cargos que la Procuraduría le formuló al actor en sede administrativa.

Si los supuestos de hecho de la actuación administrativa no resultaron ciertos, como lo demostró de manera amplia y contundente la investigación penal, no es posible atribuir responsabilidad disciplinaria al actor por más que tales investigaciones tengan naturaleza jurídica diferente y persigan fines distintos. Es sabido que en el escenario del servicio público un mismo hecho puede dar lugar a responsabilidades de orden penal, disciplinario y fiscal del funcionario, pero si aquel carece de veracidad, ninguna de estas podrá surgir, como acontece en el presente asunto.

Se puede citar, por ejemplo, que en la investigación disciplinaria se insinuó que por culpa de la mala gestión del actor, la Policía Nacional tuvo que entrar a conciliar con posible afectación del presupuesto nacional \$1.205.789.474.76, en razón a la oficina NAS de la Embajada Americana no los reconoció por no llenar los requisitos del manual de procedimientos, sin embargo, además de que esto no fue demostrado, en la investigación penal después de un riguroso examen de todos los comprobantes que se le cuestionaron al actor, se pudo verificar que la embajada sí realizó todos los reembolsos.

En el caso de los suministros, que la Procuraduría halló como anomalías que no estaban autorizados por el convenio con los Estados Unidos, o no guardaban relación con el mismo, o se incumplió el manual bilateral, la Fiscalía, a partir de pruebas, demostró todo lo contrario, es decir, que fueron ajustados a los procedimientos y las normas aplicables, entre ellos al Manual de Nuevos Procedimientos Financieros y Logísticos expedido en desarrollo del Convenio NAS suscrito con el Gobierno Americano.

Sin más disquisiciones, la Sala anulará los actos demandados en lo que concierne al actor y ordenará el restablecimiento del derecho, por cuanto se probaron los cargos formulados en la demanda y, en consecuencia, se desvirtuó la presunción de legalidad que los amparaba.

## 2.9 Restablecimiento del derecho

2.9.1 Reintegro al cargo. No se ordenará por cuanto el demandante se halla pensionado por la Policía Nacional<sup>20</sup>, de acuerdo con lo probado.

2.9.2. Pago de salarios y prestaciones. En consideración a que el artículo 85 de Código Contencioso Administrativo<sup>21</sup> -aplicable al caso- distinguió

el *restablecimiento del derecho* (sin fijar límite temporal) de la *reparación del daño* (entre ellos el moral, que no fue demostrado), a manera del primero, se condenará a la Procuraduría General de la Nación a que reconozca y pague al demandante, en su condición de mayor de la Policía Nacional, los salarios y prestaciones que pudo haber devengado en servicio activo desde el 3 de noviembre de 2006 hasta la fecha en que haya comenzado a percibir la pensión, con exclusión de los períodos de incapacidad laboral y sin perjuicio de que se realicen los descuentos de los emolumentos que haya recibido con ocasión de otras relaciones laborales o contractuales con el Estado durante el mismo lapso, o por las mencionadas incapacidades.

Lo anterior en virtud de que, con ocasión de la anulación del acto de retiro del servicio *por voluntad del Gobierno Nacional*, la subsección B de la sección segunda de esta Corporación<sup>22</sup>, mediante sentencia de 23 de febrero de 2012, ordenó reintegrar al servicio al demandante desde el 15 de mayo de 2002 hasta el 2 de noviembre de 2006, fecha a partir de la cual volvió a quedar retirado del servicio por la ejecución del acto administrativo que lo sancionó con destitución del cargo e inhabilidad para ejercer funciones por el término de cinco (5) años (ff. 9 a 17 vuelto c. 4 anexo), aquí demandado.

Las sumas que resulten a pagar a favor del accionante por la ejecución de esta sentencia serán indexadas, de conformidad con el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo efecto se aplicará la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que corresponde a la suma adeuda, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, certificado por el DANE, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió realizarse el pago correspondiente. Por tratarse de pagos de tracto sucesivo la fórmula se aplicará separadamente, respecto de cada obligación, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de la causación de cada una de ellas.

2.9.3 Perjuicios morales. No se ordenará su reconocimiento y pago por cuanto no fueron demostrados. La jurisprudencia ha sido consistente en que la parte que los reclama deberá probarlos<sup>23</sup>, en razón a que no se presumen.

2.9.4 Eliminación de la anotación disciplinaria. La Procuraduría General de la Nación deberá eliminar de sus registros la anotación de la sanción disciplinaria impuesta al demandante, de conformidad con la motivación. Se negarán las restantes súplicas de la demanda.

## 2. 10 Otros aspectos procesales.

2.10.1 Condena en costas. No se procederá a ello respecto de la parte vencida, dado que en el prisma del artículo 171 del CCA no se advierte, en síntesis, abuso en la actuación, en la medida en que, como lo ha sostenido esta Corporación<sup>24</sup>, la oposición carece de temeridad porque quien la presentó le asiste un fundamento razonable. Tampoco se detecta una injustificada falta de colaboración o proceder con interés meramente dilatorio que conduzca a considerar que incurrió en una conducta reprochable que la obligue a correr con los gastos realizados por la otra parte para obtener un pronunciamiento judicial.

2.10.2 En vista de que la Policía Nacional constituyó nuevo mandatario, se reconocerá personería al profesional del derecho destinatario del poder visible en el folio 991.

2.10.3 Devolución de expediente administrativo disciplinario. Una vez en firme esta providencia, devuélvase al despacho del señor procurador general de la nación el expediente disciplinario del demandante, con todos los cuadernos que lo componen, a que se refiere la comunicación 556 de 24 de febrero de 2014 (ff. 781, c.2), con el cual fue remitido a esta Corporación en condición de préstamo.

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

### FALLA:

1 Declárase inhabida para pronunciarse sobre el Decreto 3 831 de 2 de noviembre de 2006, dictado por el presidente de la República y el ministro de Defensa Nacional, por medio del cual se ejecutó la sanción disciplinaria.

2. Decláranse no probadas las excepciones opuestas por las entidades demandadas.

3. Declárase la nulidad parcial i) del acto administrativo de única instancia expedido el 15 de abril de 2005 por el procurador general de la nación, en cuanto sancionó al demandante con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por 5 años; y ii) de la decisión de 17 de mayo de 2006, con la que el mismo funcionario confirmó la anterior, conforme a la motivación.

4. Condénase a la Procuraduría General de la Nación, a que a título de restablecimiento del derecho, reconozca y pague al demandante, en su condición de mayor de la Policía Nacional, los salarios prestaciones que pudo haber percibido en servicio activo desde el 3 de noviembre de 2006 hasta la fecha en que haya comenzado a devengar la pensión, con exclusión de los períodos de incapacidad laboral y sin perjuicio de que se realicen los descuentos de los emolumentos que haya recibido con ocasión de otras relaciones laborales o contractuales con el Estado durante el mismo lapso, o por las mencionadas incapacidades. La Procuraduría General de la Nación deberá eliminar de sus registros la anotación de la sanción disciplinaria impuesta al demandante, de conformidad con la motivación.

5. Declárase que durante el lapso señalado en el ordinal anterior no existió solución de continuidad en la vinculación laboral del actor con la Policía Nacional, por razón de la destitución.
6. Niéganse las restantes súplicas de la demanda.
7. La demandada dará cumplimiento al presente fallo conforme a lo previsto en los artículos 176 y 178 del CCA.
8. No condenar en costas a las entidades.
9. Reconócese personería como nuevo mandatario de la Policía Nacional al profesional del derecho Carlos Ariel Lozano Ariza, identificado con cédula de ciudadanía 41.499.375 y tarjeta profesional 203.038 del Consejo Superior de la Judicatura, conforme al poder que obra en el folio 991.
10. En firme esta providencia, archívense las diligencias, previas las constancias y anotaciones que sean menester.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSETE IBARRA VÉLEZ

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Con salvamento de voto

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

<sup>1</sup> Corresponden a formuladas en el escrito de adición y aclaración de la demanda visible en los folios 654 a 677. En memorial anterior había integrado la demanda y su adición, con inclusión de la corrección ordenada por el Juzgado Veinte Administrativo del Circuito de Bogotá (ff. 262 a 374).

<sup>2</sup> Expediente. IJ. 2005-00012-00. M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>3</sup> Sala plena de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 4 de agosto de 2010, expediente 2010-00163-00 (1203-10), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>4</sup> Sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 18 de mayo de 2011, expediente 2010-00020-00 (0145-10), M.P. Víctor Remando Alvarado Ardila.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, sentencia de 03 de febrero de 2010 M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Radicado 19526. Véase también providencia de 25 de marzo de 2010 de esta sección, subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, radicado 05001-23-31-000-2000-02571-01 (1275-08), actor Oscar Arango Álvarez.

<sup>6</sup> Sección segunda, subsección B, sentencia de 27 de septiembre de 2007, radicado 25000-23-25-000-1999-03741-01(7392-05), actor William Gildardo Pacheco Granados, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

<sup>7</sup> Sentencia C-948 de 2002.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, sala plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 9 de agosto de 2016, radicación 1001-03-25-000-2011-00316-00 (1210-2011), M.P. William Hernández Gómez (E).

<sup>9</sup> Sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, auto de 25 de febrero de 2016, expediente 11001-03-25-000-2012-00386-00 (1493-2012), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>10</sup> Sentencia de 12 de octubre de 2016, CP. Carmelo Perdomo Cuéter, expediente 11001032500020120021600 (0835-2012)

<sup>11</sup> Sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, auto de 25 de febrero de 2016, expediente 11001-03-25-000-2012-00386-00 (1493-2012), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>12</sup> Por la ubicación en que aparecen, deberían corresponder a estos números, aunque en el borde superior derecho de las hojas se lee 14076 y 14077.

<sup>13</sup> Sentencia T-051 de 2016.

<sup>14</sup> Ley 734 de 2002 «ARTÍCULO 5o. ILICITUD SUSTANCIAL. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.»

<sup>15</sup> Figuran allí 35 miembros de la institución de diferentes grados y cargos, entre ellos el demandante, pertenecientes a distintas áreas, grupos y épocas de la dirección de antinarcóticos (DIRAN) de la Policía Nacional.

<sup>16</sup> Sentencias de la Corte Constitucional T-301 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en Sentencias T-433 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; T-561 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1034 de 2006; C-213 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-542 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Finilla.

<sup>17</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Finilla.

<sup>18</sup> El número no aparece en el documento original.

<sup>19</sup> «[...] mientras en el proceso penal el legislador prevé distintos bienes jurídicos objeto de protección, en el disciplinario el único bien jurídico protegido está representado por la buena marcha: de la administración, su eficiencia, su buen nombre, la moralidad pública, como también la eficacia y la honradez de la administración pública; además, mientras en el proceso penal la pena tiene una función de prevención general y especial, de retribución justa, de reinserción social y de protección al condenado, en el proceso disciplinario la sanción tiene una función preventiva y correctiva para garantizar las efectividad de los principios y fines que se deben observar en el ejercicio de la función pública» (sentencia C- 720 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández)

<sup>20</sup> Las asignaciones de retiro se reconocen por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) en tanto que con cargo a la Policía Nacional se reconocen las pensiones de invalidez de miembros de la Institución, según el Decreto 4433 de 2004: «Artículo 30. Reconocimiento y liquidación de la pensión de invalidez. Cuando mediante Junta Médico Laboral o Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, al personal de Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de las Fuerzas Militares, y de Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Agentes y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de la Policía Nacional se les determine una disminución de la capacidad laboral igual o superior al setenta y cinco por ciento (75%) ocurrida en servicio activo, tendrán derecho a partir de la fecha del retiro o del vencimiento de los tres meses de alta cuando se compute como tiempo de servicio, mientras subsista la incapacidad, a que el Tesoro Público les pague una pensión mensual, que será reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional o por la Dirección General de la Policía Nacional, según el caso, liquidada de conformidad con los porcentajes que a continuación se señalan, con fundamento en las partidas computables que correspondan según lo previsto en el presente decreto: ... »

<sup>21</sup> ARTÍCULO 85. Modificado por el art. 15, Decreto Nacional 2304 de 1989 «Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente» (se destaca).

<sup>22</sup> M.P. Alfonso Vargas Rincón, Rad. 250002325000200210330 01 (2097-2009).

<sup>23</sup> Sentencia de 23 de agosto de 2012, expediente 18000-12-33-1000-1999-00454-01 (24392), M.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>24</sup> Sentencia del 18 de febrero de 1999; Radicación 10775, M.P. Ricardo Hoyos Duque.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-05-21 14:57:45*