



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “B”

Magistrado Ponente: Jorge Edison Portocarrero Banguera

Bogotá D. C., primero (1º) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Radicado: 25000-23-42-000-2014-00288-01 (4306-2019)¹
Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero
Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema: Disciplinario
Decisión: Sentencia de segunda instancia

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del veintitrés (23) de mayo de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, mediante la cual, se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

1.1. Pretensiones².

1. La parte demandante, por intermedio de apoderado judicial, acudió a la jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, en lo sucesivo), con el fin de obtener la nulidad, por un lado, del fallo disciplinario del veintitrés (23) de agosto de dos mil once (2011), mediante el cual, el Inspector General de la Policía Nacional sancionó con destitución e inhabilidad por el término de diez (10) años al ahora accionante, y, por el otro lado, del fallo disciplinario -de segunda instancia- del veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012), por

¹ Expediente híbrido.

² Folios 521-553 del cuaderno principal.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

medio del cual, el Director General de la institución policial confirmó el acto sancionatorio primigenio, con ocasión de la falta gravísima contenida en el artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, consistente en “realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”³ y la falta grave prevista en el artículo 35.6 *ejusdem*, cuya descripción consiste en “omitir la colaboración necesaria a los servidores del Estado, cuando se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con las competencias legales atribuidas a la Policía Nacional”, calificadas a título de dolo. Asimismo, solicitó la nulidad del Decreto N°. 0796 del veintitrés (23) de abril de dos mil trece (2013), a través del cual, se ejecutó la sanción disciplinaria en contra del señor Ortiz Quintero.

2. Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene a la entidad demandada: **(i)** declarar la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en los términos del artículo 52 del CPACA, por cuanto “el recurso de apelación formulado en tiempo contra la sentencia (sic) del 23 de agosto de 2011, no fue decidido dentro del término legal de un (1) año, en aplicación del principio de favorabilidad (...); **(ii)** pagar, en moneda de curso legal, y debidamente actualizados con el índice de precios al consumidor (IPC), los perjuicios derivados de la renuncia a los contratos que, con ocasión de la sanción censurada, dejó de celebrar; **(iii)** dar cumplimiento a la sentencia, en los términos de los artículos 188 y 189 del CPACA.

1.2. Los hechos⁴.

3. Narró que, el señor Luis Alberto Ortiz Quintero ingresó como alumno a la Escuela de Cadetes de la Policía “General Santander” el nueve (9) de enero de mil novecientos ochenta y cuatro (1984) y, después de adelantar el curso reglamentario como oficial de vigilancia, fue dado de alta, ingresando luego al escalafón de oficiales en el grado de subteniente el cinco (5) de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco (1985). Una vez ingresó al citado escalafón, ejerció en distintos grados, entre ellos, el de coronel, frente al cual adelantó el curso de ascenso en dos mil siete (2007). Para el dieciocho (18) de junio de dos mil ocho (2008), por disposición institucional y debido a su amplia trayectoria profesional, asumió como comandante del Departamento de Policía Arauca, lugar con marcada presencia de grupos armados ilegales.

4. Expuso que, por hechos ocurridos el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009),

³ En concordancia con el delito previsto en el artículo 414 del Código Penal, relacionado con el prevaricato por omisión.

⁴ Folios 521-553 del cuaderno principal.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

relacionados con la fuga del señor Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, alias “Pablito”, comandante del Ejército de Liberación Nacional – ELN, el director de seguridad ciudadana de la Policía Nacional, mediante Oficio N°. 2460 DISEC-DIREC-38.10 de la fecha en mención, ordenó al inspector general de la institución la apertura de la investigación “a fin de aclarar la responsabilidad de custodia de alias Pablito (...)”, persona que, estando bajo la custodia del INPEC, debía ser trasladado de la cárcel de Cóbbita, Boyacá, hasta la ciudad de Bogotá y, posteriormente, a la ciudad de Arauca.

5. Argumentó que, en una clara violación del artículo 150, inciso sexto, de la Ley 734 de 2002, la inspección general, desbordando su ámbito de competencia, tuvo como “columna vertebral de su pesquisa” la ausencia de elaboración de una orden de servicios, encuadrando así la conducta irregular como una omisión.

6. A pesar de la apertura de la investigación disciplinaria, sostuvo que los entonces superiores del demandante le solicitaron el retiro de la institución policial en diferentes oportunidades, entre ellas, el doce (12) de octubre de dos mil nueve (2009), el once (11) de noviembre y el cinco (5) de diciembre de la misma anualidad, y en múltiples encuentros que transcurrieron en enero de dos mil diez (2010). No obstante, resaltó que, para el tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009), hizo entrega del Comando de Policía del Departamento de Arauca, siendo destinado a prestar sus servicios en la Dirección de Seguridad Ciudadana, como jefe del área de registro y control (ARECO), en la Dirección General de la Policía de Bogotá D.C.

7. Adujo que el treinta (30) de junio de dos mil diez (2010), se le comunicó al actor el contenido del Decreto N°. 2219 del veintiuno (21) de ese mes y año, por medio del cual, fue llamado a calificar servicios, “pese a que aun estaba en curso la investigación disciplinaria”. Puso de presente que, mediante el Acta N°. 009 del catorce (14) de mayo de dos mil diez (2010), la Junta Asesora del Ministerio de Defensa para la Policía Nacional, al momento de disponer el retiro del señor Ortiz Quintero, no incluyó ningún concepto relacionado con los motivos que sustentaron la decisión.

8. Insistió en que, a pesar del retiro de la institución, la Policía Nacional continuó instruyendo “la accidentada investigación disciplinaria” que concluyó, en primera instancia, con la expedición del fallo del veintitrés (23) de agosto de dos mil once (2011), por parte del inspector general encargado, Cnel. Luis Eduardo Martínez Guzmán, quien, sin avocar conocimiento del asunto, sancionó con destitución e inhabilidad por el



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

término de diez (10) años al disciplinado. Sobre el particular, advirtió que no estaba demostrada la competencia del prenombrado coronel, comoquiera que en el expediente disciplinario no reposa ningún acto administrativo que ordenara el citado encargo. En esa misma línea, llamó la atención en que, como el nombramiento del Mayor General (sic) Orlando Páez Barón como inspector general se dio mediante decreto del Gobierno Nacional, el encargo efectuado al señor Cnel. Martínez Guzmán debía producirse mediante acto administrativo de similar naturaleza.

9. Refirió que, durante la actuación disciplinaria, se desconocieron las garantías fundamentales del disciplinado. Para sustentarlo, aludió -en primer término- a la falta de competencia de la Policía Nacional para adelantar la investigación, en la medida en que, al tratarse de hechos que involucraban a distintas entidades (entre ellas, el INPEC, fuerzas militares y Policía), la Procuraduría General de la Nación, debiendo ejercer el poder preferente, se abstuvo de hacerlo. Aunado a lo anterior, reprochó que la institución policial le endilgara funciones de custodia de detenidos a los comandantes de departamento, labores que, en línea de principio, se inscriben en la órbita de la dirección de cada cárcel, siendo la llamada a solicitar la colaboración de la fuerza pública para el traslado y seguridad de un recluso. Anotó que si “(...) el preso se encuentra dentro de las instalaciones del penal, como es el caso, la responsabilidad de su custodia se encuentra en manos del INPEC y no de la Policía Nacional”.

9.1. En hilo con lo expuesto, resaltó que la responsabilidad de custodia del señor Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, alias “Pablito”, dentro de las instalaciones del establecimiento carcelario y penitenciario de Arauca era del INPEC, y no de la Policía Nacional. Añadió que el acompañamiento de otras autoridades es para el traslado de detenidos y no para la permanencia de los mismos dentro del penal. En el caso de autos, a alias “Pablito” lo “rescató de la cárcel” un comando del ELN, por lo que -según sostuvo- su fuga no tuvo ocurrencia durante un traslado con escolta de la Policía. Afirmó que, en gracia de discusión, no era una simple petición de apoyo la que debió enviar el director de la cárcel, pues, “debió solicitar la coordinación con los organismos de seguridad convocando a una reunión con el fin de que elaboren los planes sobre traslados en casos necesarios y lograr el respaldo físico con personal de estos cuerpos, en razón a que estos cuentan con personal calificado para el efecto, como lo dispone su reglamentación”.

9.2. Hizo hincapié en que, al adelantar las averiguaciones pertinentes, para los desplazamientos de alias “Pablito” a la ciudad de Arauca los días dieciocho (18) de



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

mayo, seis (6) de julio y seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009), el director del Centro Penitenciario y Carcelario de Arauca no requirió apoyo escrito para cumplir tales diligencias, puesto que se limitó a solicitar los apoyos en forma verbal (telefónica).

9.3. Destacó que la inspección general, en auto proferido en junio de dos mil once (2011), negó la práctica de pruebas con las que se pretendía demostrar que los funcionarios del INPEC no cumplieron con sus funciones legales y que, con ello, se facilitó la fuga de alias “Pablito”. Dichas pruebas tenían que ver con las declaraciones del señor Francisco Abel Rodríguez, quien para la época de los hechos fungía como director del Centro Penitenciario y Carcelario de Arauca; de José Alonso Galvis González, quien se desempeñaba como comisionado y responsable del traslado, permanencia y regreso de alias “Pablito”; y del comandante de guardia o jefe de turno (sic) para el día de los hechos, esto es, el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009), quien podría tratarse del señor Marcos Peñaranda Abril.

10. Contra la decisión de primera instancia, el actor interpuso recurso de apelación, medio de impugnación que debía ser resuelto en un término prudencial y razonable y que, al no ocurrir, se protocolizó el silencio administrativo, habida cuenta que, al amparo de lo dispuesto del artículo 52 del CPACA, operó la caducidad de la facultad sancionatoria, al haberse superado el año desde la presentación del recurso. Reprochó que ese razonamiento no se tuviera en cuenta por la entidad demandada, “con el peregrino argumento de que el régimen disciplinario policial es especial, pero olvidando que ni ese régimen especial, ni la Ley 734 de 2002, contemplan el término dentro del cual el competente debe producir el fallo de segunda instancia”, con lo que se violó el debido proceso.

11. Mediante el fallo disciplinario de segunda instancia, de fecha veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012), notificado el dieciséis (16) de enero de dos mil trece (2013), el general José Roberto León Riaño, en calidad de director general de la Policía Nacional, confirmó la decisión sancionatoria de primer grado. No obstante, aseveró que el director, debiéndose declarar impedido, no lo hizo. Explicó que, en consecuencia, existe una nulidad insalvable, toda vez que León Riaño, en su condición de director general, adoptó la decisión de segunda instancia, cuando fue precisamente él quien suscribió el auto de apertura de “las preliminares disciplinarias” en su otrora condición de inspector general, cargo que ocupaba desde octubre de dos mil nueve (2009), y quien además formuló cargos contra el disciplinado. Con todo,



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

reiteró que los actos administrativos censurados adolecen de nulidad.

1.3. Concepto de la violación⁵.

12. La parte demandante alegó que los actos administrativos enjuiciados infringieron los artículos 2º, 6º, 13, 29, 53, 83, 211, 216 y 218 de la Constitución Política; los artículos 20, 21, 22, 28 y 29 del Decreto 1791 de 2000; el artículo 44 del CCA (sic); los artículos 22, 34, 84, 85, 86 y 87 de la Ley 734 de 2002; la Ley 1015 de 2006; el artículo 52 del CPACA; y el artículo 45 de la Ley 153 de 1887.

13. Advirtió que los actos sancionatorios desconocieron la norma superior en la que debieron fundarse, pues, para analizar los elementos estructurantes de la falta, no se examinó la responsabilidad de custodia de un recluso que, con sujeción a la Ley 63 de 1995, le corresponde al INPEC. Recordó que, en el presente asunto, la Procuraduría General de la Nación fue omisiva en el ejercicio del poder preferente.

14. Refirió que, en la expedición de los actos acusados, intervinieron distintos funcionarios sin competencia. En primer término, explicó que el Cnel. Efraín Aragón Rojas (sic), en su condición de inspector general encargado, carecía de competencia para adelantar las etapas iniciales de la investigación disciplinaria y, de suyo, para formular cargos, comoquiera que, para proceder con el encargo -que se efectuó mediante orden administrativa de personal- debían observarse las mismas condiciones del titular (en su momento, el general José Roberto León Riaño). Así pues, el encargado “tenía que ser otro general nombrado por el presidente de la República, y no por el director general de la Policía”. También señaló que el mayor general Orlando Páez Barón, quien actuó como “quejoso”, era el director de seguridad ciudadana de la Policía Nacional para la fecha de los hechos, y, posteriormente, fue nombrado como inspector general, de manera que figuró como “quejoso, juez y parte”.

14.1. Asimismo, aludió a la falta de competencia del Cnel. Luis Eduardo Guzmán Martínez, quien “apareció por arte de magia dentro de la investigación, fungiendo como inspector general encargado, sin que el Gobierno Nacional lo haya nombrado, sin avocar conocimiento, pero firmando el fallo de primera instancia en tal condición”. Al igual que en el caso de Aragón Rojas, manifestó que Guzmán Martínez debía ostentar las mismas condiciones del titular, entre ellas, ejercer el grado de general y ser nombrado por el presidente de

⁵ Folios 521-553 del cuaderno principal.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

la República, no por el director de la Policía a través de orden administrativa de personal. Por último, destacó que el general José Roberto León Riaño carecía igualmente de competencia, y debió declararse impedido, en la medida en que, pese a que intervino en la investigación disciplinaria, adoptó el fallo de segunda instancia.

15. Estimó que los actos sancionatorios fueron expedidos con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, habida cuenta que los operadores disciplinarios negaron la práctica de pruebas con las cuales se pretendía acreditar la inobservancia -por parte de funcionarios del INPEC- de las funciones legales que les asistía en la custodia de alias “Pablito”. Consideró determinantes las declaraciones de Francisco Abel Rodríguez, José Alonso Galvis González y de Marcos Peñaranda Abril, como se expuso *supra*. Además, la autoridad disciplinaria se abstuvo de requerir a la dirección del INEPC, a efectos de remitir la orden de operaciones para el traslado del prenombrado recluso desde Cóbbita hasta Arauca.

16. En línea con lo expuesto, resaltó que los actos de la referencia adolecen de falsa motivación, teniendo en cuenta que, pese a que se protocolizó el silencio administrativo derivado de la falta de resolución del recurso de apelación después de más de un (1) año de haber sido interpuesto contra el acto de primer grado, se terminó profiriendo un fallo disciplinario de segunda instancia. Bajo este contexto, invocó la aplicación del fenómeno jurídico de la caducidad frente a la facultad sancionatoria, en los precisos términos del artículo 52 del CPACA.

17. En lo que toca a los elementos configurativos de la responsabilidad disciplinaria, mencionó irregularidades en el proceso de adecuación típica. En criterio del actor, la autoridad disciplinaria formuló tres (3) cargos que “son el mismo”, a saber, la falta gravísima contemplada en el artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, consistente en “realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”; la falta grave prevista en el artículo 35.6 ejusdem, consistente en “omitir la colaboración necesaria a los servidores del Estado, cuando se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con las competencias legales atribuidas a la Policía Nacional”; y la falta del artículo 37 ibidem. Lo anterior, en la medida en que la falta gravísima no puede coexistir con una grave, y la falta del artículo 37 goza de carácter subsidiario, es decir, en ausencia de otras.

18. Frente al tipo disciplinario del artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, señaló que



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

el mismo se aplicó en concordancia con el punible contenido en el artículo 414 del Código Penal, relacionado con el prevaricato por omisión. Cuestionó que el operador se hubiese decantado por ese tipo penal y no por el asociado a la omisión de apoyo (artículo 186 ibidem). En adición, reprochó que se le hiciera al actor esa “imputación delincencial”, sin que la justicia penal militar, ni la justicia ordinaria, hubieren emitido sentencia condenatoria por el delito de prevaricato por omisión.

19. Manifestó la inconformidad con la calificación jurídica de la falta a título de dolo, pues, en su criterio, la omisión “jamás será dolosa” y, para que dicha atribución prosperara, debió probarse que el disciplinado “actuó siempre de modo totalmente racional, es decir que aprehendió la existencia de un riesgo, calculó las posibilidades de que dicho riesgo acaeciera y, en función de ese cálculo y de sus propios intereses, decidió no actuar”. En ese sentido, consideró que el dolo y la conducta omisiva resultaban incompatibles. Finalmente, dijo que los actos acusados se expidieron con desviación de poder.

1.4. La contestación de la demanda⁶.

20. Mediante escrito del veintisiete (27) de agosto de dos mil catorce (2014), la entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, para lo cual sostuvo que los actos sancionatorios se expidieron con observancia del debido proceso, y de acuerdo con lo preceptuado por la Ley 1015 de 2006 y la Ley 734 de 2002. En punto a la situación fáctica, indicó que la Policía Nacional dispuso la apertura de la investigación disciplinaria el ocho (8) de octubre de dos mil nueve (2009), por los hechos acaecidos el siete (7) de ese mes y año, relacionados con la fuga del interno Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, alias “Pablito”, con el propósito de determinar la existencia de responsabilidad por parte de los funcionarios policiales.

21. Tuvo por cierto que el actor fue retirado del servicio activo de la institución por llamamiento a calificar servicios, al ser acreedor de una asignación de retiro y cumplir con los requisitos de tiempo exigidos por las normas que rigen la carrera de los miembros de la Policía Nacional. A pesar de los defectos advertidos por el ahora demandante frente al acto de retiro, la entidad aseveró que tales decisiones no fueron objeto de control ante la jurisdicción y, en gracia de discusión, aclaró que el llamamiento a calificar servicios no obedeció al proceso disciplinario adelantado.

⁶ Folios 233-250 del cuaderno principal.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

22. Respaldó la legalidad de los actos demandados, al encontrarse sustentados en el amplio material probatorio obrante en el dossier, pruebas que fueron recaudadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 734 de 2002. Además, puntualizó que, de los elementos valorados, se llegó a la conclusión que el actor incurrió en la falta gravísima prevista en el artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, en concordancia con el tipo penal descrito en el artículo 414 del Código Penal, relativo al prevaricato por omisión, y en la falta grave del artículo 35.6 ibidem, calificadas a título de dolo, por el hecho de haberse omitido un acto propio del servicio, en específico, el contemplado para los comandantes de departamento en la Resolución N°. 9857 de 1992, mandatos que obligan a dirigir, supervisar y controlar los servicios policiales con el fin de mantener el orden público en su jurisdicción.

23. Sobre los hechos materia de investigación, refirió que al demandante se le solicitó, por parte del director del Centro Penitenciario y Carcelario de Santa Bárbara de Arauca, mediante oficio del cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009), el respectivo acompañamiento en las instalaciones del penal durante la permanencia en el lugar de alias “Pablito” (cabecilla del ELN, extraditable, sindicado de terrorismo, rebelión, tráfico, fabricación y porte de estupefacientes, concierto para delinquir, falsedad material en documento público), quien estaba llamado a cumplir con diligencias judiciales en Arauca los días seis (6), siete (7) y ocho (8) de octubre de la mentada anualidad. No obstante lo anterior, sostuvo que el disciplinado, entonces comandante del Departamento de Policía de Arauca, “no brindó la debida atención y colaboración con el fin de asegurar la realización de la diligencia que habría de llevarse a cabo”, al punto que “ni siquiera le dio a conocer al subcomandante del Departamento el apoyo que estaban requiriendo”, ni a las demás dependencias, la presencia de alias “Pablito” en el lugar.

24. Con respecto a la alegada falta de competencia de los funcionarios que intervinieron en la actuación disciplinaria, explicó que la designación del Cnel. Luis Eduardo Martínez Guzmán -como inspector general encargado- se realizó a través de la Orden Administrativa de Personal N°. 1-152 del doce (12) de agosto de dos mil once (2011), con sujeción a los artículos 40 y 42 del Decreto 1791 de 2000. Además, alegó que la aludida “inhabilidad” del brigadier general Orlando Páez Barón por actuar presuntamente como juez y parte al suscribir el informe de los hechos acaecidos tras la fuga, carecía de asidero, en la medida en que “en virtud de la dinámica propia institucional, las designaciones de los funcionarios varían constantemente” y que, en ningún caso, el informe se equiparaba a una queja, como se sostuvo por el actor.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

25. En lo atinente a las solicitudes probatorias, arguyó que, con los testimonios solicitados, el demandante pretendía trasladar el debate a la responsabilidad que le asistía a los funcionarios del INPEC, cuando lo que se discutía era el incumplimiento de las funciones que le asistían y la omisión en brindar apoyo en la seguridad externa de las instalaciones del establecimiento penitenciario en el que tuvo lugar la fuga. En este punto, reiteró que al demandante no se le sancionó por la fuga de alias “Pablito”, “sino por la omisión en el cumplimiento de sus funciones relacionadas con el control y supervisión de los servicios dentro de su jurisdicción, además de no prestar la colaboración requerida a las demás entidades del Estado, faltas que no exigen la producción de un resultado (...)”.

26. En relación con el silencio administrativo positivo invocado por el demandante, y la caducidad de la facultad sancionatoria (prevista en el artículo 52 del CPACA), sostuvo que esta última disposición exige que el asunto no esté sometido a leyes especiales, como ocurrió en el caso de autos, al amparo de las Leyes 734 de 2002 y 1015 de 2006, que regulan tanto lo adjetivo como lo sustantivo del procedimiento.

1.5. La sentencia de primera instancia⁷.

27. Mediante sentencia del veintitrés (23) de mayo de dos mil diecinueve (2019), la Sección Segunda, Subsección “B”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda, sin condena en costas, así:

PRIMERO. NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Sin costas en la instancia.

SEGUNDO. RECONOCER personería adjetiva al doctor Jorge Eliécer Perdomo Flórez, portador de la T.P. No. 136.161 del C.S. de la J., como apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, por la Secretaría de la Sección devuélvase al interesado el remanente de la suma que se ordenó pagar para gastos ordinarios del proceso, si los hubiere, y archívese el expediente.

28. De acuerdo con los elementos de juicio obrantes en el expediente, el Tribunal estableció que el señor Ortiz Quintero fue investigado disciplinariamente por hechos ocurridos el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009), relacionados con la fuga de alias “Pablito” en Arauca (en donde fungía como comandante de departamento) y, por los mismos, fue sancionado por la conducta descrita en el artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006 (en concordancia con el punible del artículo 414 del Código Penal:

⁷ Folios 607-627 del cuaderno principal.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

prevaricato por omisión), y la del artículo 35.6 ibidem. Destacó que los supuestos fácticos no se ajustan a la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio regulado por la Ley 1437 de 2011, sino por el régimen disciplinario de la Ley 734 de 2002 y la Ley 1015 de 2006, por lo que no era de recibo el argumento según el cual debía darse aplicación a la figura de la caducidad del artículo 52 del CPACA.

29. En punto a la competencia, advirtió que, para la época de los hechos, el Cnel. Ortiz Quintero se desempeñaba como comandante del Departamento de Policía de Arauca, siendo destinatario de la Ley 1015 de 2006, comoquiera que hacía parte del personal en servicio activo de la institución policial y, al tener el grado de coronel (oficial superior), la atribución disciplinaria en primera instancia recaía en el inspector general, mientras que, en segunda instancia, en el director general.

30. Sobre el poder disciplinario preferente, el *A-quo* refirió que es potestativo de la Procuraduría General de la Nación adelantar investigaciones disciplinarias contra cualquier servidor público, facultad que no es obligatoria. Aunque el actor solicitó el ejercicio del poder preferente, dicha petición fue resuelta mediante el auto del cuatro (4) de mayo de dos mil diez (2010), con Rad. IUS 2010-63048, declarándola improcedente, al no evidenciarse una circunstancia que requiriera tal intervención.

31. Frente a la legalidad de los nombramientos del Cnel. Luis Eduardo Martínez Guzmán y del Mayor Gral. Orlando Páez Barón, como inspectores generales de la Policía Nacional para la época en la que se adelantó la investigación disciplinaria, el juez de primer grado explicó que, mediante Orden Administrativa de Personal N°. 1-152, el director general de la institución encargó al señor Martínez Guzmán, durante la ausencia de Páez Barón, quien fue nombrado como inspector general en virtud de un decreto del Gobierno. Pese a que la inconformidad del actor radica en que, a su juicio, tanto el nombramiento, como el encargo, debieron producirse por un acto administrativo similar, el Tribunal desestimó tal planteamiento, al considerar que el encargo podía formalizarse mediante orden administrativa de personal.

32. En lo que toca a las pruebas no decretadas, específicamente, las declaraciones de Francisco Abel Rodríguez, José Galvis González y Marcos Peñaranda Abril, así como, la orden de operaciones del traslado del interno (alias “Pablito”) desde Cóbbita, Boyacá, a Arauca, identificó que, a través del auto del veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011), el operador disciplinario no accedió a su práctica,

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

comoquiera que, para su solicitud, no se expuso el objeto de la prueba testimonial ni los fines que se perseguían con las mismas y, en relación con la prueba documental, anotó que frente a ese requerimiento ya había accedido el despacho, siendo este atendido mediante el oficio del ocho (8) de enero de dos mil diez (2010), expedido por el Centro Penitenciario y Carcelario de Arauca, y también a través del oficio del veintinueve (29) de diciembre de dos mil nueve (2009), dictado por el INPEC.

33. En criterio del Tribunal, el operador disciplinario explicó de manera fehaciente el motivo por el cual no se decretaron las declaraciones solicitadas y las razones por las que, al haberse allegado la respuesta pretendida, el requerimiento documental resultaba inconducente, impertinente e inútil. Con todo, expuso que las pruebas allegadas fueron practicadas y valoradas oportunamente, salvo los elementos de juicio que, habiéndose solicitado su decreto, se rechazó por tratarse de medios de que ya obraban en el plenario o respecto de los cuales no se sustentó la petición.

34. Al analizar la adecuación típica de la conducta, el *A-quo* consideró que, al omitir un acto propio de sus funciones, el disciplinario incurrió en la falta gravísima contenida en el artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, consistente en “realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”, y en la falta grave prevista en el artículo 35.6 *ejusdem*, cuya descripción consiste en “omitir la colaboración necesaria a los servidores del Estado, cuando se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con las competencias legales atribuidas a la Policía Nacional”. Lo anterior, toda vez que, en atención al grado y cargo que ocupaba, tenía la preparación suficiente en el campo operativo que le permitía dirigir una unidad policial e impedir la comisión de un hecho delictivo, cumpliendo lo que le correspondía en su rol de comandante del departamento de Policía de Arauca. No obstante, llamó la atención en que el actor se limitó a realizar una anotación en un documento, sin desplegar los actos positivos encaminados a brindar condiciones de seguridad que impidieran la fuga de alias “Pablito”.

35. Aunado a ello, admitió como acertado el razonamiento del operador disciplinario para desestimar las razones de defensa del disciplinado, las cuales se encaminaron a advertir que sus obligaciones eran de resultado y no de medio, que la fuga tuvo su causa en un plan diseñado por el ELN, y que la omisión no le era imputable a la Policía Nacional, sino al INPEC, en donde permanecía recluso. Para ello, reiteró

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

que, en el asunto de marras, se probó: (i) que no fue identificada ninguna orden de servicio o documento contentivo de instrucciones a los funcionarios de la Policía que acreditaran que el Comando del Departamento impartió alguna directriz frente a la seguridad del centro carcelario; (ii) que el ELN aprovechó las falencias de la Fuerza Pública para preparar el hecho -como se expuso en su comunicado-, circunstancia que corrobora la vulnerabilidad de los dispositivos de seguridad; y (iii) que la labor del señor Ortiz Quintero, en su condición de comandante, no dependía del proceder de las demás entidades u órganos involucrados.

1.6. El recurso de apelación⁸.

36. Mediante memorial del once (11) de junio de dos mil diecinueve (2019), la parte actora solicitó que se revoque el fallo de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las súplicas de la demanda. Para el efecto, expuso que el fallador de primera instancia, quien en su momento asumió el encargo de inspector general, debía tener las mismas condiciones y calidades que el titular (*v.gr.* ostentar el grado de general), y que el encargo debía hacerse a través de un acto de similar naturaleza al de aquel.

37. En relación con la alegada falta de competencia y la garantía de imparcialidad de quienes intervinieron en la actuación disciplinaria, explicó que el pliego de cargos fue formulado por el entonces inspector general de la Policía Nacional, Gral. José Roberto León Riaño, dentro de la investigación con Rad. 2009-178, y que, al dictarse el fallo disciplinario de segunda instancia, de fecha veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012), fue el mismo general, actuando como director de la institución policial, quien intervino en su expedición, por lo que, a su juicio, existía una palmaria violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades (*sic*).

38. Insistió en la nulidad del procedimiento por falta de competencia, pues, según explicó, después de más de un (1) año de haberse interpuesto el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, el citado medio de impugnación no se había resuelto, de manera que procedió a protocolizar el silencio administrativo mediante escritura pública que allegó a la entidad. Por ello, arguyó que operó la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos del artículo 52 del CPACA.

39. Aludió a la inexistencia de una prueba que diera certeza sobre la configuración

⁸ Folios 635-643 del cuaderno principal.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

de la falta y, asimismo, se refirió a la falta de credibilidad de las declaraciones recibidas en la actuación disciplinaria, “ante la falta de circunstancias de tiempo en que supuestamente se realizó la conducta objeto de investigación”. A su turno, hizo énfasis, de manera general, en la violación de las garantías del debido proceso y del derecho de defensa y contradicción. Por último, afirmó: “en el proceso se logra desvirtuar la legalidad del acto, con las pruebas arrimadas se establece que la entidad violó en forma deliberada el debido proceso, fue reiterada la negación de derechos y quiso imponer una responsabilidad que no tiene el comandante del departamento de Policía frente a la custodia de internos por parte del INPEC, si (sic) es cierto que el interno se fugó, que hubo pérdida de vidas y de material del Estado, pero no es responsabilidad del actor a quien nunca hicieron parte de los protocolos que establecen las normas”.

1.7. Trámite del recurso de apelación y de la segunda instancia⁹.

40. A través del auto del veintiuno (21) de junio de dos mil diecinueve (2019)¹⁰, el despacho sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió, en el efecto suspensivo, el recurso de apelación interpuesto por el actor. Mediante auto del veintidós (22) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), el otrora despacho ponente¹¹, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 247 del CPACA, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el fallo de primera instancia. A su turno, por medio del auto del diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020)¹², se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

41. Más adelante, mediante proveído del ocho (8) de septiembre de dos mil veintidós (2022)¹³, el Dr. César Palomino Cortés manifestó impedimento, con fundamento en la causal contenida en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del Proceso – CGP. A través del auto del treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023)¹⁴, se declaró fundado el impedimento y, en consecuencia, asumió el conocimiento del asunto el despacho del Dr. Carmelo Perdomo Cueter. Ante el vencimiento del período del prenombrado magistrado, avocó conocimiento del asunto el actual despacho sustanciador. Así las cosas, ingresó el proceso para fallo, con alegatos de la parte demandante¹⁵ y de la Policía Nacional¹⁶.

1.7.1. Alegatos de la parte demandante.

⁹ Folios 644 y siguientes del cuaderno principal.

¹⁰ Folio 645 del cuaderno principal.

¹¹ M.P. César Palomino Cortés.

¹² Folio 655 del cuaderno principal.

¹³ Folios 657-658 del cuaderno principal.

¹⁴ Folios 659-660 del cuaderno principal.

¹⁵ Índice 00010 del Samai.

¹⁶ Índice 00013 del Samai.



Radicación: 4306-2019
Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

42. Mediante memorial del catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020), el actor reiteró, en esencia, los reparos esgrimidos en el recurso de apelación, haciendo hincapié en: la falta de imparcialidad del juzgador de segunda instancia, el Gral. José Roberto León Riaño, quien adoptó la decisión confirmatoria del fallo primigenio, habiendo formulado con anterioridad cargos (estando así incurso en las causales de impedimento del artículo 84, numerales 2º y 4º, de la Ley 734 de 2002); en la caducidad de la facultad sancionatoria; en la inexistencia de una prueba que acreditara la conducta omisiva endilgada; y en la violación del derecho de defensa.

1.7.2. Alegatos de la entidad demandada¹⁷.

43. A través del memorial radicado el veintisiete (27) de octubre de dos mil veinte (2020), el apoderado de la entidad solicitó confirmar integralmente la sentencia recurrida. En síntesis, aseveró que quedó demostrado que, para la fecha de los hechos, el señor Ortiz Quintero ostentaba el cargo de comandante del departamento de Policía de Arauca y que se le solicitó de manera personal y por escrito, por parte del director del Centro Penitenciario y Carcelario de Arauca, la colaboración y asistencia policial, “debido al desplazamiento que se haría del narcoterrorista del ELN Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, alias Pablito, siendo de importancia decir que este individuo es miembro del comando central de dicha organización criminal, tiene circular roja de Interpol y es buscado por secuestro, homicidio, rebelión y concierto para delinquir; en la actualidad, gracias al ilegal actuar del demandante aún está sembrando el terror y la muerte en el Estado colombiano y se ofrece por el Gobierno Nacional una recompensa de 4 mil millones por información que permita su captura”.

44. Agregó que, a pesar del prontuario criminal y la peligrosidad de alias “Pablito”, durante su permanencia en el referido centro carcelario de Arauca (para atender diligencias judiciales), el actor se limitó a realizar una “lacónica anotación en el extremo superior derecho del documento que correspondió a: comandante de estación coordinar y cubrir”, sin disponer de las capacidades institucionales a su cargo para garantizar las condiciones de seguridad necesarias que impidieran la fuga del integrante del ELN.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

45. La Sala de Subsección es competente para conocer en segunda instancia de

¹⁷ Índice 00013 del Samai.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

este proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011. De igual forma, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP)¹⁸, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

2.2. Problema jurídico.

46. Corresponde a la Sala, determinar lo siguiente:

- (i) ¿Los fallos disciplinarios fueron expedidos con falta de competencia y, para su expedición, intervinieron operadores incursos en causales de impedimento y recusación?
- (ii) ¿Operó la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos del artículo 52 del CPACA, al resolverse el recurso de apelación después de un (1) año de haberse interpuesto contra el fallo de primera instancia?
- (iii) ¿Los actos sancionatorios develan errores en la apreciación y valoración conjunta de las pruebas que integran el expediente?
- (iv) ¿Los operadores disciplinarios vulneraron las garantías del debido proceso y del derecho de defensa y contradicción del disciplinado?
- (v) ¿Se acreditó la convergencia de los elementos que definen la responsabilidad disciplinaria, a saber, la tipicidad de la conducta, la antijuridicidad material de esta, y la culpabilidad del servidor policial?

2.3. Marco normativo y jurisprudencial.

47. De acuerdo con el artículo 1° de la Ley 734 de 2002, la titularidad de la potestad disciplinaria corresponde al Estado, la cual se adelanta a través del poder disciplinario preferente por la Procuraduría General de la Nación, pero también, por las personerías distritales, municipales o las oficinas de control interno disciplinario.

48. La acción disciplinaria tiene un carácter eminentemente oficioso. Sin embargo, los artículos 69 y 70 de la Ley 734 de 2002, disponen que puede iniciar por informe,

¹⁸ "ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia."



Radicación: 4306-2019
Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

compulsa, queja o anónimo, cumpliendo los requisitos del artículo 38 de la Ley 190 de 1995 y el artículo 27 de la Ley 24 de 1992. Cualquiera que sea el acto que dé inicio a la acción disciplinaria, en un primer momento se abre una indagación preliminar, la cual, tiene como fin verificar la ocurrencia de la conducta y determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad.

49. Cuando la información recibida permita la identificación del autor o los autores de la falta disciplinaria, el operador iniciará la investigación con la finalidad de: verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta, esclarecer los motivos determinantes, establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar, identificar los perjuicios causados a la administración y establecer la responsabilidad del disciplinado. En este punto, puede dictar auto de cierre de la investigación por vencimiento de términos, o acudir al proveído de decreto de pruebas para formular cargos. En el segundo evento, se puede dar por terminada la actuación -artículos 156 y 161 Ley 734 de 2002-, formular cargos -artículo 175 ídem-, o remitir por competencia.

50. En el evento que se dicte auto de formulación de cargos disciplinarios, tal decisión debe reunir los siguientes requisitos sustanciales: que se halle objetivamente demostrada la falta y que se cuente con pruebas que comprometan la responsabilidad del investigado¹⁹. Igualmente, debe cumplir los siguientes requisitos formales: descripción y determinación de la conducta investigada con indicación de las circunstancias de modo, tiempo y lugar y modalidad específica de la conducta; normas violadas y concepto de violación; identificación del autor o autores de la falta; análisis de las pruebas por cada uno de los cargos formulados; exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar gravedad o levedad de la falta, clasificadas en gravísimas, graves y leves; forma de culpabilidad, ya sea a título de dolo, culpa gravísima o grave.

51. Formulado el pliego de cargos, el vinculado tiene la oportunidad de presentar sus descargos para garantizar su debido proceso, así como, la materialización del derecho de defensa y contradicción, siendo esta una actuación facultativa. En esta misma etapa, el imputado puede proponer nulidades, controvertir, solicitar o aportar

¹⁹ Artículo 162. Procedencia de la decisión de cargos. El funcionario de conocimiento formulara pliego de cargos cuando este objetivamente demostrada la falta y exista prueba que comprometa la responsabilidad del investigado. Contra esta decisión no procede recurso alguno.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

pruebas. Posteriormente, sigue la fase probatoria y el traslado de alegatos de conclusión, por el término de 10 días, donde la ley permite la variación de cargos de acuerdo con lo establecido en el inciso 5º del artículo 165 de la Ley 734 de 2002.

52. Vencido el término para presentar alegatos de conclusión, la respectiva autoridad disciplinaria debe dictar decisión definitiva, cuyo contenido puede ser absolutorio o sancionatorio. De cualquier modo, tal decisión debe cumplir con las exigencias previas en el artículo 170 de la Ley 734 de 2002. Contra la decisión en cita, procede el recurso de apelación ante el superior.

2.3.1. Régimen disciplinario de la Policía Nacional.

53. La Constitución Política de Colombia establece, en su artículo 216, que la fuerza pública está integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. La misma Carta define a la institución policial como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, cuyo fin fundamental es la conservación del ejercicio de los derechos y libertades de los habitantes en el territorio nacional. En línea con lo expuesto, el artículo 218 ibidem facultó al legislador para determinar los regímenes disciplinarios especiales de dichos servidores del Estado.

54. En virtud de lo anterior, el Legislador expidió la Ley 1015 de 2006, por medio de la cual, fijó el régimen disciplinario de la Policía Nacional y, en el artículo 23, estableció que son destinatarios: *“(...) el personal uniformado escalafonado y los Auxiliares de Policía que estén prestando servicio militar en la Policía Nacional; aunque se encuentren retirados, siempre que la falta se haya cometido en servicio activo”*. A su turno, el artículo 58 *ejusdem* precisa que, el procedimiento aplicable a los sujetos pasivos del régimen disciplinario de la institución será el establecido en la Ley 734 de 2002.

55. En conclusión, las autoridades disciplinarias, en las actuaciones que adelanten contra los destinatarios de la Ley 1015 de 2006, aplicarán dicha normativa en el ámbito sustancial, y la Ley 734 de 2002 en el campo procedimental y dogmático o, según el caso, la Ley 1952 de 2019, mediante la cual se modificó la anterior, y que entró en vigor a partir del veintinueve (29) de marzo del dos mil veintidós (2022).

2.3.2. Precedente sobre el control integral de los actos disciplinarios.

56. La Sala Plena de esta Corporación, en la sentencia SU-00316 de 2016, estudió

Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

la legalidad de las sanciones disciplinarias proferidas por la Procuraduría General de la Nación en contra de la señora Piedad Esneda Córdoba, proceso en el que fijó una postura de unificación respecto a los actos proferidos por el ente de control disciplinario, en el sentido que, corresponde al juez de la Jurisdicción Contencioso Administrativa efectuar un control integral de los actos sancionatorios, precisando:

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

57. En adición, la Sala Plena de esta Colegiatura estableció las siguientes reglas:

«Primero: Se unifica el alcance del control judicial de los actos administrativos proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos:

1. La jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce el control judicial integral de los actos administrativos sancionatorios, proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la Ley 734, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

2. El control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye el recurso judicial efectivo en los términos del ordinal 1.º del artículo 25 de la Convención Americana de (sic) Derechos Humanos.»

58. Con base en lo expuesto, corresponde a los jueces ejercer un control integral de los actos administrativos disciplinarios para preservar el orden jurídico en abstracto, salvaguardar las finalidades de la función pública, así como, el interés general, y garantizar la tutela judicial efectiva de la persona sancionada, siendo un postulado de la Constitución Política el respeto de la dignidad humana, el trabajo, asegurando dentro los fines la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Esta postura, relativa al control integral, ha sido reiteradamente adoptada por la Sección Segunda de esta Corporación en diversos pronunciamientos, razón por la cual, en el asunto bajo examen, la Sala también aplicará dicho control integral²⁰.

2.4. Recuento de la actuación disciplinaria.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia de fecha 26 de marzo de 2025, proferida en el proceso de radicado 18001-23-33-000-2015-00321-02 (2849-2019) MP. Elizabeth Becerra Cornejo. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 12 de junio de 2025. Rad. 17001-23-33-000-2019-00613-01 (3704-2021). MP. Jorge Edison Portocarrero Banguera y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 12 de noviembre de 2020. Rad. 19001-23-33-000-2016-00356-01 (3059-2017), entre otras.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

59. De acuerdo con las piezas que obran en el dossier procesal, la Sala acudirá al recuento de las actuaciones surtidas en el marco del proceso disciplinario, así:

a) De acuerdo con el extracto de hoja de vida²¹, el señor Luis Alberto Ortiz Quintero prestó sus servicios como cadete y alférez desde el diez (10) de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984), al primero (1º) de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco (1985) y, más adelante, se desempeñó como oficial desde esa última fecha, completando más de veinticinco (25) años en la institución policial.

b) Por medio del Oficio N°. 2460/DISEC-DIREC-38.10 del siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009)²², suscrito por el brigadier general Orlando Páez Barón, como director de seguridad ciudadana, se remitió al brigadier general José Roberto León Riaño, entonces inspector general de la Policía Nacional, la solicitud de apertura de investigación disciplinaria, con fundamento en lo siguiente: “En atención a los hechos acaecidos el día de hoy en el municipio de Arauca, donde en horas de la mañana se fugó el interno Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, extraditable, y teniendo en cuenta las observaciones del señor Presidente de la República quien mostró ante este evento bastante inconformismo y extrañeza, de manera atenta me permito solicitar al señor brigadier general que disponga la apertura de la investigación, a fin de aclarar la responsabilidad de custodia, toda vez que mediante Oficio N°. 369 de fecha 05/10/09 el señor director (e) del Establecimiento Penitenciario y Carcelario solicitó al Comando del Departamento de Policía de Arauca el acompañamiento en esta diligencia”.

c) En virtud del auto del ocho (8) de octubre de dos mil nueve (2009)²³, el brigadier general José Roberto León Riaño ordenó la apertura de la indagación preliminar, para lo cual se dispuso la práctica de pruebas, entre ellas, la recepción de declaraciones juramentadas; la visita especial a las instalaciones de la estación de Policía, seccional de inteligencia y seccional de investigación criminal del Departamento de Arauca; la incorporación de registros noticiosos de diarios de amplia circulación y demás pruebas documentales.

d) Con el auto del diez (10) de octubre de dos mil nueve (2009)²⁴, ordenó abrir la investigación disciplinaria tramitada con el Rad. INSGE-2009-178, informar la apertura de la investigación a la Procuraduría General de la Nación, notificar el inicio de la misma a los señores Ortiz Quintero y Niño Escarra, y practicar unas pruebas.

²¹ Folios 313 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 3.

²² Folios 357 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

²³ Folios 4 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 9.

²⁴ Folios 169 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 9.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

e) Mediante el auto del treinta (30) de octubre de dos mil nueve (2009)²⁵, el brigadier general José Roberto León Riaño, inspector general de la Policía Nacional, formuló pliego de cargos contra el Cnel. Luis Alberto Ortiz Quintero y el Capitán Nelson Fernando Niño. Al primero se le formularon los siguientes cargos: la falta gravísima contenida en el artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, consistente en “realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”²⁶; la falta grave prevista en el artículo 35.6 *ejusdem*, cuya descripción consiste en “omitir la colaboración necesaria a los servidores del Estado, cuando se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con las competencias legales atribuidas a la Policía Nacional”; y la falta del artículo 37 del mismo estatuto disciplinario, calificadas como conductas omisivas a título de dolo.

f) El tres (3) de noviembre de dos mil nueve (2009)²⁷, el inspector general de la Policía Nacional ordenó la suspensión del demandante por el término de tres (3) meses sin derecho a remuneración, sobre la base de las siguientes consideraciones: “Considera esta instancia que el hecho de que presuntamente no se haya dispuesto un dispositivo de seguridad y apoyo como consecuencia de una solicitud elevada por el director del centro carcelario de la ciudad de Arauca, para el traslado del señor Giraldo Quinchía, alias Pablito, el día 07 de octubre del presente año, por parte del comandante del Departamento de Policía de Arauca, como tampoco haberse desarrollado presuntamente actividad representativa alguna por parte del comandante de estación, siendo una actitud evidentemente cuestionable, más aún cuando era de conocimiento policial que alias Pablito es una persona con prominente prontuario criminal, digno de ser custodiado bajo altos estándares de seguridad, que en efecto en esa localidad requieren de la Policía Nacional su compromiso, como así lo requirió el director del centro carcelario oportunamente”. El contenido de tales actos fue notificado personalmente a los investigados²⁸.

g) Con el escrito radicado el veintitrés (23) de noviembre de dos mil nueve (2009)²⁹, el señor Ortiz Quintero presentó descargos ante la inspección general de la entidad, dentro de la actuación disciplinaria adelantada con el Rad. INSGE-2009-178.

h) Por medio del auto del primero (1º) de diciembre de dos mil nueve (2009)³⁰, el despacho del inspector general rechazó la solicitud de nulidad incoada por el señor Ortiz Quintero y accedió a las pruebas solicitadas por el disciplinado. Contra la negativa frente a la nulidad, el disciplinado interpuso recurso de reposición³¹.

²⁵ Folios 250-305 del expediente físico, cuaderno N°. 3.

²⁶ En concordancia con el delito previsto en el artículo 414 del Código Penal, relacionado con el prevaricato por omisión.

²⁷ Folios 307-311 del expediente físico, cuaderno N°. 3.

²⁸ Folios 335 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 3.

²⁹ Folios 397 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 3.

³⁰ Folios 580 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.

³¹ Folios 609 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

i) A través del proveído del siete (7) de diciembre de dos mil nueve (2009)³², el director general de la Policía Nacional, mayor general Óscar Adolfo Naranjo, al resolver en grado de consulta la decisión de suspender provisionalmente a los disciplinados, revocó el auto del tres (3) de noviembre de esa anualidad.

j) El veinticinco (15) de enero de dos mil diez (2010)³³, el inspector general, al desatar el recurso de reposición interpuesto, no accedió a las solicitudes de nulidad planteadas por el actor. En dicha oportunidad, dispuso incorporar, con su valor legal, los documentos aportados por el disciplinado en los descargos. Del auto de la referencia fue notificado personalmente al señor Ortiz Quintero³⁴.

k) A través del auto del veintinueve (29) de enero de dos mil diez (2010)³⁵, el despacho del inspector general corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. Dentro del término concedido, el accionante allegó el escrito de alegatos³⁶, en virtud del cual recusó al entonces inspector, brigadier general José Roberto León Riaño. Más adelante, mediante auto del cinco (5) de febrero de dos mil diez (2010)³⁷, se negó la causal de recusación invocada y, en consecuencia, se remitió la decisión al director general de la Policía Nacional para lo de su cargo, quien, en escrito del veinticuatro (24) de febrero de la citada anualidad³⁸, no aceptó “el impedimento impetrado por el señor brigadier general José Roberto León Riaño (...)”.

l) En auto del cuatro (4) de mayo de dos mil diez (2010)³⁹, el Procurador Delegado para la Policía Nacional declaró improcedente la solicitud encaminada al ejercicio del poder preferente por parte de la Procuraduría General, al no identificar mérito suficiente para desplazar la competencia de la institución policial, pues, se evidenció que “el a-quo está actuando con celeridad, imparcialidad y transparencia para adoptar una decisión definitiva ante hechos de relevancia social en los que ha desarrollado ágilmente el procedimiento permitiendo a los sujetos procesales que conozcan las decisiones adoptadas (...)”.

m) Aunado a ello, mediante auto del veinticinco (25) de junio de dos mil diez (2010), el despacho de la viceprocuradora general consideró que no era necesario ejercer

³² Folios 595 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.

³³ Folios 648 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.

³⁴ Folio 659 del expediente físico, cuaderno N°. 4.

³⁵ Folio 660 del expediente físico, cuaderno N°. 4.

³⁶ Folios 666 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.

³⁷ Folios 702 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.

³⁸ Folios 713 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.

³⁹ Folios 829 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

el poder preferente dentro de la actuación disciplinaria N°. INSGE-2009-178. No obstante, se ordenó el ejercicio de la supervigilancia administrativa para garantizar la continua observancia de los derechos de defensa y al debido proceso de los investigados. Así, en auto del tres (3) de agosto de ese año, el Procurador Delegado para la Policía Nacional designó a la Dra. Dolly Maritza Rodríguez Calderón para que interviniera como sujeto procesal, conforme a lo previsto en los numerales 6º y 7º del artículo 277 superior, y el artículo 25.5 del Decreto 262 de 2000⁴⁰.

n) Posteriormente, el diecisiete (17) de junio de dos mil diez (2010)⁴¹, el prenombrado inspector declaró la nulidad del auto que ordenó correr traslado para alegar de conclusión, a efectos de culminar con la etapa probatoria. Para dicho propósito, se comisionó al inspector especial de la dirección general para adelantar las diligencias respectivas. Contra dicho auto se interpuso recurso de reposición, medio de impugnación que fue resuelto en virtud del auto del seis (6) de julio de dos mil diez (2010)⁴², con arreglo al cual se mantuvo la decisión adoptada y, en adición, se accedió a unas pruebas, para las cuales se comisionó su práctica.

o) De acuerdo con el auto del nueve (9) de julio de dos mil diez (2010)⁴³, el despacho disciplinario rechazó una nueva solicitud probatoria, en la medida en que los documentos requeridos ya hacían parte de la investigación disciplinaria. A su turno, en auto del diecinueve (19) de julio de ese año⁴⁴, el inspector general encargado, Cnel. Marco Antonio Gómez Lizarazo, accedió a la reprogramación de unos testimonios y rechazó la incorporación de unas pruebas documentales.

p) Mediante auto del veintisiete (27) de septiembre de dos mil diez (2010)⁴⁵, el señor Orlando Páez Barón, fungiendo como inspector general de la Policía Nacional, no accedió a la práctica de las pruebas testimoniales solicitadas por el apoderado del actor, ni a la incorporación de documentales que ya reposaban en el expediente. Contra la anterior decisión, el disciplinado interpuso recurso de reposición⁴⁶. En dicho escrito formuló, además, una recusación contra el inspector general, general Orlando Páez Barón, comoquiera que, en criterio del actor, quien suscribió el auto fue el mismo que informó los hechos y ordenó la apertura de la investigación.

⁴⁰ Folio 1033 del expediente físico, cuaderno N°. 6.

⁴¹ Folios 756 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

⁴² Folios 792 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

⁴³ Folios 839 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

⁴⁴ Folios 902 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

⁴⁵ Folios 1070 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 6.

⁴⁶ Folios 1082 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 6.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

q) En el auto del veintiuno (21) de octubre de dos mil diez (2010)⁴⁷, el despacho del inspector general no aceptó la causal de recusación invocada y, en consecuencia, remitió el contenido de la decisión, junto con la copia del expediente, a la dirección general de la Policía Nacional, para lo de su cargo. El trece (13) de enero de dos mil once (2011)⁴⁸, no aceptó la recusación impetrada por el disciplinado.

r) Por medio del auto del veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011)⁴⁹, y luego de surtidos los traslados de rigor, el despacho del inspector general no repuso la decisión primigenia, por no tratarse de pruebas conducentes, pertinentes y útiles. Luego, con auto del quince (15) de julio de dos mil once (2011), se concedió el término de diez (10) días a las partes para alegar de conclusión⁵⁰.

s) De acuerdo con la Orden Administrativa de Personal N°. 1-152 del doce (12) de agosto de dos mil once (2011)⁵¹, el director general de la Policía Nacional, con sujeción a lo establecido en los artículos 40.4 y 42.3 del Decreto-Ley 1791 de 2000, ordenó el encargo del Cnel. Luis Eduardo Martínez Guzmán como inspector general, del quince (15) al treinta (30) de agosto de ese año, mientras duraba la ausencia del brigadier general Orlando Páez Barón.

t) El veintitrés (23) de agosto de dos mil once (2011)⁵², el operador disciplinario dictó fallo de primera instancia, en virtud del cual declaró disciplinariamente responsable al señor Luis Alberto Ortiz Quintero, por haber incurrido en la falta gravísima del artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, y en la falta grave prevista en el artículo 35.6 ibidem, conducta omisiva que se calificó a título de dolo. En consecuencia, impuso el correctivo disciplinario de destitución e inhabilidad por el término de diez (10) años. El acto sancionatorio fue suscrito por el Cnel. Luis Eduardo Martínez Guzmán, quien para la fecha asumía el encargo de inspector general de la Policía Nacional.

u) Contra el fallo en comentario, el disciplinado interpuso recurso de apelación⁵³ el treinta (30) de agosto de dos mil once (2011). Sin perjuicio de lo anterior, antes de resolverse, allegó copia de la Escritura Pública N°. 02732 del diecinueve (19) de

⁴⁷ Folios 1111 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 6.

⁴⁸ Folios 1133 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 6.

⁴⁹ Folios 1172 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 6.

⁵⁰ Folios 1183 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 6.

⁵¹ Folios 1262 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 7.

⁵² Folios 1196 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 6.

⁵³ Folios 1275 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 7.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

octubre de dos mil doce (2012), mediante la cual protocolizó el silencio administrativo positivo, derivado de la falta de resolución de la impugnación⁵⁴.

v) Por medio del fallo disciplinario de segunda instancia, de fecha veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012)⁵⁵, expedido por el director general de la Policía Nacional, para ese entonces el Gral. José Roberto León Riaño, se confirmó la decisión sancionatoria de primera instancia. El acto fue notificado personalmente el dieciséis (16) de enero de dos mil trece (2013), quedando así ejecutoriado⁵⁶.

w) Como consecuencia de lo anterior, se expidió el Decreto N°. 0538 del diecinueve (19) de marzo de dos mil trece (2013)⁵⁷, con arreglo al cual el ministro de defensa ejecutó la sanción disciplinaria impuesta contra el ahora demandante.

x) Mediante oficio del dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013)⁵⁸, tramitado con el Rad. 048975, el entonces apoderado de la parte actora recusó al Gral. José Roberto León Riaño (para ese entonces, director general de la Policía Nacional) y, en tal virtud, le solicitó “declararse impedido” para proferir el fallo de segunda instancia que le había sido notificado, al considerar que, con anterioridad, había intervenido en la investigación disciplinaria, entre otras, al momento de formular cargos.

y) En respuesta del diecinueve (19) de junio de dos mil trece (2013)⁵⁹, el director general de la Policía Nacional se abstuvo de emitir pronunciamiento frente a la solicitud de recusación y revocatoria de los fallos de primera y segunda instancia, expedidos dentro del Expediente INSGE-2009-278 y, en adición, remitió el asunto de la referencia a la Procuraduría General. En dicha oportunidad, sostuvo:

“Por último, se puede decir sin hesitación alguna que de admitirse semejante despropósito, entonces ningún servidor público con competencia disciplinaria, sea de la Procuraduría General de la Nación, las personerías, o de las oficinas de control disciplinario de las entidades del Estado, que hubiesen proferido un auto de cargos dentro de un proceso, podría emitir el respectivo pronunciamiento en primera instancia, por tener “interés directo en la actuación disciplinaria”, “por haber proferido la decisión de cuya revisión se trata” y por “haber manifestado su opinión sobre el asunto materia de la actuación”, como de manera equivocada y carente de argumentos se propone en esta oportunidad. Es, sin temor a equivocaciones, una postura que se cae de su propio peso, dado el sistema procesal disciplinario actual, donde normalmente quien profiere el auto de cargos es el mismo que emite el fallo, luego aceptar que la imparcialidad se compromete al hacer la imputación provisional y que por lo tanto debe declararse impedido para proseguir, sería un exabrupto que de un solo tajo impediría el ejercicio de la auto-tutela administrativa como mecanismo

⁵⁴ Folios 1355 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 7.

⁵⁵ Folios 1468 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 7.

⁵⁶ Folios 1518 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 7.

⁵⁷ Folios 1275 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 7.

⁵⁸ Folios 8 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

⁵⁹ Folios 24-38 del expediente físico, cuaderno principal.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

de protección que tiene el mismo Estado para procurar que los funcionarios cumplan los cometidos establecidos los artículos 2° y 209 de la Constitución Política.

En suma, son diversos, homogéneos y prolijos los referentes jurisprudenciales tenidos en cuenta, por cuanto responden a criterios sanos, razonables y orientados a cumplir de la mejor forma posible y de buena fe el ejercicio de la atribución disciplinaria por parte del suscrito en el campo netamente funcional atendiendo los conceptos de autonomía e independencia, prodigando siempre los principios que rigen la función pública condensados en el artículo 209 de la Constitución Política, de consuno con los artículos 228 y 230 ibídem, aplicables al derecho disciplinario en tanto éste se erige como una sub especie del punitivo ejercido por los jueces de la República”.

z) A través del proveído del veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014)⁶⁰, el entonces Procurador General de la Nación rechazó por improcedente la solicitud de revocatoria directa presentada por el señor Ortiz Quintero y se abstuvo de atender de fondo la recusación elevada, “toda vez que esta fue presentada el 19 de abril de 2013, tiempo después de haberse dictado el fallo de segunda instancia del 24 de diciembre de 2012, proferido por el GR. José Roberto León Riaño, y objeto de la recusación”.

2.5. Análisis del caso concreto.

60. En el asunto *sub-examine*, la parte demandante pretende la nulidad del fallo disciplinario del veintitrés (23) de agosto de dos mil once (2011), mediante el cual, el Inspector General de la Policía Nacional le impuso el correctivo disciplinario de destitución e inhabilidad general por el término de diez (10) años, y del fallo disciplinario de segunda instancia, de fecha veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012), por medio del cual, el Director General de la institución policial confirmó el acto sancionatorio primigenio, con ocasión de la falta gravísima contenida en el artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, consistente en “realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”⁶¹ y la falta grave prevista en el artículo 35.6 *ejusdem*, cuya descripción consiste en “omitir la colaboración necesaria a los servidores del Estado, cuando se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con las competencias legales atribuidas a la Policía Nacional”, calificadas a título de dolo. Asimismo, solicitó la nulidad del Decreto N°. 0796 del veintitrés (23) de abril de dos mil trece (2013), a través del cual, se ejecutó la sanción disciplinaria en contra del actor.

61. Con base en las pruebas que fueron incorporadas al plenario, el Tribunal negó las pretensiones de la demanda. Para el efecto, rechazó los argumentos orientados a que se declarara la caducidad de la facultad sancionadora, así como, aquellos

⁶⁰ Folios 391 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

⁶¹ En concordancia con el delito previsto en el artículo 414 del Código Penal, relacionado con el prevaricato por omisión.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

encaminados a cuestionar la competencia de los operadores disciplinarios y la omisión de la Procuraduría General de abstenerse de ejercer el poder preferente. En lo sustancial, encontró acreditados los elementos de la responsabilidad disciplinaria, especialmente el de tipicidad, para lo cual adujo que, en atención al grado y cargo que ocupaba el actor, tenía la preparación suficiente en el campo operativo para dirigir una unidad policial e impedir la comisión de hechos delictivos, cumpliendo lo que le correspondiera en su rol de comandante del Departamento de Policía de Arauca. Así pues, llamó la atención en que el señor Ortiz Quintero, habiendo sido advertido de la solicitud de apoyo, se limitó a realizar una anotación marginal en un documento, sin desplegar actos positivos de gestión para brindar las condiciones de seguridad que impidieran la fuga de alias “Pablito”, miembro del ELN.

62. Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte actora interpuso recurso de apelación, medio de impugnación que sustentó en los siguientes reparos: **(i)** reprochó que el Cnel. Luis Eduardo Martínez Guzmán, quien fungía como inspector general encargado, adoptara el fallo disciplinario de primera instancia, pues, además de no reunir las condiciones del titular, consideró que el encargo no estaba previsto para la inspección general en el Decreto-Ley 1791 de 2000; **(ii)** manifestó que el brigadier general José Roberto León Riaño, quien formuló cargos contra el actor, en su condición de inspector general, luego, en su rol de director, al resolver el recurso de apelación contra el acto primigenio, lo confirmó; **(iii)** insistió en que operó la pérdida de la facultad sancionatoria, derivada del fenómeno de la caducidad previsto en el artículo 52 del CPACA, comoquiera que, después de más de un año de haberse interpuesto la apelación, ésta no había sido resuelta; **(iv)** cuestionó la existencia de pruebas que llevaran al convencimiento de las faltas endilgadas; y **(v)** reiteró que se le violaron las garantías del debido proceso.

63. Para efectos metodológicos, la Sala se pronunciará sobre los motivos de inconformidad esgrimidos por el apelante, en el orden que se pasa a desarrollar:

2.5.1. De las alegadas irregularidades en el encargo del inspector general.

64. En este punto, se itera que la inconformidad planteada se circunscribe a que el inspector encargado debía reunir las mismas condiciones del titular y que la provisión mediante encargo debía hacerse a través de un acto de igual naturaleza al de aquel. Para la Sala, estos reparos no tienen vocación de prosperidad.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

65. Sea lo primero decir que, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 1015 de 2006, aplicable al asunto de marras, la competencia consiste en la facultad que tienen los uniformados de la Policía Nacional para ejercer la atribución disciplinaria. En lo que toca a la competencia por la calidad del sujeto disciplinable, está acreditado que, para la fecha de ocurrencia de los hechos, el señor Ortiz Quintero ostentaba el grado de coronel, por lo que, al amparo del artículo 54 ibidem, le correspondía al inspector general de la Policía Nacional conocer, en primera instancia, de las faltas cometidas -entre otros- por oficiales superiores, categoría que, de conformidad con el artículo 5º, numeral 1º, literal b), del Decreto-Ley 1791 de 2000, comprende los grados de coronel, teniente coronel y mayor. En segunda instancia, las decisiones proferidas por el inspector general son del resorte del director general de la Policía Nacional.

66. La Sala observa que, quien venía desempeñando el cargo de inspector general, el brigadier general Orlando Páez Barón, tuvo una ausencia entre el quince (15) y el treinta (30) de agosto de dos mil once (2011), motivo por el cual, se expidió la Orden Administrativa de Personal N°. 1-152 del doce (12) de agosto de ese año⁶², en la que el director general de la Policía Nacional, con sujeción a lo establecido en los artículos 40.4 y 42.3 del Decreto-Ley 1791 de 2000, dispuso el encargo del Cnel. Luis Eduardo Martínez Guzmán como inspector general por ese preciso periodo.

67. Contrario a lo argüido por el actor, la sola circunstancia que el funcionario encargado ostentara el grado de coronel, mientras que el titular del cargo tenía el grado de brigadier general, no desconoce la garantía del juez natural, ni anula la atribución disciplinaria que recae en el inspector general, entendido como un empleo institucional, y no como una competencia exclusiva de quien ostenta su titularidad. Al respecto, el artículo 54 de la Ley 1015 de 2006 no exige para el ejercicio de dicha potestad la asunción de uno de los grados de oficial general ni, específicamente, el grado de brigadier general, sino únicamente tener el “grado de oficial en servicio activo”. Así pues, como el grado de coronel pertenece a la categoría de oficial superior y, por consiguiente, integra la categoría general de oficiales de la Policía Nacional, se advierte que el señor Martínez Guzmán, quien ejerció temporalmente el cargo de inspector, satisfizo el requisito subjetivo establecido expresamente por el legislador.

68. Aunado a lo expuesto, tampoco le asiste razón el apelante al aducir que el acto

⁶² Folios 1262 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 7.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

que dispuso el encargo debía ser de la misma naturaleza a aquel con arreglo al cual se nombró al titular, esto es, un decreto del Gobierno Nacional y no una orden administrativa de personal expedida por el director general de la institución policial. El encargo, en los términos del artículo 40, numeral 4º, del Decreto-Ley 1791 de 2000, corresponde a la situación administrativa mediante la cual se ejercen, total o parcialmente, las funciones de cargos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados o destinados, por ausencia temporal o definitiva del titular, por término no mayor de ciento veinte (120) días, y, para su concreción, el artículo 42 no previó que tuviera que efectuarse mediante decreto del Gobierno, comoquiera que, para dichos actos reservó las destinaciones y traslados de oficiales generales, así como comisiones al exterior, dentro del país y diplomáticas para ciertos grados.

69. En consecuencia, acreditada la existencia y vigencia del acto de encargo y la condición de oficial en servicio activo del Cnel. Luis Eduardo Martínez Guzmán, la diferencia de grado entre el titular y el encargado, así como la naturaleza del acto del encargo, carecen, por sí solas, de aptitud para desvirtuar la competencia atribuida al inspector general bajo la égida del artículo 54 de la Ley 1015 de 2006.

2.5.2. De las causales de impedimento que concurrían en el operador.

70. En criterio del demandante, el brigadier general José Roberto León Riaño, quien dictó el acto sancionatorio de segunda instancia, en su condición de director general de la Policía Nacional (en diciembre de 2012), se encontraba incurso en causales de impedimento que comprometían su imparcialidad, en la medida en que, tres (3) años antes, para la fecha de apertura de la indagación preliminar, cuando ostentaba el cargo de inspector general de la institución, intervino en distintas actuaciones, entre ellas, la iniciación de la investigación, la formulación del pliego de cargos, el pronunciamiento frente a distintas solicitudes probatorias, entre otras.

71. Del contenido del recurso se extrae que, a juicio del actor, en el brigadier general León Riaño concurrían las causales de impedimento previstas en el artículo 84, numerales 2º y 4º, de la Ley 734 de 2002, las cuales disponen, en su orden: “2. Haber proferido la decisión de cuya revisión se trata, o ser cónyuge o compañero permanente, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, del inferior que dictó la providencia” y “4. Haber sido apoderado o defensor de alguno de los sujetos procesales o contraparte de cualquiera de ellos, o haber dado consejo o manifestado su opinión sobre el asunto materia de la actuación”. Dicha circunstancia derivó, a su vez, en la afectación del



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

principio de imparcialidad contemplado en el artículo 94 del citado estatuto.

72. Según la jurisprudencia constitucional⁶³, los impedimentos -y recusaciones- corresponden a instrumentos procesales que buscan garantizar la protección de los principios de independencia e imparcialidad del juez, como pilares esenciales de la administración de justicia y del derecho fundamental de los ciudadanos al debido proceso. Esta finalidad se concreta en la facultad excepcional del operador de separarse del conocimiento de un asunto específico, cuandoquiera que considere que existen motivos fundados que comprometan seriamente su imparcialidad por motivos ajenos o externos al proceso. Valga anotar que, en términos de la Corte Constitucional, el régimen de impedimentos es excepcional, puesto que, se funda en causales taxativas de interpretación restringida, con la finalidad de evitar limitaciones excesivas al derecho de acceso a la administración de justicia⁶⁴.

73. En el caso de autos, la Sala no advierte la alegada afectación del principio de imparcialidad por la circunstancia de que el brigadier general José Roberto León Riaño, quien resolvió en segunda instancia el recurso de apelación contra el acto primigenio, hubiera intervenido años atrás como inspector general en la formulación del pliego de cargos (entre otras actuaciones). Lo anterior, teniendo en cuenta que la decisión objeto de revisión no correspondía al acto de formulación de cargos expedido por aquel, sino al fallo de primera instancia proferido posteriormente por una autoridad distinta, razón por la cual, no se configura la causal prevista en el numeral 2º del artículo 84 de la Ley 734 de 2002. Conviene precisar que, por tratarse de una causal de interpretación restrictiva, no resulta jurídicamente admisible extender su ámbito mediante analogía a supuestos no contemplados por el legislador, como ocurriría si se inscribe en la hipótesis legal el hecho de haber intervenido en los actos que antecedieron a la decisión cuya revisión se trata.

74. No pasa inadvertido que el pliego de cargos dentro del proceso disciplinario goza de tres (3) características: **(i)** es una calificación de naturaleza provisional de la falta cometida, que se adopta en el curso de un proceso cuya finalidad es llegar a la determinación de lo que realmente ocurrió; **(ii)** es de la esencia del proceso disciplinario que el operador disciplinario llamado a adoptar la decisión final pueda variar, sobre la base de las pruebas recaudadas en el proceso, la calificación

⁶³ Corte Constitucional, Auto 039 de 2010; Auto 282 de 2025

⁶⁴ Ibidem.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

inicialmente efectuada; y (iii) el carácter provisional de la calificación de la falta hecha en el pliego de cargos resulta necesario para preservar la presunción de inocencia que ampara a los investigados⁶⁵. Descendiendo al *sub-lite*, emerge con meridiana claridad que el pliego de cargos contenido en el auto del treinta (30) de octubre de dos mil nueve (2009)⁶⁶, obedeció a una calificación provisional, al punto que las faltas allí establecidas no permanecieron inalteradas con el fallo de primera instancia. Para ilustrarlo, mientras en el pliego se endilgó la falta prevista en el artículo 37 de la Ley 1015 de 2006, en el acto sancionatorio se absolvió al actor por esa misma falta, circunstancia que no sólo corrobora que se trata de actuaciones diferenciables, sino que, además, impide sostener que la formulación inicial produjo una suerte de “contaminación” irreversible del proceso que se proyectó en otras etapas.

75. Tampoco se configura la causal prevista en el numeral 4º del artículo 84 de la Ley 734 de 2002, por el hecho de haber intervenido el brigadier general León Riaño en las actuaciones anotadas. Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Colegiatura⁶⁷ ha precisado que la manifestación de opinión a la cual alude dicho precepto, corresponde a aquella emitida por fuera de la actuación disciplinaria, y no a las valoraciones que el funcionario debe efectuar en ejercicio de las competencias que el propio procedimiento le atribuye. Como se advirtió en precedencia, la formulación de cargos constituye una valoración provisional acerca de la existencia de la falta y del eventual compromiso de responsabilidad, susceptible de contradicción y de modificación, como consecuencia de los descargos y de la actividad probatoria que se surte posteriormente, por lo que no equivale, por consiguiente, a una declaración definitiva de responsabilidad.

76. Sobre el alcance de la causal, esta Sección, en sentencia del dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021)⁶⁸, precisó que los conceptos u opiniones deben tener la posibilidad real de condicionar al juez para emitir la decisión o sembrar, cuando menos, dudas sobre su capacidad de emitir una decisión centrada en la verdad del juicio, “de manera que, con miras a que la determinación no quede en el terreno subjetivo, es indispensable escudriñar en el contenido mismo del concepto o consejo dado para, con criterio objetivo, establecer si el funcionario emitió un juicio previo y de hecho”. En otro caso de

⁶⁵ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1076 de 2002.

⁶⁶ Folios 250-305 del expediente físico, cuaderno N°. 3.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 27 de noviembre de 2014, Rad. 1001-03-25-000-2010-00196-00(1486-10), M.P. Sandra Lisset Ibarra.

⁶⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 18 de febrero de 2021, Rad. 23001-23-33-000-2014-00091-01 (4961-2016), M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

similares contornos fácticos y jurídicos, la Sala de Subsección, en sentencia del veintisiete (27) de noviembre de dos mil catorce (2014)⁶⁹, puntualizó que la causal hace alusión a las opiniones dadas por el funcionario por fuera del trámite disciplinario, “pues resulta ilógico pretender que se refiera a aquellas que por virtud del diseño del proceso deba expresar en ejercicio de sus funciones o en cumplimiento de su deber”. Así, sostuvo:

“(…) Esto ocurre en el caso del pliego de cargos cuando por disposición legal el operador está obligado a realizar la descripción y determinación de la conducta investigada, la indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó, así como a emitir su criterio en relación con la tipicidad de la falta expresando las razones tenidas en cuenta para determinar su gravedad o levedad, y la culpabilidad de la conducta del investigado.

Para los efectos debe señalarse que la referida causal de impedimento y recusación no tiene entonces el contenido y alcance planteado por el demandante en el cargo bajo análisis, pues ello sería tanto como suponer que todo proceso disciplinario, por la estructura misma establecida en la ley, es inconstitucional e ilegal, al ser un mismo funcionario el que adopta el pliego de cargos y el fallo de única o primera instancia. En ese orden es válido concluir que, el investigador disciplinario no vulneró el numeral 4° del artículo 84 de la Ley 734 de 2002, y que tal situación tampoco constituye causal de anulación de los actos demandados”.

77. En línea con lo expuesto, esta Sala, en virtud de la sentencia del diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018)⁷⁰, reiteró que la causal de impedimento prevista en el numeral 4° del artículo 84 de la Ley 734 de 2002 se configura cuando el fallador disciplinario, por fuera de la actuación administrativa, expresa una opinión o punto de vista que tenga la virtud de poner en entredicho su imparcialidad al momento de proferir el fallo disciplinario, “por ejemplo, referirse a la comisión de la conducta investigada o a atribuir una falta disciplinaria a sujeto involucrado en la actuación administrativa, es decir, que no toda opinión configura la causal de impedimento referida”. Además, hizo hincapié en que las opiniones o consejos emanados del funcionario con potestad disciplinaria, en virtud de un deber legal derivado del ejercicio del cargo que ostenta, “no constituye ninguna causal de impedimento, incluso la estudiada en este aparte, pues tal manifestación no es producto de la voluntad de servidor público, sino que proviene de un mandato de una norma constitucional o legal, motivo por el cual la imparcialidad de este no resulta afectada por dicha circunstancia”.

78. Bajo este contexto, la Sala evidencia que el pliego de cargos formulado por el brigadier general José Roberto León Riaño, mientras desempeñaba el cargo de inspector general de la Policía Nacional, así como, los pronunciamientos preliminares sobre solicitudes probatorias, o la simple iniciación de la investigación, no comportaron una determinación definitiva ni vinculante sobre la responsabilidad disciplinaria del señor Ortiz Quintero. Como se expuso, el pliego de cargos

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 27 de noviembre de 2014, Rad. 1001-03-25-000-2010-00196-00(1486-10), M.P. Sandra Lisset Ibarra.

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 19 de julio de 2018, Rad. 23001-23-33-000-2014-00081-01(0453-17), M.P. Sandra Lisset Ibarra.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

correspondió a una calificación provisional que efectuó el operador al amparo de los mandatos constitucionales y legales que lo facultaban para ese propósito. En adición, se advierte que no se mantuvo incólume en relación con el fallo de primera instancia, el cual, se insiste, fue proferido por una autoridad disciplinaria distinta.

79. En consecuencia, la posterior intervención del brigadier general León Riaño como superior funcional (director general), se examina es a partir de la competencia que legalmente ostentaba en ese momento y de la imparcialidad concretamente observada al decidir, sin que su participación anterior en la formulación de cargos permita presumir, por sí misma, la existencia de una especie de prejuizgamiento o la configuración de una de las causales de impedimento invocadas por el actor.

80. Además, es del caso destacar que, mediante oficio del dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013)⁷¹, tramitado con el Rad. 048975, el entonces apoderado de la parte actora recusó al brigadier general León Riaño (para ese entonces, director general de la Policía Nacional) y, en tal virtud, le solicitó “declararse impedido” para proferir el fallo de segunda instancia que le había sido notificado desde el pasado dieciséis (16) de enero de dos mil trece (2013), al considerar que, con anterioridad, había intervenido en la investigación disciplinaria. En respuesta del diecinueve (19) de junio de dos mil trece (2013)⁷², el director general de la Policía Nacional se abstuvo de emitir pronunciamiento frente a la solicitud de recusación, por lo que remitió el asunto a la Procuraduría General de la Nación, ente que, por medio del proveído del veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014)⁷³, declaró improcedente la solicitud, entre otras razones, porque se elevó después de proferido el fallo de segunda instancia, es decir, por fuera de las oportunidades legales.

80.1. Esta circunstancia pone en evidencia que, solo hasta después de dictada la decisión objeto de censura, el demandante cuestionó la imparcialidad del operador, cuando, teniendo la oportunidad de hacerlo antes, no acudió a las herramientas que estaban a su alcance para advertir la irregularidad que pretende invocar en sede judicial, argumento adicional para desestimar el cargo de apelación en estudio.

80.2. En punto a la garantía de imparcialidad que se cuestiona, también cobra especial relevancia lo dispuesto en el parágrafo del artículo 171 de la Ley 734 de

⁷¹ Folios 8 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

⁷² Folios 24-38 del expediente físico, cuaderno principal.

⁷³ Folios 391 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

2002, que reza del siguiente tenor: “El recurso de apelación otorga competencia al funcionario de segunda instancia para revisar únicamente los aspectos impugnados y aquellos otros que resulten inescindiblemente vinculados al objeto de impugnación”. Este aspecto reviste medular importancia, puesto que, las actuaciones desplegadas por el director general, mientras ostentó el cargo de inspector de la institución policial, no fueron sometidas a su revisión, sino que lo fue -se reitera- la decisión de primera instancia proferida por otra autoridad. Además, en el recurso de apelación interpuesto en sede judicial, la parte actora no expuso reparos concretos dirigidos a demostrar que, al momento de dictar el fallo disciplinario de segunda instancia, el director general, en quien concurrían presuntamente causales de impedimento, cercenara las garantías esenciales del debido proceso, tuviera una aproximación subjetiva a la causa, resolviera el asunto al margen de las pruebas allegadas, o que su actuación develara un sesgo o inclinación que afectara la objetividad del juicio. En esa línea, la Sala resalta el criterio prohijado por la Corte IDH en el caso *Usón Ramírez vs. Venezuela*⁷⁴, en el que se hizo énfasis en que la imparcialidad personal o subjetiva se presume, a menos que exista prueba en contrario, y que la denominada prueba objetiva consiste en determinar si el fallador cuestionado brindó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona. En el *sub-lite*, tales circunstancias no fueron acreditadas y, en esa medida, la censura del actor no permite advertir la existencia de una irregularidad sustancial que enerve la legalidad de los actos sancionatorios.

80.3. Por último, esta Sala, en ejercicio del control judicial integral de los actos sancionatorios, y como garante de los derechos reconocidos en el ordenamiento superior, entre ellos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos – CADH, no constata que, al amparo de la estructura del procedimiento aplicable para la fecha de ocurrencia de los hechos, y durante el tiempo en el que se surtieron las actuaciones disciplinarias, se hayan desconocido las garantías judiciales mínimas del artículo 8.1 *ibidem*, incluida la imparcialidad y la doble instancia que, *mutatis mutandi*, resultan aplicables a los procedimientos administrativos disciplinarios, en tanto expresión del *ius puniendi* del Estado, y dada su naturaleza sancionatoria.

80.4. Desde el punto de vista orgánico-funcional, la doble instancia se garantizó en los términos de los artículos 48 y 54 de la Ley 1015 de 2006, en concordancia con el diseño y las reglas procedimentales reguladas en la Ley 734 de 2002, habida

⁷⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 20 de noviembre de 2009.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

cuenta que, el fallo de primera instancia, proferido por el entonces inspector general, fue sometido a revisión del superior, es decir, del director general de la Policía Nacional. Valga anotar que, para la época de los hechos, la estructura primigenia del procedimiento disciplinario no distinguía una división funcional para las labores de instrucción y juzgamiento, por lo que, no toda intervención o valoración constituía prejuzgamiento, ni mucho menos configuraba, *ipso iure*, alguna causal de impedimento. La sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*, del ocho (8) de julio de dos mil veinte (2020), dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), consolidó un estándar convencional más riguroso, al amparo del cual, se impone la distinción de las facultades investigativas y sancionadoras en las dependencias o instancias de la entidad correspondiente.

80.5. En hilo con lo anterior, la Sala no considera procedente valorar la legalidad del acto sancionatorio, a partir de las modificaciones en el diseño procedimental que se introdujeron con posterioridad (Leyes 1952 de 2019, 2094 de 2021 y, para el caso de la Policía Nacional, la Ley 2196 de 2022), o teniendo como parámetro el estándar convencional acogido años después por la Corte IDH, pues ello, supondría anular la libertad de configuración del legislador, así como, el principio de legalidad, el debido proceso, la seguridad jurídica, la confianza legítima y la previsibilidad de las decisiones. Con todo, la Sala concluye que, en el marco del diseño anterior, la intervención previa del funcionario que posteriormente ejerció la segunda instancia no basta para demostrar, por sí sola, la ausencia de imparcialidad del operador, ni para desvirtuar la existencia efectiva de la doble instancia, toda vez que, para arribar a esa conclusión, era necesario acreditar que dicha intervención, o la calificación provisional previa, comprometió materialmente su objetividad al desatar el recurso de alzada, circunstancia que no se encontró probada, en el entendido que, la autoridad que expidió el fallo de primera instancia fue otra distinta a la que formuló el pliego de cargos y, en sede de apelación, el núcleo fáctico de la imputación permaneció inalterado, tanto como la dosificación de la sanción.

2.5.3. Sobre la pérdida de competencia de la dirección general para resolver el recurso de apelación por la configuración del silencio administrativo positivo y la alegada configuración del fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria.

81. A juicio de la parte actora, el director general de la Policía Nacional perdió competencia para proferir el fallo de segunda instancia, comoquiera que transcurrió



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

más de un (1) año entre la fecha de su expedición, el veinticuatro (24) de diciembre de dos mil doce (2012), y la fecha de interposición del recurso de apelación contra el acto sancionatorio primigenio, el treinta (30) de agosto de dos mil once (2011), configurándose así el silencio administrativo positivo del que trata el artículo 52 del CPACA. En este mismo cargo, expuso que operó la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos del artículo 52 del CPACA en cita, disposición que, en su inciso primero, reza del siguiente tenor:

“Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver (...).”

82. Para la Sala, el artículo 52 del CPACA debe leerse en consonancia con el inciso 1º del artículo 47 ibidem, según el cual: “los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes”, fragmento que se armoniza, además, con la expresión “salvo lo dispuesto en leyes especiales” contemplada en el artículo 52 en cita.

83. En la sentencia del dos (2) de octubre de dos mil veinticinco (2025)⁷⁵, esta Sala de Subsección, al estudiar el alcance de la previsión del artículo 52 del CPACA, hizo énfasis en que, aunque dicha norma estableció el término para decidir en segunda instancia los recursos interpuestos, excluyó -por expresa disposición del legislador- a las actuaciones disciplinarias, “en razón a que las normas especiales establecieron expresamente el plazo que debía atenderse para agotar la acción. Dicho de otro modo, si bien es cierto que aquel también previó que en lo no regulado en aquellas se acudiría a esta regla general, también lo es que la Ley 734 de 2002 estableció un límite temporal -5 años- para decidir si se sanciona o no, razón por la cual deviene improcedente la aplicación del artículo 52 de aquel”.

84. De igual manera, en reciente sentencia del veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiséis (2026)⁷⁶, esta Sección explicó que, pese a que el inciso 1º del artículo 52 del CPACA contempló el silencio administrativo positivo como una figura

⁷⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 2 de octubre de 2025, Rad. 25000-23-42-000-2019-01447-01 (2734-2023), M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar.

⁷⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 26 de marzo de 2026, Rad. 08001-23-33-000-2021-00033-01 (3875-2022), M.P. Juan Camilo Morales Trujillo.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

excepcional dentro del ámbito sancionatorio, la Ley 734 de 2002 no previó el silencio administrativo -ni en su modalidad positiva ni negativa- como mecanismo de decisión o de protección frente a la inactividad de la autoridad, razón por la cual, su aplicación por analogía resulta improcedente. En dicha providencia, se sostuvo:

“En efecto, el inciso final del artículo 2 del CPACA establece que las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos previstos en ese código, sin perjuicio de los regulados en leyes especiales, mientras que el propio artículo 52 dispone que sus reglas operan “salvo lo dispuesto en leyes especiales”. Esta previsión debe interpretarse en armonía con el artículo 47 ibidem, según el cual los procedimientos administrativos sancionatorios no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán al CPACA. En el presente caso, la Ley 734 de 2002 regula de manera integral el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas, estableciendo, entre otros aspectos, el término de caducidad de la acción disciplinaria (art. 30), los plazos para resolver los recursos (arts. 171 y 180) y la prescripción de la sanción disciplinaria (art. 32). De ello se desprende la existencia de un sistema sancionatorio autónomo que excluye la aplicación supletoria del artículo 52 del CPACA en esta materia”.

85. En ese sentido, no está llamado a prosperar el reparo según el cual, la autoridad disciplinaria de segunda instancia perdió competencia para decidir el recurso de apelación por haber transcurrido más de un (1) año desde su interposición y por configurarse, en consecuencia, el silencio administrativo positivo. Tal planteamiento parte de extender al procedimiento disciplinario la consecuencia prevista en el artículo 52 del CAPCA para el procedimiento administrativo sancionatorio general, pese a que el propio ordenamiento excluyó ese escenario. Como se dijo, los artículos 2º y 47 del *ejusdem* preservan la aplicación preferente de los procedimientos regulados en leyes especiales y, particularmente, el último de ellos exceptúa expresamente aquellos sometidos al Código Disciplinario Único. A su vez, el artículo 52 condiciona su ámbito de aplicación a que no exista disposición especial, como ocurre en el asunto de marras, habida consideración que, la Ley 734 de 2002 constituye precisamente esa regulación especial, la cual, pese al contenido del artículo 171 ibidem, no contempla un efecto preclusivo para resolver el recurso de apelación, ni mucho menos estableció la configuración del silencio administrativo positivo en favor del investigado por el paso del tiempo para su resolución.

86. Ahora bien, aunque el apelante no alegó la inobservancia de los términos de prescripción de la acción disciplinaria, en la medida en que sólo hizo mención al fenómeno de la caducidad -que corresponden a instituciones distintas-, lo cierto es que, al acudir a un análisis oficioso sobre dicho fenómeno, tampoco se advierte superado el lindero temporal de los cinco (5) años consignado en el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, relacionado con la prescripción de la acción disciplinaria, modificado en lo pertinente por el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011. Cabe anotar

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

que, con miras a determinar en qué momento del proceso fenece el término de cinco (5) años, esta Sala⁷⁷ ha aclarado, con base en la sentencia del veintinueve (29) de septiembre de dos mil nueve (2009), que el acto que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria y, por consiguiente, el que expresa la voluntad de la administración es aquel que resuelve de fondo el proceso disciplinario, esto es el fallo de primera instancia, pues, aquel mediante el cual se resuelve el recurso de alzada no impone la sanción y corresponde a una etapa posterior del trámite.

87. En ese orden, como el auto que dio apertura a la investigación disciplinaria se expidió el diez (10) de octubre de dos mil nueve (2009)⁷⁸, el término de cinco (5) años se extendía hasta el diez (10) de octubre de dos mil catorce (2014), por lo que se entiende que el fallo disciplinario de primera instancia se expidió oportunamente, esto es, el veintitrés (23) de agosto de dos mil once (2011)⁷⁹. Por las razones anotadas, el motivo de inconformidad bajo examen no es de recibo para la Sala.

2.5.4. Sobre la inexistencia de pruebas que acrediten la responsabilidad.

88. Frente al particular, el actor adujo que no existía prueba que acreditara con certeza la responsabilidad disciplinaria y que los elementos de juicio valorados no daban cuenta de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la conducta objeto de reproche. En este punto, la Sala recuerda que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 734 de 2002 (norma aplicable al *sub-examine*), las pruebas deben apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. Aunado a ello, se precisa que, “en toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta.” El artículo 141 ibidem dispone, por su parte, que no se podrá proferir fallo sancionatorio “sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado.” Las normas en cita permiten advertir que no existe una tarifa legal que determine cuál es el medio idóneo para acreditar o desvirtuar ciertos hechos o circunstancias, habida cuenta que, el convencimiento al que llegue el operador disciplinario, o la autoridad judicial -según el caso-, debe someterse a una valoración

⁷⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 2 de octubre de 2025, Rad. 25000-23-42-000-2019-01447-01 (2734-2023), M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar.

⁷⁸ Folios 169 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 9.

⁷⁹ Folios 1196 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 6.



Radicación: 4306-2019
Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

conjunta, integral, objetiva, razonada y armónica del acervo probatorio, sin que ello implique la utilización de excesivos formalismos y fórmulas sacramentales⁸⁰.

89. La Sección Segunda del Consejo de Estado, en la sentencia del diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020), señaló que la sana crítica está sustentada en los criterios de la lógica, asociada al principio de no contradicción y al de razón suficiente; en el uso de la ciencia y de la técnica, el cual está relacionado con las opiniones, estudios y dictámenes de los expertos en determinadas materias; y en las reglas de la experiencia, las cuales pueden ser individuales o colectivas y, además, estar constituidas por conocimientos públicos y privados⁸¹.

90. En lo atinente a la prueba testimonial, esta Sala de Subsección, en reciente sentencia del doce (12) de marzo de dos mil veintiséis (2026)⁸², reafirmó que su fuerza probatoria material depende de que el juez o la autoridad administrativa encuentre en cada una de las declaraciones, en conjunto con las demás, “argumentos que le sirvan para formarse su convencimiento sobre los hechos que interesen al proceso”, los cuales, deberán erigirse a la luz de las reglas de la sana crítica. En punto a los criterios racionales de valoración, se resaltaron los siguientes: (i) la coherencia del relato; (ii) la contextualización del relato; (iii) las corroboraciones periféricas; y (iv) la existencia de detalles oportunistas a favor del(la) declarante.

91. Descendiendo al *sub-judice*, la Sala observa que el operador disciplinario realizó una valoración probatoria extensa, conjunta e integral de los elementos de juicio que conforman el acervo, con la cual logró sustentar la existencia de una omisión funcional que se tradujo, por un lado, en la falta gravísima del artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, consistente en “realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”, en relación con el punible previsto en el artículo 414 del Código Penal (prevaricato por omisión), y, por el otro lado, en la falta grave prevista en el artículo 35.6 *ejusdem*, cuya descripción consiste en “omitir la colaboración necesaria a los servidores del Estado, cuando se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con las competencias legales atribuidas a la Policía Nacional”, calificadas a título de dolo.

⁸⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 19 de marzo de 2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 52001-23-33-000-2015-00155-01(3093-16).

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 19 de marzo de 2020, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 52001-23-33-000-2015-00155-01(3093-16).

⁸² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 12 de marzo de 2026, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar, Rad. 25000-23-42-000-2023-00320-01 (5510-2024).

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

91.1. Así pues, la autoridad disciplinaria examinó integralmente las declaraciones recibidas, las cuales contrastó con las pruebas documentales que se allegaron, medios de convicción que permitieron llegar al convencimiento que el disciplinado, en su condición de comandante del Departamento de Policía de Arauca: conoció personalmente el requerimiento efectuado por el director (e) del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Arauca para acompañar los traslados y garantizar la seguridad externa del establecimiento en donde permaneció alias “Pablito”, así como, el riesgo que lo justificaba; a pesar del conocimiento de la solicitud y de la peligrosidad del interno, omitió desplegar posteriormente las actuaciones de dirección, supervisión y control para materializar el apoyo que le fue solicitado; la conducta se produjo en razón del cargo, puesto que era él, en calidad de comandante de departamento, quien debía coordinar las unidades, procedimientos y dispositivos a su cargo para brindar las condiciones de seguridad necesarias; con ello, afectó sustancialmente el deber funcional de prevención y seguridad, sin que las falencias concurrentes del INPEC, o de otros órganos de seguridad del Estado (v.gr. Ejército Nacional) se erigieran como una justificación de la omisión propia.

91.2. Incluso, las pruebas practicadas en sede judicial por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como fue el caso de los testimonios de Francisco Abel Rodríguez, José Alonso Galvis González, reafirmaron la conclusión a la que arribaron los operadores de instancia y que, para todos los efectos, se respalda en esta oportunidad, al acudir a un análisis razonado e integral de los medios de prueba.

92. Mediante la Resolución N°. 010825 del primero (1º) de octubre de dos mil nueve (2009)⁸³, la dirección del INPEC ordenó el traslado de Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, alias “Pablito”, del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta Seguridad de Cúmbita, al Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Arauca para que, desde ese último, fuera trasladado al Juzgado Penal del Circuito Especializado de Arauca, a efectos de atender diligencias judiciales para las cuales fue requerido, según la Boleta de Remisión N°. 092-2009 del diez (10) de agosto de dos mil nueve (2009). En el artículo primero de la resolución en cita se anotó: “el traslado respectivo se efectuará bajo rigurosas y extremas medidas de seguridad, tendientes a garantizar la vida e integridad del interno, así como evitar la posible fuga o rescate”.

⁸³ Folio 331 del expediente físico, cuaderno principal.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

93. Según la Orden de Servicios N°. 445 del dos (2) de octubre de dos mil nueve (2009)⁸⁴, se dejó constancia que el interno Giraldo Quinchía, alias “Pablito”, sería trasladado de Cúmbita a Arauca “para que asista a diligencia judicial al Juzgado Penal del Circuito de esa ciudad, los días 6, 7 y 8 de octubre de 2009 y su posterior regreso”, por lo cual, con fundamento en la Ley 65 de 1993, el Decreto 407 de 1994 y demás normas concordantes, se definió como objetivo “impartir instrucciones a todo el personal de guardia del Comando CORES y del Establecimiento Penitenciario y Carcelario que prestará apoyo en el traslado, al igual que asignar responsabilidades sobre la seguridad en el procedimiento y las medidas de seguridad que se deben tomar a fin de evitar una posible fuga o atentado”. Aunado a ello, quedó consignado que el comandante del desplazamiento y seguridad en el servicio sería el inspector José Alonso Galvis González y el Dgte. José Bernardo Rojas.

94. Reposa en el plenario copia de los oficios del cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009)⁸⁵, dirigidos al brigadier general Rafael Alberto Neira, comandante de la XVIII Brigada, y al coronel Luis Alberto Ortiz Quintero, comandante del Departamento de Policía de Arauca, en los cuales el señor Francisco Abel Rodríguez, como director (e) del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Arauca, solicitó la “valiosa colaboración en el sentido de facilitarnos todo el personal bajo su mando con el objeto de apoyarnos en el traslado del interno del Aeropuerto de Arauca hasta el Establecimiento Carcelario de Arauca, y seguridad en las instalaciones del penal”. En el caso del actor, obra constancia de recibido del oficio el cinco (5) del mismo mes y año, a las 11:33 a.m. Además, en el oficio se dejaron consignados los datos del interno, del tipo de remisión, los delitos atribuidos y las fechas relevantes:

“NOMBRE: Giraldo Quinchía Gustavo Aníbal – Extraditable

DELITO: Sindicado por terrorismo, rebelión, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, concierto para delinquir, falsedad material en documento público.

TIPO DE REMISIÓN: Diligencia judicial los días 6, 7 y 8 de octubre de 2009.

FECHA DE VUELO: 5 de octubre de 2009

HORA DE LLEGADA: 19:40 horas

EMPRESA: Satena – N°. de vuelo: 9586

Lo anterior para garantizar el desplazamiento y evitar cualquier intento de fuga, salvaguardar la vida e integridad de los funcionarios e interno. Agradezco el apoyo que nos pueda prestar”.

95. Por su parte, se tiene que, mediante el Oficio N°. 06199/COMAN-SEPRI del tres (3) de noviembre de dos mil nueve (2009), suscrito por el ayudante del comando del Departamento de Policía de Arauca, intendente Saúl Guevara Restrepo, dirigido al entonces Cnel. Luis Alberto Ortiz Quintero, se le informó a este último que,

⁸⁴ Folios 332 del expediente físico, cuaderno principal.

⁸⁵ Folios 354 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

verificados los libros de radicación de correspondencia recibida por el comando, “se encontró un registro del día 05-10-2009, que hace referencia al Oficio 401-EPCARA-Nº. 369 suscrito por el señor Dgdo. Rodríguez Ramírez Francisco Abel, director (e) del Centro Penitenciario de Arauca, donde solicitan seguridad para el interno Giraldo Quinchía Gustavo Aníbal”⁸⁶.

96. Cabe anotar que, en un oficio de similares contornos, del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), el director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Mediana Seguridad de Arauca ya había solicitado acompañamiento con anterioridad para el día veintisiete (27) de julio de la referida anualidad, a efectos de que el señor Giraldo Quinchía atendiera una diligencia judicial en el Juzgado Único Penal de Saravena⁸⁷, requerimiento que se efectuó en otras oportunidades.

97. Revisada la minuta de control incorporada al expediente disciplinario⁸⁸, se evidencia que el cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009) se registró el ingreso de alias “Pablito” al mentado establecimiento penitenciario y carcelario, con la siguiente anotación: “ingreso del señor interno Giraldo Quinchía Gustavo Aníbal procedente el Establecimiento de Alta y Mediana seguridad de Cóbbita, según Resolución No2. 010825. Al interno lo custodian 2 funcionarios del INPEC que se identifican con los nombres de José Bernardo y el inspector jefe Galvis González José Alonso del CORES y que además se les recibió 02 pistolas (...)”. En el mismo libro se reportó la remisión el día seis (6) de octubre al juzgado que había requerido al interno, custodiado por dragoneantes del INPEC.

98. Por medio del Oficio N°. 04528/COMAN-SEPRI del siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009)⁸⁹, el señor Ortiz Quintero, quien para la época de los hechos fungía como comandante del Departamento de Policía de Arauca, informó al brigadier general Orlando Páez Barón la novedad sobre la fuga del interno. En éste, relató:

“Respetuosamente me permito informar a mi General, día de hoy siendo aproximadamente las 11:30 horas, en la Centro Penitenciario y Carcelario del Municipio de Arauca, ubicado en la carrera 25 con calle 17 esquina, Barrio La Esperanza, se presentó fuga del interno GUSTAVO ANIVAL GIRALDO QUINCHÍA "alias PABLITO o TATUCO", Identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 79.666.725 de Bogotá, nacido el 17/02/1968, 41 años de edad, estudios segundo grado de primaria, soltero sin más datos, quien fue capturado el pasado 08/01/2008 en la ciudad de Bogotá cuando se desempeñaba como cabecilla del comando central del ELN, de la misma manera durante la fuga fueron heridos el Señor Dragoneante JOSE BERNARDO ROJAS C.C. 93.392.937 de Ibagué (Tolima) y el Señor Dragoneante JYMMI ALEXANDER CASTRO C.C. 17.592.922. de Arauca, 30 años de edad sin más datos, quien falleció posteriormente en el Hospital San Vicente de Arauca, los cuales se encontraban en un vehículo particular en las parte externa del centro penitenciario, de igual

⁸⁶ Folio 534 del expediente físico, cuaderno N°. 4.

⁸⁷ Folio 515 del expediente físico, cuaderno N°. 4.

⁸⁸ Folios 60 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 9.

⁸⁹ Folios 361 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

forma se tuvo conocimiento de la pérdida de dos armas de fuego pistola marca JERICOH Serial N° 20302197 calibre 9 mm y pistola marca GLOCK N° 114US calibre 9 mm" (sic).

99. En similar sentido, mediante poligrama del siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009)⁹⁰, el señor Ortiz Quintero informó la fuga de alias "Pablito" ocurrida en la fecha, a las 11:20 horas, en la "cárcel municipal" de Arauca, suceso en el que fue asesinado uno de los guardianes del INPEC que custodiaban el establecimiento.

100. De conformidad con las actas del consejo diario de seguridad realizado el cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009)⁹¹, y del consejo extraordinario de seguridad del siete (7) de ese mes y año⁹², el señor Ortiz Quintero se hizo presente en dichos escenarios, en los cuales se intercambió información entre los diversos organismos de seguridad del Estado para realizar, en forma conjunta, operaciones "que permitan prevenir las acciones terroristas de las organizaciones armadas al margen de la ley". En el consejo extraordinario en comento, se abordó lo sucedido con la fuga de alias "Pablito".

101. Al expediente disciplinario se incorporó un comunicado del comando central del ELN, de fecha doce (12) de octubre de dos mil nueve (2009)⁹³, en el que se hizo referencia a la fuga de alias "Pablito", en los siguientes términos: "tras más de dos años de paciente labor de inteligencia, que permitieron detectar las vulnerabilidades de los dispositivos militares y policiales encargados de la detención del comandante Pablo, de nuestra Dirección Nacional: el miércoles 7 de octubre, varios Comandos Especiales de nuestro Frente de Guerra Oriental, rescataron al compañero en audaz acción. Esta "Operación comandante Che Guevara 42 años" al lograr el éxito rompe la militarización máxima en que son mantenidas las comunidades del fronterizo Departamento de Arauca; el cual se halla saturado de narco paramilitares, policía contraguerrilla, soldados profesionales y centenares de asesores militares de Estados Unidos, atrincherados en sus Bases subterráneas del Batallón Revéz Pizarro y de los Pozos de Caño Limón de la Occidental Petroleum. El rescate del compañero Pablo de nuestra Dirección Nacional es un desmentido a la supuesta omnipotencia de la Política de Seguridad Democrática, propagandizada por el Presidente Uribe, como la receta salvadora para todos los males de Colombia (...)" (sic).

102. En hilo con lo anterior, reposa en el plenario una documental titulada "informe de inteligencia"⁹⁴, en la que se recogen las declaraciones de un vocero del INPEC ante la fuga del comandante del ELN, alias "Pablito", quien aseguró: "debo manifestarle a la opinión pública regional y nacional que la verdad existieron unas falencias y faltó el apoyo externo del Ejército y la Policía Nacional, un apoyo que se había solicitado previamente desde el día de la

⁹⁰ Folios 24 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 9.

⁹¹ Folio 382 del expediente físico, cuaderno N°. 3.

⁹² Folio 384 del expediente físico, cuaderno N°. 3.

⁹³ Folio 536 del expediente físico, cuaderno N°. 4.

⁹⁴ Folio 537 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

llegada de este personaje, hasta el día en que se evacuaría de la región. No es preciso que una en una ciudad tan militarizada y acordonada, el establecimiento carcelario rutinaria y esporádicamente solo le pasen visitas”. A su turno, se aportó un “análisis de inteligencia”, sin precisarse el usuario o autor⁹⁵, de fecha doce (12) de octubre de dos mil nueve (2009), en el que se lee: “analizando los dispositivos de seguridad con que cuenta el municipio de Arauca por parte de las Fuerzas Militares y de Policía, se ha podido evidenciar una serie de falencias en este aspecto que ponen en riesgo la confianza y credibilidad que ha venido depositando la comunidad araucana a las fuerzas vivas de este país (...)”. Entre las principales fallas del sistema de seguridad urbana, se mencionaron estas:

“1.Un grupo de guardias carcelarios pretendían trasladar a 'Pablito' del penal de Arauca al aeropuerto para regresarlo a la cárcel de máxima seguridad de Cúcuta, sin dar previo aviso a las autoridades policiales y militares.

2. No existió una oportuna reacción por parte de las unidades de la infantería de marina.

3. Las patrullas policiales de la comuna tres que comprende los barrios de Pedro Nel Jiménez, 12 de octubre, 1 de enero, porvenir y el triunfo, en el momento de los hechos no asumieron una reacción de manera oportuna, que permitiera bloquear la huida de los terroristas del ELN.

4. A raíz de los acontecimientos que rodearon la fuga de alias "Pablito", cabecilla guerrillero del ELN, se denota que la fragilidad de la seguridad del casco urbano del municipio de Arauca, se enfocan en dos sectores importantes como son la rivera del río en el sector del Barrio Pedro Nel. Jiménez y la vía que conduce a las lagunas de oxidación sobre el sector de la finca "El Recreo".

5. Las principales anomalías detectadas en la fuga de Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, corresponde en gran parte a la falta de comunicación por parte del Director del penal para coordinar la seguridad en la parte externa del penal que garantizar la salida de esta persona”.

103. Mediante el Oficio N°. 1416/DIPOL-ASJUD-15.1, recibido el diecinueve (19) de diciembre de dos mil nueve (2009)⁹⁶, la dirección de inteligencia policial hizo constar que: (i) en el mes de mayo, la seccional de inteligencia informó por escrito al comandante de la estación de Policía de Arauca sobre la presencia en el municipio del interno Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, alias “Pablito”, indicando la importancia que representaba para el ELN; (ii) en el Oficio N°. 00730 JEFAT-GRUPI-SIPOL-DEARA del dieciséis (16) de mayo, se alertó sobre las posibles acciones delictivas que se podrían presentar para lograr la liberación de alias “Pablito” y, asimismo, se sugirió adoptar las medidas de seguridad y de apoyo a las autoridades judiciales y carcelarias donde se realizarían las diligencias con el interno; (iii) durante los meses de julio, agosto y septiembre, se continuó alertando sobre acciones armadas contra la Policía Nacional y otros organismos de seguridad.

⁹⁵ Folio 537 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.

⁹⁶ Folios 627 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 4.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

104. Con el Oficio N°. 401-EPMSCARA-AJUR-016 del ocho (8) de enero de dos mil diez (2010), el director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Arauca, Armando Nelly Figueredo, le hizo saber al inspector general de la institución policial que: **(i)** sí fue elaborado el plan de defensa y seguridad del establecimiento, frente al cual precisó que en varias ocasiones se realizaron simulacros con apoyo de la Policía y el Ejército; **(ii)** sí existen documentos en los que quedó consignada la solicitud de apoyo dirigida al Cnel. Ortiz Quintero, comandante del Departamento de Policía de Arauca, en los cuales se requirió asistencia durante los días en que debían evacuarse las diligencias judiciales por las cuales fue trasladado a Arauca; **(iii)** y sí fue elaborada la respectiva orden de operaciones (N°. 445 del 2/10/09).

105. En el marco de la actuación disciplinaria, se recibieron distintas declaraciones. El doce (12) de julio de dos mil diez (2010)⁹⁷, declaró el señor **Marlon Guillermo Granados Pinto**, quien aseguró que laboró en Arauca por espacio de dos (2) años y ocho (8) meses, entre junio de dos mil ocho (2008) y marzo de dos mil diez (2010), tiempo durante el cual fungió como comandante operativo y subcomandante de departamento. Adujo que, para el día de los hechos, se encontraba adelantando labores de acompañamiento a vehículos de transporte de servicio público cuando, al ser advertidos de la fuga, se ordenó el cierre de las vías principales y la acción de búsqueda de los prófugos (sic). Frente al apoyo solicitado por el INPEC durante las diligencias judiciales que debía atender alias “Pablito” en Arauca, sostuvo que no impartió instrucciones específicas -más allá de las órdenes diarias- porque, con anterioridad a los hechos, no conoció el oficio en virtud del cual se solicitaba acompañamiento policial en las instalaciones. Además, reconoció que, previo a la fuga, se adelantaban reuniones con otros organismos de seguridad del Estado.

105.1. Agregó que el INPEC en Arauca carecía de las capacidades suficientes para el traslado de los internos, por lo que la Policía enviaba permanentemente unidades de vigilancia para realizar el respectivo acompañamiento. Afirmó que, en el caso de alias “Pablito” (a quien identificaba todo el pueblo araucano) no conoció la solicitud de elaboración de un plan de traslado promovida por el director del establecimiento.

106. También se recibió la declaración del **Héctor Gutiérrez Arroyo**⁹⁸, mayor de la Policía Nacional, quien relató que, para la fecha de ocurrencia de los hechos, se

⁹⁷ Folios 849 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

⁹⁸ Folios 859 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.



Radicación: 4306-2019
Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

encontraba con el Cnel. Ortiz Quintero en la estación de Policía de Arauca “a la espera de atender a unas personas que venían de Bogotá”, cuando alias “Pablito”, siendo aproximadamente las 11:20 horas, se fugó de la cárcel, “en donde el personal del INPEC tenía la obligación constitucional y legal de cuidar y proteger a los internos”. Manifestó que los únicos que tenían conocimiento del traslado de alias “Pablito” era el personal del INPEC, sin que los demás organismos de seguridad estuvieran al tanto del traslado. Desde su experiencia, aseveró que, en los traslados del INPEC, es esta última entidad la que adelanta todas las gestiones para extremar las medidas de seguridad y que la Policía Nacional apoya cuando así lo requiere el instituto. En esa línea, precisó que no todos los traslados de internos reciben el acompañamiento policial.

107. El diecinueve (19) de julio de dos mil diez (2010)⁹⁹, declaró el señor **José Ausberto Ospina López**, quien se identificó como teniente del INPEC, con un tiempo de servicio en la institución superior a los veinticinco (25) años. En la diligencia, se ratificó en el contenido de la declaración rendida el ocho (8) de octubre de dos mil nueve (2009) en el seno de la visita especial. Indicó que se desempeñó como director de la cárcel de Arauca desde el dieciocho (18) de febrero de dos mil nueve (2009) hasta mediados de octubre de ese año y que, dada su experiencia en el ámbito, conoce la Ley 65 de 1993 y el Acuerdo 11 de 1995. Informó que todos los procedimientos de traslado los ordenan desde Bogotá y que, en lo que toca al caso de autos, el director encargado para la fecha, Francisco Abel Rodríguez, solicitó el apoyo requerido a la Policía y al Ejército. Explicó que regresó a su cargo durante el medio día del cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009) y que, para el siete (7) de ese mes y año, estuvo atendiendo internos cuando se produjo la incursión del grupo guerrillero. Sobre la responsabilidad de custodia del interno, expuso que había dos unidades asignadas para ese traslado desde Bogotá, el inspector Galvis, y el dragoneante Rojas, a quienes se les prestó el apoyo en el establecimiento.

107.1. Puso de presente que no solicitó apoyo adicional (de manera escrita, personal, vía avantel o celular), porque ya lo había solicitado Francisco Abel Rodríguez, y que no tuvo conocimiento de que, para el seis (6) de octubre, ya había concluido la diligencia judicial. Anotó que el apoyo del Ejército y de la Policía Nacional se tradujo en la escolta suministrada desde el día que llegó a Arauca para los desplazamientos. Frente a la seguridad del establecimiento el día de la fuga, contestó que: “no había servicio en el establecimiento de la policía para ese día” (sic). Además,

⁹⁹ Folios 887 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

recalcó que, durante los días seis (6) y siete (7) de octubre, no se prestó un servicio fijo por parte de la Policía en la cárcel de Arauca, sino que se hicieron solo rondas.

108. En la diligencia de ratificación y ampliación celebrada el veintidós (22) de julio de dos mil diez (2010)¹⁰⁰, el señor **Alexander Galeano Ardila**, quien se presentó como capitán adscrito al comando del Departamento de Policía como jefe de la seccional de inteligencia, con más de catorce (14) años de servicio en la institución, sostuvo que, para el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009), se encontraba en la ciudad de Bogotá y que, al ponerse al tanto de la fuga, le hizo saber al Cnel. Ortiz Quintero que sus unidades iban a recolectar la información necesaria. Adujo no tener conocimiento de las medidas adoptadas para prevenir la fuga de alias “Pablito”, comoquiera que, cuando fue trasladado al departamento, él no se encontraba. Sobre el estudio de seguridad del centro penitenciario y carcelario de Arauca que refirió conocer, expuso que en aquel documento se dejaron plasmadas acciones de mejoramiento a la seguridad del establecimiento, enfocadas en la prevención.

109. En la fecha señalada, rindió su declaración el señor **Néstor Mario Atehortúa Franco**, quien se identificó como intendente de la Policía Nacional, adscrito al comando del Departamento de Policía de Arauca, como subcomandante del grupo “Arauca Segura”, y quien además ratificó los dichos consignados en la diligencia del nueve (9) de octubre de dos mil nueve (2009)¹⁰¹. Narró que, cuando ocurrió la fuga, se encontraba en la terminal de transporte -solicitando documentos- por orden del señor teniente Guerra. En ese momento, el Cnel. Ortiz Quintero ordenó hacer “plan candado”. Después de todo, se dio cuenta que quien se había fugado era alias “Pablito”, pues, en ningún momento le indicaron de quién se trataba al acompañar el traslado en días previos. Compartió que el día de los hechos llegaron a la formación cuatro (4) oficiales, quienes “en ningún momento le informaron al personal el riesgo que se tenía en la cárcel con la presencia de alias Pablito, ni a la patrulla del sector que se denominaba comuna tres, era un vehículo y una moto como era de costumbre se daban las consignas de los casos especiales (...) fue normal, no hubo consignas especiales”. Dijo que, cuando llega una persona al centro penitenciario, “ya sea comandante de la guerrilla o narcotraficante, en los 4 años que llevo siempre he reforzado la seguridad de la cárcel con personal del EMCAR y por eso extrañé que no había personal en la cárcel, ni del Ejército ni de la Policía como siempre observaba”.

¹⁰⁰ Folios 942 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

¹⁰¹ Folios 945 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

110. En dicha calenda, compareció el señor **Juan Carlos Correa Figueroa**¹⁰², quien se identificó como teniente adscrito al comando del Departamento de Policía de Arauca, específicamente, como comandante de la estación de Arauquita. En su declaración, hizo constar que, en ocasiones, cuando se requería apoyo por parte del centro penitenciario, se contactaban telefónicamente o remitían oficios, precisando que era para determinados eventos. Aseguró que no conoció el oficio enviado por el director (e) del complejo el cinco (5) de octubre, solicitando la presencia de la Policía -y Ejército- durante la permanencia de alias “Pablito”. Empero, puso de presente que prestó el servicio de acompañamiento del interno el día de su llegada (5 de octubre de 2009), desde el aeropuerto hasta la cárcel, momento para el cual desconocía a quién se trasladaba. Por último, adujo no recordar si en alguna oportunidad se brindó acompañamiento permanente en las instalaciones carcelarias, pero sí sostuvo que se pasaba revista por parte de las patrullas de vigilancia.

111. El señor **Saúl Guevara Restrepo**, quien se identificó como intendente vinculado al esquema de seguridad del comando del Departamento de Policía de Arauca, también ratificó y amplió la declaración rendida el ocho (8) de octubre de dos mil nueve (2009)¹⁰³. En la diligencia del veintidós (22) de julio de dos mil diez (2010), relató que recibió un documento (correspondiente al Oficio 401-EPCARA-Nº. 369, suscrito por el señor Francisco Abel Rodríguez, director encargado del Centro Penitenciario de Arauca, en el que solicitó acompañamiento durante la permanencia del interno) y que, en tanto entró el Cnel. Ortiz Quintero a la oficina, lo revisó y le colocó una nota marginal del siguiente tenor: “comandante estación coordinar y cubrir”. Añadió que dicho documento fue enviado a la estación de Policía de Arauca, mediante planilla de control donde se registró el recibo del mismo. Narró que ese tipo de requerimientos llegaban con regularidad y se tramitaban con la planilla.

112. A su turno, el señor **Gustavo Moreno Sequeda**, quien se presentó como patrullero adscrito a la oficina de planeación del comando del Departamento de Policía de Arauca, narró que dentro de sus funciones se encuentra la de elaborar las órdenes de servicio para el traslado de internos¹⁰⁴. Sin embargo, resaltó que sólo ha elaborado una y que su frecuencia es muy mínima. Frente a la que elaboró, indicó que se trataba de tres (3) internos sindicados por el delito de rebelión, quienes fueron trasladados de Cóbbita a Arauca para atender diligencias judiciales.

¹⁰² Folios 950 y siguientes del expediente físico, cuaderno Nº. 5.

¹⁰³ Folios 953 y siguientes del expediente físico, cuaderno Nº. 5.

¹⁰⁴ Folios 956 y siguientes del expediente físico, cuaderno Nº. 5.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

113. Por su parte, el señor **Willinton José Alvarado Garzón**¹⁰⁵, quien fungía como patrullero para la fecha de ocurrencia de los hechos, destacó que conoció el oficio contentivo del requerimiento efectuado por el INPEC el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009) -día de la fuga-, cuando se utilizó como soporte para elaborar el informe de novedad. Al ser consultado sobre la información producida por la seccional de inteligencia sobre posibles escenarios de fuga de internos, sostuvo que: “la seccional de inteligencia sí ha informado de la presunta fuga o de intento de sabotaje armado a las instalaciones del INPEC, como actual (sic) primordial de acciones de grupos armados (...)”.

114. En el marco de la actuación disciplinaria, se recibió la versión libre del señor **Nelson Fernando Niño Escarraga**¹⁰⁶, a quien también le formularon cargos por los hechos acaecidos el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009). En la diligencia del veintiséis (26) de julio de dos mil diez (2010), manifestó que, para comienzos de octubre de dos mil nueve (2009), fungía como comandante de la estación de Policía de Arauca, aunque todavía no había recibido formalmente la unidad y llevaba pocos días en el departamento. Narró que, para el día de la fuga, estaba en la formación cuando el Cnel. Granados llegó a impartir consignas que calificó como “raras”, relacionadas con el cambio en el horario del almuerzo, para la mitad de las unidades, a partir de las 11:00, y la otra desde las 13:00, “algo muy raro ya que la fuga de alias Pablito se presentó a eso de las 11:15 a 11:20 horas de la mañana, donde se puede notar que estábamos menos del cincuenta por ciento del personal de vigilancia laborando en ese momento (...)”.

114.1. Señaló que, el cinco (5) de octubre recibió, junto con el teniente Correa y el secretario de la estación, el oficio mediante el cual el director encargado del establecimiento carcelario de Arauca solicitaba apoyo para el traslado alias “Pablito” desde el aeropuerto hasta el establecimiento y seguridad en las instalaciones del penal. Explicó que, debido a que el requerimiento llegó pocos minutos antes del arribo del vuelo, no se elaboró una orden de servicio formal, sino que coordinó inmediatamente el acompañamiento con el personal disponible de la Policía y del Ejército. Añadió que, como debía salir en comisión, ordenó al teniente Correa quedar encargado del servicio y efectuar las coordinaciones pertinentes para los servicios posteriores. Según su versión, personalmente dispuso la escolta para el

¹⁰⁵ Folios 958 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

¹⁰⁶ Folios 975 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 11.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

traslado inicial aeropuerto-cárcel, preguntó al teniente Correa cómo se atendían este tipo de requerimientos y le ordenó coordinar con el Ejército.

114.2. Con respecto de la seguridad externa del establecimiento durante la permanencia del interno, afirmó que el siete (7) de octubre se habían impartido consignas que comprendían el sector de la cárcel y la realización constante de revistas. Sin embargo, indicó que aproximadamente entre las 11:00 y las 12:00 horas solo se encontraba una patrulla disponible en el sector, toda vez que, por orden del Cnel. Granados, el 50% de las patrullas de vigilancia debía turnarse para almorzar. Preciso que no tenía conocimiento de que se hubiera instalado un servicio permanente de seguridad en la cárcel durante la permanencia de Giraldo Quinchía, alias “Pablito”, pues, se encontraba atendiendo asuntos para salir en comisión y había dejado al teniente Correa encargado de los servicios y requerimientos de la estación de Policía a su cargo. También sostuvo que, dada la peligrosidad del interno, el Comando del Departamento debió elaborar una orden de servicio que asignara responsabilidades, pero afirmó que esa orden no se realizó, habida cuenta que, según adujo, el requerimiento llegó con escasos minutos de anticipación y el servicio inicial se organizó inmediatamente con el personal disponible.

115. En la diligencia del dos (2) de agosto de dos mil diez (2010)¹⁰⁷, rindió su declaración el señor **Norberto Guerra Ramírez**, quien se identificó -para esa fecha- como miembro del DEARA, en el cargo de jefe de recursos humanos y que, en el día de los hechos, ostentaba el cargo de oficial de vigilancia. En esta oportunidad se ratificó en los dichos consignados en la declaración del nueve (9) de octubre del año anterior. Destacó que, para el día de los hechos, el Cnel. Granados presidió la formación del turno de vigilancia a las 6:30 y ordenó que el almuerzo de patrullas debía cambiarse, saliendo la mitad de 11:00 a.m. a 13:00, y la otra de las 13:00 a las 15:00 horas, “cuando se maneja el horario normal que es de 12:00 a 14:00 y de 14:00 a 16:00 horas”. Afirmó que, durante el cinco (5) y el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009), no recibió ninguna orden, instrucción o consigna en relación con las medidas de seguridad de la cárcel, con ocasión de la permanencia en ella de alias “Pablito”.

115.1. Adujo que el siete (7) de ese mes y año las únicas consignas que les dieron en la formación fueron las asociadas a medias de autoprotección, seguridad en las instalaciones policiales, prevención de delitos y las del cambio de horario del

¹⁰⁷ Folios 1002 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 6.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

almuerzo. Por último, agregó que ese día, ni el comandante de estación, ni el subcomandante de la misma, ordenaron o dispusieron de un servicio de seguridad en el establecimiento carcelario o en sus alrededores, “ni por orden verbal o escrita”.

116. Con posterioridad, el diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010), se recibió la declaración ampliada de la señora **Dayana Cristina Aguilar Meneses**¹⁰⁸, quien se identificó como dragoneante del INPEC y quien, para la fecha de los hechos objeto de investigación disciplinaria, ostentaba el cargo de comandante de guardia en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Arauca, aunque aseguró que el día de la fuga se encontraba descansando. Sin embargo, se refirió a los días previos, en orden a precisar que la Policía Nacional apoyó -en algunas ocasiones- con los desplazamientos hacia las diligencias judiciales y en el traslado desde el aeropuerto. Dio cuenta del procedimiento que se sigue para el traslado de internos, aclarando que primero se solicitaba apoyo a la Policía o al Ejército, y luego se cumplía con el reglamento interno. Frente a visitas anteriores de alias “Pablito” en el establecimiento carcelario de labor, sostuvo: “con esa era la cuarta vez que hacía presencia en el establecimiento, en las anteriores llegadas del interno al establecimiento sí se prestaba apoyo de la Policía y del Ejército, inclusive el apoyo permanente”. Al ser consultada sobre la remisión del interno, manifestó que ella no fue quien lo ordenó.

117. En la diligencia del veintitrés (23) de agosto de dos mil diez (2010)¹⁰⁹, rindió declaración el señor **Franklin Martínez Cuentas**, secretario del comando de la estación de Policía de Arauca para fecha de los hechos, quien se ratificó en el contenido de la declaración del ocho (8) de octubre de dos mil nueve (2009). Afirmó que puso de presente el Oficio 401-EPCARA-Nº. 369 suscrito por el señor Francisco Abel Rodríguez, director encargado del Centro Penitenciario de Arauca, en el que se requirió el acompañamiento de la Policía, al CT. Niño, quien se reunió con el TE. Correa, y que ellos manifestaron que coordinarían el servicio en la plaza de armas con el personal que llegara de apoyo a la estación de Policía. Hizo saber que no le constaba que se hubiera “montado algún servicio de seguridad en la cárcel de Arauca”.

118. En el marco de la audiencia inicial celebrada el veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015)¹¹⁰, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decretó los testimonios de Francisco Abel Rodríguez, José Alonso Galvis González y Marcos

¹⁰⁸ Folios 1047 y siguientes del expediente físico, cuaderno Nº. 6.

¹⁰⁹ Folios 1015 y siguientes del expediente físico, cuaderno Nº. 6.

¹¹⁰ Folios 297 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Abril Peñaranda. Asimismo, se decretaron -de oficio- las siguientes documentales: el manual de funciones en cabeza del señor Ortiz Quintero, en su condición de comandante del Departamento de Policía de Arauca, y copia de la Resolución N°. 9857 del nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

119. De conformidad con el manual de funciones allegado al proceso¹¹¹, para el cargo de comandante de departamento de policía (nivel operativo de dirección) se estableció el siguiente propósito principal: “dirigir, planear, administrar y evaluar el servicio de policía basado en la calidad y efectividad propendiendo por la tranquilidad y seguridad pública de la ciudadanía, de acuerdo a las políticas trazadas por el mando institucional”. Asimismo, se discriminaron las funciones a relacionar: “gerenciar los procesos, políticas, planes y programas, dirigidos a satisfacer las necesidades de seguridad y tranquilidad pública, fundamentadas en la prevención, investigación y control de delitos y contravenciones, que generen condiciones para que los ciudadanos ejerzan sus derechos y libertades públicas; administrar el talento humano, así como los recursos logísticos y técnicos requeridos para lograr cumplir las metas, planes, programas y proyectos establecidos por la institución; direccionar las actividades de investigación, disuasión y prevención para contrarrestar el universo delictivo y contravencional, dirigidos al cumplimiento de la misión de la metropolitana o departamento de policía; liderar, fomentar y dinamizar la gestión territorial de la seguridad ciudadana a través de los programas que para tal efecto implemente el mando institucional; informar a la dirección de seguridad ciudadana sobre la situación de orden público en la jurisdicción así como del desarrollo de las actividades y novedades que se presenten en el desempeño de las mismas; concertar y cumplir los objetivos y metas estratégicas de la unidad que contribuyan al cumplimiento del plan estratégico institucional; las demás que le sean asignadas de acuerdo con la ley, los reglamentos o la naturaleza de su cargo”.

120. En concordancia con lo expuesto, se remitió la Resolución N°. 9857 del nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992)¹¹², mediante la cual, se expidió el Reglamento de Servicios de Guarnición de la Policía Nacional. En su artículo 4º, se señaló lo siguiente frente al comandante de Departamento de Policía o de Policía Metropolitana: “Oficial de la Policía Nacional, nombrado por el Gobierno Nacional, propuesto por el Director General, que en un territorio determinado, tiene bajo su responsabilidad el mando directo sobre el personal y la administración de los recursos para el adecuado cumplimiento de las funciones que la Constitución Nacional le señala a la Policía Nacional. Parágrafo 1º. Los comandos especiales o servicios especializados actuarán bajo el control y supervisión del comandante de Departamento de Policía o de policía Metropolitana de la jurisdicción donde cumplan funciones (...)”. A través del Oficio 85101-SUTAH-GADMI—11806 del veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016)¹¹³, la coordinación del grupo de hojas de vida del

¹¹¹ Folios 380 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

¹¹² Folios 380 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

¹¹³ Folio 465 del expediente físico, cuaderno principal.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

INPEC remitió el protocolo de traslado de un interno, contenido en el “Instructivo General para Remisión de Internos. Código de Procedimiento PO-30-032-07 V01 del INPEC”.

121. Mediante el Oficio N°. S-2015-268499/DISEC-ASJUR-1.10 del ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015)¹¹⁴, el mayor general Jorge Hernando Nieto Rojas, director de seguridad ciudadana, informó que, según el artículo 73 de la Ley 65 de 1993, corresponde a la dirección del INPEC disponer el traslado de los internos condenados de un establecimiento a otro, por decisión propia, motivada o solicitud formulada ante ella. De igual manera, resaltó que, con sujeción a la Ley en cita, se le otorgó a la Policía Nacional las funciones de vigilancia externa de los centros de reclusión, en los términos del artículo 31 ibidem, modificado por el artículo 35 de la Ley 1709 de 2014, en armonía con los artículos 101 y 102 del Reglamento General para los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios (adoptado en virtud del Acuerdo 001 de 1995, que se allegó al plenario).

122. En el expediente, obra el documento contentivo del Acuerdo N°. 0011 de 1995, por el cual se expide el Reglamento General al cual se sujetan los reglamentos internos de los establecimientos penitenciarios y carcelarios¹¹⁵. De su contenido, se resalta que, según el artículo 88 ibidem (plan de seguridad), “para efectos de garantizar la seguridad, condición esencial dentro de la prisión, todo director de establecimiento penitenciario y carcelario deberá elaborar un plan de seguridad y defensa, para lo cual solicitará la colaboración de la Policía, el Ejército Nacional y demás organismos de seguridad del Estado”. Además, en punto a las prevenciones de seguridad de las remisiones, el artículo 101, inciso tercero, establece que: “en caso de presumirse ataques a la escuadra de remisiones o rescates, deberán tomarse medidas precautelativas de seguridad, solicitar la colaboración a los comandos de Policía que operan en todas las ciudades del país y sugerir al juez o fiscal de conocimiento la conveniencia de que la diligencia se practique en las mismas oficinas del centro de reclusión, para lo cual el funcionario con su secretario deben trasladarse a ella”. Asimismo, en lo que toca a los traslados, el artículo 102, inciso segundo, prevé que: “los directores deberán establecer contacto con los comandantes de brigada, del batallón o departamento de policía, con el fin que se elaboren los planes sobre traslados en casos necesarios y lograr respaldo físico con personal de estos cuerpos, en razón a que éstas cuentan con personal calificado para el efecto (...)”.

123. En lo que toca a las pruebas testimoniales recaudadas en sede judicial, se tiene que, aunque se decretaron los testimonios de Francisco Abel Rodríguez, José

¹¹⁴ Folios 383 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

¹¹⁵ Folios 453 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 3.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Alonso Galvis González y Marcos Abril Peñaranda, solo se practicaron los dos primeros, mientras que, frente al señor Abril Peñaranda, se desistió de la prueba. En el caso de **Francisco Abel Rodríguez**¹¹⁶, el deponente se identificó como director encargado del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Arauca, encargo en el que llevaba pocos días para la fecha de ocurrencia de los hechos. Señaló que, recibió comunicación oficial sobre el traslado de Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, alias “Pablito”, a Arauca, con el propósito de atender diligencias judiciales y que conoció, a partir de esa documentación, su identidad y los delitos relacionados con él. Afirmó que, inmediatamente recibido el oficio, dispuso que se remitieran comunicaciones a distintas autoridades, entre ellas, a la Policía Nacional y al Ejército, solicitando acompañamiento y refuerzo externo, tanto para la llegada del interno desde el aeropuerto, como durante el tiempo que permaneciera en el establecimiento y hasta su regreso. Preciso que, la custodia y vigilancia del interno dentro de la cárcel correspondía al INPEC, mientras que el apoyo solicitado a la fuerza pública comprendía el resguardo, seguridad, acompañamiento y apoyo externo destinado a prevenir acontecimientos como el posteriormente ocurrido.

123.1. Sobre la fuga, relató que aquella se produjo mediante un ataque que describió como rápido e indiscriminado, ocurrido aproximadamente entre las 10:30 y las 11:30 de la mañana del siete (7) de octubre, aunque aclaró que no recordaba la hora exacta. Indicó que, en ese momento, el interno se encontraba dentro del establecimiento y bajo custodia del INPEC y que allí había aproximadamente seis (6) o siete (7) unidades de guardia y dos (2) auxiliares, además de personal administrativo. Fue enfático en señalar que al momento del ataque no había unidades de la Policía ni del Ejército, dentro o fuera del establecimiento. Según su versión, únicamente se presentaban esporádicamente patrullas motorizadas de la Policía para pasar revista. Manifestó que, después de que el grupo se llevó al interno, los refuerzos llegaron aproximadamente 10 o 15 minutos después.

123.2. Con respecto a la actuación de la Policía, el testigo sostuvo que sí había solicitado previamente su apoyo, junto con el de otras autoridades, desde que recibió el oficio que anunciaba el traslado del interno, días antes de su llegada. Sin embargo, al ser interrogado sobre cuál había sido la respuesta de la Policía a esa solicitud, precisó que solo podía afirmar que los oficios fueron enviados y que se puso a las autoridades en conocimiento, puesto que no recordaba ninguna otra

¹¹⁶ Índice 00034 del Samai.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

circunstancia. Así, su declaración diferencia expresamente entre la custodia interna, que reconoció como responsabilidad del INPEC, y el apoyo externo solicitado a la fuerza pública. Respecto de este último, insistió en que no existía presencia permanente de Policía o Ejército al momento en que se produjo la fuga.

124. Como se advirtió *ut supra*, según la Orden de Servicios N°. 445 del dos (2) de octubre de dos mil nueve (2009)¹¹⁷, el comandante del desplazamiento y seguridad en el servicio era el inspector **José Alonso Galvis González**¹¹⁸. En su declaración ante el Tribunal, explicó que su responsabilidad respecto de alias “Pablito”, correspondía principalmente a la seguridad externa durante sus desplazamientos. Indicó que, para la llegada a Arauca el cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009), encontró un esquema de seguridad que calificó como “excelente”, integrado por Policía, Ejército y personal del INPEC. Sin embargo, señaló que, una vez ingresó el interno al establecimiento penitenciario, la fuerza pública se retiró. Aseveró que se había solicitado a la Policía y al Ejército apoyo para el traslado desde el aeropuerto y seguridad perimetral mientras el interno permaneciera en el establecimiento. Según sus dichos, esta última implicaba un esquema por anillos: el primero a cargo del INPEC, el segundo de la Policía Nacional y el tercero del Ejército. Afirmó que el día de la fuga no había presencia de Policía ni Ejército en la seguridad perimetral y únicamente se encontraba el personal de custodia y vigilancia penitenciaria.

124.1. En relación con la fuga, señaló que inicialmente había recomendado que el interno no permaneciera en la celda primaria por considerarla cercana a la calle y poco adecuada para su nivel de seguridad, razón por la cual fue ubicado en la parte interna del establecimiento. Luego, supo que la noche del seis (6) de octubre, el director había ordenado trasladarlo nuevamente a la celda primaria. Al día siguiente, cuando se acercó a informarle que preparara sus pertenencias para regresar a Bogotá, escuchó disparos. Narró que, al asomarse, observó al director del establecimiento y, detrás de éste, a una persona vestida de civil y con casco de motocicleta, quien levantó un arma en su dirección, por lo que buscó refugio mientras se producía un intenso intercambio de disparos. Al salir, un interno le informó que se habían llevado a alias “Pablito” y que había funcionarios heridos.

¹¹⁷ Folios 332 del expediente físico, cuaderno principal.

¹¹⁸ Índice 00034 del Samai.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

124.2. En su relato, fue enfático en sostener que había informado previamente al director del establecimiento penitenciario que el vuelo de regreso había sido adelantado y, por ello, le solicitó coordinar oportunamente con Policía y Ejército el apoyo necesario para llevar al interno al aeropuerto. Incluso, afirmó haber reiterado esa solicitud alrededor de las 10:40 a. m. No obstante, precisó que no le constaba que el director hubiera efectivamente comunicado a la Policía el cambio de fecha y horario, pues, esas coordinaciones no se realizaron en su presencia. Aseguró que la fuga ocurrió aproximadamente a las 11:10 a. m. cuando, según adujo, todavía no se encontraba desplegado el apoyo perimetral de la fuerza pública.

125. En concordancia con lo argüido por el operador disciplinario, la Sala, a partir de una valoración conjunta e integral de las pruebas relacionadas, y al amparo de las reglas de la sana crítica, encuentra acreditado que Luis Alberto Ortiz Quintero, para la fecha de ocurrencia del hecho materia de investigación disciplinaria, esto es, el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009), ostentaba el cargo de comandante del Departamento de Policía de Arauca y que, días antes, conoció oportunamente el requerimiento formal efectuado por el director encargado del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Arauca, Francisco Abel Rodríguez, en el que solicitó la colaboración del personal “a su mando”, no sólo para apoyar el traslado del interno desde el aeropuerto hasta el establecimiento, sino para garantizar la “seguridad en las instalaciones del penal”. El oficio, en el que se hizo constar que fue recibido el cinco (5) de octubre del año en cita, se relacionaron los datos del interno, su condición de extraditable, el tipo de remisión, los delitos atribuidos y las fechas. En adición, se precisó que el apoyo requerido estaba orientado a “garantizar el desplazamiento y evitar cualquier intento de fuga, salvaguardar la vida e integridad de los funcionarios e interno”. Incluso, la declaración de Saúl Guevara permite acreditar que el oficio fue recibido y puesto en conocimiento del entonces Cnel. Ortiz Quintero, quien se limitó a agregar una nota marginal del siguiente tenor: “comandante estación coordinar y cubrir”.

126. El material probatorio permite establecer que esa actuación no se tradujo en la adopción y verificación de un dispositivo de seguridad acorde con el riesgo conocido. Los testimonios convergen en que, durante la permanencia del interno, no se instaló un servicio policial permanente en el establecimiento y que, el día de la fuga, no existía presencia policial o militar en la zona perimetral del establecimiento, lo que se refuerza con que, en esa fecha, las unidades no recibieron consignas especiales asociadas a la presencia de alias “Pablito” y a la necesidad de reforzar la seguridad

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

en la zona. De hecho, se anotó que a las unidades se les ordenó tomar alimentos en una franja atípica (11:00 a 13:00 horas), justamente, en la que acaeció la fuga. Aunque algunos deponentes reconocieron que acompañaron los desplazamientos del interno desde el aeropuerto, no existe ningún medio de convicción que permita corroborar que, durante los días cinco (5), seis (6) y siete (7) de octubre, se hayan impartido órdenes especiales para garantizar la seguridad externa de la cárcel.

126.1. Sobre el particular, el intendente Néstor Mario Atehortúa manifestó que ningún oficial informó al personal sobre el riesgo existente y que, a diferencia de ocasiones anteriores, no había unidades reforzando el establecimiento. El oficial de vigilancia Norberto Guerra declaró que, entre el cinco (5) y el siete (7) de octubre, no recibió alguna orden, instrucción o consigna relacionada con la seguridad del establecimiento y que el día de los hechos tampoco se dispuso servicio alguno en sus alrededores. En su declaración, José Ausberto Ospina, quien se identificó como teniente del INPEC, recalcó que, para esos días, no se prestó un servicio fijo por parte de la Policía en la cárcel de Arauca, sino que se hicieron solo rondas. Estas circunstancias fueron corroboradas posteriormente en sede judicial, en donde, tanto Francisco Abel Rodríguez, como José Alonso Galvis, afirmaron que al momento de la incursión del ELN no existía seguridad perimetral de Policía ni Ejército.

126.2. Aunque se puso en evidencia que la custodia recaía, fundamentalmente, en los funcionarios del INPEC, las condiciones de seguridad externa, y el apoyo en los traslados, era una labor conjunta con los organismos de Policía y Ejército. El análisis de inteligencia alude a las falencias de estos cuerpos de seguridad y, de igual manera, llama la atención que el mismo comunicado expedido por el comando central del ELN, de fecha doce (12) de octubre de dos mil nueve (2009), refirió a que detectaron “las vulnerabilidades de los dispositivos militares y policiales encargados de la detención (sic) del comandante Pablo”. El riesgo latente de incursiones del ELN y de acciones criminales de dicho grupo ya había sido puesto de presente a los organismos de seguridad del Departamento de Arauca, como se consignó, entre otros, en el Oficio 00730 JEFAT-GRUPI-SIPOL-DEARA del dieciséis (16) de mayo de dos mil nueve (2009), en virtud del cual se alertó sobre las posibles acciones delincuenciales que se podrían presentar para lograr la liberación de alias “Pablito”, por lo que se sugirió adoptar las medidas de seguridad y de apoyo a las autoridades judiciales y carcelarias donde se realizarían las diligencias con el interno.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

127. Con todo, la Sala no observa que las faltas disciplinarias endilgadas, por las que fue sancionado el actor, no contaran con el respectivo sustento probatorio, motivo por el cual, la alegada inexistencia de pruebas que acreditaran la conducta investigada carece de asidero. A ello se suma que los operadores disciplinarios no pretermitieron las etapas probatorias o la valoración exhaustiva de las probanzas que integraron el acervo, ni acudieron a una valoración individualizada, parcial o descontextualizada de los elementos de juicio incorporados al expediente. En tal virtud, el reparo de la alzada bajo examen no está llamado a prosperar.

2.5.5. De la alegada vulneración del derecho al debido proceso.

128. En términos generales, el demandante sostuvo que le violaron las garantías del debido proceso y del derecho de defensa y contradicción. Desde una perspectiva amplia, la Sala tampoco avizora irregularidades sustanciales que comprometieran el núcleo esencial del debido proceso y, de suyo, la legalidad de los actos. Para abordar este punto, se impone recordar que, según lo sostenido por esta Sección, el debido proceso es un derecho de rango superior que busca la protección de las garantías que instituye el ordenamiento jurídico a favor de quienes se ven llamados a hacer parte de una actuación judicial o administrativa. Por ende, siendo el proceso disciplinario un trámite de naturaleza administrativa, es claro que las partes que en él intervienen se encuentran amparadas por tales prerrogativas¹¹⁹.

129. Esta Colegiatura también ha sido enfática en señalar que no toda violación a la dimensión formal del debido proceso debe traducirse inexorablemente en la anulación de la actuación procesal afectada, pues, para tales efectos, será necesario que aquella transgresión se proyecte en la esfera material de protección de la garantía fundamental en estudio. Por ende, para que una irregularidad sustancial pueda afectar la validez de lo actuado, debe tratarse de un vicio determinante, de manera que las omisiones o yerros procedimentales de menor entidad no tienen la virtualidad de aducirse a efectos de anular el acto sancionatorio.

130. Como quedó expuesto, los operadores disciplinarios se valieron de un amplio recaudo probatorio que, analizado integralmente, a la luz de las reglas de la sana crítica, sirvió de sustento para imponer el correctivo disciplinario objeto de censura. En el seno de la actuación disciplinaria, las autoridades no omitieron la práctica de

¹¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 1º de octubre de 2019, M.P. William Hernández Gómez, Rad. 11001-03-25-000-2011-00661-00(2553-11).

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

las pruebas solicitadas, o aquellas que se consideraron conducentes, pertinentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos. Así, no pasa por alto esta Sala que, en el marco de la actuación disciplinaria, se observaron todas las garantías del debido proceso y del derecho de defensa y contradicción del actor, en la medida en que el disciplinado fue notificado en debida forma de las actuaciones, tuvo la oportunidad de actuar a través de su apoderado de confianza, presentar descargos, aportar y controvertir pruebas, alegar de conclusión, interponer los recursos de ley, proponer nulidades, formular recusaciones, participar activamente en las audiencias y diligencias conducidas por el despacho a cargo, entre otras actividades.

131. Esta conclusión se refuerza con distintas circunstancias. A manera de ejemplo, mediante auto del (17) de junio de dos mil diez (2010)¹²⁰, el inspector general declaró oficiosamente la nulidad del auto que ordenó correr traslado para alegar de conclusión, a efectos de adelantar la práctica de algunas pruebas, entre ellas, de declaraciones que, a pesar de haberse recaudado en la etapa de indagación, fueron luego sometidas a contradicción. Asimismo, llama la atención que, mediante el auto del cuatro (4) de mayo de dos mil diez (2010)¹²¹, el Procurador Delegado declaró improcedente la solicitud encaminada al ejercicio del poder preferente, al no identificar mérito suficiente para desplazar la competencia de la institución policial, pues, se evidenció que: “el a-quo está actuando con celeridad, imparcialidad y transparencia para adoptar una decisión definitiva ante hechos de relevancia social en los que ha desarrollado ágilmente el procedimiento permitiendo a los sujetos procesales que conozcan las decisiones adoptadas (...)”. En gracia de discusión, aunque no se adelantó el poder preferente, se ordenó el ejercicio de la supervigilancia administrativa para garantizar la continua observancia de los derechos de defensa y al debido proceso de los investigados. Así, con el auto del tres (3) de agosto de dos mil diez (2010), el Procurador Delegado para la Policía Nacional designó a la Dra. Dolly Maritza Rodríguez Calderón para que interviniera como sujeto procesal, conforme a lo previsto en los numerales 6º y 7º del artículo 277 superior, y el artículo 25.5 del Decreto 262 de 2000.

132. A lo anterior se suma que, para garantizar la búsqueda de la verdad, el Tribunal decretó las pruebas testimoniales que, en sede administrativa, se desestimaron, al no haberse precisado el objeto y/o finalidad de las declaraciones. No obstante, practicadas tales pruebas, se llegó a la misma conclusión de los operadores, en

¹²⁰ Folios 756 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.

¹²¹ Folios 829 y siguientes del expediente físico, cuaderno N°. 5.



Radicación: 4306-2019
Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

punto a la configuración de los elementos estructurantes de la responsabilidad disciplinaria. A partir de lo expuesto, la Sala tampoco encuentra mérito para acoger el motivo de inconformidad expuesto en la alzada. Ello no es óbice para que, al amparo del control integral de los actos disciplinarios, la Sala analice los demás elementos sustanciales de los fallos que son objeto de control de legalidad.

2.5.5. De los elementos de la responsabilidad disciplinaria.

133. En materia disciplinaria, la responsabilidad presupone el análisis de tres (3) elementos, a saber: la tipicidad, la ilicitud sustancial y la culpabilidad, los cuales, por el diseño y estructura del derecho disciplinario, adquieren connotaciones propias que los diferencian de otras manifestaciones del *ius puniendi* estatal¹²².

2.5.6.1. Tipicidad.

134. En la sentencia del doce (12) de marzo de dos mil veintiséis (2026)¹²³, esta Sala recordó que la tipicidad es una categoría dogmática que encuentra su razón de ser en el principio de legalidad, como expresión del derecho al debido proceso. Así, para determinar si un comportamiento constituye falta gravísima, grave o leve, debe realizarse un proceso de adecuación típica a través de la comprobación lógica y razonada de la relación de subsunción entre la descripción legal y la efectivamente desplegada por el sujeto. Como manifestación del principio de legalidad y del debido proceso, cumple con la función de garantizar la libertad y seguridad individuales, al establecer de forma previa y clara qué comportamientos son sancionables y, a la vez, preservar la seguridad jurídica, sin desconocer garantías fundamentales.

135. Asimismo, en sentencia del treinta (30) de abril de dos mil veintiséis (2026)¹²⁴, esta Sala reiteró que, a diferencia del derecho penal, el régimen disciplinario se caracteriza porque las conductas constitutivas de falta no se encuentran descritas de manera cerrada o taxativa, sino que están consignadas en tipos abiertos o en blanco, dada la imposibilidad del legislador de prever, de forma detallada, todos los comportamientos reprochables de los servidores públicos. En ese sentido, el tipo disciplinario se complementa con normas que establecen deberes, mandatos y

¹²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 16 de abril de 2026, M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, Rad. 68-001-23-33-000-2020-00104-01 (6224-2022).

¹²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 12 de marzo de 2026, M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar, Rad. 25000-23-42-000-2023-00320-01 (5510-2024).

¹²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 30 de abril de 2026, M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, Rad. 15001-23-33-000-2014-00564-01 (5828-2018).



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

prohibiciones a cada cargo, de las cuales se deriva la adecuación específica.

136. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que la razón para admitir los tipos abiertos y los denominados tipos en blanco estriba en la necesidad de salvaguardar la eficiencia de la función pública y, consiguientemente, permiten una mayor adaptación del derecho disciplinario a sus objetivos¹²⁵. Por ello, se ha dicho que, en el campo del derecho administrativo disciplinario, es válida la técnica de remisión normativa, al permitirse una flexibilización razonable de la descripción típica. La doctrina¹²⁶ ha precisado que el tipo en blanco corresponde a aquel donde se presenta una remisión normativa, con la que se permite al intérprete y ejecutor de la norma identificar un cuerpo normativo “con el cual rellenar el tipo en blanco”¹²⁷.

137. En el *sub-lite*, la Sala evidencia que, por los hechos acaecidos el siete (7) de octubre de dos mil nueve (2009), y la omisión determinante atribuida al señor Ortiz Quintero, el operador disciplinario encuadró la conducta del disciplinado, por un lado, en la falta gravísima contenida en el artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, consistente en “realizar una conducta descrita en la ley como delito, a título de dolo, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”¹²⁸, por remisión al artículo 414 del Código Penal (prevaricato por omisión) y, por el otro lado, en la falta grave prevista en el artículo 35.6 *ejusdem*, cuya descripción consiste en “omitir la colaboración necesaria a los servidores del Estado, cuando se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con las competencias legales atribuidas a la Policía Nacional”.

138. En el primer caso, por tratarse de un tipo abierto, la autoridad integró la falta disciplinaria con el artículo 414 del Código Penal, relativo al punible de prevaricato por omisión, cuya descripción típica reza: “el servidor público que omita, retarde, rehuse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en prisión de (...)”. Para esta Sala, que no desconoce la autonomía e independencia de la órbita penal y disciplinaria, y que la configuración de la falta disciplinaria endilgada no se supedita o condiciona a las resultados del proceso penal, están dados los elementos necesarios para integrar el artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, con el artículo 414 del Código Penal en cita.

139. Lo anterior, considerando que: **(i)** el actor, para la fecha de los hechos, ostentaba la calidad de servidor público, específicamente, el grado de coronel y el

¹²⁵ Corte Constitucional de Colombia, sentencias C-507 de 2006 y C-860 de 2006.

¹²⁶ Gómez Pavajeau, Carlos Arturo (2021). Dogmática del derecho disciplinario. 7ª Edición. Universidad Externado: Bogotá.

¹²⁷ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-343 de 2006.

¹²⁸ En concordancia con el delito previsto en el artículo 414 del Código Penal, relacionado con el prevaricato por omisión.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

cargo de comandante del Departamento de Policía de Arauca; **(ii)** de acuerdo con el manual de funciones que se aportó, en concordancia con la Resolución N°. 9857 del nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992), existía un acto determinado y propio de sus funciones -siendo comandante de departamento-, como lo era que, en el territorio a su cargo, tenía bajo su responsabilidad “el mando directo sobre el personal y la administración de los recursos para el adecuado cumplimiento de las funciones que la Constitución Nacional le señala a la Policía Nacional”; **(iii)** conoció personal y directamente el requerimiento de apoyo que concretó ese deber; **(iv)** comprendió que debía coordinar y cubrir el servicio solicitado; **(v)** poseía competencia y tenía la posibilidad material para asegurar su ejecución; **(vi)** las pruebas convergen en demostrar que el dispositivo policial finalmente no fue implementado y que no ejerció posteriormente sus potestades de dirección y supervisión para asegurarlo; y **(vii)** la omisión guardó relación con su cargo, existiendo además elemento circunstanciales suficientes para fundamentar el conocimiento y voluntad de la conducta omisiva.

140. En el segundo caso, el operador encontró acreditada la falta grave prevista en el artículo 35.6 de la Ley 1015 de 2006, que refiere a la “la omisión necesaria a los servidores del Estado, cuando se les deba asistencia o apoyo en el ejercicio de sus funciones (...)”, al estimar que el entonces comandante del Departamento de Policía de Arauca no satisfizo integralmente el deber de colaboración derivado del requerimiento elevado por el director encargado del establecimiento penitenciario y carcelario. Ahora, aunque reconoció que el señor Ortiz Quintero impartió una instrucción marginal para atender la solicitud de apoyo al INPEC, dicha orden se agotó con el traslado a un subordinado, el acompañamiento en el desplazamiento desde el aeropuerto y hacia las instalaciones judiciales, y la revista habitual que pasaban las patrullas, cuando lo que le correspondía era verificar que aquella fuera efectivamente atendida y ejecutada, es decir, constatando el despliegue de actos positivos de gestión que materializaran el acompañamiento efectivo de las unidades policiales en la línea perimetral del establecimiento, tal y como se requirió en el oficio remitido por el director encargado del mismo, para lo cual, se insiste, el apoyo solicitado no se redujo a los desplazamientos y/o traslados, sino a la seguridad externa del establecimiento en donde finalmente tuvo lugar la fuga de alias “Pablito”. Bajo esa premisa, se determinó que la inexistencia de apoyo policial a los servidores del INPEC puso en evidencia la omisión disciplinariamente reprochada.

141. La cadena argumentativa empleada en los actos enjuiciados permite afirmar

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

que las conductas censuradas están previstas en la ley como falta disciplinaria, y que el ejercicio de adecuación típica adelantado por el fallador refleja, *prima facie*, una comprobación lógica, sustentada y razonada de la relación de subsunción entre la descripción legal, las norma con las cuales se complementa o integra, y la conducta omisiva atribuida al disciplinado. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala evidencia que, al concurrir dos faltas disciplinarias, no se explicó con suficiencia si, bajo la égida de los principios de especialidad, consunción y subsidiariedad (y su relación con la garantía del *non bis in idem*), se estaba frente a un concurso aparente de infracciones o si, por el contrario, los hechos investigados se inscribían en el escenario del concurso formal o material, aspecto que, aunque no vicia la legalidad del acto sancionatorio, impone al juez un pronunciamiento sobre el particular.

142. Así, en ejercicio del control integral, la Sala considera que la responsabilidad disciplinaria derivada de las faltas previstas en los artículos 34.9 y 35.6 de la Ley 1015 de 2006, no comporta una doble valoración sancionatoria de idéntico comportamiento, toda vez que, aunque ambas infracciones se desarrollaron dentro de un mismo contexto fáctico, el examen de las imputaciones permite individualizar deberes funcionales y comportamientos omisivos jurídicamente diferenciables.

142.1. En efecto, la falta gravísima prevista en el artículo 34.9 *ejusdem*, integrada con el prevaricato por omisión del artículo 414 del Código Penal, se sustentó en el incumplimiento doloso de actos propios de las funciones que correspondían al disciplinado en su condición de comandante del Departamento de Policía de Arauca, entre ellas, las de dirigir, planear, administrar, supervisar y evaluar el servicio policial, disponer los recursos necesarios y adoptar las medidas preventivas exigibles frente a una situación extraordinaria de seguridad. Tales atribuciones provenían directamente de la posición funcional que ostentaba y subsistían con independencia de la existencia de un requerimiento proveniente de otra autoridad.

142.2. Por su parte, la falta grave prevista en el artículo 35.6 *ibidem* respondió a un presupuesto adicional, correspondiente al deber específico de colaboración con otros servidores del Estado (para el caso, con servidores del INPEC), para lo cual cobra relevancia el Acuerdo N°. 0011 de 1995, cuyos artículos 88, 101 y 102 refieren a la colaboración de la Policía, el Ejército y demás organismos de seguridad del Estado, a efectos de garantizar la seguridad en los traslados de internos y en el establecimiento respectivo. En el presente caso, ese deber se concretó mediante la

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

solicitud formal elevada por el director encargado del establecimiento penitenciario para que la Policía prestara apoyo durante el traslado del interno y su permanencia en las instalaciones del penal, requerimiento que fue conocido personalmente por el investigado y respecto del cual impartió la instrucción de “coordinar y cubrir”. La infracción se estructuró porque dicha colaboración interinstitucional no se concretó.

142.3. Con ello, en la medida en que el artículo 35.6 en cita no contiene todos los elementos del artículo 34.9, no sería dable absorber en esta última la primera falta, máxime, si cada conducta conserva un contenido del injusto disciplinario autónomo. Por ello, en el contexto de una misma secuencia fáctica, el señor Ortiz Quintero infringió deberes funcionales diferenciados: por un lado, omitió ejercer de manera integral las competencias propias del cargo de comandante de departamento y, por el otro lado, omitió asegurar la efectiva colaboración interinstitucional, específicamente, frente al apoyo requerido por el INPEC. Como colofón, concluye esta Sala que no se está frente a un concurso aparente, sino efectivo, sin que el correctivo disciplinario impuesto refleje la doble valoración de un mismo hecho.

142.4. En lo que toca a este último aserto, la Sala resalta que, aunque la adecuación típica no fue objeto del recurso de apelación, ni sobre el aludido concurso se expuso reparo alguno, lo cierto es que el análisis al que se acudió no desconoce la garantía de la *non reformatio in pejus*, pues, la dosificación de la sanción permanece incólume. Incluso, si en gracia de discusión se tomara aisladamente la falta gravísima del artículo 34.9 de la Ley 1015 de 2006, se observa que el correctivo impuesto al actor fue el de destitución e inhabilidad general por el término de diez (10) años, siendo este el mínimo de la sanción previsto para las faltas gravísimas dolosas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 40 y 44 de la Ley en comento. Ahora, en el escenario de la concurrencia de faltas, el artículo 40 ibidem prevé en el numeral segundo, literal a), que, si la sanción más grave es la destitución e inhabilidad general, esta última se incrementará en otro tanto, sin exceder el máximo legal, circunstancia que, en el caso de autos, no ocurrió, pues, pese a la infracción acreditada de varias disposiciones de la ley disciplinaria, el operador optó por imponer el correctivo mínimo, sin tener en cuenta ningún incremento en la graduación. Por ende, los argumentos ofrecidos por el operador para aludir a la coexistencia de faltas, no se tradujo en el agravamiento de la sanción disciplinaria.

2.5.6.2. Ilícitud sustancial.



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

143. El artículo 5º de la Ley 734 de 2002, en su redacción original, disponía que “la falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”. En el ámbito del derecho disciplinario, la ilicitud sustancial no se fundamenta en la producción de un daño material, o en la lesión de un bien jurídico en sentido estricto, sino en el incumplimiento de los deberes que rigen el ejercicio de la función pública¹²⁹. En la sentencia C-452 de 2016, la Corte Constitucional puntualizó que la falta disciplinaria depende de la comprobación de su ilicitud sustancial, que no puede ser otra distinta a la afectación del deber funcional. Además, ha dicho que es imprescindible que el comportamiento disciplinario se haga en el marco de la conducta oficial del servidor.

144. En línea con lo anterior, el artículo 4º de la Ley 1015 de 2006 estipula que “la conducta de la persona destinataria de esta ley será contraria a derecho cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”. Así pues, la falta será antijurídica cuando con el comportamiento se (i) afecte el deber funcional y (ii) no medie justificación alguna para sustentar la actuación u omisión. En la sentencia del veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017)¹³⁰, esta Sección precisó el alcance de ambos presupuestos. Frente al primero, señaló que, para que se configure la falta disciplinaria y la conducta sea antijurídica, no basta el solo incumplimiento formal del deber, sino que es menester que la infracción de éste sea “sustancial”, ello quiere decir que la actuación u omisión del servidor público debe desembocar en una real y efectiva afectación del buen funcionamiento del Estado y, por tanto, del servicio público. Con respecto al segundo requisito, hizo hincapié en que la afectación del deber funcional debe originarse en una actuación que no sea justificable por parte del disciplinado, lo que implica que, para refutarla, es menester que aquel tenga una razón válida para haberla cometido, situación en la cual la autoridad disciplinaria debe revisar las causales de exclusión consagradas en el artículo 41 ibidem.

145. Al analizar el alcance del “deber funcional” de los miembros e integrantes de la Policía Nacional, a la luz del objetivo misional de la entidad, y de los mandatos a los que constitucional y legamente se debe, esta Sección explicó lo siguiente:

“Para el caso de los miembros de la Policía Nacional, toda vez que esta institución es concebida constitucionalmente como un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y que por tanto cumple una función primordial dentro de un

¹²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 30 de abril de 2026, M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, Rad. 15001-23-33-000-2014-00564-01 (5828-2018).

¹³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, sentencia del 23 de marzo de 2017, C.P. William Hernández Gómez, Rad. No. 1001-03-25-000-2011-00519-00(2009-11).



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Estado social de derecho, es lógico que a sus miembros se les exija el más alto compromiso, responsabilidad y respeto de la disciplina, en tanto la inobservancia del cumplimiento cabal de sus funciones pone en riesgo los derechos de toda la colectividad. Por tal razón, en el momento de analizarse la incursión en una falta disciplinaria, la autoridad competente no puede valorar las circunstancias de tiempo, modo y lugar bajo las mismas consideraciones que se tienen en cuenta para el análisis de las conductas desplegadas por los servidores públicos en general. Precisamente en reciente providencia proferida por esta subsección sobre la disciplina que debe acatar los miembros de la Policía Nacional se señaló:

«[...] Adicionalmente y para proliferar en fundamentos, la Sala quiere resaltar que la disciplina en el ejercicio de la función policial es una condición esencial, a tal punto que la misma Ley 1015 de 2006, que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional, lo elevó a esa categoría de la siguiente forma:

«**DE LA DISCIPLINA. Artículo 25.** Alcance e importancia. La disciplina es una de las condiciones esenciales para el funcionamiento de la Institución Policial e implica la observancia de las disposiciones Constitucionales, legales y reglamentarias que consagran el deber profesional.»

No se debe olvidar que el régimen de la Policía Nacional es particular y aspectos como la disciplina tienen características particulares que no se encuentran en los regímenes de otros servidores públicos. En esa medida las exigencias del servicio son mucho mayores y no se puede analizar las faltas que cometen desde la órbita del régimen general que se le aplica a todos aquellos que prestan sus servicios al Estado [...]»

Así las cosas, por las principalísimas funciones que debe cumplir quien es miembro activo de la Policía Nacional son inaceptables los comportamientos que afecten la disciplina de la institución, en la medida que ponen en riesgo los derechos de los miembros de la comunidad”. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

146. En criterio de la Sala, también se encuentra acreditado el elemento de la ilicitud sustancial, al haberse infringido el deber funcional sin justificación alguna. Para el efecto, conviene anotar que la conducta omisiva del demandante no se tradujo en la simple inobservancia formal de un deber, sino que, con ella, se afectó el núcleo de deberes funcionales propios de su función como comandante del Departamento de Policía de Arauca. En primer término, debe recordarse que, con sujeción al artículo 218 superior, “la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”. En su condición de comandante, y de acuerdo con el manual de funciones, al señor Ortiz Quintero le correspondía “dirigir, planear, administrar y evaluar el servicio de policía basado en la calidad y efectividad propendiendo por la tranquilidad y seguridad pública de la ciudadanía, de acuerdo a las políticas trazadas por el mando institucional”¹³¹.

147. En hilo con lo anterior, la Resolución N°. 9857 del nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992)¹³², mediante la cual, se expidió el Reglamento

¹³¹ Folios 380 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

¹³² Folios 380 y siguientes del expediente físico, cuaderno principal.

**Radicación:** 4306-2019**Demandante:** Luis Alberto Ortiz Quintero**Demandada:** Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

de Servicios de Guarnición de la Policía Nacional, dispuso, en su artículo 4º, que el comandante de departamento de Policía corresponde a un “Oficial de la Policía Nacional, nombrado por el Gobierno Nacional, propuesto por el Director General, que en un territorio determinado, tiene bajo su responsabilidad el mando directo sobre el personal y la administración de los recursos para el adecuado cumplimiento de las funciones que la Constitución Nacional le señala a la Policía Nacional”, quien tiene a su cargo los comandos especiales o servicios especializados. Estas funciones deben leerse en armonía con lo señalado en el artículo 31 de la Ley 65 de 1993, por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, en cuyo primer inciso menciona: “la vigilancia interna de los centros de reclusión estará a cargo del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional. La vigilancia externa estará a cargo de la Fuerza Pública”. Además, el inciso segundo del párrafo primero (previo a la modificación introducida por la Ley 1709 de 2014), establecía que: “podrá también el director de cada centro de reclusión solicitar el concurso de la Fuerza Pública, para que ésta se encargue de la vigilancia de dicho centro en las ocasiones en que el cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria nacional celebre su día clásico o cuando por circunstancias excepcionales de orden interno o de seguridad deba reforzarse la vigilancia del centro de reclusión”.

148. Como se explicó en precedencia, el disciplinado, frente a un requerimiento concreto de apoyo en los traslados y seguridad en las instalaciones del penal, y a sabiendas de la especial peligrosidad del interno, como del riesgo latente de fuga, se limitó a dejar una nota marginal en un documento que remitió a la estación, sin ejercer las facultades de dirección, vigilancia y supervisión inherentes a su cargo para asegurarse que la consigna hubiese generado un dispositivo adecuado.

149. La afectación del deber funcional adquiere especial intensidad si se considera que, de acuerdo con los informes de inteligencia, el riesgo era previsible. Las pruebas dan cuenta que la dirección de inteligencia había advertido desde mayo de dos mil nueve (2009) acerca de la importancia que alias “Pablito” representaba para el ELN, así como de posibles acciones encaminadas a obtener su liberación, recomendando a la fuerza pública extremar las medidas de seguridad y apoyo a las autoridades judiciales y carcelarias, advertencia que se reiteró, incluso, durante los meses de julio, agosto y septiembre. El oficio del del cinco (5) de octubre de dos mil nueve (2009), en virtud del cual el director encargado del establecimiento solicitó apoyo, identificó al interno como extraditable y sindicado de terrorismo, rebelión, concierto para delinquir y otros delitos, e hizo hincapié en que el apoyo se solicitaba precisamente para “evitar cualquier intento de fuga”. Por ende, la ausencia de un dispositivo policial efectivo, con presencia en la zona perimetral de las instalaciones,



Radicación: 4306-2019
Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero
Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

comprometió materialmente el deber de prevención en cabeza del comandante.

150. Ciertamente, la afectación del deber funcional no se halla en el hecho objetivo de la fuga de alias “Pablito”, sino en la inobservancia de las obligaciones que, como comandante de departamento, tenía a su cargo, con miras a evitar la concreción de un riesgo conocido, máxime, si se tiene en cuenta que medió solicitud expresa de colaboración y el disciplinado tenía, dentro de su órbita competencial, la posibilidad material de garantizar la seguridad externa del establecimiento, como se requirió. Bajo este contexto, la ilicitud sustancial se encuentra demostrada, no por el hecho de haberse concretado la fuga, o porque con la incursión se generaron lamentables pérdidas humanas (personal del INPEC), sino por la desatención de los mandatos antes referidos, los cuales guardan una conexión estrecha y acentuada con la misión institucional que el servidor tenía encomendada como oficial de la Policía.

2.5.6.3. Culpabilidad.

151. El artículo 13 de la Ley 734 de 2002 preceptúa: “en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”. La Sala recuerda que, es en el análisis de la culpabilidad, en el que se valora el aspecto subjetivo de la conducta¹³³, estadio dentro del cual está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva, límite que no presupone que, para su configuración -como dolo, culpa grave y gravísima- se exija la causación de un daño.

152. En el *sub examine*, el operador disciplinario determinó que el disciplinado actuó a título de dolo, es decir, conociendo los hechos constitutivos de la falta disciplinaria y queriendo su realización. A juicio de esta Sala, la autoridad disciplinaria justificó con suficiencia la imputación de la conducta a título de dolo. Para ello, resaltó que, siendo un oficial con más de veinticinco (25) de años de experiencia en la institución policial, el disciplinado no sólo conocía las funciones de dirección inherentes a su condición de comandante departamental, sino que también conoció directamente el requerimiento efectuado por el director encargado del establecimiento penitenciario y carcelario. El componente volitivo se identifica, por su parte, en el hecho que, pese a conocer la solicitud y el riesgo, dejó en evidencia una decisión consciente de limitar su actuación a una instrucción inicial sin ejercer posteriormente las facultades de dirección, supervisión y control necesarias para asegurar su cumplimiento.

¹³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del 19 de marzo de 2026, M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, Rad. 68-001-23-33-000-2020-00104-01 (6224-2022).



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

153. Como corolario de lo anterior, la Sala, actuando como juez de legalidad, y habiendo examinado integralmente los elementos de los actos acusados, encuentra configurados los elementos configurativos de la responsabilidad disciplinaria, sin que ninguno de los reparos esgrimidos en el recurso enerve dicha conclusión.

153.1. A modo de cierre, dada la especial gravedad de los hechos sometidos a conocimiento de esta Corporación, y su impacto en la seguridad y soberanía nacional, así como para la vida de sus integrantes, la Sala estima conveniente compulsar copias de las respectivas piezas procesales, a efectos de remitir las mismas a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, las autoridades disciplinarias del Ejército Nacional, Policía Nacional y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, para que, dentro del ámbito de sus competencias, determinen si existe mérito para adelantar alguna actuación respecto de los hechos y servidores acá relacionados, previa verificación de los presupuestos legales para el ejercicio de la acción que corresponda, incluidos los concernientes a su eventual extinción por el transcurso del tiempo.

2.6. Conclusión.

154. De acuerdo con los fundamentos fácticos y jurídicos antes expuestos, la Sala concluye que la presunción de legalidad de los actos administrativos enjuiciados permanece incólume, en tanto que, no se acreditaron vicios en la competencia de quienes profirieron los fallos disciplinarios, ni se comprobó la existencia de irregularidades sustanciales que afectaran el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción, como tampoco se demostró la configuración de la caducidad de la facultad sancionatoria. Aunado a ello, la Sala no identificó errores en la valoración y apreciación de los medios de prueba y, a partir del control judicial integral del acto sancionatorio, que exige una revisión legal y constitucional de las actuaciones surtidas en el procedimiento disciplinario, se verificó la concurrencia de los elementos estructurantes de la responsabilidad disciplinaria del demandante.

2.7. Condena en costas.

154. Revisada la conducta de la parte vencida en el proceso, no evidencia la Sala temeridad o mala fe, sino simplemente la defensa de sus propios intereses, razón por la cual no se cumplen los presupuestos exigidos por el artículo 188 de la Ley



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

1437 de 2011 y, por lo tanto, no se impondrá condena en costas en esta instancia.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO. CONFIRMAR integralmente la sentencia del veintitrés (23) de mayo de dos mil diecinueve (2019), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, mediante la cual, se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas.

SEGUNDO. Compulsar copias de las respectivas piezas procesales, a efectos de remitir las mismas a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, las autoridades disciplinarias del Ejército Nacional, Policía Nacional y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, para que, dentro del ámbito de sus competencias, determinen si existe mérito para adelantar alguna actuación respecto de los hechos y servidores acá relacionados, previa verificación de los presupuestos legales para el ejercicio de la acción que corresponda, incluidos los concernientes a su eventual extinción por el transcurso del tiempo.

TERCERO. Sin condena en costas en esta instancia.

CUARTO. Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones y constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Firmado electrónicamente

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA

Firmado electrónicamente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR

Firmado electrónicamente

ELIZABETH BECERRA CORNEJO

Con aclaración de voto



Radicación: 4306-2019

Demandante: Luis Alberto Ortiz Quintero

Demandada: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada Samai. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.