



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 68001-23-33-000-2015-01143-01 (3551-2018)
Demandante: RONALD YESID FIGUEROA LÓPEZ Y OTROS
Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-
POLICIA NACIONAL

Temas: Pago de salarios y prestaciones sociales por reintegro al cargo. Revocatoria directa de sanción disciplinaria.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA- LEY 1437 DE 2011

ASUNTO

La Sala decide el recurso de apelación presentado por la parte demandada contra la sentencia de 19 de abril de 2018, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Santander¹, accedió a las súplicas de la demanda instaurada en contra de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA²

Los señores Ronald Yesid Figueroa López, Fredy Gonzalo Rivera Mejía, José Antonio Ramos Guillén y Paul Yesid Caballero Garcés actuando por conducto de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que establece el

¹ Magistrado ponente Solange Blanco Villamizar.

² Fs. 5-80 y adición Fs. 292-297.



artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó a la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional en procura de obtener el reconocimiento y pago de las siguientes declaraciones y condenas:

1.1. Pretensiones

(i) Declarar la nulidad parcial de **la Resolución No. 01274 del 09 de abril de 2015**, proferida por el director general de la Policía Nacional, por medio de la cual se declara la pérdida de ejecutoria de la Resolución No. 01501 del 09 de mayo de 2011 que ejecutó una sanción disciplinaria, y se ordena el reintegro de los demandantes al cargo que desempeñaban en la entidad demandada.

(ii) Declarar la nulidad del **Oficio No. S-20151826461-SEGENARJUR-15.1 del 26 de junio de 2015**, proferida por el secretario general de la Policía Nacional, por medio del cual niega el pago de salarios y prestaciones sociales a los actores, desde la fecha de retiro hasta el reintegro a dicha institución.

(iii) A título de restablecimiento del derecho solicitó que se condene a la entidad demandada a:

- a) Restablecer la antigüedad y demás requisitos legales de los demandantes como miembros de la Policía Nacional.
- b) Declarar que para todos los efectos legales no ha existido solución de continuidad en la prestación de servicios de los demandantes, desde el 09 de mayo de 2011 cuando fueron retirados del servicio hasta el 09 de abril de 2015 cuando fueron reintegrados.
- c) Condenar a la entidad demandada a pagar a cada uno de los demandantes los salarios, primas, subsidios, vacaciones, prestaciones sociales y demás emolumentos salariales dejados de percibir entre el 09 de mayo de 2011 y el 09 de abril de 2015.



d) Dar cumplimiento a la sentencia que se profiera en los términos de la Ley 1437 de 2011.

1.2. Fundamentos fácticos

Como sustento de las pretensiones se indicó lo siguiente:

(i). Refiere la demanda que la Oficina de Control Interno del Departamento de Policía Magdalena Medio, bajo el radicado No. DEMAM- 2011-1, abrió investigación disciplinaria en contra de los demandantes, en la que se profirió decisión sancionatoria de destitución e inhabilidad disciplinaria para ocupar cargos públicos por el término señalado respecto de cada sancionado. Así mismo, se informa que los sancionados fueron investigados bajo las mismas circunstancias, informes de novedad y acervo probatorio tanto testimonial como documental.

(ii). El 19 de diciembre de 2013 se radicaron solicitudes individuales de **revocatoria directa del acto sancionatorio** DEMAM 2011-1 del 16 de enero de 2011 ante el despacho del señor Procurador General de la Nación, bajo los Nos: 43174 y 436175 del 19 de diciembre de 2013, respecto de los señores Ronald Yesid Figueroa López y Fredy Mejía Gonzalo Guillen; el 20 de febrero de 2014, radicado No. 54980 del señor José Antonio Ramos Guillen; y el 22 de junio de 2014, radicado No. 178015 frente al señor Jean Paul Caballero Garcés.

(iii). En virtud de lo anterior, mediante autos individuales se admitió el estudio de la revocatoria directa de los señores Figueroa López y Ramos Guillen. Así mismo, se dispuso no acceder a la petición de revocatoria directa incoada por la defensa del señor Fredy Gonzalo Rivera Mejía.

(iv). Luego, mediante decisión del 05 de noviembre de 2014 dentro de los radicados 436174 y 54980 se dispuso revocar directamente



la decisión disciplinaria de primera instancia de fecha 04 de abril de 2011 y decretar la nulidad de la actuación a partir del auto de indagación preliminar.

(v). Mediante derecho de petición presentado ante la Procuraduría General de la Nación, se deprecó el amparo constitucional de igualdad, y en consecuencia, se solicitó decretar que los efectos jurídicos del auto del 5 de noviembre de 2014 se extendieran a las peticiones de revocatoria de los disciplinados Fredy Mejía Gonzalo Rivera y Jean Paul Caballero Garcés.

(vi). A través de comunicación No. 189760 del 04 de diciembre de 2014, la Procuraduría General de la Nación aclaró que los efectos de la decisión de revocatoria directa del 5 de noviembre de 2014 cobijaba a todos los disciplinados.

(vii). Por Resolución No. 1274 del 09 de abril de 2015, la Policía Nacional declaró la pérdida de la fuerza ejecutoria de la Resolución 01501 del 09 de mayo de 2014, y ordenó el reintegro al servicio activo de los demandantes, pero no se pronunció sobre el pago de salarios y haberes prestacionales dejados de percibir durante el tiempo de destitución.

(viii). Mediante petición del 02 de junio de 2015, los demandantes solicitaron a la Policía Nacional el pago de los haberes, sueldos, primas, reajustes y demás emolumentos dejados de percibir durante el lapso que estuvo vigente la sanción.

(ix). A través del Oficio S-205-183461 SEGEN-ARJU-15.1 del 26 de junio de 2015, la entidad demandada negó la anterior petición.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

En la demanda se invocaron como disposiciones vulneradas las siguientes:



De orden constitucional: artículos 11 a 21, 23, 24, 26 a 31, 33, 34, 37 y 40.

De orden legal: Decreto 1091 de 1995 y Ley 734 de 2002.

Al desarrollar el **concepto de la violación**, precisó que los actos administrativos demandados violan el derecho a la igualdad de los actores, pues el director general de la Policía Nacional, en otros casos de revocatoria directa de fallos sancionatorios, ha garantizado a los uniformados reintegrados todos los derechos.

Así mismo, indicó que la entidad demandada desconoce los pronunciamientos del Consejo de Estado, en el que se ha precisado que los efectos de la revocatoria directa por ilegalidad de los actos, se retrotraen al estado anterior.

En consecuencia, afirmó que la revocatoria directa de la sanción disciplinaria deja a los demandantes como “inocentes”, por lo que deben recibir los salarios dejados de percibir.

2. CONTESTACIÓN

2.1.El Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional³, a través de apoderado judicial, contestó la demanda y se opuso a las pretensiones; sostuvo que no existe el derecho reclamado de reconocimiento de acreencias laborales y tiempo de servicios mientras fueron objeto de desvinculación por causa de la sanción disciplinaria, por la naturaleza de «efectos a futuro» que tiene la revocatoria, que no equivalen a una nulidad, teniendo vida propia la sanción que recayó sobre cada uno y que se encuentra incólume desde que fue expedida hasta el momento de la revocatoria por el Procurador General de la Nación.

³ Fs. 308-332.



Sostuvo que, el reintegro de los demandantes realizado en cumplimiento de la decisión del jefe del Ministerio Público se dio observando los requisitos propios de la figura de la pérdida de ejecutoria de los actos administrativos, puesto que la sanción disciplinaria nació a la vida jurídica y fue eficaz, pues produjo la consecuencia de retirar del servicio a los hoy demandantes, sin que fuera demandada en sede judicial; y con la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que contienen la mencionada sanción solo se extinguen sus efectos jurídicos, pero no tiene como consecuencia la inexistencia de dichos actos.

A su vez, sostuvo que la pérdida de ejecutoria de los actos administrativos solo afecta la eficacia, por lo que la Resolución No. 01274 del 09 de abril de 2015 se ajustó a derecho al reconocer la sanción disciplinaria impuesta, es decir nació a la vida jurídica, fue válida y de allí que se cumpliera.

3. AUDIENCIA INICIAL ⁴

En audiencia inicial celebrada el 2 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo de Santander resolvió (i) declarar saneado el proceso (ii) que no había excepciones previas que resolver, (iii) fijó el litigio, como se transcribe a continuación:

“(...) Para la parte actora, los actos acusados que le niegan la petición elevada en sede administrativa adolecen de nulidad, porque en su entender, con la pérdida de ejecutoria del acto de retiro, surge el derecho al reintegro sin solución de continuidad y al reconocimiento del tiempo comprendido mientras fueron objeto de desvinculación por causa de la sanción disciplinaria, ello, además, porque así lo reconoció la entidad demandada frente a otros reintegrados, vulnerándose con los actos acusados el derecho a la igualdad. Es decir solicita que se reconozca el tiempo, salarios, prima, subsidios, prestaciones sociales y demás emolumentos (...)”.

⁴ Folios 338-339.



De igual forma (iv) declaró fallida la conciliación; (v) decretó las pruebas solicitadas por las partes, y (vi) en audiencia de pruebas de 13 de julio de 2017⁵ corrió traslado para alegar a las partes.

4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

El Tribunal Administrativo de Santander profirió sentencia el 19 de abril de 2018 en la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

Como sustento jurídico de su decisión consideró lo siguiente:

(i) El Procurador General de la Nación mediante providencia del 05 de noviembre de 2014 decidió revocar la sanción disciplinaria impuesta a los demandantes y declarar la nulidad de todo lo actuado a partir de la indagación preliminar.

(ii) Sostuvo que, si bien la pérdida de fuerza ejecutoria y el decaimiento tienen efectos a futuro, lo cierto es que en virtud de la nulidad procesal de todo lo actuado que se declara con fundamento en una situación que ocurre mucho antes de la expedición del acto sancionatorio por violación al derecho fundamental al debido proceso, al incorporarse al proceso disciplinario pruebas ilícitas, dicha nulidad afecta por ministerio del artículo 145 del CDU a este acto sancionatorio que era el fundamento de la Resolución No. 1501 de 2011, desapareciendo todos los efectos que haya alcanzado a producir el acto sancionatorio, ente ellos el de la desvinculación laboral y el no pago de salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir.

Lo anterior, puesto que, la nulidad procesal declarada por el Procurador, en virtud del artículo 145 del CDU, surge efectos *ex tunc* que hacen que las cosas se retrotraigan a su estado anterior,

⁵ Fs. 381-382.

⁶ Fs. 414-423.



debiendo el acto de ejecución o Resolución 1501 de 2011 seguir la misma suerte del acto principal o sancionatorio.

(iii) Consideró que en virtud del artículo 145 del CDU que establece efectos *ex tunc* a la nulidad procesal declarada en una investigación disciplinaria, la sanción de destitución e inhabilidad impuesta a los demandantes desapareció del mundo jurídico, y con ella, todos los efectos que haya alcanzado a producir, entre estos, la desvinculación laboral y el no pago de salarios y prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir, dando paso a la declaratoria de nulidad parcial de la Resolución No. 1274 de 2015 aquí acusada en cuanto niega tácitamente ese pago, y la nulidad total del Oficio S-2015-183461 del 26 de junio de 2015.

(iv) Dentro del proceso se acreditó documentalmente que dos miembros de la Policía Nacional diferentes a los demandantes, fueron reintegrados al servicio en cumplimiento de revocatorias directas a sanciones disciplinarias, reconociendo efectos retroactivos y liquidando los salarios y demás emolumentos dejados de percibir durante el tiempo de desvinculación.

(v). Así las cosas, concluyó que la Policía Nacional dio un trato desigual a los demandantes en relación con la regla aplicada en otros casos, como se desprende de las Resoluciones 3340/08 y 952/12, sin que se expusieran las razones que justificaran ese trato desigual o algún criterio que permita establecer por qué la Policía Nacional aplica a un conjunto de personas consecuencias jurídicas distintas estando en la misma situación jurídica. Por lo anterior, la decisión contenida en el acto demandado se muestra discriminatoria en la medida en que no es palpable que persiga un fin legítimo, ni que la negativa de reconocimiento y pago de las acreencias laborales sea la única medida para conseguirlo estructurándose otra razón para la declaratoria de nulidad pretendida.



(vi). Por lo anterior, el Tribunal declaró la nulidad de los actos administrativos acusados y condenó a la entidad demandada a reconocer y pagar a cada uno de los demandantes, las acreencias laborales dejadas de percibir por el tiempo que estuvieron desvinculados del servicio en cumplimiento de la decisión disciplinaria del 04 de abril de 2011 proferida dentro del expediente DEMAM-2011-1. Así mismo, incluyó el reconocimiento y pago de los aportes a seguridad social a cargo del empleador y el descuento que por tal concepto se haga a cargo de los actores.

Finalmente, condenó a la demandada a reconocer como tiempo efectivamente prestado y para todos los efectos legales, sin solución de continuidad, el lapso en que cada demandante estuvo desvinculado del servicio en cumplimiento de la decisión disciplinaria del 04 de abril de 2011 proferida dentro del expediente DEMAM-2011-1.

5. RECURSO DE APELACIÓN

La entidad demandada presentó recurso de apelación⁷ en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander en el que manifestó que la Resolución No. 01274 del 09 de abril de 2015 cumplió con los requisitos establecidos dentro de ésta figura jurídica de la pérdida de ejecutoria de los actos administrativos como son la existencia, validez, eficacia y firmeza, teniendo en cuenta que el mencionado acto administrativo nació a la vida jurídica una vez suscrito por el director general de la Policía Nacional, fue válido en la medida en que se adecuó perfectamente a las exigencias del ordenamiento jurídico, eficaz toda vez que produjo la consecuencia de retirar del servicio activo a los actores, y así mismo adquirió su firmeza al haber sido notificado en debida forma y no haber sido controvertido en sede judicial, manteniéndose

⁷ Fs. 429-440.



en la vida jurídica, situación por la cual no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda.

(ii). La entidad demandada no ha dado trato desigual o discriminatorio a los demandantes dado que siempre ha actuado de acuerdo a lo establecido en la Constitución y la Ley, por lo que no es de buen recibo la tesis planteada, máxime cuando dentro de la presente litis no aplica el principio de igualdad, ya que no se puede estar por encima de la ley, y si bien es cierto que dentro del plenario existen pruebas de que se efectuaron reconocimientos a funcionarios que tuvieron similares condiciones fácticas y jurídicas, lo plausible es efectuar una verificación de estos casos y tomar las acciones pertinentes para no reconocer emolumentos a los que no tienen derecho.

(iii). Refirió que, la disposición de la Procuraduría frente a lo que hoy se debate tiene efectos netamente administrativos y no jurisdiccionales, como quiera que los efectos de la revocatoria directa de las decisiones disciplinarias son los de anular, revisar y absolver, sin que ello implique el resarcimiento en materia patrimonial o indemnizatoria, dejando de presente que el hecho de que la Procuraduría General de la Nación haya revocado una providencia de carácter disciplinario, no implica el reconocimiento de tiempos de servicios y pago de emolumentos dejados de percibir por el personal uniformado.

(iv). El hecho de presentarse la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria por la causal de decaimiento del acto administrativo al haber desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen al acto de ejecución de una sanción disciplinaria no genera la nulidad del mismo, dejando claridad que la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo en cita, involucra la inejecutabilidad de la sanción disciplinaria a partir de la decisión



de revocatoria proferida por la Procuraduría General de la Nación y no tiene efectos indemnizatorios o patrimoniales.

(v). Mediante pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación de fecha 05 de noviembre de 2014 se resolvió revocar el fallo sancionatorio de primera instancia proferido por la Oficina de Control Interno del Departamento de Policía con el cual se sancionó a los actores, circunstancia que implicó que desaparecieran los fundamentos de hecho y de derecho que habían dado lugar a la expedición del acto administrativo de ejecución de la sanción disciplinaria a los policías, presentándose entonces la figura del decaimiento del acto y por ende la pérdida de la fuerza ejecutoria de la Resolución No. 01274 del 09 de abril de 2015.

En consecuencia, no es jurídicamente viable reconocer como tiempo de servicio el lapso comprendido entre la fecha de retiro de los demandantes y el reintegro de los mismos, así como el pago de los haberes dejados de percibir, como quiera que el acto administrativo por medio del cual se configura el decaimiento es válido y sus efectos son hacia el futuro.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por autos calendados el 14 de septiembre de 2018⁸ y 11 de diciembre de 2018⁹, se admitió el recurso de apelación interpuesto y se ordenó correr traslado para alegar de conclusión en segunda instancia, respectivamente.

6.1. La apoderada de la demandada¹⁰ reiteró los argumentos del recurso de apelación.

⁸ F. 459

⁹ F.465.

¹⁰ F. 475-481.



6.2. La parte actora y el agente del Ministerio Público guardaron silencio como se desprende del informe secretarial a folio 482.

Como no se observa causal que invalide lo actuado, procede la Sala de Subsección a decidir, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹¹, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 328¹² del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones.

En el presente caso, la **entidad demandada** es apelante único, razón por la cual la competencia de la Sala de Subsección se encuentra limitada por el objeto mismo del recurso, cuyo marco está definido por el juicio de reproche esbozado por la parte apelante.

¹¹ «El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.[...]»

¹² «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.»



2. Problema jurídico

De conformidad con los argumentos expuestos en el recurso de apelación y los fundamentos de la sentencia impugnada, a la Sala de Subsección le corresponde determinar si ¿los demandantes tienen derecho al pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir con ocasión del reintegro al cargo que desempeñaban en la Policía Nacional conforme a la Resolución No. 01274 del 09 de abril de 2015, que declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 01501 del 09 de mayo de 2011, por la cual se ejecutó una sanción disciplinaria, en razón a la decisión de la Procuraduría General de la Nación de revocar la decisión disciplinaria de primera instancia del 04 de abril de 2011 y declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de indagación preliminar?

Para tal efecto, se deberá determinar concretamente ¿cuáles son los efectos de la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo con ocasión de la revocatoria de la decisión disciplinaria?, y si en el presente caso ¿se vulneró el principio de igualdad?

Con ese propósito, la Sala se referirá al marco normativo y jurisprudencial aplicable a la revocatoria directa en materia disciplinaria, y luego, analizará el *iter* administrativo, para luego dar respuesta a los interrogantes planteados.

3. Marco jurídico

3.1. Revocación directa de los actos administrativos.

El artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo trae como causales para revocar actos administrativos generales, impersonales y abstractos, por las



mismas autoridades que los hayan expedido o por sus superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a petición de parte, las siguientes: (i) Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley; (ii) cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y (iii) cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona.

En efecto, la revocatoria de los actos administrativos por parte de la administración, está relacionada indiscutiblemente con el principio de autotutela o auto control, que le permite quitar del ordenamiento jurídico sus propios actos, claro está en atención a las causales expresamente previstas para ello.

3.2. Revocatoria directa en materia disciplinaria.

En materia disciplinaria, la revocatoria directa constituye una excepción a la estabilidad de la decisión ejecutoriada que pone fin al proceso disciplinario, y su existencia se justifica por la importancia de los valores que busca proteger relacionados con la legalidad, la libertad de los administrados y la justicia.

Normativamente se encuentra descrita en los artículos 122 a 127 de la Ley 734 de 2002¹³ y como características fundamentales se desprenden las siguientes:

¹³ ARTÍCULO 122. PROCEDENCIA. **Modificado por el artículo 47 de la Ley 1474 de 2011 de la PROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA DIRECTA.** El artículo 122 de la Ley 734 quedará así: Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados de oficio o a petición del sancionado, por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió. El quejoso podrá solicitar la revocatoria del auto de archivo.

PARÁGRAFO 1o. Cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, procede la revocatoria del fallo absolutorio y del archivo de la actuación por parte del Procurador General de la Nación, de oficio o a petición del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado.

PARÁGRAFO 2o. El plazo para proceder a la revocatoria será de tres (3) meses calendario.

ARTÍCULO 123. COMPETENCIA **Modificado por el artículo 48 de la Ley 1474 de 2011. COMPETENCIA.** El artículo 123 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

Los fallos sancionatorios y autos de archivo podrán ser revocados por el funcionario que los hubiere proferido o por su superior funcional.

PARÁGRAFO. El Procurador General de la Nación podrá revocar de oficio los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio, en este último evento cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, expedidos por cualquier



- Procede contra fallos sancionatorios.
- Opera de oficio o a petición del sancionado.
- La competencia para revocar un fallo es del funcionario que lo profirió, o de su superior jerárquico, o del Procurador General de la Nación.
- Como causales de revocación se consagran la infracción manifiesta de las normas constitucionales, legales o reglamentarias y la vulneración o amenaza manifiesta de los derechos fundamentales.
- Es requisito esencial, si la revocatoria es solicitada por el sancionado, que contra el fallo cuya revocatoria se solicita, no se hubieren interpuesto recursos ordinarios.
- La petición de revocatoria y su decisión no reviven términos para el ejercicio de acciones contencioso-administrativas.

Como causal para revocar un fallo sancionatorio, la ley ha señalado el que la decisión sea manifiestamente contraria a las normas

funcionario de la Procuraduría o autoridad disciplinaria, o asumir directamente el conocimiento de la petición de revocatoria, cuando lo considere necesario, caso en el cual proferirá la decisión correspondiente.
(...)

ARTÍCULO 125. REVOCATORIA A SOLICITUD DEL SANCIONADO. El sancionado podrá solicitar la revocación total o parcial del fallo sancionatorio, siempre y cuando no hubiere interpuesto contra el mismo los recursos ordinarios previstos en este código. La solicitud de revocatoria del acto sancionatorio es procedente aun cuando el sancionado haya acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre y cuando no se hubiere proferido sentencia definitiva. Si se hubiere proferido, podrá solicitarse la revocatoria de la decisión por causa distinta a la que dio origen a la decisión jurisdiccional. La solicitud de revocación deberá decidirla el funcionario competente dentro de los tres meses siguientes a la fecha de su recibo. De no hacerlo, podrá ser recusado, caso en el cual la actuación se remitirá inmediatamente al superior funcional o al funcionario competente para investigarlo por la Procuraduría General de la Nación, si no tuviere superior funcional, quien la resolverá en el término improrrogable de un mes designando a quien deba reemplazarlo. Cuando el recusado sea el Procurador General de la Nación, resolverá el Viceprocurador.

ARTÍCULO 126. REQUISITOS PARA SOLICITAR LA REVOCATORIA DE LOS FALLOS. La solicitud de revocatoria se formulará dentro de los cinco años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo, mediante escrito que debe contener:

1. El nombre completo del investigado o de su defensor, con la indicación del documento de identidad y la dirección, que para efectos de la actuación se tendrá como única, salvo que oportunamente señalen una diferente.
2. La identificación del fallo cuya revocatoria se solicita.
3. La sustentación expresa de los motivos de inconformidad relacionados con la causal de revocatoria en que se fundamenta la solicitud.

La solicitud que no reúna los anteriores requisitos será inadmitida mediante decisión que se notificará personalmente al solicitante o a su defensor, quienes tendrán un término de cinco días para corregirla o complementarla. Transcurrido éste sin que el peticionario efectúe la corrección, será rechazada.

ARTÍCULO 127. EFECTO DE LA SOLICITUD Y DEL ACTO QUE LA RESUELVE. Ni la petición de revocatoria de un fallo, ni la decisión que la resuelve revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas.

Tampoco darán lugar a interponer recurso alguno, ni a la aplicación del silencio administrativo".



constitucionales, legales o reglamentarias en las que debería fundarse. Así lo establece el artículo 124 de la Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 49 de la Ley 1474 de 2011:

“(…) CAUSAL DE REVOCACIÓN DE LOS FALLOS SANCIONATORIOS. En los casos referidos por las disposiciones anteriores, los fallos sancionatorios, los autos de archivo y el fallo absolutorio son revocables sólo cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse. Igualmente cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales.

Esta consagración normativa busca garantizar el debido proceso del disciplinado y previene el abuso de la potestad sancionatoria del Estado, sobre la base de que los derechos al non bis in ídem y la cosa juzgada no son absolutos y pueden ser limitados cuando las circunstancias especiales del caso lo requieran¹⁴.

En conclusión, la figura de la revocación directa del acto administrativo, incluido el acto administrativo disciplinario sancionatorio o fallo disciplinario, se constituye en una decisión unilateral de la administración en cumplimiento del deber que le asiste al Estado de revisar sus propios actos en la medida en que siempre deben encontrar sustento en el principio de legalidad, que implica su salida del mundo jurídico.

4. Caso concreto

Como **motivo de apelación** la entidad demandada sostiene que la sentencia impugnada debe ser revocada porque considera que el hecho de presentarse la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria por la causal de decaimiento del acto administrativo, al haber desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen al acto de ejecución de una sanción disciplinaria no genera la nulidad del mismo, dejando claridad que la pérdida de fuerza

¹⁴ Corte Constitucional. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia C-014 del 20 de enero de 2004. Expediente D-4560.



ejecutoria del acto administrativo, involucra la inejecutabilidad de la sanción disciplinaria a partir de la decisión de revocatoria proferida por la Procuraduría General de la Nación y no tiene efectos indemnizatorios o patrimoniales.

Así las cosas, afirmó que no es jurídicamente viable reconocer como tiempo de servicio el lapso comprendido desde la fecha de retiro de los demandantes hasta el reintegro, así como el pago de los haberes dejados de percibir, como quiera que el acto administrativo por medio del cual se configura el decaimiento es válido y sus efectos son hacia el futuro.

El Tribunal Administrativo de Santander accedió a las pretensiones de la demanda al considerar que si bien la pérdida de fuerza ejecutoria y el decaimiento tienen efectos a futuro, lo cierto es que en virtud de la nulidad procesal de todo lo actuado que se declara con fundamento en una situación que ocurre mucho antes de la expedición del acto sancionatorio por violación al derecho fundamental al debido proceso, al incorporarse al proceso disciplinario pruebas ilícitas, dicha nulidad afecta por el ministerio del artículo 145 del CDU a este acto sancionatorio que era el fundamento de la Resolución No. 1501 de 2011, desapareciendo todos los efectos que haya alcanzado a producir el acto sancionatorio, entre ellos el de la desvinculación laboral y el no pago de salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir.

Para resolver la controversia, la Sala tendrá en cuenta el acervo probatorio allegado al proceso, cuya presunción de autenticidad no fue desvirtuada por las partes, el cual le permite tener por acreditados los siguientes hechos relevantes:

4.1. Hechos probados



a) Solicitud de revocatoria directa: los actores Ronald Yesid Figueroa López¹⁵, Fredy Gonzalo Rivera Mejía¹⁶, José Antonio Ramos Guillen¹⁷, y Paul Yesid Caballero Garcés¹⁸ solicitaron a la Procuraduría General de la Nación la revocatoria directa de la sanción interpuesta en el fallo proferido dentro del proceso con radicado bajo el No. DEMAM-2011-1 emitido por el jefe de la Oficina de control Interno Disciplinario del Departamento de la Policía del Magdalena Medio.

b) Mediante auto del 23 de julio de 2014¹⁹, la Procuraduría General de la Nación no accedió a la petición de revocatoria directa incoada por el señor Fredy Gonzalo Rivera Mejía.

c) Revocatoria de la decisión disciplinaria: Mediante providencia del 05 de noviembre de 2014²⁰, la Procuraduría General de la Nación ordenó revocar el fallo disciplinario de primera instancia de fecha 04 de abril de 2011, proferido por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía del Magdalena Medio, dentro del proceso disciplinario DEMAM-2011-1, y declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de indagación preliminar.

d) A través de Oficio del 04 de diciembre de 2014²¹ la Procuraduría General de la Nación señaló que la decisión tomada en la providencia del 05 de noviembre de 2014, cobijaba a todos los disciplinados, así:

“Así las cosas, ha de entenderse que la decisión tomada por el señor procurador general de la Nación cobija a todos los disciplinados sancionados, con el cual se garantiza el derecho a la igualdad.

¹⁵ Fs. 81-94.

¹⁶ Fs. 95-108.

¹⁷ Fs. 109-128.

¹⁸ Fs. 129-146.

¹⁹ Fs. 148-149.

²⁰ Fs. 150-163.

²¹ Fs. 167-168.



Nótese que esta no es una revocatoria directa parcial sino total del fallo sancionatorio, por lo que la medida cubre a la totalidad de los implicados, y en este orden, el juez disciplinario deberá tomar las determinaciones que en derecho correspondan respecto a todos los investigados de manera integral”.

e) Por medio de la Resolución No. 01274 del 09 de abril de 2015, la Dirección General de la Policía Nacional declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 01501 del 09 de mayo de 2011.

(f) Mediante peticiones del 19 de abril de 2015, los actores Ronald Yesid Figueroa López²², Fredy Gonzalo Rivera Mejía²³, José Antonio Ramos Guillen²⁴, y Paul Yesid Caballero Garcés²⁵, solicitaron a la entidad demandada el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde el 09 de mayo de 2011 hasta el día en que se hiciera efectivo el reintegro.

(g) Con Oficio 183461/SEGEN-ARJUR 15.1 del 26 de junio de 2015²⁶ la entidad demandada negó el pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir por los demandantes desde la fecha de retiro hasta su reintegro, al determinar que el acto administrativo por medio del cual se configura el decaimiento es válido y sus efectos son hacia el futuro.

(h) Por otro lado, obra providencia del 01 de agosto de 2013, proferida por la Procuraduría General de la Nación, en el cual se revocó el fallo disciplinario del 24 de noviembre de 2010, proferido al señor Arles Bonilla Pedreros, y por medio de la Resolución No. 04965 del 12 de diciembre de 2013, la entidad demandada ordenó la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 1052 del 05 de abril de 2011, y ordenó reconocer el tiempo de servicio de 120 días de suspensión y la cancelación de los haberes dejados de percibir

²² Fs. 176-178.

²³ Fs. 180-182.

²⁴ Fs. 184-186.

²⁵ Fs. 188-190.

²⁶ Fs. 205-208.



al señor Bonilla²⁷.

(i) Obra Decreto No. 0952 del 08 de mayo de 2012 “por el cual se declara la pérdida de fuerza de ejecutoria del Decreto 1253 del 22 de abril de 2008²⁸ y se reintegrar a un Oficial de la Policía Nacional al servicio activo al señor subteniente Juan Carlos Tapiero Martínez. Así mismo, se allegó la Resolución No. 03340 del 04 de agosto de 2008²⁹ “por el cual se deja sin valor ni efecto la Resolución No. 02034 del 16 de mayo de 2008 de la Dirección General de la Policía Nacional”, se ordenó el reintegró al señor patrullero Aloys Cleyverman Ortíz Parra y la devolución de los haberes y emolumentos dejados de percibir.

4.2. Análisis de la Sala

El artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³⁰ estipula que la **pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo** tiene lugar, entre otros motivos³¹, cuando después de su expedición sobreviene la ausencia de obligatoriedad de su ejecución, porque desapareció la circunstancia de hecho o el fundamento de derecho necesario para su vigencia, situación que genera su decaimiento.

De acuerdo con la citada norma, la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo ocurre cuando, después de su expedición, sobreviene la ausencia de obligatoriedad de ejecución por alguna de las causales allí señaladas, entre ellas, por la desaparición de

²⁷ Fs. 209-214; 217-218.

²⁸ Fs. 348-349.

²⁹ Fs. 350-351.

³⁰ Código Contencioso Administrativo. Artículo 91. “Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Perderán obligatoriedad y, por tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (...) 2°) Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. (...)”.

³¹ Las otras causales que estipula esta norma son las siguientes: Por suspensión provisional; cuando al cabo de 5 años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos; cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto; cuando pierdan su vigencia.



sus fundamentos de hecho o de derecho.

Así mismo, esta Sala³² ha indicado que el decaimiento del acto supone que este no podrá surtir efectos hacia el futuro, desde el momento en que desaparecen sus fundamentos de derecho. No obstante, ello no impide que pueda adelantarse el estudio de legalidad respectivo, pues el juicio de nulidad del acto es diferente al de la ejecutoriedad del acto.

Ahora, la pérdida de ejecutoria opera automáticamente y hacia el futuro; no se requiere declaración judicial; basta el desaparecimiento de las circunstancias de hecho o los presupuestos de derecho en que se basaron los actos administrativos, y que se requerían para su existencia para que dejen de surtir efectos. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

«[...] en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por desaparición de los fundamentos de derecho que lo sustentaban, la jurisprudencia³³ y la doctrina especializada³⁴ han dicho reiteradamente que opera ipso iure, esto es, que no requiere ser declarada ni en sede administrativa ni mucho menos en sede judicial, pues, incluso, no puede solicitarse al juez contencioso administrativo porque no existe una acción autónoma que lo permita (recuérdese que el decaimiento del acto administrativo no constituye causal de nulidad del mismo³⁵). Su análisis puede hacerse en la vía judicial, de manera excepcional, cuando, por ejemplo, para evitar la ejecución forzosa se interpone la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria»³⁶.

³² Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda- Subsección "A"- consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, sentencia del doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020), radicación número: 63001-23-33-000-2014-00244-01(2991-16).

³³ Al respecto: Sentencias del 8 de mayo de 2008, expediente 00487-01. C.P. Camilo Arciniegas, del 3 de agosto de 2000, expediente 5722, C.P. Olga Inés Navarrete y 22 de noviembre de 2007, expediente 7430-05 Jaime Moreno García.

³⁴ Pueden consultarse, entre otros, Gordillo, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Parte Especial. 1ª edición colombiana 1998. Editorial Biblioteca Jurídica Dike.1998; Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo II. Sexta Edición. Editorial La ley. Buenos Aires. 1980.

³⁵ En este sentido, pueden consultarse las sentencias del 30 de enero de 2004, expediente 7397, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y del 5 de julio de 2006, expediente 21051, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

³⁶ T-152 de 2009



A su vez, esta Sección indicó³⁷ que la jurisprudencia y la doctrina, han desarrollado la institución del «decaimiento del acto administrativo», haciéndola consistir en una «“extinción” del acto acusado, que tiene ocurrencia cuando se presentan circunstancias que comportan la desaparición de los fundamentos jurídicos del respectivo acto administrativo». ³⁸

En el sub iudice, examinadas las pruebas relacionadas anteriormente, se tiene que mediante providencia del 05 de noviembre de 2014³⁹, la Procuraduría General de la Nación ordenó revocar el fallo disciplinario de primera instancia de fecha 04 de abril de 2011, proferido por la Oficina de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía del Magdalena Medio, dentro del proceso disciplinario DEMAM-2011-1, y así mismo, declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de indagación preliminar. La anterior decisión se basó en lo siguiente:

“(…)

En el presente caso se vislumbra que la Oficina de Control Disciplinario Interno DEMAM, recibió las declaraciones de los ciudadanos ANDRES DAVID LÓPZ VEGA, ROBOT ALEXANDER MÉNDEZ MENDOZA, DAVIR LEONARDO BECERRA GUAMAN, JOSE SENEN OVIEDO MANRIQUE, JHONATNS MECADO ALQUICHIRE y OSCAR ROJAS RIAÑO, sin existir auto interlocutorio que decretara dichas pruebas, practicadas antes de proferirse el auto de indagación preliminar y dicho auto se limitó a decir que se convalidaban las mismas.

El auto de citación a audiencia y el fallo disciplinario de primera instancia se encuentran fundados en estas pruebas que se configuran como inexistentes, pues se practicaron fuera de la actuación disciplinaria y sin formalidades sustanciales que establece el Código Único Disciplinario.

Toda vez que el acto administrativo contentivo de auto de citación a audiencia se encontraba viciado, porque no cumplía con los requisitos sustanciales para proferir pliego de cargos, la ampliación

³⁷ Sección segunda, Subsección B. Sentencia de 15 de noviembre de 2007, consejera ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez, radicado 76001-23-31-000-2004-03804-01 (0264-2007).

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 1 de agosto de 1991, Rad. 949, consejero ponente Miguel González Rodríguez «i) por la derogatoria o modificación de la norma legal en la que se fundó el acto, ii) por la declaratoria de inexequibilidad de la norma que le sirve de fundamento; iii) por la declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se basa la decisión administrativa de contenido particular o individual».

³⁹ Fs. 150-163.



de los testimonios cuestionados como se surtieron en la posterior etapa de descargos no le son aplicables los principios de la convalidación.

De manera que al proferirse el auto de citación a audiencia sin darse los requisitos sustanciales contemplados en los artículos 163 y 175 de la Ley 734 de 2002 y fundamentándose en pruebas inexistentes se vulneró de manera flagrante los derechos fundamentales de defensa, contradicción y debido proceso de los sancionados.

Por lo anterior este despacho considera necesario revocar directamente en su integridad el fallo sancionatorio de primera instancia y a título de decisión correspondiente, conforme lo señala el artículo 123 de la Ley 734 de 2002, se declarará la nulidad de lo actuado a partir del auto de indagación preliminar”.

Posteriormente, mediante Oficio del 04 de diciembre de 2014⁴⁰, la Procuraduría General de la Nación indicó que la anterior decisión cobijaba a todos los disciplinados sancionados.

Conforme a lo anterior, por medio de la Resolución No. 01274 del 09 de abril de 2015, la Dirección General de la Policía Nacional declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 01501 del 09 de mayo de 2011. Al respecto consideró:

“(…)

Que mediante Resolución No. 1501 del 09 de mayo de 2011, se ejecutó la sanción disciplinaria de Destitución e Inhabilidad General por el termino de diecisiete (17) años impuesta al señor patrullero (hoy retirado) RONALD YESSID FIGUEROA LÓPEZ, (...)Destitución e Inhabilidad General por el término de trece (13) años, impuesta al señor patrullero (hoy retirado) FREDY GONZALO RIVERA MEJÍA (...), Destitución e Inhabilidad general por el termino de diez (10) años, impuesta a los señores patrulleros (hoy retirado) PAUL YECID CABALLERO GARCÉS (...) y patrullero (hoy retirado) JOSÉ ANTONIO RAMOS GUILLEN (...), de acuerdo a lo establecido en el fallo disciplinario de primera instancia de fecha 04 de abril de 2011, emitido por el jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno del Departamento de Policía Magdalena Medio, dentro del proceso disciplinario No. DEMAM-2011-1.

Que el procurador general de la Nación, mediante providencia de fecha 05 de noviembre de 2014, resuelve “Primero. Revocar el fallo disciplinario de primera instancia de fecha 04 de abril de 2011 (...).

Que al haber sido revocada la decisión en referencia,

⁴⁰ Fs. 167-168.



desaparecieron los fundamentos de hecho que motivaron el acto administrativo de ejecución (Resolución No. 01501 del 09 de mayo de 2011), por tal motivo este quedó sin efectos jurídicos al configurarse el numeral 2º del artículo 91 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011.

(...)

RESUELVE

ARTÍCULO 1º. Declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 01502 del 09 de mayo de 2011, por la cual se ejecutó la sanción de Destitución e Inhabilidad general por el término de diecisiete (17) años impuesta al señor patrullero (hoy retirado) RONALD YESSID FIGUEROA LÓPEZ, (...)Destitución e Inhabilidad General por el término de trece (13) años, impuesta al señor patrullero (hoy retirado) FREDY GONZALO RIVERA MEJÍA (...), Destitución e Inhabilidad general por el termino de diez (10) años, impuesta a los señores patrullero (hoy retirado) PAUL YECID CABALLERO GARCÉS (...) y patrullero (hoy retirado) JOSÉ ANTONIO RAMOS GUILLEN (...), de acuerdo a lo resuelto mediante providencia de revocatoria directa de fecha 05 de noviembre de 2014, emitida por el procurador general de la Nación.

ARTÍCULO 2º. Reintegrar al servicio activo de la Policía Nacional a los señores Patrullero (R) RONALD YESSID FIGUEROA LÓPEZ (...), Patrullero (R) FREDY GONZALO RIVERA MEJÍA (...), Patrullero (R) PAÚL YECID CABALLERO GARCÉS (...), y Patrullero (R) JOSÉ ANTONIO RAMOS GUILLEN (...)."

Así se tiene, que si el procurador general de la Nación decidió revocar lo decidido en el fallo disciplinario de primera instancia, es evidente que en esta oportunidad se está ante la presencia del decaimiento del acto administrativo que ordenó la ejecución de la sanción disciplinaria, como lo ordenó el anterior acto administrativo, que conlleva la pérdida de su fuerza ejecutoria y con ello su salida del mundo jurídico precisamente por las razones que fueron invocadas por la autoridad disciplinaria, que no son otras que la transgresión al debido proceso y al derecho de defensa al haberse fundamento en pruebas inexistentes.

Por lo tanto, al haberse revocado la decisión de primera instancia dentro del proceso disciplinario DEMAM-2011-1 proferido por la Oficina de Control disciplinario interno de la Policía Nacional, el acto administrativo que ejecutó la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad impuesta a los demandantes, esto es la



Resolución No. 01501 del 09 de mayo de 2011, pierde su eficacia jurídica pues desaparecen los soportes de derecho que le sirven de sustento.

En este punto, vale la pena traer a colación lo señalado por esta sección⁴¹ respecto de la conexidad de las decisiones sancionatorias disciplinarias y los actos que la ejecutan:

“La jurisprudencia del Consejo de Estado, en los casos en que se controvierte la legalidad de sanciones de naturaleza disciplinaria, ha admitido de manera consistente la existencia de una íntima conexidad entre los actos administrativos que concluyen la actuación administrativa sancionatoria, esto es, los fallos sancionatorios propiamente dichos y los actos que con posterioridad pudiera expedir la administración para hacer efectiva la respectiva sanción.

Dicha conexidad está dada el hecho de que el acto de ejecución encuentra su causa en los actos sancionatorios expedidos por la autoridad disciplinaria, sin que ello signifique que formen un todo o una unidad toda vez que, el primero de ellos esto es, el de ejecución no crea, modifica o extingue situación jurídica alguna del disciplinado. Empero, al ser declarada la nulidad de los actos sancionatorios, los actos de ejecución pierden su eficacia jurídica pues desaparecen los soportes de derecho que le sirven de sustento.

De lo anterior se colige, que a pesar de que la orden de destitución del actor en el cargo de Controlador del Tránsito Aéreo fue proferida por la Procuraduría General de la Nación, le corresponde al nominador (Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil) reintegrarlo a dicho cargo o a otro de igual o superior categoría y el pago de las acreencias laborales, pues en el presente asunto al ser declarado nulo el acto sancionatorio, el efecto lógico es que debe ser restablecido en la totalidad de los derechos de los cuales se vio privado durante el retiro del cargo, su situación debe retrotraerse a la que tenía al momento en que fue ejecutada la sanción disciplinaria de destitución, es decir como si no hubiera sido separado del servicio”.

Pues bien, habida cuenta de que la institución de la revocatoria directa se constituye en una de las maneras de extinguir el acto administrativo, es decir, de dejarlo sin efectos en la medida en que

⁴¹ Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda-Subsección "A"- consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón- sentencia del doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014)- radicación número: 08001-23-31-000-2000-02331-01(0360-09).



se suprime del mundo jurídico, ello se traduce en que se crea una situación jurídica diferente a la del acto que se revocó, que surge a partir de esa revocatoria y que destruye toda consecuencia futura del acto inicial.

En conclusión, el decaimiento del acto administrativo como causal de su pérdida de fuerza ejecutoria, opera en forma excepcional y para que se configure es necesario que desaparezcan las circunstancias de hecho o los presupuestos de derecho en que se fundamentó y que se requerían para su existencia; situación que se presenta cuando el acto administrativo fallo disciplinario es revocado⁴².

Así las cosas, se advierte que en el presente caso la Procuraduría General de la Nación revocó la decisión disciplinaria de primera instancia que había impuesto la sanción de destitución e inhabilidad, por violación al derecho a la defensa y el debido proceso de los aquí actores, y en consecuencia ordenó la nulidad de todo lo actuado hasta el auto de indagación preliminar. Por lo tanto, los fundamentos de hecho y de derecho que dieron lugar a la expedición de la Resolución No. 01501 del 09 de mayo de 2011 que ejecutó en su momento la sanción disciplinaria, habían desaparecido, por lo que efectivamente se produjo la pérdida de ejecutoria de dicho acto, tal como lo dispuso la entidad demandada en la Resolución No. 01274 del 09 de abril de 2015.

Ahora bien, la consecuencia inmediata de una decisión de revocatoria⁴³ - respecto de la cual no hay discusión sobre su legalidad dentro del presente proceso-, es que el acto revocado desaparece de la escena jurídica, de manera que si éste suspendió o privó el disfrute de un derecho (el pago de salarios y demás

⁴² Consejo de Estado- Sala De Lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda- Subsección "A" - consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández- sentencia del veintitrés (23) de enero de dos mil veinte (2020)- radicación número: 11001-03-25-000-2011-00341-00(1292-11).

⁴³ decisión disciplinaria del 04 de abril de 2011, el cual se ejecutó mediante Resolución No. 01501 del 09 de mayo de 2011.



emolumentos propios), al revocarse aquél, quedó sin sustento la desvinculación del cargo, y por ende, debe garantizarse plenamente la situación de quienes se vieron afectados por dicha decisión.

En otras palabras, revocada la decisión disciplinaria de primera instancia, cesaron las razones del retiro del servicio, lo que imponía a la entidad demandada la obligación de volver las cosas al estado anterior, toda vez que las circunstancias de derecho que soportan el acto de desvinculación del servicio, dejaron de existir.

De lo expuesto se colige, que la entidad demandada no solo debía reintegrar a los actores a los cargos de patrulleros, como efectivamente lo ordenó, sino que también procedía el pago de las acreencias laborales, pues en el presente asunto al haberse revocado la decisión disciplinaria, el nominador ha debido, restituir a los afectados la plenitud de los derechos de los cuales se vieron privados durante el retiro del cargo, de modo que, debía restablecerse, no solo el vínculo laboral sino todos los derechos que de esta relación emanan, de los cuales eran titulares al momento en que fue ejecutada la sanción disciplinaria de destitución, es decir, como si no hubieran sido separados del servicio.

Igualmente, como lo ha precisado esta Sección, si bien no existe una norma que expresamente ordene el pago de salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir con ocasión de la suspensión o destitución del cargo por virtud de una orden o autoridad competente, no se puede dejar de lado que el legislador ha dispuesto que en los eventos en los cuales en el trámite de una investigación disciplinaria se haya ordenado la destitución del cargo del investigado y la misma sea revocada o declarada nula o de terminación del proceso, el implicado tiene derecho al reintegro y al pago de los salarios y prestaciones dejados de devengar por dicho lapso, como por ejemplo se establece en el artículo 158 de la



Ley 734 de 2002⁴⁴.

Por otro lado, es del caso analizar el otro argumento expuesto en el recurso de alzada alegado por la entidad recurrente respecto de que no se vulneró el **principio de igualdad** a los actores como lo señaló el Tribunal, ya que siempre actuó de acuerdo con lo establecido en la Constitución y la Ley.

Al respecto, el *a quo* en la sentencia impugnada señaló que dentro del proceso se probó que en otros casos similares, en que se ordenó la revocatoria de la sanción disciplinaria a uniformados de la institución, la Policía Nacional expidió un acto administrativo en el que declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la resolución que ejecutaba dicha sanción, y en consecuencia ordenó además del reintegro, el pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir por éstos, como obra a folios 217 a 218 y 348 a 351.

Ahora bien, para la Sala el entendimiento del derecho a la igualdad es aquel que exige un trato igual para iguales, es decir, compatible con la situación de cada individuo. Por ello, son unánimes la jurisprudencia y la doctrina constitucionales en cuanto admiten que la igualdad, desde su concepción material, no impide que se ofrezca un tratamiento diferente, sólo que éste debe contar con una justificación objetiva y razonable que elimine cualquier forma de discriminación.

Así las cosas, el artículo 13 de la Constitución Política regula dos dimensiones del derecho a la igualdad: (i) la formal o ante la ley, que se fundamenta en que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, y por ende deben recibir la misma protección y trato de las autoridades, y gozar de los mismos derechos, libertades y

⁴⁴ Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda-Subsección "A"- consejero ponente: Alfonso Vargas Rincón- sentencia del doce (12) de mayo de dos mil catorce (2014)- radicación número: 08001-23-31-000-2000-02331-01(0360-09).



oportunidades sin ninguna clase de discriminación; y (ii) la material o de trato, según la cual el Estado debe adoptar medidas positivas para superar las desigualdades de grupos que históricamente han sido discriminados, y de aquellas personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta⁴⁵.

Con el objetivo de determinar cuándo existe una vulneración del derecho a la igualdad, bien sea en su modalidad formal o material, es necesario precisar si ante situaciones iguales se otorga un trato diferente, sin justificación alguna, o por el contrario, si a personas o circunstancias distintas se les brinda un trato igual.

Para el efecto, la jurisprudencia constitucional⁴⁶ ha diseñado el test integrado de igualdad, compuesto por tres etapas de análisis a saber: (i) determinación de los criterios de comparación, esto es, si se trata de sujetos de la misma naturaleza, (ii) definir si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales y, (iii) concluir si la diferencia de trato está justificada constitucionalmente.

Igualmente, la Corte Constitucional ha precisado que el derecho a la igualdad es un mandato complejo, bajo los siguientes términos:

«[...] De acuerdo con el artículo 13 Superior, comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales. [...]»⁴⁷

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-629 del 13 de agosto de 2010. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Referencia: expediente T-2384611.

⁴⁶ ibidem.

⁴⁷ Sentencia C-178 del 6 de marzo de 2014. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa. Referencia: expediente D-9874.



Conforme a lo anterior, en el presente caso se encuentra lo siguiente:

(i) Determinación de los criterios de comparación, esto es, si se trata de sujetos de la misma naturaleza: se trata de sujetos vinculados a la Policía Nacional (en diferentes grados subintendentes y patrulleros), respecto de los cuales se les impuso una sanción disciplinaria y ésta fue revocada, por lo que en consecuencia, se declaró la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto que ejecutaba la sanción disciplinaria.

(ii) Definir si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales: en este caso se encuentra probado que existe un trato desigual entre iguales, pues en los procesos disciplinarios que fueron adelantados en contra de los uniformados⁴⁸ señores Juan Carlos Tapiero Martínez, Arles Bonilla Pedreros y Aloys Cleyverman Ortíz Parra al servicio de la Policía Nacional fueron revocados y por lo tanto se decidió la pérdida de ejecutoria de los actos administrativos que ejecutaban la sanción, y a su vez se ordenó no solo el reintegro al cargo que desempeñaban, sino, además, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales dejadas de percibir desde el retiro del servicio hasta la fecha de su reintegro.

A diferencia de los acá demandantes, Ronald Yesid Figueroa López, Fredy Rivera Mejía, José Antonio Ramos Guillen y Yesid Paul Caballero Garcés frente a los cuales se advierte que también eran uniformados de la Policía Nacional, se les revocó la sanción disciplinaria, se declaró la pérdida de ejecutoria del acto administrativo que ejecutaba la sanción, se ordenó su reintegro, pero no el pago de salarios y prestaciones por el tiempo que estuvieron separados del cargo.

⁴⁸ Fs. 217 a 218 y 348 a 351.



(iii) Concluir si la diferencia de trato está justificada constitucionalmente: en este caso no encuentra la Sala una debida justificación para este trato desigual, ya que el sustento que tuvo la entidad como se desprende del Oficio No. S-20151826461-SEGENARJUR-15.1 del 26 de junio de 2015, proferida por el secretario general de la Policía Nacional, para negar el pago de salarios y prestaciones sociales a los actores, es que el acto administrativo por medio del cual se configura el decaimiento es válido y sus efectos son hacia el futuro. Lo anterior, contradice el tratamiento que dio la administración a los actores frente a los casos similares de otros uniformados, como los ya anotados.

Así las cosas, como lo indicó el *a quo*, si hubo un trato desigual a la situación de los actores frente al pago de salarios y prestaciones sociales con ocasión de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que ejecutaba la sanción disciplinaria y la cual fue revocada por la autoridad disciplinaria.

4. Conclusión

Por los anteriores motivos se confirmará la decisión del Tribunal Administrativo de Santander que accedió a las súplicas de la demanda instaurada por los señores Ronald Yesid Figueroa López, Fredy Rivera Mejía, José Antonio Ramos Guillen y Yesid Paul Caballero Garcés contra la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional, por los motivos expresados en esta providencia.

5. Condena en costas de segunda instancia

En lo que se refiere a las costas, esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016⁴⁹, concluyó que en vigencia del CPACA la legislación avanzó de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo.

49 Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, consejero ponente: William Hernández Gómez.



En el presente caso no hay lugar a imponer condena en costas a la parte demandada conforme al numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, toda vez que, aunque la providencia recurrida fue confirmada, la parte demandante no presentó alegatos de conclusión en esta instancia.

6. Reconocimiento de personería.

A folios 470 a 474 del proceso obra memorial presentado por la entidad demandada mediante el cual otorga poder a la abogada Geisel Rodgers Pomares, identificada con tarjeta profesional 176.340 del C.S. de la J., por lo que se le reconocerá personería para actuar conforme al poder otorgado.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 19 de abril de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander que accedió a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por los señores RONALD YESID FIGUEROA LÓPEZ, FREDY RIVERA MEJÍA, JOSÉ ANTONIO RAMOS GUILLEN y YESID PAUL CABALLERO GARCÉS contra LA NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL- POLICÍA NACIONAL, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO. RECONOCER personería a la abogada Geisel Rodgers Pomares con tarjeta profesional 176.340 del C.S. de la J., como



Radicado: 68001-23-33-000-2015-01143-01
Número interno: 3551-2018
Demandante: Ronald Yesid Figueroa López y otros

apoderada de la Nación- Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional conforme al memorial obrante a folios 470 a 474.

CUARTA. Ejecutoriada esta decisión, devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa «SAMAI».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado Electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado Electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
AUSENTE CON PERMISO

Esta providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando con su celular el código QR que aparece a la derecha, o ingresando a la dirección <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080> , en donde debe colocarse el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

