



## JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Medio de control: Reparación Directa  
Demandante: Angélica María Lozano Guzmán y otros  
Demandado: Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional  
Radicación: 73001-33-33-003-2018-00371-00

### ASUNTO

Procede esta Instancia Judicial a emitir sentencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, dentro del presente medio de control de Reparación Directa promovido por **Angélica María Lozano Guzmán, Pedro Antonio Lozano Cuervo y Luz Ángela Guzmán de Lozano** contra el **Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional**.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. PRETENSIONES

Pretende la parte actora que se declare a la **Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional**, administrativa y patrimonialmente responsable por los daños y perjuicios materiales y morales causados a los demandantes, al incurrir en falla del servicio con ocasión a la expedición del acto administrativo por medio del cual se retiró del servicio a la señora Angélica María Lozano Guzmán con un concepto médico expirado.

Que como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la entidad demandada al pago total por perjuicio moral de 400 s.m.l.m.v. a favor de la parte actora; por perjuicio material la suma de \$20.000.000 por concepto de lucro cesante y, por daño a la salud y/o fisiológico el equivalente a 200 s.m.l.m.v. a favor de la madre de la víctima directa, la señora Luz Ángela Guzmán de Lozano, quien ante la noticia de la desvinculación laboral de su hija, sufrió un pre infarto.

Que tales sumas liquidadas sean ajustadas e indexadas conforme lo dispuso el artículo 187 del C.P.A.C.A, dar observancia a lo consagrado en el artículo 192 del compendio normativo citado respecto al cumplimiento de la sentencia, y que se condene a costas a la entidad demandada.

#### 2. HECHOS (A1, fls. 82-163)

Como sustento fáctico relevante, se aducen los siguientes:

2.1. El día 12 de enero de 2011, Angélica María Lozano Guzmán ingresó a la Policía Nacional y para el mes de abril de 2015 estaba prestando sus servicios como Patrullera de Vigilancia en la Estación de Policía del Municipio Colombia - Huila.

2.2. A principios del mes de abril de 2015, la patrullera Angélica María Lozano Guzmán fue la primera respondiente en un caso de accidente de tránsito en donde hubo deceso de las víctimas, por lo que fue posteriormente fue citada a una audiencia judicial en la ciudad de Neiva, para el esclarecimiento de los hechos.

2.3. Para dar cumplimiento a la orden judicial proferida de asistir a la respectiva audiencia, la demandante y hoy víctima directa, se desplazó en su vehículo motorizado particular a la ciudad de Neiva, toda vez que, la entidad demandada no permitió tal acción en moto de la institución, ni en bus urbano, así como tampoco en vehículo policial.

2.4. El 17 de abril de 2015, mientras se desplazaba hacia la ciudad de Neiva, la patrullera Angélica María Lozano Guzmán sufrió un accidente vial a la altura del municipio de Baraya, cuando un camión de la basura de dicha municipalidad invadió su carril haciéndola salir de la vía, sufriendo fractura de cúbito y radio, por lo que fue trasladada al hospital del Municipio de Baraya, siendo allí intervenida quirúrgicamente, circunstancia que le generó una incapacidad inicial por periodo de 1 mes, prorrogada por 8 meses más.

2.5. Según el Informe Policial No. 029 del 19 de octubre de 2015, se determinó que la patrullera había sufrido la lesión en ocasión a actos del servicio por causa y en razón del mismo, es decir, accidente de trabajo y/o enfermedad profesional, por lo que fue destinada a prestar sus servicios como gestora de participación ciudadana el 24 de febrero de 2016, ante las múltiples incapacidades médicas generadas.

2.6. El 22 de abril de 2016, la patrullera fue valorada por el galeno especializado en Ortopedia quien determinó que como secuela de la lesión padecida una “*FRACTURA METAFISIARIA DISTAL DE RADIO DERECHO*”.

2.7. El día 24 de agosto de 2016 fue convocada a valoración ante la Junta Médica Laboral y, posteriormente ante el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, que el 2 de noviembre de 2017, basándose en el concepto médico inicial, estableció el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral de la señora Angélica María Lozano Guzmán, siendo calificada como *no apta para el servicio*, actuación que se adoptó con base en un concepto vencido y/o expirado, pues ya habían transcurrido más de tres meses desde que fue emitido el 22 de abril.

2.8. El 26 de enero de 2018, mediante Resolución No.00340 proferida por la Dirección General de la Policía Nacional, notificado el 5 de marzo de 2018, se retiró del servicio a la Patrullera Angélica María Lozano Guzmán, hoy demandante, situación que le generó padecimientos psicológicos, pues debía velar por el bienestar de sus progenitores.

2.9. La demandante interpuso acción de tutela, la cual correspondió al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, despacho que, mediante sentencia del 2 de abril de 2018, ordenó suspender los actos de desvinculación, conminando a la patrullera a acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

2.10. Posteriormente, el 10 de agosto de 2018, se llevó a cabo conciliación

prejudicial, en la que la Policía Nacional propuso como fórmula conciliatoria el reintegro definitivo al servicio activo, con el pago de todos los emolumentos dejados de percibir.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional.** (A4. 2018-00371 CONTESTACION DEMANDA POLICIA NACIONAL.pdf)

Se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, haciendo la manifestación respectiva frente a los hechos narrados en el líbelo inicial; plantea como argumentos de defensa que, al restablecerse los derechos de la patrullera durante el trámite de la conciliación prejudicial de la nulidad y restablecimiento de derecho del acto administrativo de desvinculación, con el reintegro de la misma y el pago de los emolumentos dejados de percibir en dicho lapso, per se, se indemnizó el agravio ocasionado. Aunado a lo precedido, la demandante no solicitó pago alguno de perjuicios morales y derecho a la salud con ocasión a las mismas circunstancias fácticas, por lo que en el presente asunto le asiste la carga probatoria de demostrar que el daño es antijurídico y por tanto resarcible para la entidad demandada.

### **4. TRÁMITE PROCESAL**

La demanda fue presentada el 22 de noviembre de 2018 (Pág. 4 A1. 73001333300320180037100 CUADERNO PRINCIPAL.pdf) y a través de auto del 21 de enero de 2019, remitió el expediente al considerar falta de competencia a los Juzgados Administrativos de Armenia (Pág. 122-123 A1. 73001333300320180037100 CUADERNO PRINCIPAL.pdf).

Luego de un conflicto de competencia que fue resuelto asignando el asunto a este **Juzgado** (Cd. Conflicto de competencia, fls. 16-22 de la carpeta 2018-00371 CUADERNO CONFLICTO DE COMPETENCIAS), en auto del 2 de julio de 2020 se admitió la demanda, disponiendo lo de ley (Pág. 129-130 archivo A1. 73001333300320180037100 CUADERNO PRINCIPAL.pdf); vencido el término para contestar la demanda y para reformarla, al reunirse los presupuestos de ley, por auto del 6 de mayo de 2021 se dispuso dictar sentencia anticipada (B2. 2018-00371 AUTO CORRE TRASLADO PARA ALEGAR), fijando el litigio, resolviendo sobre las pruebas y ando traslado para la presentación por escrito de los alegatos de conclusión dentro de los 10 días siguientes, derecho del cual hizo uso la demandada Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional.

### **5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Dentro del término procesal oportuno, la Nación - Ministerio de Defensa- Policía Nacional allegó alegatos de conclusión (B4. 2018-00371 ALEGATOS POLICIA NACIONAL), los cuales en brevedad reiteran los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda, en los que advierte que no es dable acceder a las pretensiones de la demanda, por cuanto ya se resarcó el agravio cometido por la entidad demandada, a partir de la revocatoria del acto administrativo de desvinculación de la señora Angélica María Lozano Guzmán, el reintegro al servicio activo y el pago de todos los emolumentos dejados de percibir.

## II. CONSIDERACIONES

Agotado el trámite de instancia, procede el Despacho a dirimir a continuación la controversia.

### 1. COMPETENCIA

Es competente este despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 6º y 156 numeral 6º *ibidem*.

### 2. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se circunscribe en determinar si la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional es administrativa y responsables por los perjuicios que se dice fueron causados a los demandantes, como consecuencia de la expedición del acto administrativo Resolución 00340 del 26 de enero de 2018 por el cual se dispuso el retiro definitivo de Angelica María Lozano Guzmán del servicio activo de la Policía Nacional, a consecuencia de la valoración de la Junta Médico Laboral No. 8198 del 24 de agosto de 2016 de la referida institución, ratificada el 2 de noviembre de 2017 por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, sustentados en concepto médico que para la fecha de la referida valoración ya había perdido efectos jurídicos al haber transcurrido más de 3 meses desde su elaboración; acto administrativo de retiro que fue finalmente revocado mediante conciliación prejudicial del 10 de agosto de 2018, debidamente aprobada por esta jurisdicción.

Así mismo, determinar si es procedente el reconocimiento y pago de las indemnizaciones aquí reclamadas.

### 3. MARCO JURÍDICO

#### 3.1. De la responsabilidad del Estado.

El artículo 90 de la Constitución Política determinó que el Estado debía responder por sus actuaciones u omisiones cuando estas causen un daño antijurídico; de modo que para que se configure esta responsabilidad deben concurrir como elementos **el hecho u omisión** que genera un **daño antijurídico** que le es **atribuible o imputable a la Administración**; es decir, se presenta un nexo causal entre la acción u omisión del agente del Estado y el daño.

Nuestro órgano de cierre<sup>1</sup> aduce: *“Esta norma, que se erige como el punto de partida en la estructura de la responsabilidad Estatal en Colombia, afinca sus raíces en los pilares fundamentales de la conformación del Estado Colombiano, contenidos en el artículo 1 superior, a saber, la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, C.P.: Olga Mérida Valle De La Hoz, en sentencia del 30 de enero de 2013, radicación No.: 25000-23-26-000-2001-01156-01(25573).

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, C.P.: Jaime Orlando Santofimio, en sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicación No.: 76001-23-31-000-2003-00707-01(33870), de forma clara y enmarcando lo anterior ha expresado:

*“Según lo prescrito en el artículo 90 de la Constitución, cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado<sup>2</sup>, **este concepto tiene como fundamento la determinación de un daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública<sup>3</sup> tanto por la acción, como por la omisión.***

*En los anteriores términos, **la responsabilidad extracontractual del Estado se puede configurar una vez se demuestre el daño antijurídico y la imputación (desde el ámbito fáctico y jurídico).**”*

El **daño antijurídico** es quizás uno de los más importantes elementos de responsabilidad, según el tratadista Dr. García de Enterría<sup>4</sup>, señala: *“(...) un perjuicio se hace antijurídico y se convierte en lesión resarcible siempre que y solo cuando la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo; la antijuridicidad del perjuicio es, pues, una antijuridicidad referida al perjudicado”.*

Desde el punto de vista del Consejo de Estado, este es un concepto que se esgrime de manera constante, *“que debe ser objeto de adecuación y actualización a la luz de los principios del Estado Social de Derecho, ya que como lo señala el precedente de la Sala un “Estado Social de Derecho y solidario y respetuoso de la dignidad de la persona humana, no puede causar daños antijurídicos y no indemnizarlos”<sup>5</sup>.* Dicho daño tiene como características *que sea **cierto, presente o futuro, determinado o determinable<sup>6</sup>, anormal<sup>7</sup> y que se trate de una situación jurídicamente protegida<sup>8</sup>.***

Ahora bien, todo régimen de responsabilidad patrimonial del Estado exige la consolidación del **principio de imputabilidad<sup>9</sup>**, según el cual es a la Administración

---

<sup>2</sup> “3- **Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada – en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado**”. Corte Constitucional, sentencia C-864 de 2004. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2003.

<sup>3</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Carta Política *“los elementos indispensables para imputar la responsabilidad al estado son: a) el daño antijurídico y b) la imputabilidad del Estado”.* Sentencia de 21 de octubre de 1999, Exps.10948-11643. Es, pues *“menester, que además de constatar la antijuridicidad del [daño], el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, ‘la imputatio juris’ además de la ‘imputatio facti’”.* Sentencia de 13 de julio de 1993. En el precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: *“En efecto, el artículo de la Carta señala que para que el Estado deba responder, basta que exista un daño antijurídico que sea imputable a una autoridad pública. Por ello, como lo ha reiterado esta Corte, esta responsabilidad se configura “siempre y cuando: i) ocurra un daño antijurídico o lesión, ii) éste sea imputable a la acción u omisión de un ente público”.* Corte Constitucional, sentencias C-619 de 2002; C-918 de 2002.

<sup>4</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomas-Ramón, Curso de derecho administrativo, Tomo II, Pamplona, Civitas, 2006, pág. 383.

<sup>5</sup> Agregándose: *“Para eludir el cumplimiento de sus deberes jurídicos no puede exigirse al juez que, como no le alcanzan sus recursos fiscales, no le condene, por ejemplo, por los atentados de la fuerza pública, contra la dignidad de la persona humana”.* Sentencia de 9 de febrero de 1995. Exp.9550.

<sup>6</sup> Sentencia de 19 de mayo de 2005. Rad. 2001-01541 AG.

<sup>7</sup> *“por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”.* Sentencia de 14 de septiembre de 2000. Exp.12166.

<sup>8</sup> Sentencia de 2 de junio de 2005. Rad. 1999-02382 AG.

<sup>9</sup> En los términos de Kant, dicha imputación se entiende: *“Imputación (imputatio) en sentido moral es el juicio por medio del cual alguien es considerado como autor (causa libera) de una acción, que entonces se llama acto (factum) y está sometida a*

a quien le corresponde pagar la indemnización del daño antijurídico por atribución del sustento fáctico y jurídico<sup>10</sup>

### 3.2. De los regímenes de responsabilidad estatal

A partir de la disposición constitucional trascrita, la jurisprudencia y la doctrina contencioso administrativa dos regímenes de responsabilidad del Estado: **(i) el subjetivo**, que se basa en la teoría de la falla del servicio y, **(ii) el objetivo**, que obedece a diferentes situaciones en las cuales la entidad demandada está llamada a responder, por un lado, con ocasión del ejercicio de actividades peligrosas o la utilización de elementos de la misma naturaleza, caso en el cual se habla del régimen del **riesgo excepcional**; y por otro, debido a la ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, caso en el cual se estaría en presencia del título de imputación de **daño especial**.

En el régimen de responsabilidad subjetiva, el deber de reparar por parte del Estado surge principalmente con la presencia del daño antijurídico causado por la culpa de la administración<sup>11</sup>. La falla de la administración se presenta por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del servicio. La responsabilidad de la administración se basa en la culpa, pero no es una culpa subjetiva, de una persona natural, sino que es una culpa anónima, funcional u orgánica. La culpa de derecho común, localizada en un agente infractor según las tesis de la responsabilidad directa, se radica en estado, configurándose la llamada culpa de la administración<sup>12</sup>.

La responsabilidad objetiva, sin culpa o por funcionamiento normal como fuente de responsabilidad del Estado, se ha implementado de manera complementaria del sistema subjetivo. Tal y como lo expone Jesús Leguina Villa, este título de imputación se utiliza para proteger situaciones en que la actuación por parte del Estado ha sido *lícita*, pero que igual genera un daño antijurídico a los particulares, bien sean por daños especiales o por riesgos excepcionales<sup>13</sup>.

### 3.3. De la responsabilidad estatal por la expedición de un acto administrativo

De conformidad con lo previsto en los artículos 135 a 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como en

---

leyes; si el juicio lleva consigo a la vez las consecuencias jurídicas del acto, es una imputación judicial (*imputatio iudiciaria*), en caso contrario, sólo una imputación dictaminadora (*imputatio diiudicatoria*). KANT, I. La metafísica de las costumbres. Madrid, Alianza, 1989, p.35. En nuestro precedente jurisprudencial constitucional se sostiene: "La jurisprudencia nacional ha recabado en ello al sentar la tesis de que la base de la responsabilidad patrimonial del Estado la constituye la imputabilidad del daño. En efecto, con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional ha sostenido que la responsabilidad patrimonial del Estado y de las demás personas jurídicas públicas se deriva de la imputabilidad del perjuicio a una de ellas, lo cual impide extenderla a la conducta de los particulares o a las acciones u omisiones que tengan lugar por fuera del ámbito de la administración pública". Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

<sup>10</sup> El "otro principio de responsabilidad patrimonial del Estado es el de imputabilidad. De conformidad con éste, la indemnización del daño antijurídico le corresponde al estado cuando exista título jurídico de atribución, es decir, cuando de la voluntad del constituyente o del legislador pueda deducirse que la acción u omisión de una autoridad pública compromete al Estado con sus resultados". Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

<sup>11</sup> Buitrago Quintero, M. A. (2018). Responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia y Constitución democrática. Revista Verba Iuris, 14 (41). pp. 15-45.

<sup>12</sup> Guerra Margaux, Yolanda (2007). Diversas formas de responsabilidad del Estado por la actividad administrativa. Revista Diálogos de Saberes, pp. 145-162.

<sup>13</sup> Según este título de imputación, es posible poner también a cargo de la Administración los daños injustos causados a los particulares por dos tipos muy concretos de actividades administrativas lícitas: de un lado, las medidas casasiexpropiatorias que causan sacrificios especiales en el patrimonio de los particulares; y de otro, las actividades que, por motivos de interés general conllevan riesgos de daños accidentales o fortuitos [...]. Villa Leguina, Jesús, óp. cit., 2007, pp. 677-678.

reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>14</sup> se ha considerado que, *la escogencia de la acción no depende de la discrecionalidad del demandante, sino del origen del perjuicio alegado y del fin pretendido*<sup>15</sup>, al punto de que la nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales los perjuicios alegados son consecuencia de un acto administrativo que se considera ilegal y **la reparación directa en los casos en los que la causa de las pretensiones se encuentra en un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad**<sup>16</sup>.

Puntualmente, el Consejo de Estado<sup>17</sup> ha considerado que la reparación directa es la vía procesal adecuada para solicitar la indemnización de los perjuicios derivados de: **i) un acto administrativo particular que no sea susceptible de control judicial por haber sido revocado en sede administrativa**<sup>18</sup>; o **ii) un acto administrativo de carácter general, previa declaratoria de nulidad y siempre que entre el daño y el acto general no medie uno de carácter subjetivo que pueda ser objeto de cuestionamiento en sede judicial**<sup>19</sup>, lo que quiere decir que *“si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza”*<sup>20</sup>.

Y es que nuestro órgano de cierre ha señalado que este medio de control - reparación directa- **es el mecanismo procesal idóneo para pedir el resarcimiento de los perjuicios derivados de la revocatoria de un acto particular** o la nulidad de un acto administrativo de carácter general<sup>21</sup>.

De cara a lo expuesto, es posible afirmar que, cuando la Policía Nacional en sede prejudicial, tal y como se vislumbra en el certificado del comité de conciliación del 27 de junio de 2018, considera conciliar y revocar su propio acto de retiro del servicio de la patrullera, fue a partir de ese momento que la *resolución No. 00340 de 2018*, surge como la fuente del daño, pues durante el tiempo en que esta se encontró vigente, existía la presunción de legalidad de la misma y por ende, contemplaba todos los efectos jurídicos inherentes del acto de retiro.

---

<sup>14</sup> Al respecto, y en relación con los supuestos de procedencia de las acciones de reparación directa y de la de nulidad y restablecimiento del derecho esta Sala en providencia del 19 de julio de 2007, rad. 33.628, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, señaló: *“Con la acción de reparación directa en los términos del artículo 86 del C.C.A. se busca la declaratoria de responsabilidad del Estado, cuando con un hecho, omisión, operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o cualquier otra causa, se ocasione un daño antijurídico que se le pueda imputar y, por ende, tiene el deber jurídico de indemnizar. Jurisprudencialmente se ha establecido, además, como la acción idónea para demandar la indemnización por el daño causado por el acto legal, cuando este rompe el principio de la igualdad frente a las cargas públicas. // “La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por su parte, es procedente cuando el daño proviene del acto administrativo ilegal y para lograr su reparación es menester que el juez declare su nulidad, porque solo entonces el daño causado por éste será antijurídico y comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado. Es decir, que siempre que exista un acto administrativo con el cual se afirma haber causado un perjuicio, y del cual se acusa su ilegalidad, ésta será la acción correcta”*.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2008, exp. 16.054, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, entre muchas otras providencias.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, rad. 16.079, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>17</sup> Sentencia de 13 de abril de 2013, exp. 26.437; M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 24 de agosto de 1998, rad. 13.685, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 15 de mayo de 2003, rad. 23.205, C.P. Alier Hernández Enríquez, y sentencia del 21 de marzo de 2012, rad. 21.986, C.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 5 de julio de 2006, rad. 21.051, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 3 de abril de 2003, rad. 26.437, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Por lo anterior, en esta oportunidad no se cuestiona en el medio de control impetrado, la legalidad del acto, sino la causación de perjuicios fundamentado en la ocurrencia de un presunto *daño antijurídico* durante su vigencia, siendo procedente que la controversia se dirima a través de este medio de control.

#### 4. HECHOS PROBADOS

- Según acta No. 8198 del 24 de agosto de 2016, la Junta Médico Laboral de Policía determinó que la señora Angélica María Lozano Guzmán presentaba una disminución de la capacidad laboral del 9%, lo anterior con fundamento en el concepto de ortopedia del 22 de abril de 2016, en donde se le diagnosticó “*fractura metafisaria distal del radio derecho*” (Pág. 16-18 A1. 73001333300320180037100 CUADERNO PRINCIPAL).
- Por Acta proferida por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía No. M17-704 MDNSG-TML-41.1 del 2 de noviembre de 2017, por el cual se modificaron los resultados de la Junta Médica Laboral, incrementando la disminución de la capacidad laboral a 19.92%, tomando el concepto del ortopedista del 22 de abril de 2016 (Pág. 22-30 A1. 73001333300320180037100 CUADERNO PRINCIPAL).
- La entidad demandada profirió la Resolución No. 00340 del 26 de enero de 2018, por medio de la cual se retira del servicio activo a la demandante por disminución de la capacidad sicofísica, siendo notificada el 5 de marzo de 2018 (Pág. 31-33 A1. 73001333300320180037100 CUADERNO PRINCIPAL).
- Mediante Resolución No. 01723 del 11 de abril de 2018 expedida por el Director General de la Policía Nacional, se dio cumplimiento a un fallo de tutela proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Ibagué y se reintegró al servicio a la Patrullera Angelica María Lozano Guzmán (Pág.52 y 54 A4. 2018-00371 CONTESTACION DEMANDA POLICIA NACIONAL).
- En Acta No. 319 del 18 de mayo de 2018, radicación No. 31106, proferida por el Procurador 216 Judicial I en lo Administrativo, se dejó consignada la solicitud de conciliación prejudicial en la que la aquí demandante solicitaba la nulidad del acta de la Junta Médico Laboral, la del Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía y la resolución No. 00340 del 26 de enero de 2018 y como restablecimiento del derecho el reintegro de la patrullera y el pago de todos los emolumentos dejados de percibir desde el momento de su desvinculación hasta el ingreso efectivo de la misma a la institución (Pág. 40-44 A1. 73001333300320180037100 CUADERNO PRINCIPAL)
- Con Acta del comité de conciliación y defensa judicial del 27 de junio de 2018, el secretario técnico certificó que el Comité acordó que debía conciliarse y ser revocado el acto administrativo contenido en la Resolución No. 01723 del 11 de abril de 2018, mediante la cual reintegró de manera transitoria al servicio activo a la patrullera. Señala: “(...) *lo anterior, debido a que se pudo establecer que la notificación de la resolución de retiro por disminución de la capacidad psicofísica No. 00340 del 26 de Enero de 2018, superó los tres meses de vigencia del concepto médico tal como lo ha advertido el precedente jurisprudencial. Por tal motivo y a consecuencia de lo anterior, se deberá expedir un nuevo acto administrativo que revoque el anteriormente enunciado y proceda al reintegro al servicio activo de la Policía Nacional a la Patrullera ANGELICA*

MARIA LOZANO GUZMAN, identificada con cedula de ciudadanía No 38.363.304, procediéndose al reconocimiento de los emolumentos de carácter laboral, el tiempo de servicio y de las prestaciones a las que se tengan derecho desde el 05-03-2018 fecha de notificación del retiro por disminución de la capacidad psicofísica hasta el 13-04-2018 fecha en la cual se notificó el reintegro provisional por vía de acción de tutela” (Pág. 38 A1. 73001333300320180037100 CUADERNO PRINCIPAL).

- En audiencia de conciliación extrajudicial adelantada ante la Procuraduría 216 Judicial I para Asuntos Administrativos de Ibagué y que se llevó a cabo el 10 de agosto de 2018, se logró un acuerdo entre la Policía Nacional y la convocante, en los precisos términos de la fórmula conciliatoria mencionada, siendo aceptada expresamente por la convocante (Pág. 40-44 A1. 73001333300320180037100 CUADERNO PRINCIPAL).
- A través de auto del 28 de agosto de 2018, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué aprobó el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, pues a criterio de dicho Juzgador, ante las falencias evidenciadas en los actos proferidos por la Policía Nacional, era necesario y viable que la administración realizara la revocatoria directa y dejara sin efectos los actos de retiro y reintegro provisional (Pág.60-71 A4. 2018-00371 CONTESTACION DEMANDA POLICIA NACIONAL).
- Mediante oficio No. S-2021/ ARPRES-GROIN 1-10 del 25 de enero de 2021, proferido por el Asesor Jurídico del Grupo de Orientación e Información de la Policía Nacional informó que: *“Al respecto, me permito informar que, **verificada la base de datos del Área de Prestaciones Sociales, el "Sistema de Prestaciones Sociales" (SIPRE) y el "Sistema de Juntas Médico Laborales" (SIJUME), al momento, se evidenció reconocimiento y pago de indemnización por incapacidad al señor PT ® ANGELICA MARIA LOZANO GUZMAN identificada con numero de cedula N°38.363.304, los cuales serán anexados. De igual manera verificado el aplicativo LSI "Sistema de Liquidación Salarial Integral" verificado por la señora Teniente Viviana Macías Jefe Grupo Nomina Pensionados, no se evidencia que recibiera para esas fechas ni actualmente mesada pensional”*** (Pág. 3 A6. 2018-00371 DE LA APODERADA DE LA POLICIA INFORMA).
- El 14 de enero de 2018, el área de Prestaciones Sociales de la Policía Nacional, efectuó la liquidación de indemnización por incapacidad relativa y permanente fechada el 14 de enero de 2018, correspondiente a **9.8 meses de salario**, para un total de **\$18.328.564,95** a favor de la demandante; la Resolución No. **00065 del 5 de febrero de 2018**, por medio del cual se reconoce y ordena el pago de indemnización por incapacidad relativa y permanente a favor de la actora; así como la remisión del expediente de indemnización de la hoy demandante, al Grupo Nóminas de la Policía Nacional para su inclusión en nómina (Pág. 4-7 A6. 2018-00371 DE LA APODERADA DE LA POLICIA INFORMA).

## 5. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIDAD ESTATAL EN EL CASO CONCRETO

En el caso sub examine, la señora Angélica María Lozano Guzmán y demás demandantes, pretenden el resarcimiento de los perjuicios de índole moral, material y de salud y/o fisiológico que aducen causados por la desvinculación del servicio, luego de ser calificada como no apta para el mismo, según la valoración del porcentaje de pérdida de capacidad laboral tanto por la Junta Médico Laboral el 24 de agosto de 2016, como por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de

Policía el 2 de noviembre de 2016, quienes incumplieron los términos señalados en el artículo 7 del Decreto 1796 de 2000, al basarse en una valoración sicofísica inválida por superar los 3 meses que contempla la norma.

## 5.1. Del daño

La jurisprudencia Contencioso - Administrativa ha definido el daño antijurídico como *“la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho”*, en otros términos, aquel que se produce a pesar de que *“el ordenamiento jurídico no le ha impuesto a la víctima el deber de soportarlo, es decir, que el daño carece de causales de justificación”*<sup>22</sup>.

También ha indicado que dicho daño tiene como características *que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable*<sup>23</sup>, *anormal*<sup>24</sup> y *que se trate de una situación jurídicamente protegida*<sup>25</sup>.

A su vez, la jurisprudencia constitucional considera que el daño antijurídico se encuadra en los *“principios consagrados en la Constitución, tales como la solidaridad (Art. 1º) y la igualdad (Art. 13), y en la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, prevista por los artículos 2º y 58 de la Constitución”*<sup>26</sup>.

Debe precisar esta instancia judicial que se encuentra demostrado el daño sufrido por la señora Angélica María Lozano Guzmán, el cual se materializa en el momento en que a través de acto administrativo de desvinculación proferido por la Policía Nacional es retirada del servicio por ser considerada como no apta para el mismo.

Se trata de un daño antijurídico que no estaba en deber jurídico de soportar, pues la calificación de pérdida de capacidad laboral que le fue efectuada por la Junta Médico Laboral y por el Tribunal Médico de Revisión Laboral, basándose en un concepto de valoración médica por fuera del término establecido por el decreto 1796 de 2000, esto es, superados los 3 meses de expedición, era contraria a derecho; al punto que un juez de tutela así lo advirtió y ordenó su reintegro en forma provisional; luego, la misma institución castrense en audiencia de conciliación extrajudicial propuso fórmula conciliatoria *“debido a que se pudo establecer que la notificación de la resolución de retiro por disminución de la capacidad psicofísica No. 00340 del 26 de Enero de 2018, superó los tres meses de vigencia del concepto médico tal como lo ha advertido el precedente jurisprudencial. Por tal motivo y a consecuencia de lo anterior, se deberá expedir un nuevo acto administrativo que revoque el anteriormente enunciado y proceda al reintegro al servicio activo de la Policía Nacional a la Patrullera ANGELICA MARIA LOZANO GUZMAN, procediéndose al reconocimiento de los emolumentos de carácter laboral, tiempo*

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación número: 68001-23-15-000-1997-03572-01(22366).

<sup>23</sup> Sección Tercera, sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2001-01541 AG.

<sup>24</sup> Por haber excedido los inconvenientes inherentes al funcionamiento del servicio”. Sección Tercera, sentencia de 14 de septiembre de 2000, expediente 12166.

<sup>25</sup> Sección Tercera, sentencia de 2 de junio de 2005, expediente 1999-02382 AG.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996; C-832 de 2001. Cabe afirmar, que en la doctrina del derecho civil se advierte que *“la antijuridicidad del daño no se produce porque exista violación de deberes jurídicos”*, definiéndose como *“violación de una norma especial o de la más genérica alterum non laedere”*. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual., ob., cit., p.298.

de servicio y demás prestaciones a las que se tengan derecho desde el 05-03-2018 fecha de notificación del retiro...” acuerdo conciliatorio que fue aprobado mediante auto del 28 de agosto de 2018 proferido por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué.

## 5.2. Imputación del daño

Como se vio en el marco jurídico de esta decisión, un acto administrativo contrario a la Constitución Política o a la ley, constituye una evidente falla del servicio en la cual incurre la Administración; es decir, la declaración de nulidad de un acto administrativo o su revocatoria es implícitamente una falla del servicio.

Sobre el particular el Consejo de Estado ha señalado que:

*“El punto de partida en este sentido es claro: existe para la administración la obligación de respetar la legalidad, lo cual equivale a decir que “la violación de la legalidad puede conllevar a la nulidad de un acto, pero constituye también, normalmente, una falla del servicio*

*...la ilegalidad es una condición necesaria para la existencia de una falla del servicio, lo cual equivale a decir que, para que la responsabilidad por falla del servicio sea declarada, forzosamente el acto jurídico que se encuentra al origen del perjuicio debe ser ilegal.”<sup>27</sup>*

En efecto, está demostrado que a través de la Resolución No. 00340 del 26 de enero de 2018, por medio de la cual se retira del servicio activo a la demandante por disminución de la capacidad sicofísica, se constituyó en una falla en el servicio, pues la entidad demandada estaba obligada a respetar el término de 3 meses de validez del concepto médico para el estudio que hiciera la Junta Médica Laboral y el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, establecido en el artículo 7 del Decreto 1796 de 2000 y aún así, procedió en contra de tales previsiones.

## 5.3. Nexos causal

Se entiende por nexo causal, el vínculo o relación de causalidad que existe entre el daño sufrido por la víctima y el autor del hecho dañino atribuible a la administración, que en materia de responsabilidad extracontractual del Estado se fundamenta en el daño antijurídico causado a un administrado, y la imputación del mismo a la administración pública tanto por la acción, como por la omisión de ésta.

Como ya se mencionó, la expedición por parte de la Policía Nación del acto administrativo de desvinculación de la Patrullera Angélica María Lozano Guzmán, el cual posteriormente fue revocado por la misma institución, es el elemento generador del daño aquí reclamado, por lo que en el presente asunto salta a todas luces que sin la expedición del mismo en la forma y el momento en que se profirió, no se habría proferido daño alguno.

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, la sentencia del 23 de febrero de 2012, expediente 25000-23-26-000- 2000-01907-01(24655), Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez

Así las cosas, considera el Juzgado que está acreditado el daño, la imputación del mismo a la accionada a título de falla del servicio y el nexo de causalidad entre sus acciones y omisiones que fueron la causa del daño.

## 6. INDEMINIZACION DE PERJUICIOS

### 6.1. Perjuicios Morales

En el *sub lite*, la parte demandante solicita el reconocimiento de perjuicios morales correspondiente a: 200 s.m.l.m.v. para Angélica María Lozano Guzmán (víctima directa), 100 s.m.l.m.v. para Pedro Antonio Lozano Cuervo (padre) y 100 s.m.l.m.v. para Luz Ángela Guzmán de Lozano (madre).

Considerados como aquellos perjuicios que afectan a la víctima o a sus allegados, que causan angustia, tristeza y aflicción, debido al perjuicio que les es irrogado con ocasión de la actuación desplegada por la Administración y considerando que también pueden ser consecuencia de la expedición de un acto administrativo, en el caso concreto se observa que la parte actora se limitó a formular dicha pretensión, sin acompañarla de medio de prueba alguno por lo que se denegará su reconocimiento.

### 6.2. Daño a la Salud

Se piden en cuantía de 200 s.m.l.m.v. a favor de la madre de la víctima directa, la señora Luz Ángela Guzmán de Lozano, afirmándose que, ante la noticia de la desvinculación laboral de su hija, sufrió un pre infarto.

De conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado<sup>28</sup>, la indemnización por concepto de daño a la salud, está prevista **única y exclusivamente para la víctima directa**, en cuantía que no podrá exceder de 100 S.M.L.M.V, de acuerdo con la gravedad de la lesión, debidamente motivada y razonada.

Para el caso concreto, será denegada, pues primero: no se pide a favor de la víctima directa; segundo: no se demuestra que la señora Luz Ángela Guzmán de Lozano sufrió un preinfarto como consecuencia de la orden de desvinculación laboral de su hija, quedándose en el mero campo de la especulación, sin respaldo probatorio alguno.

### 6.3. Perjuicios Materiales

En relación con la indemnización de este tipo de perjuicios, se solicitó en la demanda el reconocimiento de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante en cuantía de \$20.000.000.00 m/cte.

No se preocupó la parte accionante por indicar a qué conceptos corresponde dicha suma y menos por demostrar su causación. Si en gracia de discusión, el Juzgado en una interpretación más que amplia de la demanda, entendiera que corresponde a

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de unificación del 14 de septiembre de 2011, exp. 19031.

salarios y prestaciones sociales dejados de pagar desde la desvinculación del servicio policial y hasta su reintegro efectivo, se sabe que precisamente el acuerdo al que llegó la demandante con la Policía Nacional para que se revocara el acto administrativo de desvinculación, también comprendió el pago de todos esos emolumentos salariales y prestacionales, luego entonces, el daño al que se refirió esta sentencia en acápite anterior como causado con la expedición del acto administrativo hoy revocado, fue un daño material que ya está debidamente indemnizado por la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional por virtud del acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, imponiéndose denegar su reconocimiento en este fallo, so pena de configurarse un doble pago de la misma obligación.

## **7. CONCLUSIÓN JURÍDICA**

Aunque se demostró que hubo una falla en el servicio por parte de la Policía Nacional con la expedición del acto administrativo que desvinculó del servicio a la accionante, al igual que la relación de causalidad que esa decisión tuvo con el daño irrogado a la demandante al ser retirada del servicio policial; la revocatoria del acto administrativo dispuesta, el reintegro de la accionante al cargo y el pago de salarios y prestaciones sociales acordado entre las partes en conciliación prejudicial debidamente aprobada, determina que hubo una indemnización plena de los perjuicios materiales, que impide que sean reconocidos de nuevo.

Respecto a los perjuicios morales, incumplió la parte demandante con demostrar su existencia, lo que igualmente ocurrió respecto al daño a la salud reclamado, por lo que, aunque existe responsabilidad patrimonial de la entidad demandada, las pretensiones habrán de ser denegadas.

## **8. COSTAS**

Respecto de la condena en costas, el Juzgado se abstendrá de imponerla, habida consideración que aunque se acreditó la responsabilidad estatal que se afirmaba en la demanda, también se determinó que los daños causados fueron debidamente indemnizados. Lo anterior de conformidad con el artículo 365 numeral 5º del C.G.P., por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: Sin costas.**

**TERCERO:** De no ser apelada esta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previas las anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL**  
Jueza

Firmado Por:

**Diana Carolina Mendez Bernal**  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
Oral 3  
Ibague - Tolima

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **123f1e9c04b584605efc464e26e87b227f902baacdb367f2cf40ff486c097ea9**

Documento generado en 04/04/2022 07:56:18 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>