



Control judicial de los actos de retiro discrecional al interior de la Policía Nacional. Estándares probatorios a partir de la sentencia de unificación CE-SUJ-SII-26-2022 del Consejo de Estado

Ana María Mejía Franco

Director

David Castellanos Carreño

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN
DERECHO**

Maestría en Derecho
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Pontificia Bolivariana
Medellín
2025

Declaración de originalidad

Fecha: 01 de diciembre de 2025

Ana María Mejía Franco

“Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad.

Declaro, asimismo, que he respetado los derechos de autor y he hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad”.



Ana María Mejía Franco

Tabla de Contenido

Resumen	4
Abstract	5
Introducción	5
1. La facultad discrecional como potestad de la administración pública	8
2. Marco normativo: el retiro discrecional al interior de la Policía Nacional	13
3. Estándares probatorios en el control judicial de actos administrativos discrecionales de retiro del servicio de uniformados de la Policía Nacional	17
3.1. Un acercamiento a la actividad probatoria	18
3.2. Estándares probatorios en materia de lo Contencioso Administrativo	21
3.3. Estándar probatorio en la Sentencia de unificación CE-SUJ-SII-26-2022 del Consejo de Estado	23
Conclusiones	25
Referencias bibliográficas	28

Control judicial de los actos de retiro discrecional al interior de la Policía Nacional. Estándares probatorios a partir de la sentencia de unificación CE-SUJ-SII-26-2022 del Consejo de Estado

Ana María Mejía Franco

Resumen. La discrecionalidad es una potestad conferida a la administración pública para adoptar decisiones dentro de un margen de apreciación. No obstante, esta facultad no es absoluta, pues su ejercicio sin límites podría derivar en actuaciones arbitrarias. Aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido tradicionalmente más garantista que la del Consejo de Estado en materia de motivación de los actos discrecionales, lo cierto es que, últimamente, este último tribunal también ha reconocido la necesidad de motivar las decisiones administrativas, incluso, aquellas relacionadas con el retiro discrecional en el ámbito de la fuerza pública, incluidos los miembros de la Policía Nacional. En este contexto, el control judicial de tales actos exige alcanzar un estándar probatorio de carácter cognoscitivo que permita garantizar adecuadamente los derechos del sujeto pasivo del acto administrativo.

Para el desarrollo de la investigación se adoptó una metodología cualitativa con enfoque dogmático, que permitió examinar de manera sistemática la facultad discrecional aplicada en los actos de retiro de los miembros de la Policía Nacional. Este enfoque también hizo posible analizar los límites que condicionan el ejercicio legítimo de la discrecionalidad administrativa, así como los retos probatorios que emergen frente al control judicial de estas decisiones. Tales retos deben ser abordados conforme a los lineamientos establecidos en la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-26-2022 del Consejo de Estado, providencia que fijó como estándar probatorio aplicable el juicio razonado de proporcionalidad.

Palabras clave: discrecionalidad; Policía Nacional; retiro del servicio; acto administrativo; estándar probatorio.

Abstract. Discretion is a power conferred on the public administration to make decisions within a margin of appreciation. However, this power is not absolute, as its unlimited exercise could lead to arbitrary actions. Although the jurisprudence of the Constitutional Court has traditionally been more protective than that of the Council of State in terms of the reasoning behind discretionary acts, the truth is that, lately, the latter court has also recognized the need to justify administrative decisions, including those related to discretionary withdrawal in the area of law enforcement, including members of the National Police. In this context, judicial review of such acts requires meeting a cognitive standard of proof that adequately guarantees the rights of the person subject to the administrative act.

A qualitative methodology with a dogmatic approach was adopted for the research, which allowed for a systematic examination of the discretionary power applied in the dismissal of members of the National Police. This approach also made it possible to analyze the limits that condition the legitimate exercise of administrative discretion, as well as the evidentiary challenges that arise in the judicial review of these decisions. Such challenges must be addressed in accordance with the guidelines established in the Unification Ruling CE-SUJ-SII-26-2022 of the Council of State, which established the reasoned judgment of proportionality as the applicable evidentiary standard.

Keywords: discretion; National Police; removal from service; administrative act; standard of proof.

Introducción

En términos generales, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, la facultad discrecional se ha entendido como la posibilidad que tienen ciertas autoridades de la administración pública de adoptar decisiones dentro de un margen de libertad, sin estar obligadas a una única solución previamente determinada (Rubio, 2006, p. 33). No obstante, dicha facultad dista de ser absoluta. Como lo han

reiterado en múltiples oportunidades la Corte Constitucional, la discrecionalidad administrativa se encuentra necesariamente subordinada a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, los cuales adquieren una relevancia especial en el marco del Estado Constitucional de Derecho (Gómez, 2016).

En el caso de la Policía Nacional, institución sobre la cual se centra este trabajo de investigación, el uso de la facultad discrecional para retirar del servicio a oficiales y suboficiales ha sido reconocido, tanto legal como jurisprudencialmente, como una herramienta legítima (Corte Constitucional, Sentencia T-437, 2016). Sin embargo, como se expresó con anterioridad, su ejercicio dista de ser absoluto y ha generado profundos debates jurídicos y éticos. A pesar de que con el paso de los años se han establecido criterios para delimitar dicha facultad, la jurisprudencia sostuvo durante largo tiempo posiciones divergentes, sin configurar un entendimiento unificado sobre su alcance.

Mientras el Consejo de Estado no comprendía que la ausencia de motivación podía afectar la validez del acto administrativo discrecional (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia con radicado 4129-03, 2004), la Corte Constitucional adoptó un enfoque distinto. Para esta última, un acto de retiro del servicio en la Policía Nacional solo es compatible con los mandatos constitucionales cuando incorpora una motivación suficiente que permita comprender las razones de la decisión (Corte Constitucional. Sentencia T-279, 2009).

Esta falta de uniformidad jurisprudencial condujo a que numerosas decisiones de retiro se adoptaran con fundamentos poco claros o con motivaciones insuficientes, lo que facilitó la emisión de determinaciones arbitrarias (Ramírez, 2012, p. 58). En tales condiciones, se dificulta identificar las razones reales, de hecho y de derecho, que sustentan la decisión, así como evaluar si esta responde a criterios objetivos o si, por el contrario, encubre elementos de discriminación o eventuales prácticas de persecución laboral.

Ahora bien, ante tal panorama, el Consejo de Estado profirió la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-26-2022 del 7 de abril de 2022, mediante la cual estableció reglas judiciales precisas. En dicha providencia, la Corporación introdujo un cambio relevante en torno al estándar mínimo de motivación que deben cumplir los actos administrativos expedidos en ejercicio de la facultad discrecional, marcando así una ruptura con la línea jurisprudencial precedente. En este contexto, surge la pregunta de investigación: ¿cuál es el estándar probatorio desarrollado en la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-26-2022 del Consejo de Estado respecto del control judicial de los actos de retiro discrecional en la Policía Nacional?

La investigación es de tipo cualitativo y se enmarca en los estudios dogmáticos del derecho, en tanto “analiza el derecho positivo vigente a través de la interpretación y sistematización de sus disposiciones” (Pereznieto, 2019). Bajo este enfoque, el estudio examina el concepto de discrecionalidad administrativa, su origen y el conjunto de normas que regulan el retiro de funcionarios de la fuerza pública. Asimismo, este marco metodológico permite analizar la posición asumida por el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-26-2022 y, de forma particular, el estándar probatorio que dicha providencia estableció para el control judicial de los actos administrativos discrecionales de retiro.

Para desarrollar los planteamientos expuestos, la investigación se estructura en tres capítulos. El primer capítulo aborda la facultad discrecional de la administración pública y su manifestación en la práctica administrativa. El segundo capítulo examina el marco normativo que sustenta los actos de retiro discrecional al interior de la Policía Nacional. El tercer capítulo analiza la prueba y los estándares probatorios en el ámbito del derecho administrativo, para culminar con el estudio detallado de la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-26-2022, proferida por el Consejo de Estado. Finalmente, se exponen las conclusiones derivadas del trabajo investigativo.

1. La facultad discrecional como potestad de la administración pública.

La facultad discrecional es una potestad entregada a la administración pública para que pueda tomar decisiones dentro de un margen razonable de libertad y criterio propio (Corte Constitucional, Sentencia C-031, 1995). Esto significa que, frente a ciertas situaciones, la autoridad puede valorar qué resulta más adecuado para mejorar la prestación del servicio y cuál decisión es más conveniente para el interés general y para el funcionamiento de la entidad. Sin embargo, esta libertad no puede entenderse como una carta blanca para decidir de manera arbitraria (Silva, 1989, p. 28).

Toda actuación basada en la discrecionalidad debe respetar límites claros: el principio de legalidad, que exige actuar conforme a la norma; el de razonabilidad, que demanda decisiones lógicas y justificadas; y el de proporcionalidad, que obliga a adoptar medidas equilibradas y no excesivas frente a la finalidad que se busca (Corte Constitucional, Sentencia T-928, 2004). En consecuencia, aunque la Administración cuente con un espacio de decisión flexible, sus determinaciones siempre deben estar fundamentadas, ser coherentes con la realidad del caso y ajustarse al marco jurídico vigente (Baca, 2025, p. 79).

Sin embargo, y retrocediendo un poco en el tiempo, el ejercicio de la facultad discrecional no siempre estuvo delimitado por los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad (Soto, 2000, p. 98). Por el contrario, durante buena parte del siglo XX fue objeto de debate y de profundos estudios en diversos países. Por ejemplo, para Cassagne (2009), la discrecionalidad administrativa fue comprendida, en su concepción originaria, como una actividad inmune al control judicial. Es decir, se asumía que las decisiones adoptadas dentro de ese margen de libertad quedaban fuera de la revisión por parte de los jueces.

No obstante, este entendimiento evolucionó con la consolidación del Estado Constitucional de Derecho y, en particular, a partir de los postulados jurídico-políticos que se desarrollaron en Europa tras la Segunda Guerra Mundial

(Cassagne, 2009, p. 86). Ahora bien, la concepción moderna de la facultad discrecional tuvo un desarrollo importante en el derecho contencioso administrativo francés, cuyo origen se explica a partir de la tradicional separación de los poderes públicos propia de ese sistema jurídico.

En ese contexto, surgió una doble interpretación: de un lado, se entendía que el poder jurisdiccional no podía ejercer control sobre la administración, pues ello implicaría invadir un ámbito funcional propio del poder ejecutivo. Mientras que, de otro lado, se consideraba que el control de las decisiones administrativas debía realizarse dentro de la misma órbita administrativa, como parte de su propia naturaleza y organización interna (García de Enterría, 1983, p. 234).

En España, se destaca, los doctrinantes Eduardo García de Enterría (1983) y Tomás Ramón Fernández (1994) quienes se escogieron para esta investigación por ser los más importantes administrativistas de habla hispana que abordaron ampliamente el estudio de la discrecionalidad administrativa, al punto de proponer una transformación profunda del derecho administrativo español (Cassagne, 2009, p. 86). A partir de su influencia, la administración pasó de ejercer un poder amplio y prácticamente ajeno al control judicial, a un modelo en el que todos los actos administrativos quedaron sometidos a revisión por parte de la autoridad jurisdiccional.

Su postura fue determinante, ya que llegaron a afirmar que no existen decisiones administrativas inmunes al escrutinio judicial y que, en caso de ilegalidad, el juez incluso puede sustituir la decisión administrativa (García de Enterría, 1983, p. 234). Esta visión contradecía abiertamente las tesis tradicionales que sostenían la existencia de ámbitos de actuación administrativa intocables para el juez y sacudió los cimientos del entendimiento clásico de la discrecionalidad.

Se trata, evidentemente, como bien se ha apuntado, de una necesaria inversión del planteamiento tradicional que se impone por los textos constitucionales, vigentes en España, que resultan aplicables al juzgamiento de la discrecionalidad que "si, en

principio, fue la exención, el principio ahora es el sometimiento pleno de toda la actuación administrativa a la ley y al Derecho", sobre todo, habida cuenta que los textos citados no acuden al principio de separación de poderes para fundar ámbito alguno de lo discrecional que sea inmune al control de los jueces (Fernández, 1994, p. 25).

En Colombia, uno de los principales exponentes en el estudio de la discrecionalidad administrativa, y del derecho administrativo en general, es el Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (2008). El autor explica que, dado que no todas las actividades de la administración se encuentran plenamente regladas por la normatividad, se le ha otorgado a la autoridad administrativa un poder decisorio que le permite adoptar las medidas más adecuadas para la satisfacción del interés general (Santofimio, 2008, p. 212).

Este margen de decisión con el que cuenta la administración pública, sin embargo, no es absoluto (Corte Constitucional, Sentencia C-031, 1995). Como se ha señalado, su ejercicio exige razonabilidad, motivación suficiente y un respeto estricto por el marco jurídico que regula la actuación administrativa. La Corte Constitucional ha insistido en la necesidad de distinguir claramente entre discrecionalidad y arbitrariedad, diferencia que se encuentra, precisamente, en la existencia de razones suficientes que fundamenten la decisión adoptada (Corte Constitucional, Sentencia T-064, 2007). Así, cuanto más sólida, clara y completa sea la justificación del uso de la potestad discrecional por parte de la administración, mayor será su nivel de legitimidad.

Por otro lado, la administración enfrenta un reto significativo en el ejercicio de la facultad discrecional: emplearla de manera que contribuya efectivamente a la realización de los propósitos del Estado Constitucional de Derecho (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia rad. 0938-10, 2010). En otras palabras, cada vez que la administración haga uso de esta potestad, deberá verificar que su decisión propenda por la materialización de los fines esenciales delineados por el constituyente primario.

Si bien es cierto, la norma establece ciertas condiciones mínimas para la aplicación de los propósitos de la filosofía constitucional, corresponde a la propia administración precisar otros criterios que orienten su uso adecuado. En este contexto, la ponderación adquiere un papel fundamental, especialmente cuando la decisión involucra normas o principios constitucionales en tensión (Estrada, 2010, p. 78). Ante la colisión de principios contrapuestos, la autoridad debe ponderarlos y otorgar mayor peso a aquel que ofrezca la solución más adecuada al caso concreto, bajo una justificación transparente y constitucionalmente fundada.

La Corte Constitucional, desde hace varias décadas, ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida y reiterada sobre el alcance y los límites de la facultad discrecional. En múltiples providencias ha precisado aspectos como la intervención estatal en el control de las decisiones discrecionales, la obligatoriedad de su motivación, y la exigencia de que su ejercicio se someta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Entre las decisiones más relevantes se encuentran las sentencias C-031 de 1995, C-525 de 1995, C-734 de 2000, T-928 de 2004, C-179 de 2006, T-995 de 2007, T-1168 de 2008 y SU-172 de 2015, entre otras.

La primera de estas sentencias, la C-031 de 1995, resulta especialmente relevante porque constituye un hito en la configuración jurisprudencial de la discrecionalidad en la administración pública. En esta providencia, la Corte Constitucional destacó que, aun cuando la administración cuenta con un margen de decisión para escoger entre varias opciones posibles, dicho margen no es absoluto ni puede entenderse como un espacio exento al control jurisdiccional. Por el contrario, subrayó que la función administrativa está orientada al servicio de los intereses generales, lo cual impide concebir una potestad discrecional ilimitada o desligada del ordenamiento jurídico. Al respecto, no se debe confundir la discrecionalidad con la arbitrariedad:

Los actos discrecionales están por lo tanto sometidos al control jurisdiccional en ejercicio de las acciones pertinentes, cuando se considera que ellos son

violatorios de la Constitución o de la ley. Así, la discrecionalidad en cabeza de la administración no faculta al funcionario para imponer sus caprichos ni para incurrir en arbitrariedades: ella estriba en la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción dentro de los límites fijados por la ley, uno de los cuales surge del fin que debe presidir toda actividad administrativa, cual es la prevalencia del interés público (Corte Constitucional, Sentencia C-031, 1995).

Bajo este mismo panorama, y de forma más reciente, en la Sentencia SU-172 de 2015 la Corte Constitucional señaló que, desde una concepción clásica del derecho administrativo, resultaba impensable someter los actos discrecionales a control judicial. No obstante, recordó que Colombia es un Estado Constitucional de Derecho, premisa que exige aceptar que incluso las decisiones adoptadas en ejercicio de la facultad discrecional deben estar sometidas a control jurisdiccional (Corte Constitucional, Sentencia SU-172, 2015). Ello obedece a que dicha facultad no autoriza a la Administración a apartarse del ordenamiento jurídico; de hacerlo, sus decisiones podrían tornarse arbitrarias y contrarias a las garantías y derechos de las personas administradas.

De este modo, luego de realizar un breve recuento sobre los orígenes de la discrecionalidad administrativa y los aportes de algunos autores que han estudiado este fenómeno, corresponde abordar ahora su configuración en el contexto del retiro de los funcionarios de las Fuerzas Militares y, en particular, de la Policía Nacional. Ello implica analizar la normatividad que regula esta facultad, la forma en que ha sido ejercida y el modo en que se ha desarrollado su control jurídico.

Cabe señalar que la discrecionalidad administrativa en el retiro de funcionarios de las Fuerzas Militares ha sido objeto de amplia controversia, al punto de generar posiciones divergentes entre las Cortes. Si bien, en el marco del Estado Constitucional de Derecho, como se expuso previamente, se abrió paso al control judicial de las decisiones administrativas y se establecieron límites normativos al ejercicio de la potestad discrecional, en la práctica esta facultad ha sido aplicada en

ocasiones de manera caprichosa, mediante decisiones carentes de fundamentos suficientes (Vergara, 2018, p. 118), al menos, antes de la expedición de la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-26-2022 del Consejo de Estado.

Ello ha conducido, en no pocos casos, a la desvinculación injustificada de servidores públicos, con impactos directos sobre sus garantías constitucionales y legales. Por esta razón, resulta pertinente, aunque sea de manera sucinta, examinar este fenómeno, para comprender cómo se ha configurado el control judicial en estos supuestos y establecer si la carga y dinámica probatoria aplicada es equitativa para las partes en litigio. Asimismo, interesa evaluar si dicho acervo probatorio permite la adopción de decisiones ajustadas a derecho y contribuye efectivamente al esclarecimiento de la verdad.

2. Marco normativo: el retiro discrecional al interior de la Policía Nacional.

La Constitución Política de 1991 concretó y redefinió la noción de discrecionalidad administrativa a la luz del Estado Social de Derecho. En consecuencia, esta dejó de entenderse como un ámbito de amplia libertad para las autoridades, propio de una concepción cercana al poder soberano, y pasó a configurarse como una facultad sujeta a límites estrictos (Vergara, 2020, p. 120). Así, la discrecionalidad ya no podía ejercerse de manera absoluta, sino dentro del marco de la Constitución, la ley y los principios que rigen la función administrativa.

De conformidad con la Constitución Política de 1991, la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, “a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Constitución Política, 1991, art. 218). El mismo precepto dispone, además, que será la ley la encargada de determinar su régimen de carrera, así como su estructura prestacional y disciplinaria (Pérez, 2004, p. 566).

Si bien la Constitución Política no regula de manera específica la figura de la discrecionalidad administrativa, de los artículos 1, 209, 228, 229 y 237 es posible interpretar su alcance y, especialmente, los límites para su ejercicio. Ello obedece a que todas las autoridades se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y porque la función pública debe desarrollarse conforme a los principios de igualdad, moralidad, economía, imparcialidad y publicidad, entre otros (Constitución Política, 1991, art. 209). Estos mandatos no solo orientan la actuación administrativa, sino que permiten exigir un juicio de legalidad respecto del uso de la potestad discrecional, garantizando con ello la protección del derecho de defensa y la tutela judicial efectiva (Villegas, 2012, p. 62).

Seguidamente, el artículo 4 del Decreto 2010 de 1992, “por el cual se toman medidas para aumentar la eficacia de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones”, facultó al director general de la Policía Nacional para disponer el retiro de sus agentes con fundamento en la potestad discrecional, previa emisión del concepto del Comité de Evaluaciones. Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-175 de 1993.

Ahora bien, el Decreto Ley 1791 de 2000, que contiene el Estatuto del Personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, reguló, entre otros aspectos, el régimen aplicable al retiro del servicio del personal uniformado. Esta normativa, además, tuvo un efecto compilador, pues integró diversas disposiciones previamente vigentes, como las contenidas en los Decretos Ley 573 de 1995 (referido a los oficiales) y 574 de 1995 (aplicable a los suboficiales, al nivel ejecutivo y a los agentes).

A través de la Ley 857 de 2003 se establecieron nuevas disposiciones para regular el retiro del personal de oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, modificando en lo pertinente el Decreto Ley 1791 de 2000. Esta ley definió en su artículo 2 y 4 las causales de retiro aplicables a los funcionarios de la Institución, en las que se destaca, la voluntad del Gobierno Nacional o del Director General, en los siguientes términos:

Por razones del servicio y en forma discrecional, el Gobierno Nacional para el caso de los Oficiales o el Director General de la Policía Nacional para el caso de los Suboficiales, podrán disponer el retiro de los mismos con cualquier tiempo de servicio, previa recomendación de la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional para la Policía Nacional, cuando se trate de Oficiales, o de la Junta de Evaluación y Clasificación respectiva, para los Suboficiales (Congreso de la República de Colombia, Ley 857, 2003, art. 4).

De conformidad con lo anterior, en el ámbito de la Policía Nacional existen dos causales de retiro discrecional del servicio. La primera ocurre respecto de los oficiales, cuyo retiro se materializa mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional. La segunda aplica para los suboficiales, el nivel ejecutivo y los agentes, cuyo retiro se dispone a través de resolución emitida por el director general de la Institución.

En ambos casos, la decisión encuentra fundamento en la denominada “necesidad del servicio” y requiere, como condición previa, el concepto de la autoridad evaluadora competente: la Junta Asesora del Ministerio de Defensa Nacional, tratándose de oficiales, y la Junta de Evaluación y Clasificación respectiva, en el caso de los suboficiales, nivel ejecutivo y agentes (Ramírez, 2012, p. 56). Ahora bien, conviene precisar que la expresión “necesidad del servicio” fue delimitada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-525 de 1995, providencia en la cual se establecieron los criterios para su análisis y aplicación. En su tenor literal, la Corte señaló que:

El Comité Evaluador debe verificar si, dentro de estos parámetros, los oficiales, suboficiales y agentes están cumpliendo correctamente con su deber, si están en condiciones psíquicas, físicas y morales para prestar el servicio y en actitud para afrontar todas las situaciones que en razón de su actividad de salvaguarda del orden se presenten. Por otra parte, debe tener en cuenta que el servicio tiene unas exigencias de confiabilidad y de eficiencia que implican que los altos mandos de la institución puedan contar,

en condiciones de absoluta fiabilidad, con el personal bajo su mando (Corte Constitucional, Sentencia C-525, 1995).

Como ya se mencionó, el concepto emitido por la Junta Asesora o por la Junta de Evaluación, según corresponde, constituye un requisito indispensable para proceder al retiro del servicio por razones del servicio. Dicho concepto hacía parte del control interno ejercido por la institución; sin embargo, este control se desarrollaba de manera reservada, lo cual fue reprochado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-199 de 2008.

En efecto, el estudio que realizaban las respectivas juntas sobre la hoja de vida del uniformado no se consignaba de manera pública, no era conocido por el servidor afectado y carecía de motivación explícita (Corte Constitucional, Sentencia T-199, 2008). En la práctica, la decisión se justificaba únicamente en la existencia del concepto, sin que ello permitiera verificar si la hoja de vida del funcionario contenía condecoraciones, felicitaciones u otros elementos relevantes que pudieran influir en la decisión administrativa (Ramírez, 2012, p. 61).

Esta postura fue la que, durante años, adoptó el Consejo de Estado, en la que no comprendía que la ausencia de motivación podía afectar la validez del acto administrativo discrecional. Tal posición generó un riesgo evidente para el derecho de defensa y contradicción del administrado, pues dejaba al funcionario frente a decisiones cuya justificación material era inaccesible e incontrolable (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia con radicado 4129-03, 2004).

No obstante, este entendimiento entró en abierta contradicción con la doctrina constitucional consolidada por la Corte Constitucional, la cual ha sostenido que un acto de retiro de la Policía Nacional solo se ajusta a los mandatos de la Constitución cuando cuenta con una motivación suficiente (Corte Constitucional, Sentencia T-279, 2009). En ese sentido, la Corte ha enfatizado que los conceptos previos emitidos por las juntas asesoras y los comités de evaluación deben tener un

contenido real, verificable y fundado, de manera que permitan justificar adecuadamente la necesidad del retiro y garanticen el pleno ejercicio del derecho de defensa (Corte Constitucional, Sentencia T-824, 2009).

Los anteriores criterios fueron finalmente precisados cuando, en el año 2022, el Consejo de Estado, Sección Segunda, profirió la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-26-2022 del 7 de abril. En esta providencia, la Corporación estableció reglas judiciales claras, entre las cuales se destaca la definición de un estándar mínimo de motivación que debe cumplir todo acto administrativo de retiro discrecional, así como el estándar probatorio que le corresponde alcanzar al juez para declarar la nulidad del acto por exceso en la facultad discrecional.

Asimismo, reafirmó la necesidad de garantizar el debido proceso y la transparencia en este tipo de decisiones, y reconoció expresamente la posibilidad de ejercer un control judicial efectivo cuando se advierta la existencia de desviación de poder por parte de la administración (Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-SII-26, 2022). Este control activo, encuentra relación con el estándar probatorio, ya que el control jurisdiccional indica que el juez de lo contencioso administrativo debe verificar si en efecto la discrecionalidad mutó en arbitrariedad y, por consiguiente, para llegar a esa decisión debe alcanzar un estado cognoscitivo.

Así las cosas, y habiendo abordado de manera general el tema de la discrecionalidad administrativa aplicada al retiro de funcionarios de la Policía Nacional, corresponde ahora examinar el régimen probatorio aplicable en estos asuntos. En particular, se analizará, a partir de la jurisprudencia consultada, cuáles han sido los estándares probatorios empleados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa para evaluar la legalidad de los actos de retiro discrecional y, especialmente, para determinar la existencia o no de desviación de poder, la suficiencia de la motivación y la razonabilidad de la decisión administrativa.

3. Estándares probatorios en el control judicial de actos administrativos discrecionales de retiro del servicio de uniformados de la Policía Nacional.

En este apartado del artículo, se adentrará con mayor profundidad en el tema que convoca: el ámbito probatorio, con el fin de identificar los estándares más empleados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, particularmente en el ejercicio del control judicial de los actos de retiro discrecional. Ello resulta fundamental, pues es a partir del análisis y la valoración de las pruebas que realiza el funcionario judicial, que se determina la validez y legalidad del acto administrativo, juicio que incide de manera directa en los derechos y garantías del administrado.

3.1. Un acercamiento a la actividad probatoria.

Frente al tema probatorio, en general, es necesario advertir que la actividad probatoria se encuentra enmarcada por diversos principios orientadores, tales como el principio de veracidad, la libre apreciación, la unidad de la prueba, la igualdad, la formalidad y legitimidad, la licitud, la inmediación, la necesidad y la contradicción, entre otros (Medina, 2010, p. 263). Estos principios no solo deben regir el momento en que la prueba es aportada al proceso, sino que también deben imperar durante su valoración, en tanto constituyen garantías esenciales para asegurar decisiones imparciales, razonadas y ajustadas al ordenamiento jurídico (Parra, 2007, p. 5).

En el libro “Manual de Derecho Probatorio”, el profesor Jairo Parra Quijano (2007) dedica un capítulo al objeto de la prueba judicial, señalando que son objeto de prueba aquellos hechos susceptibles de demostración dentro del proceso. Siguiendo también lo expuesto por el doctrinante Hernando Devis Echandía (1972), el autor precisa que constituyen hechos objeto de prueba, entre otros, los siguientes: a) todo lo que puede representar una conducta humana, b) los hechos de la naturaleza en que no interviene actividad humana, c) las cosas o los objetos materiales, d) la persona física humana, su existencia y características y, e) los estados o hechos psíquicos o internos del hombre (Parra, 2007).

Igualmente, sobre los requisitos que debe reunir la prueba para su valoración, el Consejo de Estado, en Sentencia del 17 de enero de 2011, con ponencia del consejero Gustavo Gómez Aranguren, se refirió en los siguientes términos:

Al respecto, necesario es señalar que la prueba judicial comporta consigo dos requisitos indispensables para su procedibilidad, uno interno y otro externo; para el caso se hará referencia solo al requisito interno o también llamado requisito de idoneidad de la prueba. Este requisito mira el aspecto material de la prueba, es decir, su formación interna, en donde se entra a valorar su conducencia y pertinencia. La conducencia, hace referencia a que la prueba sea de aquellos medios permitidos por el legislador para probar un hecho. Por su parte, la pertinencia, tiene que ver con que dicha prueba no solo sea permitida por la Ley, como ya se anotó, si no que la misma tenga una relación directa con lo que es objeto de debate. Lo anterior significa, que para efectos de determinar la pertinencia, el Juez debe estudiar si verdaderamente existe una relación directa entre la prueba y el hecho objeto de debate, para luego de ello rechazar aquellos medios probatorios que no resultan idóneos frente al problema jurídico a resolver (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia con radicado 1732-10, 2011).

La misma Corporación, en providencia del 30 de agosto de 2001, expuso de manera sintética la definición de los requisitos de la prueba. Señala que la conducencia se refiere a que el medio probatorio sea apto para demostrar el hecho alegado. Por su parte, la pertinencia, a que la prueba tenga relación con los hechos objeto del proceso (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto con radicado 0114-01, 2001). Finalmente, la utilidad, a que el elemento probatorio alegado contribuya de manera efectiva a formar la convicción del juez sobre los supuestos fácticos en discusión.

Así las cosas, la valoración de la prueba debe contar con características específicas y atender, de manera cuidadosa, si lo solicitado reúne los requisitos de

conducencia, pertinencia y utilidad. En ese sentido, la ausencia de cualquiera de ellos impide su decreto (Parra, 2009, p. 155). Por lo tanto, en todo proceso judicial, incluido el que ocupa este artículo, el componente probatorio resulta fundamental, pues es a partir de la prueba y de la valoración que de ella realice el funcionario judicial que se arriba a la verdad procesal y, con ello, a decisiones justas (Taruffo, 2012, p. 23).

Frente a la discrecionalidad administrativa y a los procesos judiciales en los cuales se demandan los actos de retiro de los funcionarios, es claro que corresponde al operador judicial evaluar si la decisión adoptada estuvo o no fundada en criterios de razonabilidad y proporcionalidad (Ramírez, 2012, p. 39), o si, por el contrario, la autoridad administrativa incurrió en desviación de poder o falsa motivación al emitir la decisión.

En relación con la carga de la prueba dentro del proceso contencioso administrativo y, específicamente, en el control judicial de los actos discrecionales de retiro de funcionarios, se advierte que, particularmente, durante la vigencia del antiguo Código Contencioso Administrativo, es decir, el Decreto 01 de 1984, el juez adoptaba una posición mucho más marginal: no se adentraba en las razones de fondo de la decisión administrativa, sino que se limitaba a verificar el cumplimiento del procedimiento formal para la expedición del acto. Ello obedecía a que el acto administrativo gozaba de presunción de legalidad y, como se expuso en el capítulo anterior, la potestad discrecional se entendía como un poder casi absoluto, frente al cual la intervención del juez era mínima, según la doctrina especializada mencionada.

En consecuencia, si el funcionario retirado consideraba que la decisión estaba revestida de desproporción o ilegalidad, recaía sobre él la carga de demostrar la desviación de poder. Esto resultaba especialmente problemático, dado que la Administración no estaba obligada a motivar el acto discrecional, lo que implicaba que el administrado no contara con los motivos reales de la decisión para controvertirla eficazmente.

Posteriormente, en Constitución Política de 1991 se impuso a todas las actuaciones administrativas la observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, con lo cual quedó claro que la facultad discrecional no se encuentra excluida del control judicial (Beltrán de Felipe, 1995, p. 27). En esa medida, el retiro del servicio de un funcionario no puede fundarse en decisiones arbitrarias, sino que debe derivar de un ejercicio legítimo de la competencia y orientado al interés general.

Más adelante, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), el juez adquirió herramientas para ejercer un control más riguroso sobre los actos administrativos discrecionales. En este nuevo marco, la prueba adquirió un rol determinante, al reconocerse expresamente la facultad del operador judicial para decretar pruebas de oficio, garantizando así una mayor aproximación a la verdad material y permitiendo un examen más completo sobre la legalidad y motivación del acto administrativo de retiro.

3.2. Estándares probatorios en materia de lo Contencioso Administrativo.

Los estándares probatorios permiten al juez contencioso alcanzar el grado de certeza suficiente para considerar desvirtuada la presunción de legalidad del acto administrativo sometido a su examen (Ramírez, 2012). En efecto, estos estándares orientan la valoración de los elementos probatorios y proporcionan la convicción necesaria para declarar la nulidad del acto discrecional acusado. Así, constituyen no solo una herramienta esencial dentro del trámite procesal, sino también un mecanismo de protección de las garantías que amparan a las partes intervinientes, en especial el derecho al debido proceso, la defensa y la seguridad jurídica.

Los estándares de prueba en el ordenamiento jurídico colombiano, particularmente en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se diversifican según los escenarios procesales y la intensidad del control que ejerce

el juez. De esta manera, la doctrina y la jurisprudencia han identificado estándares máximos o definitivos, así como estándares intermedios y mínimos, cuya aplicación depende del tipo de acto sometido a escrutinio.

En el caso específico de los actos discrecionales de retiro del servicio en la Policía Nacional de Colombia, resulta necesario efectuar una precisión fundamental. Cuando la administración decide hacer uso de la facultad discrecional para disponer el retiro de un miembro de la fuerza pública, dicha determinación no puede sustentarse en consideraciones meramente abstractas o genéricas, sino que debe apoyarse en razones objetivas, verificables y coherentes que permitan justificar de manera razonada su proceder.

En este sentido, la discrecionalidad no exonera a la autoridad administrativa del deber de motivación ni la habilita para adoptar decisiones arbitrarias o caprichosas. Por el contrario, la decisión de retiro debe revelar las verdaderas razones del servicio que la fundamentan, de modo que sea posible someterla a un control judicial efectivo. En consecuencia, si el funcionario retirado considera que el acto administrativo adolece de arbitrariedad, falsa motivación o desviación de poder, se encuentra legitimado para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solicitar el respectivo control judicial y la verificación de la legalidad material de la decisión adoptada.

En el evento en que el juez de lo contencioso administrativo concluya que el acto discrecional de retiro resulta arbitrario, su decisión jurisdiccional debe encontrarse debidamente respaldada en un acervo probatorio suficiente, idóneo y coherente, que permita dotar de legitimidad a la providencia judicial. En efecto, no basta con la mera afirmación de la ilegalidad del acto, sino que es indispensable que el operador judicial evidencie, a partir del análisis integral de las pruebas recaudadas, que durante el trámite procesal se alcanzó el estándar cognoscitivo exigido por el ordenamiento jurídico para este tipo de controversias.

En esta materia, han predominado estándares como: (i) la motivación mínima verificable, (ii) juicio reforzado de proporcionalidad, y la denominada, (iii) preponderancia de la prueba. Cada uno de estos criterios opera como una guía hermenéutica que orienta al juez en la valoración del material probatorio recaudado, permitiéndole establecer si la decisión administrativa respetó los límites constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y ausencia de desviación de poder (Dworkin, 1995, p. 85), así como concretar los derechos fundamentales de las partes.

Frente a (i) la motivación mínima verificable hace referencia al nivel básico de fundamentación que debe contener un acto administrativo para permitir el control de su legalidad. Según lo ha señalado la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, este estándar implica que la administración tiene la obligación de exponer de manera comprensible las razones de hecho y de derecho que condujeron a adoptar la decisión, aun cuando la facultad ejercida sea discrecional (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia con radicado 0685-10, 2010).

Por su parte, (ii) el juicio razonado de proporcionalidad constituye una forma de aplicación del principio del libre convencimiento del juez. La decisión judicial debe construirse a partir de la selección racional de las hipótesis posibles, guiada por una valoración lógica y fundada del acervo probatorio (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia con radicado 16192, 2009). En este sentido, el juicio razonado de proporcionalidad exige al operador judicial verificar si la medida adoptada por la administración es adecuada, necesaria y proporcional, a partir de la interpretación de las pruebas.

Finalmente, (iii) estándar de preponderancia de la prueba, también denominado probabilidad preponderante, se advierte que, como lo ha señalado el Consejo de Estado, “es la teoría que le permite al juez fundar su decisión en hechos que, aun sin estar establecidos de manera exacta o matemática, a la luz de la razón, resultan los más probables” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

Administrativo, Sección Tercera, Sentencia con radicado 16192, 2009). Este estándar, de carácter riguroso, resulta adecuado para el control de actos administrativos discrecionales, pues si bien no puede establecerse con precisión los móviles que soportan este tipo de actos se parte de una demostración objetiva de que la decisión administrativa fue razonable y no arbitraria.

En el año 2022, el Consejo de Estado profirió una sentencia de unificación mediante la cual, aunque reiteró la exigencia previamente reconocida de contar con un mínimo de motivación en los actos de retiro discrecional, elevó notablemente el rigor del control judicial. A partir de esta providencia, no solo se requiere que la administración exponga las razones de su decisión, sino que el juez debe verificar de manera estricta la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida adoptada.

3.3. Estándar probatorio en la Sentencia de unificación CE-SUJ-SII-26-2022 del Consejo de Estado.

La Sentencia de Unificación del Consejo de Estado marcó un hito en el análisis probatorio relacionado con los actos administrativos discrecionales que son llevados ante el control judicial, al adoptar una postura contraria a la que durante años había sostenido esa jurisdicción. La Alta Corporación Contencioso Administrativa indicó que el análisis judicial de los actos de retiro exige verificar si tales razones cuentan realmente con sustento objetivo y se ajustan a los principios de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad.

En consecuencia, el operador judicial debe examinar los antecedentes del ex uniformado, su hoja de vida, los informes de desempeño y demás elementos relevantes, con el fin de establecer si las razones alegadas por la administración son coherentes con la trayectoria profesional del funcionario o, por el contrario, resultan contradictorias (Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-SII-26, 2022). Esta labor de contraste permite desvirtuar la presunción de legalidad del acto cuando se advierte falta de motivación

o desviación de poder, configurándose así la invalidez de la decisión discrecional de retiro.

En dicha providencia, el Consejo de Estado orientó su análisis a la aplicación del juicio razonable de proporcionalidad, lo que le permitió alcanzar una convicción fundada en la coherencia y consistencia de los elementos objetivos que reposan en el expediente. En cuanto a la carga probatoria, si bien inicialmente recae en el demandante, la Corporación precisó que la administración también tiene un deber activo de colaboración (Consejo de Estado, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-SII-26, 2022).

En virtud de este principio, debe aportar los documentos y antecedentes que sirvieron de soporte a la decisión discrecional. Esta exigencia fortalece el control judicial sobre los actos administrativos, pues permite verificar su conformidad con los principios constitucionales sin desnaturalizar la facultad discrecional. Por el contrario, asegura que su ejercicio no derive en decisiones irracionales, arbitrarias o carentes de sustento verificable.

A partir de dicha providencia, se evidencia que el estándar probatorio aplicado es el juicio razonado de proporcionalidad, lo cual fortalece de manera significativa las garantías del administrado, en particular sus derechos de defensa y contradicción. Este juicio se ubica en un punto intermedio entre los dos estándares previamente mencionados: por un lado, el de la motivación mínima, asociado históricamente a la amplia presunción de legalidad del acto discrecional; y por el otro, el estándar de certeza plena o preponderancia de la prueba, que exige un grado mucho mayor de demostración.

En ese contexto, el juez debe arribar a una convicción razonada, fundada en un análisis cuidadoso, proporcional y coherente del material probatorio disponible, de manera que la decisión judicial refleje no solo la sujeción al ordenamiento jurídico, sino también el respeto por los principios que rigen el Estado Constitucional de Derecho. De esta forma, la jurisprudencia del Consejo de Estado indica la

necesidad de la motivación en los actos discrecionales de la administración pública, so pena de ser considerados como arbitrarios.

Conclusiones

La administración pública cuenta con la potestad de emitir actos discrecionales, lo que le permite adoptar determinadas decisiones dentro de un margen legítimo de libertad. Sin embargo, esta facultad no puede confundirse con arbitrariedad, pues toda actuación administrativa, incluyendo la discrecional, debe estar razonablemente fundada y orientada por los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad. Un ejemplo significativo de esta potestad se encuentra en el Decreto 2010 de 1992 y la Ley 857 de 2003, que regulan el retiro de los miembros de la Policía Nacional.

Durante años, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la del Consejo de Estado mostraron criterios disímiles respecto del deber de motivación en los actos dictados en ejercicio de facultades discrecionales. Mientras la Corte Constitucional sostenía la necesidad de motivación suficiente, el Consejo de Estado tendía a considerar lo contrario. No obstante, la Sentencia de Unificación CE-SUJ-SII-26-2022 marcó un cambio trascendental en la materia, al exigir un estándar más riguroso en la motivación y en el control judicial de estos actos, redefiniendo así el alcance de la discrecionalidad administrativa en el retiro del personal uniformado.

Al respecto, es preciso señalar que, en aras de garantizar de manera efectiva los derechos tanto de la administración como de los exfuncionarios, resulta más adecuado aplicar un estándar de proporcionalidad reforzada en la valoración probatoria. Este nivel de exigencia permite al juez contar con un marco analítico más robusto y transparente, que facilita el esclarecimiento de los hechos que dieron origen a la demanda. En efecto, solo a partir de una valoración probatoria rigurosa y racionalmente fundada es posible determinar con mayor precisión si el acto administrativo cuestionado se encuentra viciado por desviación de poder o falsa motivación.

Este tipo de valoración y exigencia permite esclarecer las razones que motivaron el retiro del servicio y verificar si la entidad actuó conforme a derecho. En este orden de ideas, se evita la existencia de información oculta para el operador judicial, quien puede acceder a la totalidad del expediente administrativo, incluyendo los conceptos de las juntas asesoras, lo cual refuerza las garantías dentro del proceso. No basta con que la administración exponga una motivación formal del acto; es indispensable que los argumentos ofrecidos mantengan una estricta coherencia con el desempeño del administrado y con su hoja de vida.

Solo bajo este contraste es posible determinar si el retiro obedece a verdaderas razones del servicio o si, por el contrario, responde a decisiones arbitrarias o caprichosas. Se considera que, para alcanzar un equilibrio adecuado entre la discrecionalidad administrativa y las garantías del uniformado, no basta con exigir la motivación como requisito de legitimidad del acto de retiro; también debe operarse un desplazamiento de la carga probatoria hacia la administración.

En efecto, si el estándar probatorio aplicable es el juicio razonado de proporcionalidad, corresponde que la institución aporte, desde el inicio del proceso, los elementos probatorios que permitan demostrar la objetividad y la licitud de su decisión. Ello se justifica porque la entidad se halla en mejores condiciones materiales y de acceso a la información para acreditar las razones del servicio invocadas. Así, se evita que la presunción de legalidad se convierta en una barrera infranqueable para el control judicial y, simultáneamente, garantiza una protección efectiva del derecho de defensa del administrado.

Lo anterior permite que el acto administrativo discrecional deje de funcionar, en ocasiones, como un instrumento para encubrir decisiones arbitrarias o influenciadas por intereses políticos. Por el contrario, debe transformarse en una decisión razonada, verificable y plenamente sometida al control judicial, de manera que pueda constatar su correspondencia con la realidad fáctica y jurídica del caso. En consecuencia, debe existir un equilibrio entre las potestades institucionales para disponer el retiro del servicio y las garantías del administrado.

La decisión discrecional, sin desconocer la autonomía funcional de la entidad, debe ser coherente, proporcional y fundada en verdaderas razones del servicio, orientadas a la protección del interés general y no a consideraciones subjetivas o arbitrarias. Con lo anterior, puede implementarse una vía para llevar la aplicación de la discrecionalidad a una esfera de responsabilidad y compromiso, entendido esto como la exigencia de que la institución sea plenamente consciente del alcance y de las consecuencias de sus decisiones. Especialmente cuando se trata de actos administrativos de retiro, dada su incidencia directa en la vida y trayectoria profesional de los funcionarios.

La discrecionalidad en dicho ámbito de responsabilidad implica que la facultad discrecional sea ejercida dentro de los límites de la razón, con respeto por la dignidad del uniformado y orientada al cumplimiento del fin legítimo de fortalecer la institución. De este modo, el acto de retiro deja de concebirse como una manifestación exclusiva de poder y pasa a configurarse como una decisión orientada realmente a la protección del servicio público policial, adoptada con equilibrio, objetividad y transparencia. Bajo estas pautas, es posible la coexistencia armónica entre los derechos de los uniformados y los principios del Estado Constitucional de Derecho que enmarcan el ejercicio de la potestad discrecional, garantizando que dicha facultad no se desborde ni desconozca las garantías fundamentales.

Referencias bibliográficas

Baca, V. (2025). La discrecionalidad administrativa en la elaboración de las bases (o pliegos) de la contratación y su relación con los principios de competencia y concurrencia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 34, 75-118. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10288694>

Beltrán de Felipe, M. (1995). *Discrecionalidad administrativa y Constitución*. Madrid, España: Tecnos.

Cassagne, J. (2009). La discrecionalidad administrativa. *Foro Jurídico*, (09), 82–91.
Recuperado de:
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18518>

Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 2003). Por medio de la cual se dictan nuevas normas para regular el retiro del personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional y se modifica en lo pertinente a este asunto, el Decreto-ley 1791 de 2000 y se dictan otras disposiciones. [Ley 857 de 2003]. DO: 45.412.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (02 de septiembre de 2004). Sentencia con radicado 08001-23-31-000-1997-12984-01(4129-03). [CP. Alejandro Ordóñez Maldonado].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (05 de julio de 2010). Sentencia con radicado 11001-03-25-000-2010-00064-00 (0685). [CP. Gabriel Valbuena Hernández].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (25 de noviembre de 2010). Sentencia con radicación 25000-23-25-000-2003-06792-01(0938-10). [CP. Víctor Hernando Alvarado Ardila].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (17 de enero de 2011). Sentencia con radicado 25000-23-25-000-2007-01109-02(1732-10). [CP. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. (07 de abril de 2022). Sentencia SUJ-SII-26. [CP. Carmelo Perdomo Cuéter].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (30 de agosto de 2001). Auto con radicado 25000-23-26-000-2000-0114-01.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. (22 de abril de 2009). Sentencia con radicado 85001-23-31-000-1995-00099-01(16192). [CP. Myriam Guerrero de Escobar].

Constitución Política de Colombia. (1991). Editorial Legis.

Corte Constitucional. Sala Plena. (02 de febrero de 1995). Sentencia C-031 de 1995. [MP. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. Sala Plena. (16 de noviembre de 1995). Sentencia C-525 de 1995. [MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. (24 de septiembre de 2004). Sentencia T-928 de 2004. [MP. Dr. Jaime Araújo Rentería].

Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. (01 de febrero de 2007). Sentencia T-064 de 2007. [MP. Dr. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión. (28 de febrero de 2008). Sentencia T-199 de 2008. [MP. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra].

Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. (20 de abril de 2009). Sentencia T-279 de 2009. [MP. Dr. Nilson Pinilla Pinilla].

Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. (19 de noviembre de 2009). Sentencia T-824 de 2009. [MP. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional. Sala Plena. (16 de abril de 2015). Sentencia SU-172 de 2015. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. Sala Octava de Revisión. (12 de agosto de 2016). Sentencia T-437 de 2016. [MP. Alberto Rojas Ríos].

Dworkin, R. (1995). *Los derechos en serio*. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.

Estrada, S. (2010). La ponderación o la débil frontera entre la arbitrariedad y el uso legítimo de la discrecionalidad. *Vniversitas*, 121, 77-112. Recuperado de: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14415/11610>

Fernández, T. (1994). *De la arbitrariedad de la Administración*. Madrid, España: Civitas.

- García de Enterría, E. (1983). *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo* (3 ed.). Madrid, España: Civitas.
- Gómez, F. (2016). *Constitución Política de Colombia Anotada* (34 ed.). Bogotá, Colombia: Editorial Leyer.
- Medina, C. (2010). *Fundamentos del Derecho probatorio constitucional*. Medellín, Colombia: Universidad de Medellín.
- Parra, J. (2009). *La prueba en el proceso judicial*. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Parra, J. (2010). *Manual de derecho probatorio*. Bogotá, Colombia: Librería Ediciones del Profesional Ltda.
- Pérez, J. (2004). *Derecho Constitucional colombiano*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Pereznieto, L. (2019). La dogmática jurídica, con especial referencia al derecho internacional privado. *Revista de Derecho Privado*, 6(16), 131-167. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487902e.2019.15.15211>
- Ramírez, L. (2012). *Facultad discrecional de retiro en la Policía Nacional. Claros y oscuros en su funcionamiento. Una perspectiva desde lo Contencioso Administrativo y lo constitucional colombiano* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de: <https://bffrepositorio.unal.edu.co/server/api/core/bitstreams/4edc27ba-aa04-493e-bd91-03c71a878d8d/content>
- Rubio, M. (2006). *El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pucp.
- Santofimio, J. (2008). Fundamentos Constitucionales del Derecho Administrativo colombiano. *A & C R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, 8(31), 208-253. Recuperado de: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/342/113>

- Silva, E. (1989). *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Soto, K. (2000). *Prólogo del libro. Discrecionalidad administrativa. Un estudio de la jurisprudencia chilena*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Jurídica Cono Sur Ltda.
- Taruffo, M. (2012). *Teoría de la Prueba* (1a. ed.). Santiago de Chile, Chile: ARA Editores.
- Vergara, L. (2018). La discrecionalidad administrativa y los derechos de carrera del personal activo de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares. *Vis Uris*, 5(10), 115-149. Recuperado de: <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1166/1185>
- Villegas, J. (2012). *Insubsistencia Laboral, Reglada, Discrecional y Arbitraria*. Bogotá, Colombia: Editorial Ibáñez.