



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., seis (6) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Demandante: **María del Pilar Hurtado Afanador**
Demandado: Nación, Procuraduría General de la Nación
Temas: Sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad por 18 años
Actuación: Sentencia (única instancia)

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

I. ANTECEDENTES

1.1 La acción (ff. 6 a 45, c. ppal.). La señora María del Pilar Hurtado Afanador, por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), demanda a la Nación, Procuraduría General de la Nación, para que se acojan las pretensiones que en apartado siguiente se precisan.

1.2 Pretensiones. Se declaren nulos los actos administrativos de 1° de octubre de 2010, mediante el cual el procurador general de la nación sancionó a la demandante con destitución e inhabilidad general para el ejercicio de funciones públicas por dieciocho (18) años, y de 19 de noviembre siguiente¹, con el que el mismo funcionario no repuso tal decisión.

A título de restablecimiento del derecho, solicita se condene a la demandada a que le pague indemnización por los perjuicios materiales, morales y a la vida de relación, causados por la sanción impuesta.

1.3 Hechos. Se afirma en la demanda que, a través de acto de 19 de febrero de 2010, dentro de la actuación disciplinaria UIS2009-57515UICD2010-4-105231, el señor procurador general de la nación formuló a la señora Hurtado Afanador, entre otras², la siguiente acusación:

¹Notificada por edicto desfijado el 7 de diciembre de 2011 (ff. 8 y 72).

² Se hace referencia solo al primer cargo por el que resultó sancionada, en razón a que del segundo fue exonerada de responsabilidad disciplinaria en la decisión de 19 de noviembre de 2010, así: «CUARTO: Absolver a la



Primer cargo.

MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR, en su condición de directora del Departamento Administrativo de Seguridad DAS entre el 30 de agosto de 2007 hasta el 22 de octubre de 2008, pudo haber incurrido en falta disciplinaria, porque presuntamente, ordenó a funcionarios del DAS, realizar labores de seguimiento a algunos ciudadanos de relevancia nacional, abusando de su cargo, con clara extralimitación de las funciones legales asignadas al Departamento Administrativo de Seguridad, violando con ello el derecho a la intimidad [sic para toda la cita] (f. 8).

Efectúa un relato de la actuación disciplinaria hasta la expedición de los actos acusados, que acusa de haber desconocido de los derechos de audiencia y defensa.

1.3.1 Síntesis de las circunstancias que generaron la investigación disciplinaria y la sanción. El señor procurador general de la nación, en 2010, sancionó a la demandante (en única instancia) con destitución e inhabilidad general para el ejercicio de funciones públicas por 18 años, como directora general del entonces Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)³.

Lo anterior, en razón a que la halló disciplinariamente responsable de ordenar y dirigir seguimientos ilegales a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia Sigifredo de Jesús Espinosa Pérez, Gustavo José Gnecco Mendoza, Isaura Vargas Díaz, Camilo Tarquino Gallego, Jorge Luis Quintero Milanés, Alfredo Gómez Quintero, César Julio Valencia Copete, Javier de Jesús Zapata Ortiz, Yesid Ramírez Bastidas, Carlos Isaac Nader y Mauro Solarte Portilla, lo mismo que a la entonces senadora de la República Piedad Córdoba, al abogado Ramiro Bejarano Guzmán y al ciudadano Ascencio Reyes y su familia, entre el 30 de agosto de 2007 y el 22 de octubre de 2008.

Le impuso la sanción a título de dolo, puesto que concluyó que *«En estas condiciones, la calificación de la gravedad de la falta reprochada a la doctora MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANDOR en el pliego de cargos se mantiene y se califica definitivamente como GRAVÍSIMA, por la grave acción en que incurrió, al no cumplir en forma adecuada las funciones, deberes y obligaciones que le habían sido diferidas, lo que dio lugar a que funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, realizaran labores de seguimiento sin orden judicial, a algunos ciudadanos violando con ello el*

doctora **MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR** de la imputación disciplinaria elevada en el cargo segundo formulado, de acuerdo con lo analizado en la parte motiva de esta providencia» (f. 11043, c. anexo)

³ Entidad suprimida por Decreto 4057 de 2011 (artículo 1°).



derecho a la intimidad de los mismos, como quedó demostrado, falta prevista en la ley como GRAVÍSIMA, por estar subsumida la conducta en los numerales 1º, 16 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, como se señaló en el respectivo pliego de cargos» [sic para toda la cita] (f. 10.839 del c. administrativo).

1.4 Disposiciones presuntamente violadas y su concepto. Considera la actora que los actos acusados son violatorios de los artículos 26 y 29 de la Constitución Política; 239 del Código de Procedimiento Penal; 35 (numerales 1, 16, 47, 49 y 60), 94, 128, 129, 130, 138, 140, 141, 142 y 163 de la Ley 734 de 2002; 168 del CCA; 4, 135, 138, 174, 251 y 254 del Código de Procedimiento Civil.

En procura de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara los actos acusados, además de lo que afirma en los hechos de la demanda, formula contra ellos los siguientes cargos:

1. *Desconocimiento de los derechos de audiencia y defensa.* Lo sustenta en lo siguiente:

1.1 *La sanción se le impuso por conductas no descritas en el pliego de cargos.* Arguye que en estos la Procuraduría solo se refirió a los hechos de «1) Ordenar a JORGE LAGOS LEON que pidiera información a la UIAF, sobre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; 2) Ordenar a LUZ MARINA RODRÍGUEZ obtener información sobre los mismos magistrados» (f. 12); que, no obstante, también la sancionó por seguimientos ilegales a la senadora Piedad Córdoba, infiltración a la Corte Suprema de Justicia y haber ordenado investigar bienes del abogado Ramiro Bejarano Guzmán y del magistrado César Julio Valencia Copete en las notarías de Bogotá, conductas que no fueron descritas en el pliego de acusaciones, lo que, a su juicio, vulneró el derecho de defensa y el debido proceso, puesto que la descripción de las conductas debe ser específica, de modo que permita al investigado comprender en detalle «cuáles son los elementos fácticos de su comportamiento que se consideran probados» (f. 14), con la finalidad de defenderse de una imputación concreta y no abstracta; la primera representa una garantía de defensa, la segunda una trampa para esta, dice.

Aduce que, si a la accionante se le imputó ordenar seguimientos ilegales a personajes de la vida nacional y, acto seguido, solo se le indicó el caso de obtener información personal de los magistrados en la Unidad de Información



y Análisis Financiero (UIAF), se entendía que era el único cargo frente al cual podía materializar su defensa.

Agrega que la imputación inicial se refirió a «órdenes» para realizar seguimientos ilegales, mientras que en la sanción se adicionó que los «dirigió» y «se enteró» de ellos.

1.2 *La Procuraduría General de la Nación se fundamentó en pruebas no sometidas a contradicción.* Afirma que las versiones testimoniales de los señores Martha Leal, Germán Ospina, Alba Luz Flórez Gelves, Nancy Romero y Jorge Lagos fueron trasladadas al procedimiento disciplinario después de formulado el pliego de cargos, «pero no tuvieron la oportunidad de ser controvertidas por ninguno de los implicados», lo que indica que se trataría de pruebas sumarias, que, por falta de contradicción, no debieron ser consideradas fundamento de la sanción, en particular, el testimonio trasladado del señor Jorge Lagos, dado que estuvo motivado por la obtención de beneficios por colaboración con la Fiscalía General de la Nación, lo que le resta credibilidad.

1.3 *Violación del artículo 29 de la Constitución Política, por aplicación del principio de «in dubio versus reo».* Lo sustenta en que la entidad invirtió la carga de la prueba de presunción de inocencia. Que como no probó cuál fue la razón del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) para desarrollar ciertas labores de inteligencia, entonces asume que la motivación personal de la actora estuvo por fuera de la misión institucional para desprestigiar los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de modo que la autoridad disciplinaria termina por presumir la ilegalidad de la conducta de la señora Hurtado Afanador.

1.4 *Falsa motivación.* Arguye que la demandada apreció en forma tendenciosa varias pruebas y omitió la valoración de otras (no las precisa). Añade que las consecuencias inferidas no se desprendieron de «un estudio serio e imparcial del material probatorio recaudado [...] los hechos en que se fundamenta la aplicación de la sanción no ocurrieron» (f. 20). Que en la sanción debió examinar, con seriedad, si la accionante actuó por fuera de las finalidades de la función de inteligencia de Estado y si en realidad ordenó efectuar seguimientos ilegales a personajes de la vida nacional.

1.5 *Desviación de poder.* Asegura que la demandada no explicó en qué consistió el complot contra la Corte Suprema de Justicia y de los demás personajes de la vida nacional para desprestigiarlos, ni las pruebas en que se basó.



Acota que obtener información de personalidades de relevancia nacional no se opone a actividades de seguridad del Estado; por consiguiente, no le resulta aplicable la autorización judicial prevista en el artículo 239 del Código de Procedimiento Penal (CPP), por ser de naturaleza preventiva. El DAS sí podía efectuar seguimientos sin orden judicial dentro de su misión institucional, regulada en ese entonces por el Decreto 643 de 2004.

Que resulta ser una falacia que un organismo de inteligencia, en desarrollo de su misión institucional y por medios legales, no pueda obtener información de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia porque ellos gozan de fuero constitucional, puesto que dicho privilegio solo se refiere a los casos de investigación y juzgamiento en materia penal y disciplinaria. Es permitido recaudar información de todos los funcionarios del Estado, no como pruebas contra los magistrados, sino para tomar decisiones de gobierno.

Así, «las verificaciones sobre el señor Reyes se enmarcaron dentro de una justificada actividad de inteligencia, para determinar la potencialidad de un riesgo y que el medio utilizado de pedir esa información a la UIAF es perfectamente legal» (f. 23).

Añade que la entidad no sustentó sus afirmaciones sobre desviación de poder y complot por parte de la accionante.

Con fundamento en fragmentos de testimonios, afirma que existe plena prueba de que la demandante no ordenó pedir información de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia a la UIAF y que ella no es técnica en inteligencia, como sí lo era el capitán Lagos. Añade que *«resulta muy claro que la instrucción fue “Busque información personal o privada sobre los magistrados de la Corte” Y que fue el propio capitán LAGOS quien tomó la iniciativa de hacerlo, dentro del principio de autonomía funcional» (f. 23).*

Que no existe certeza sobre la autoría de los documentos que reposan en el disco duro que manejaba la funcionaria Martha Leal, y si la hubiera, no constituye plena prueba de la veracidad de su contenido.

Respecto de los seguimientos efectuados a la senadora Piedad Córdoba, acota que es legítimo el recaudo de información por medios legales sobre actores políticos de la oposición, más aún si se refieren a personajes de la vida nacional que se han declarado en connivencia con el gobierno del expresidente Hugo



Chávez, como ella, a quien la Procuraduría le formuló pliegos por traición a la patria.

Que tampoco se demostró que el DAS hubiera desplegado actividad alguna para averiguar en las notarías acerca de los bienes del magistrado César Julio Valencia Copete, ni que la señora Hurtado Afanador ordenara a la dirección general operativa investigar a magistrados de la Corte Suprema de Justicia; la Procuraduría no muestra ninguna evidencia.

1.5 Contestación de la demanda (ff. 66 a 95, c. principal). El apoderado de la Procuraduría General de la Nación solicita se nieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto los actos administrativos acusados se expidieron con observancia plena de las garantías del debido proceso, audiencia, defensa y contradicción de la investigada.

Respecto de los hechos de la demanda, manifestó que se deben probar. Acota que los fundamentos de ella constituyen apreciaciones estrictamente subjetivas, que no afectan la legalidad de las decisiones cuestionadas.

Que se respetó la congruencia entre el pliego de cargos y la sanción. El primero no quedó limitado al presunto seguimiento ilegal ordenado contra determinados personajes de la vida nacional, lo que permitía incluir los demás que hubieran sido objeto de la misma irregularidad, como en el caso de la exsenadora Piedad Córdoba, puesto que la actividad probatoria en el procedimiento disciplinario no se agota con el aludido pliego de acusaciones. De conformidad con el artículo 169 de la Ley 734 de 2002, después de los descargos, el funcionario investigador ordenará la práctica de las pruebas solicitadas y, de oficio, las que estime necesarias, que perfectamente puede controvertir el afectado.

Por otra parte, la tipicidad del derecho disciplinario, fundada en tipos abiertos, no implica la misma rigidez de los verbos rectores de la conducta que exige el derecho penal.

Acerca de las pruebas trasladadas y su contradicción, estima que incurre en error la demandante, al querer aplicar al caso el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, puesto que desconoce los artículos 135 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), según el cual *«Las pruebas practicadas válidamente en una actuación judicial o administrativa, dentro o fuera del país y los medios materiales de prueba, podrán trasladarse a la actuación disciplinaria mediante copias autorizadas por el respectivo funcionario y serán*



apreciadas conforme a las reglas previstas en este código»; y 138, que dice: «Los sujetos procesales podrán controvertir las pruebas a partir del momento en que tengan acceso a la actuación disciplinaria».

El traslado de las pruebas que aduce el apoderado de la accionante se realizó dentro del término probatorio señalado en el artículo 168 de la codificación disciplinaria.

Concluye que las acusaciones de la demanda carecen de sustento válido y demostración.

Afirma, aunque no expresamente como excepción, que **operó la caducidad de la acción**, habida cuenta de que el acto sancionatorio que resolvió el recurso de reposición se notificó por edicto desfijado el 7 de diciembre de 2010; por consiguiente, la demanda debió presentarse, a más tardar, el 31 de mayo de 2011 y lo realizó el 7 de junio siguiente, es decir, después de vencido el término legal de los cuatro meses establecido en la ley para ello.

1.6 Período probatorio. Mediante proveído de 14 de febrero de 2012 (ff. 97 a 99, c. principal), se abrió el proceso a pruebas, se tuvieron en cuenta los documentos allegados por las partes con la demanda y su contestación; de igual modo, se decretaron las solicitadas por la actora (ff. 124 a 126 y 206 y 207). Las testimoniales no se practicaron por razones atribuibles a la parte accionante, que las pidió (f. 190). La entidad no deprecó pruebas adicionales, pero aportó, en préstamo, el expediente administrativo que contiene la actuación disciplinaria (ff. 202 y 286).

1.7 Alegatos de conclusión. Con auto de 25 de septiembre de 2019 (f. 212 y 253), se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y recibir concepto del Ministerio Público⁴.

1.7.1 Parte demandada. La Procuraduría General de la Nación, por conducto de apoderado, solicita en sus alegatos de conclusión que se nieguen las pretensiones de la demanda, por cuanto los actos acusados se expidieron con sujeción al orden jurídico vigente y con plena observancia de las garantías de la actora.

⁴ Contra esta providencia el apoderado de la demandante interpuso recurso de reposición, que fue negado con auto de 4 de marzo de 2020 (f 253); en el interregno la entidad presentó alegatos de conclusión (ff 231 a 239) y el Ministerio Público emitió concepto (ff. 241 a 250), que se consideran oportunos.



Insiste en que operó la caducidad, por los motivos que expuso en la contestación de la demanda; reitera los demás argumentos de defensa planteados en el mismo escrito.

1.7.2 Parte demandante (ff. 271 a 276). Por conducto de apoderado, insistió en los planteamientos que formuló en la demanda.

Dice que el pliego de cargos fue abstracto, dado que no permitió contextualizar, ni caracterizar las conductas en los términos del artículo 163 de la Ley 734 de 2002, por cuanto la descripción es precaria, no precisa cuáles fueron los seguimientos que violaron el derecho a la intimidad, los actos de obtención de información privada, ni las circunstancias en que la señora María del Pilar Hurtado Afanador habría dado la orden de que se realizaran. Que, no obstante, fue sancionada por seguimientos ilegales a la senadora Piedad Córdoba, infiltrar la Corte Suprema de Justicia, realizar averiguaciones sobre los magistrados de esa Corporación en la UIAF y del magistrado César Julio Valencia Copete y del señor Ramiro Bejarano Guzmán en notarías.

Que el pliego de cargos se hincó en una supuesta desviación de poder, intentar desprestigiar a personajes de la vida nacional, hasta ese momento referido solo a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la imputación no pondera la conducta por ser objetivamente contraria a la ley, sino por la intención dañina.

Afirma que se despreció el testimonio de Fernando Tabares, quien explicó, con claridad, los motivos de Estado de los seguimientos y cómo llegaron indirectamente a la información de que la señora Piedad Córdoba había recibido financiación del expresidente Hugo Chávez a través de la empresa venezolana Monómeros.

Agrega que los testimonios de los señores Martha Leal, German Albeiro Ospina Arango y Alba Luz Flórez, «*tienen bajo índice de credibilidad*» (f. 275), porque fueron rendidos ante la Fiscalía General de la Nación a condición de obtener beneficios jurídicos personales.

Respecto de las verificaciones en notarías, arguye que la señora Martha Leal dijo que se trataba de averiguar en cuáles de ellas se encontraban registradas las firmas, y nada de eso se tradujo en intención de desprestigio.

En cuanto al «*caso escalera*», acota:



(a) Es cierto que la labor de inteligencia supuso reclutar fuentes al interior de la Corte, lo cual es usual para obtener información que permita desvelar intenciones de infiltración o de penetración de actores ilegales, pero no iba dirigida contra los magistrados; de hecho, debe ser motivo de preocupación razonable que este sospechoso personaje hubiera asumido ingentes y generosos gastos destinados a lisonjear a los magistrados de la Corte, sin motivo plausible y ninguna proporción. (b) En este sentido la Corte era - en el argot universal de la inteligencia- un blanco, lo que no debe ser interpretado en el sentido militar sino como objeto de protección. (c) La información que se colecta -en la integralidad de la visión que se busca- involucra a todos los actores dentro de la institución, incluyendo a los propios magistrados, mientras sea considerada relevante para la finalidad de inteligencia preventiva; (d) La motivación estuvo generada por las actuaciones sospechosas de ASCENCIO REYES, ya explicadas para el Caso Paseo; (e) No hay prueba fidedigna que comprometa a MARIA DEL PILAR HURTADO: Flórez Gelves, dice que William Romero le había contado que María del Pilar “se sentía muy feliz” con los resultados; Martha Leal cuenta que la escuchó a ella preguntando por una fuente en la Corte, hecho que, de ser cierto, no la compromete con las operaciones múltiples y complejas del caso Escalera; y Nancy Romero, quien afirma que un tercero le dijo que las desgrabaciones eran para la Directora con destino al Presidente. Eso es todo [sic para toda la cita] (f. 275)

Frente a las actividades de verificación que se adelantaron en la dirección general operativa del DAS, asevera que en relación con ciertos informes sobre el magistrado Yesid Ramírez, la Procuraduría ignora los testimonios de los señores Luz Marina Rodríguez y Bernardo Murillo, que explican, con toda certeza, que la actora María del Pilar Hurtado Afanador no tuvo participación alguna.

1.7.3 Concepto del Ministerio Público (ff. 241 a 250) La señora procuradora segunda delegada ante esta Corporación conceptúa que se deben negar las pretensiones de la demanda.

Estima que la autoridad disciplinaria, desde el pliego de cargos contra la actora, dejó planteadas las circunstancias fácticas de imputación, y, a partir de ellas, desarrolló la actuación administrativa y el debate probatorio, al punto que las evidencias recaudadas después de los descargos confirmaron los seguimientos realizados por ella a algunos ciudadanos de relevancia nacional y entrega de información reservada, con lo cual se colmaron los presupuestos de los artículos 142 y 162 de la Ley 734 de 2002.

La Procuraduría General de la Nación estableció que la accionante ordenó, coordinó y tuvo conocimiento permanente de las actividades de infiltración



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

contra los magistrados de Corte Suprema de Justicia y destacó las declaraciones de las señoras Alba Luz Flórez Gelves, Martha Inés Leal Llanos y Nancy Romero, que dieron cuenta de ello.

Agrega que las conductas atribuidas en el cargo primero (por el que resultó sancionada) guardan plena identidad con las que sustentaron la respectiva sanción; cosa distinta es que en esta última se citaron casos en los que se tipificó la misma falta, circunstancia que en nada vulneró el debido proceso y el derecho de defensa, por cuanto se conservó el núcleo de la acusación formulada desde el comienzo en el aludido pliego de acusaciones, incluida la calificación gravísima y dolosa de la falta, que también se mantuvo.

Que, en materia probatoria, la entidad se apoyó, entre otros, en el contenido de los correos electrónicos referidos en los folios 10.791 a 10.799 del expediente disciplinario, que no merecieron reproche alguno de la demandante. El testimonio de la señora Martha Leal fue recaudado dentro de la actuación disciplinaria y los demás por la Fiscalía General de la Nación, y son coincidentes con tales correos.

Aduce que, mediante oficio 5524 de 8 de septiembre de 2010, el fiscal octavo delegado ante la Corte Suprema de Justicia aportó copia de los interrogatorios de las señoras Martha Inés Leal Llanos y Alba Luz Flórez Gelves, practicados legal y oportunamente dentro del proceso penal, con fundamento en el artículo 282 de la Ley 906 de 2004 y no fueron tenidos como pruebas para sancionar, sino para valorar otras, como los mencionados correos electrónicos, según se observa en los folios 10.791 a 10.799 del expediente administrativo.

Que tampoco se desconoció la presunción de inocencia, dado que la Procuraduría agotó todas las etapas del procedimiento disciplinario para demostrar los elementos objetivo y subjetivo de la falta atribuida a la sancionada, al punto que, después de todo, la exoneró de responsabilidad respecto del segundo cargo imputado inicialmente.

Tampoco encuentra demostrado el cargo de falsa motivación, debido a que los actos demandados se fundaron en pruebas legalmente producidas y controvertidas por las partes. Se acreditó que la demandante ordenó seguimientos a ciudadanos, como al señor Ramiro Bejarano Guzmán y personalidades de relevancia nacional, incluidos magistrados de las Cortes. Que, no obstante, la demandante asegura que *«obtener información de personajes de relevancia nacional no es intrínsecamente opuesto a actividades*



de seguridad del Estado. No es aplicable la autorización judicial del artículo 239 del CPP a las actividades de inteligencia, por ser de naturaleza preventiva», argumento que en nada contribuye a consolidar las causales de nulidad contra las decisiones cuestionadas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1 Competencia. Conforme a la preceptiva de los numerales 1 y 13 del artículo 128 del CCA y lo dispuesto por la sección segunda del Consejo de Estado en autos de 4 de agosto de 2010⁵ y 18 de mayo de 2011⁶, este último complementario del primero, esta Colegiatura es competente para conocer en única instancia de las controversias como la presente, en las que se impugnan sanciones disciplinarias administrativas que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio o suspensiones en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía, siempre y cuando se trate de decisiones proferidas por autoridades nacionales.

2.2 Actos acusados.

2.2.1 Acto administrativo de 1° de octubre de 2010, mediante el cual el procurador general de la nación sancionó a la demandante con destitución e inhabilidad general para el ejercicio de funciones públicas por dieciocho (18) años⁷.

2.2.2 Decisión 19 de noviembre de 2010⁸, con la que el mismo funcionario no repuso la anterior.

2.3 Problema jurídico. Corresponde a la Sala determinar si los actos acusados se expidieron con infracción de las normas citadas en la demanda, por: (i) incongruencia entre el pliego de cargos y la sanción impuesta; (ii) desconocimiento del derecho de contradicción de las pruebas; (iii) violación del principio de presunción de inocencia; (iv) falsa motivación de los actos acusados; y (v) desviación de poder de la autoridad disciplinaria, de conformidad con lo indicado en los hechos y en los cargos planteados en los antecedentes de esta providencia.

⁵ Sala plena de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 4 de agosto de 2010, radicación 2010-00163-00 (1203-10), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

⁶ Sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, auto de 18 de mayo de 2011, radicación 2010-00020-00 (0145-10), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

⁷ Obra copia en cuatro (4) cuadernos anexos.

⁸Notificada por edicto desfijado el 7 de diciembre de 2011 (ff. 8 y 72).



2.4 Excepciones. La entidad opone la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, habida cuenta de que el acto que resolvió el recurso de reposición se notificó por edicto desfijado el 7 de diciembre de 2010, por consiguiente, dice, la demanda debió presentarse, por tarde, el 31 de mayo de 2011 y lo realizó el 7 de junio siguiente, es decir, después de vencido el termino legal de los cuatro meses establecido para ello en el artículo 136 del CCA.

Al respecto, la sección segunda de esta Corporación unificó criterios acerca de la caducidad de la acción contenciosa en materia disciplinaria cuando existe o no acto de ejecución, así:

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

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

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

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

- i) Cuando se controviertan actos administrativos que impongan sanciones disciplinarias que impliquen el retiro temporal o definitivo del servicio;

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



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

- ii) Cuando en el caso concreto haya sido emitido un acto de ejecución, según lo dispuesto en el artículo 172 de la Ley 734 de 2002; y
- iii) Cuando dichos actos de ejecución materialicen la suspensión o terminación de la relación laboral administrativa.

En los demás casos deberá darse aplicación a la interpretación restrictiva del artículo 136 (numeral 2) del CCA, que limita en el tiempo el término de caducidad a partir de la ejecutoria del acto definitivo que impone la respectiva sanción disciplinaria, como ya lo ha resuelto esta Sala¹⁰.

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

Conforme a lo expuesto, en el caso *sub examine* no operó la caducidad, habida consideración de que el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición (no implicó terminación de la relación laboral administrativa) se notificó por edicto desfijado el 7 de diciembre de 2010 y así lo reconocen las partes (ff. 8 y 68); de modo que, en principio, los cuatro meses para presentar la demanda vencían el 8 de abril de 2011, pero este término fue interrumpido por la demandante un (1) día antes (el 7 de los mismos mes y año) con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial en la procuraduría tercera delegada ante el Consejo de Estado (ff. 2 a 4), intento que se declaró fallido el 26 de mayo siguiente.

En vista de lo anterior, el 30 de mayo de 2011, la Procuraduría expidió la constancia de que no existió acuerdo conciliatorio¹² y el mismo día el apoderado

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

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

¹² El Decreto 1716 de 2009 establecía: «Artículo 3°. *Suspensión del término de caducidad de la acción. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:*

a) *Que se logre el acuerdo conciliatorio, o*

b) *Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, o*

c) *Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.*



de la actora radicó la demanda ante el Consejo de Estado (secretaría de la sección segunda), como se corrobora en el folio 45 del expediente, es decir, un día antes de que vencieran los cuatro (4) meses de caducidad. No es cierto que se haya incoado el 7 de junio siguiente, como lo afirma la demandada, puesto que lo que se realizó en esta fecha fue el reparto del caso, según consta en la respectiva acta (f. 46), que es un asunto diferente. En conclusión, la demanda de instauró oportunamente.

2.5 Pruebas relevantes. Se hará referencia a las que guardan relación con el problema jurídico derivado de las causales de nulidad invocadas en la demanda, así:

1. La señora María del Pilar Hurtado Afanador, con cédula de ciudadanía 51.723.332, para la época de los hechos investigados (2007-2008) se desempeñaba como directora general del hoy suprimido Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)¹³ [f. 11.762 y 11.042 del expediente administrativo].
2. Obra copia del acta de 26 de mayo de 2011, expedida por la procuradora tercera delegada ante el Consejo de Estado, según la cual se declaró fallido en intento conciliatorio entre la accionante y la entidad demandada (ff. 2 y 3).
3. Reposa en el expediente certificación de 30 de mayo de 2011, emitida también por la procuradora tercera delegada ante el Consejo de Estado, que declaró agotado el requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y devuelve a la interesada los documentos que aportó con la solicitud de conciliación (f. 4).
4. Forma parte del plenario copia de los actos administrativos, aportados en seis (6) cuadernos anexos.
5. La Procuraduría General de la Nación allegó, en préstamo, con oficio de 19 de diciembre de 2013 (ff. 282 a 285), el expediente disciplinario que motivó la expedición de las decisiones administrativas demandadas.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo único. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrados para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción» (se destaca).

¹³ Entidad suprimida por el Decreto 4057 de 2011 (artículo 1°).



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

2.6 Caso concreto relativo a los problemas jurídicos derivados de las causales de anulación invocadas en la demanda. La accionante formula los cargos de: (i) incongruencia entre el pliego de cargos y la sanción impuesta; (ii) desconocimiento del derecho de contradicción de las pruebas; (iii) violación del principio de presunción de inocencia; (iv) falsa motivación de los actos acusados; y (v) desviación de poder de la autoridad disciplinaria.

2.6.1 Solución a los problemas jurídicos. La Sala negará las súplicas de la demanda, por las siguientes razones:

2.6.1.1 De antemano, reitera esta Colegiatura que si bien la garantía del debido proceso abarca un conjunto de principios materiales y formales de obligatoria observancia por parte de las autoridades disciplinarias, que a la vez constituyen derechos de los sujetos disciplinables, tampoco se debe desconocer que los actos de la administración gozan de la presunción de legalidad, hoy por expresa disposición del artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)¹⁴, indemnidad que adquiere mayor connotación cuando se trata de decisiones sancionatorias de carácter disciplinario, en virtud de que su formación estuvo precedida de la participación activa del investigado y/o de su apoderado, mediante defensa material, con ejercicio de los derechos de contradicción y defensa. De ahí que en sede judicial se realice un juicio de validez de la actuación disciplinaria, no de corrección, y por ello, no cualquier defecto procesal tiene el poder de afectar la presunción de legalidad que ampara tales actos administrativos.

2.6.1.2. Se respetó el principio de congruencia entre la falta disciplinaria atribuida en el pliego de cargos a la actora y la sancionada. La alegada incongruencia no existió.

A juicio de la demandante, las decisiones acusadas violan el artículo 163 (numeral 1) del CDU¹⁵, dado que en el pliego de cargos la Procuraduría solo le

¹⁴ «Artículo 88. *Presunción de legalidad del acto administrativo.* Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa [...]»

¹⁵ «Artículo 163. Contenido de la decisión de cargos. La decisión mediante la cual se formulen cargos al investigado deberá contener:

1. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó.
2. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación, concretando la modalidad específica de la conducta.
3. La identificación del autor o autores de la falta.



atribuyó los hechos de «1) Ordenar a JORGE LAGOS LEÓN que pidiera información a la UIAF, sobre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; 2) Ordenar a LUZ MARINA RODRÍGUEZ obtener información sobre los mismos magistrados» (f. 12), no obstante, le impuso sanción también por seguimientos efectuados a la senadora Piedad Córdoba, por infiltración a la Corte Suprema de Justicia y haber ordenado investigar bienes del señor Ramiro Bejarano Guzmán y del magistrado de la Corte Suprema de Justicia César Julio Valencia Copete en las notarías de Bogotá, conductas que no fueron relacionadas en el pliego de acusaciones, lo que vulneró el derecho de defensa y el debido proceso, puesto que la descripción de ellas debe ser específica, de modo que permita al investigado comprender en detalle «cuáles son los elementos fácticos de su comportamiento que se consideran probados» (f. 14), con el propósito de defenderse de una imputación concreta y no abstracta.

Arguye que, si a la accionante se le imputó ordenar seguimientos ilegales a personajes de la vida nacional y, acto seguido, solo se le indicó la conducta referida a obtener información personal de los magistrados en la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), se entendía que era el único cargo frente al cual podía materializar su defensa.

Agrega que la imputación inicial estuvo referida a «órdenes» de realizar seguimientos ilegales, mientras que la sanción añadió que los «dirigió» y «se enteró» de ellos.

Para resolver, advierte la Sala que el principio de congruencia se expresa en diferentes artículos de la Ley 734 de 2002¹⁶; a guisa de ejemplo, el 165 dispone una limitación según la cual «El pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente [...]», lo que supone que, de no darse las hipótesis previstas en la norma, la congruencia entre los cargos formulados y la sanción debe respetarse rigurosamente, en garantía de los derechos del debido proceso, defensa y contradicción del investigado.

4. La denominación del cargo o la función desempeñada en la época de comisión de la conducta.

5. El análisis de las pruebas que fundamentan cada uno de los cargos formulados.

6. La exposición fundada de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta, de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de este código.

7. La forma de culpabilidad.

8. El análisis de los argumentos expuestos por los sujetos procesales.»

¹⁶ Derogada por la Ley 1952 de 28 de enero de 2019 (Código General Disciplinario), que entra en vigor el 1° de julio de 2021, por disposición del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022.



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

Acerca la precisión y claridad del pliego de cargos en la investigación disciplinaria, la Corte Constitucional ha reiterado: «[...] *la jurisprudencia constitucional ha señalado desde sus inicios el mínimo de aspectos inherentes a la noción de debido proceso, cuya vigencia es indispensable en todo tipo de actuación disciplinaria. Esos criterios, que se traducen en deberes de la autoridad disciplinaria, son los siguientes*¹⁷: “[...] ii) *La formulación de los cargos imputados, que puede ser verbal o escrita, siempre y cuando en ella consten de manera clara y precisa las conductas, las faltas disciplinarias a que esas conductas dan lugar y la calificación provisional de las conductas como faltas disciplinarias*¹⁸”» (sentencia C-721 de 2015).

De acuerdo con lo expuesto, la congruencia instituida en la normativa disciplinaria debe darse entre la acusación o pliego de cargos y la sanción. Bien puede ocurrir que a partir de la misma denuncia o queja se desprendan otras conductas o tipos disciplinarios no revelados inicialmente, que ameriten ser investigados y sancionados, si se traducen en infracción injustificada del deber funcional del servidor público. De ahí la posibilidad de que «*El pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente*», como lo prevé el artículo 165 de la Ley 734 de 2002, pero con la aclaración de que la variación se notificará en la misma forma que el pliego de cargos y se otorgará un término prudencial para solicitar y practicar otras pruebas, el cual no podrá exceder la mitad del fijado para la actuación original, según la misma disposición.

¹⁷ Sentencias de la Corte Constitucional T-301 de 1996, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterada en Sentencias T-433 de 1998, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; T-561 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1034 de 2006; C-213 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-542 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

¹⁸ Sentencia de la Corte Constitucional T-345 de 2014 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.



En cuanto al mismo principio de congruencia en materia disciplinaria, esta Corporación¹⁹ ha sostenido:

Entre el pliego de cargos y el fallo disciplinario debe existir correspondencia **en lo que respecta a la denominación jurídica** que se atribuye al disciplinado, en garantía de los derechos que le asisten, en particular los de acceso a la investigación, rendir descargos, motivo por el cual los cargos deben estar plenamente identificados en cuanto delimitan el marco de acción de su derecho de defensa; de igual manera garantiza el derecho de impugnación de las decisiones ya que su controversia está delimitada por los cargos que se hubieran formulado. Tal es la relevancia del principio de congruencia, que su desatención puede dar lugar a la invalidación de la actuación, por violación al debido proceso y al derecho de defensa y contradicción. Si bien es cierto la ley permite la variación del pliego de cargos, ello no implica la sustitución total de la imputación inicialmente formulada, pues la conducta o falta atribuida no puede ser modificada, a ese respecto se hace precisión en el inciso 5 del artículo 165 de la Ley 734 de 2002, cuando refiere que la variación permitida surge por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente.

De igual modo, la jurisprudencia constitucional ha expresado: *«Sobre la variación de la calificación jurídica de la conducta, la Corte tiene líneas jurisprudenciales definidas, tanto en derecho procesal penal como en derecho procesal disciplinario. En efecto, en múltiples determinaciones, de constitucionalidad y de tutela, esta Corporación ha considerado que la calificación que de una conducta punible se hace en la resolución de acusación tiene carácter provisional dado que es posible que ella se varíe en la etapa de juzgamiento, bien porque concurran pruebas que den cuenta de una adecuación típica diferente, o bien porque se tome conciencia en cuanto a que al momento de la calificación se incurrió en un error en la adecuación típica del comportamiento. En tales oportunidades, la Corte ha resaltado la compatibilidad que existe entre el instituto de la variación de la calificación jurídica provisional y el Texto Superior pues nada se opone a que los cargos formulados se adecuen a las results del período probatorio del juicio»* [se destaca] (Corte Constitucional, sentencia T-901 de 2005).

Al revisar el expediente disciplinario, observa la Sala que en el caso *sub examine* se respetó la congruencia entre el pliego de cargos y la sanción impuesta a la señora Hurtado Afanador, en razón a que se mantuvieron, hasta el final, la denominación jurídica de la falta y la calificación gravísima y dolosa, sin perjuicio de que recaudaran oportunamente otras pruebas (igualmente

¹⁹ Sentencia de 30 de junio de 2016, sección segunda, expediente 11001-03-25-000-2011-00170-00, C. P. Luís Rafael Vergara Quintero.



controvertidas), que ratificaron la ilicitud sustancial y el incumplimiento del mismo deber funcional atribuidos desde el inicio, como se precisa a continuación.

La Procuraduría formuló a la accionante, través de acto de 19 de febrero de 2010, dentro de la actuación disciplinaria UIS2009-57515UICD2010-4-105231, el siguiente cargo, entre otros²⁰, distinguido como primero:

Primer cargo.

MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR, en su condición de directora del Departamento Administrativo de Seguridad DAS entre el 30 de agosto de 2007 hasta el 22 de octubre de 2008, pudo haber incurrido en falta disciplinaria, porque presuntamente, ordenó a funcionarios del DAS, realizar labores de seguimiento a algunos ciudadanos de relevancia nacional, abusando de su cargo, con clara extralimitación de las funciones legales asignadas al Departamento Administrativo de Seguridad, violando con ello el derecho a la intimidad. [...]

Se le citaron como normas presuntamente infringidas los artículos 2, 6, 15 de la Constitución Política; 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado a la legislación nacional a través del artículo 17 de la Ley 74 de 1968; numerales 1, 2 y 3 del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado a la legislación nacional a través de la Ley 16 de 1972; 418 y 428 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, respecto de la *Revelación de Secreto y Abuso de función pública*, respectivamente; 235 y 239 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, sobre interceptación de comunicaciones telefónicas y similares y vigilancia y seguimiento de personas, respectivamente; numerales 1, 2 y 4 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35, numerales 1, 16, 47, 49 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único y 45 del Decreto 643 de 2004 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativos de Seguridad y se dictan otras disposiciones”, sobre la reserva que ampara los informes, documentos, mensajes, grabaciones, fotografías y material clasificado del Departamento [sic para toda la cita] (f. 8 y página 355 del acto sancionatorio de 1° de octubre de 2010).

Le calificó provisionalmente la falta como gravísima, a título de dolo (ff. 10.83 y 10.834 del expediente administrativo), y así fue sancionada (página 425 del acto sancionatorio de 1° de octubre de 2010).

²⁰ Se hace referencia solo al primer cargo por el que resultó sancionada, debido a que del segundo fue exonerada de responsabilidad disciplinaria en la decisión de 19 de noviembre de 2010, así: «CUARTO: Absolver a la doctora **MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR** de la imputación disciplinaria elevada en el cargo segundo formulado, de acuerdo con lo analizado en la parte motiva de esta providencia» (f. 11043, c. anexo)



Para el caso, el imaginario argumento de incongruencia señalado por el apoderado de la actora no tiene cabida, por cuanto resulta contrario a la lógica formal, a la verdad material, a la teleología y función preventiva y correctiva de la sanción disciplinaria, instituida para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública, en términos del artículo 16 de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior por cuanto aceptar que los actos son total y absolutamente nulos porque la señora Hurtado Afanador fue sancionada por ordenar seguimientos a la senadora Piedad Córdoba, infiltración a la Corte Suprema de Justicia e investigar bienes del abogado Ramiro Bejarano y del magistrado César Julio Valencia Copete en las notarías de Bogotá, conductas que, dice, no fueron descritas en el pliego de acusaciones, lo que, a su juicio, vulneró el derecho de defensa y el debido proceso, equivale a desconocer la responsabilidad plenamente demostrada por la falta gravísima y dolosa respecto de los casos que reconoce que sí le fueron endilgados, esto es, por «1) Ordenar a JORGE LAGOS LEON que pidiera información a la UIAF, sobre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; 2) Ordenar a LUZ MARINA RODRÍGUEZ obtener información sobre los mismos magistrados» (f. 12), que, de igual modo, constituyeron evidente violación de los deberes funcionales atribuidos durante la actuación disciplinaria, circunstancia que basta para que las decisiones aquí cuestionadas mantengan incólume la presunción de legalidad que las ampara.

Resulta suficiente que se demuestre la comisión de una sola conducta constitutiva de falta gravísima y dolosa de las atribuidas, para que amerite la destitución e inhabilidad de la exfuncionaria. No es presupuesto *sine qua non*, en general, para aplicar sanción disciplinaria que se acrediten todas o varias de las conductas o comportamientos endilgados en el procedimiento disciplinario.

Lo dicho se corrobora en diversas disposiciones de la Ley 734 de 2002; a manera de ejemplo, destacamos el artículo 16, que preceptúa: «*Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento*» (se destaca).



Por lo anterior, es conforme a derecho el razonamiento de la Procuraduría expuesto en el acto sancionatorio de 1° de octubre de 2010, en el sentido de que *«inicialmente en el cargo y posteriormente a lo largo del debate probatorio, se han citado personas que han sido objeto de la conducta reprochada, sin variar la imputación [...] la actividad de la disciplinada se desplegó sobre varios sujetos pasivos pero la infracción al deber sigue siendo la misma. Si la imputación fáctica se mantiene y la infracción al deber se constata, no importa si ella recae en uno, dos o más sujetos, pues con uno es suficiente para determinar la existencia de la conducta merecedora de reproche; la imputación disciplinaria se orienta al desconocimiento del deber sin que el resultado condiciones su existencia»* [sic para toda la cita] (páginas 373 y 374, *ibidem*).

Sin embargo, destaca la Sala que en el presente caso no existió la aludida incongruencia, habida consideración de que el conjunto de pruebas sobre los comportamientos que se le atribuyeron constituyó desarrollo investigativo del mismo tipo disciplinario imputado desde el pliego de cargos (hecho que no controvierte); además, la actora tuvo la oportunidad de controvertir todo el material probatorio recaudado y las conductas que resultaron demostradas.

Por la misma razón, sería de poco seso y contrario a derecho aceptar el formalismo de que *«el fallo [disciplinario] es incongruente porque el auto de cargos sólo refiere que la doctora Hurtado dio órdenes para que se realizaran los seguimientos ilegales. En cambio, en el fallo agrega que “dirigió” y “se enteró” de esos seguimientos»*, que aduce el mandatario de la accionante, si lo cierto es que se comprobó que no dejó al garete las órdenes que impartió, como directora del DAS, para que se realizaran seguimientos ilegales a ciudadanos de relevancia nacional, y, por ende, se enteró de ellos, debido a que los dirigió, como máxima autoridad del ente, labor que resulta consustancial al comportamiento que expresa la ilicitud e incumplimiento de los deberes funcionales atribuidos y no modifica la calificación jurídica inicial. Por el contrario, confirma la responsabilidad disciplinaria objeto de reproche.

Acerca de este puntual aspecto, la Sala encuentra razonada y razonable la convicción a la que arribó la Procuraduría en el acto que resolvió el recurso de reposición, en el sentido de que si le atribuyó a la señora Hurtado Afanador que *«dirigió»* y *«se enteró de lo sucedido»* frente a los seguimientos ilegales que dispuso, es porque *«es de lógica elemental que estas conductas se hallan incorporadas a las órdenes dadas y al control y seguimiento que debe hacerse de ellas por parte de quien las imparte o tiene la jerarquía de impartirla. Menos*



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

puede decirse que por esa situación existe incongruencia entre el auto de cargos y el fallo recurrido» (f. 11.634).

Ahora bien, el artículo 165 de la Ley 734 de 2002²¹ preceptúa: «*El pliego de cargos podrá ser variado luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo de primera o única instancia, por error en la calificación jurídica o por prueba sobreviniente*». En el presente asunto, no se acreditó ninguno de los presupuestos legales señalados, que ameritara variar el pliego de acusaciones, como lo da a entender la parte demandante.

Lo anterior, en razón a que no existió error en la calificación jurídica de la falta y tampoco fue un tema que controvirtiera la accionante en la demanda. Su inconformidad radica en la incorporación y valoración de algunas pruebas, que dice, no se le presentaron en su totalidad en el pliego de cargos, sino después, asunto que resulta ser diferente.

Lo cierto es que la autoridad disciplinaria mantuvo la congruencia entre la acusación y la sanción, como se evidencia en el acto de 1° de octubre de 2010, así:

En estas condiciones, la calificación de la gravedad de la falta reprochada a la doctora MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANDOR en el pliego de cargos se mantiene y se califica definitivamente como GRAVÍSIMA, por la grave acción en que incurrió, al no cumplir en forma adecuada las funciones, deberes y obligaciones que le habían sido diferidas, lo que dio lugar a que funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, realizaran labores de seguimiento sin orden judicial, a algunos ciudadanos violando con ello el derecho a la intimidad de los mismos, como quedó demostrado, falta prevista en la ley como GRAVÍSIMA, por estar subsumida la conducta en los numerales 1°, 16 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, como se señaló en el respectivo pliego de cargos.

De tal suerte, que la conducta desplegada por la disciplinable, pone de presente la comisión de la falta con el ingrediente subjetivo referido de DOLO siendo papable su violación al deber funcional, por cuanto como máxima autoridad jerárquica de la Institución sabía y conocía de los hechos y las posibles ilicitudes que se originaban en la falta de cumplimiento de los deberes funcionales y de las obligaciones y responsabilidades que demandaban el manejo de los asuntos a su cargo, de manera que se encuentran presentes los elementos que caracterizan esta forma de culpabilidad en materia disciplinaria: conocimiento de los hechos,

²¹ Derogada por la Ley 1952 de 28 de enero de 2019 (Código General Disciplinario), que entra en vigor el 1° de julio de 2021, por disposición del artículo 140 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022.



conocimiento de la ilicitud y voluntad [sic para toda la cita] (página 425).

Tampoco concurrieron pruebas sobrevinientes, en atención a que todas las que sirvieron de fundamento de la sanción, se practicaron dentro de la etapa prevista para ello durante la actuación disciplinaria, esto es, «*antes del fallo de primera o única instancia*», como lo establece el artículo 165 de la Ley 734 de 2002, incluidas, por supuesto, las que incomodan a la accionante, concernientes a los seguimientos ilegales realizados a la exsenadora Piedad Córdoba, infiltración a la Corte Suprema de Justicia y haber ordenado investigar bienes del señor Ramiro Bejarano Guzmán y del magistrado César Julio Valencia Copete de la misma Corporación en las notarías de Bogotá, que, en todo caso, también correspondían al desarrollo y recaudo probatorio de la misma falta disciplinaria que sustentó el marco de imputación jurídica inicial.

Lo dicho se corrobora con los fundamentos presentados por la demandante en la etapa de alegaciones en sede administrativa, que la entidad sintetizó así: «*La defensa presentó en tiempo sus alegaciones, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: Inicialmente, el defensor plantea la incongruencia del pliego de cargos, en cuanto que este no debe hacer pronunciamientos sobre hechos diferentes a los que fueron objeto de imputación. Efectúa precisiones en conjunto a la redacción de pliego de cargos, en apoyo de lo cual cita jurisprudencia*» (f. 10.776, expediente administrativo).

Agrega la actora que la Procuraduría General de la Nación se apoyó en pruebas no sometidas a contradicción, puesto que los testimonios de los señores Martha Inés Leal Llanos, Germán Albeiro Ospina Arango, Alba Luz Flórez Gelves, Nancy Romero Martínez y Jorge Alberto Lagos León fueron trasladadas de la Fiscalía General de la Nación al procedimiento disciplinario después de formulado el pliego de cargos, «*pero no tuvieron la oportunidad de ser controvertidas por ninguno de los implicados*», que, por consiguiente, no debieron ser consideradas fundamento de la sanción.

La Sala destaca que la anterior afirmación carece de veracidad, debido a que las mencionadas pruebas fueron descartadas como sustento de la sanción por la autoridad disciplinaria, tal como lo precisó en el acto que resolvió el recurso de reposición, en respuesta a ese cuestionamiento de la actora, en el sentido de que reconoció que, como los interrogatorios de los señores Martha Inés Leal Llanos, Alba Luz Flórez Gelves y Jorge Alberto Lagos León fueron trasladados a la actuación administrativa cuando corría el término para alegar de conclusión,



«Esta falta de conocimiento dentro del proceso disciplinario por parte de los defensores de los sujetos procesales mencionados [entre ellos, la señora María del Pilar Hurtado Afanador] **es la que para el Despacho impide su apreciación en esta decisión**» (negrilla de la Sala) [f. 11.532].

Por otra parte, no guarda compatibilidad con el orden jurídico limitar las pruebas en el procedimiento disciplinario solo a las mencionadas en el pliego de cargos, como, en forma errada, lo pretende la demandante para encubrir la impunidad, toda vez que eso significaría que el Estado renunciara a ejercer las potestades de investigación y sanción de los servidores estatales que, sin justificación alguna, violen el régimen de deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades en el ejercicio de la función pública.

En virtud de la relación de subordinación que impera entre el funcionario y la administración pública, emerge, correlativamente, la atribución del Estado de imponer sanciones a los servidores públicos que incumplan la ley y sus deberes funcionales, mediante el régimen disciplinario, cuya fuente se halla en los artículos 6²², 92²³, 122, 123 y 209 de la Constitución Política, desarrollado, en este caso, por la Ley 734 de 2002.

En términos de la Corte Constitucional, «sin un sistema punitivo dirigido a sancionar la conducta de los servidores públicos, resultaría imposible al Estado garantizar que la Administración Pública cumpliera los principios de “igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” a que hace referencia la norma constitucional.²⁴[...] el régimen disciplinario cubre a la totalidad de los servidores públicos a quienes corresponde estar al servicio del Estado y de la comunidad» (sentencia C-721 de 2015).

En ese contexto, y comoquiera que la carga de la prueba corresponde al Estado²⁵, el legislador claramente estableció que «**El funcionario buscará la verdad real. Para ello deberá investigar con igual rigor los hechos y**

²² «ARTICULO 60. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones».

²³ «ARTICULO 92. Cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas».

²⁴ Sentencias de la Corte Constitucional C-948 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-811 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

²⁵ Artículo 128 de la Ley 734 de 2002: «ARTÍCULO 128. NECESIDAD Y CARGA DE LA PRUEBA. Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. **La carga de la prueba corresponde al Estado**».



circunstancias que demuestren la existencia de la falta disciplinaria y la responsabilidad del investigado, y los que tiendan a demostrar su inexistencia o lo eximan de responsabilidad. Para tal efecto, el funcionario podrá decretar pruebas de oficio» [se destaca] (artículo 129 de la Ley 734 de 2002).

Es por ello que la actividad probatoria no se contrae a las evidencias que se relacionen únicamente en el pliego de cargos, como lo sugiere la accionante para edificar el argumento de incongruencia de los actos acusados. Si así fuera, carecería de sentido el término probatorio consagrado en el artículo 168 de la Ley 734 de 2002 y la atribución que dentro de este lapso puede ejercer la autoridad disciplinaria de ordenar, de oficio, las pruebas que estime necesarias, La norma dice: «**TÉRMINO PROBATORIO. Vencido el término señalado en el artículo anterior, el funcionario ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas, de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias**»²⁶ (negrilla de la Sala).

De modo que, en este caso, la Procuraduría bien podía arrimar al procedimiento disciplinario otras evidencias dentro del término probatorio, como las relacionadas con los seguimientos ilegales efectuados a la senadora Piedad Córdoba, infiltración a la Corte Suprema de Justicia y haber ordenado investigar bienes del abogado Ramiro Bejarano Guzmán y del magistrado César Julio Valencia Copete en las notarías de Bogotá, puesto que correspondían a la comprobación de la misma falta disciplinaria atribuida en el pliego de cargos desde el inicio a la señora María del Pilar Hurtado Afanador, en su condición de directora del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), entre el 30 de agosto de 2007 y el 22 de octubre de 2008, en el sentido de que «ordenó a funcionarios del DAS, realizar labores de seguimiento a algunos ciudadanos de relevancia nacional, abusando de su cargo, con clara extralimitación de las funciones legales asignadas al Departamento Administrativo de Seguridad, violando con ello el derecho a la intimidad».

Agrega la Sala que, más allá de la mera formalidad, la prohibición legal de violar el principio de congruencia en materia disciplinaria, tiene como propósito garantizar prerrogativas sustanciales tan importantes como los derechos de contradicción y defensa del investigado, que en el asunto examinado no fueron conculcados, en razón a que la accionante los ejerció en sede administrativa

²⁶ Corresponde a la versión original de artículo 168 de la Ley 734 de 2002, aplicable al caso, antes de que fuera modificado por el 54 de la Ley 1474 de 2011.



respecto de todo el material probatorio acopiado por la Procuraduría, como se precisa en acápites posteriores de esta providencia.

El Consejo de Estado ha reiterado que *«...no cualquier motivo de desavenencia que se plantee puede tener el alcance para configurar la nulidad de los actos impugnados, debe tratarse de supuestos que sean posibles de demostrarse y que además resulten relevantes jurídicamente con los que se pueda vislumbrar una vulneración protuberante a los derechos fundamentales de los disciplinados, no puede convertirse en un nuevo examen de la prueba, como si se tratara de una tercera instancia, en donde se debatan nuevamente las pruebas»²⁷.*

Recuérdese que la Ley 734 de 2002 limita las causales de nulidad de la actuación disciplinaria a la falta de competencia del funcionario que impone la sanción, violación del derecho de defensa del investigado y la existencia de irregularidades sustanciales (no formales) que afecten el debido proceso (artículo 143).

Al compás de lo expuesto, concluye la Sala que en el presente asunto se respetó el principio de congruencia, en consideración a que se impuso sanción a la actora por la misma falta atribuida en pliego de cargos, no se varió la calificación jurídica durante el desarrollo de la actuación disciplinaria, ni se practicaron pruebas sobrevinientes a las recaudadas durante la oportunidad legal correspondiente y, en todo caso, las evidencias materiales fueron controvertidas por ella en sede administrativa.

Por tal motivo, el cargo de incongruencia planteado en la demanda no está llamado a prosperar.

2.6.1.3 La demandante tuvo la oportunidad de controvertir las pruebas recaudadas durante el procedimiento disciplinario. Aduce la defensa que la Procuraduría se basó en pruebas no sometidas a contradicción, puesto que los testimonios de los señores Martha Inés Leal Llanos, Germán Albeiro Ospina Arango, Alba Luz Flórez Gelves, Nancy Romero Martínez y Jorge Alberto Lagos León fueron trasladadas al procedimiento disciplinario después de formulado el pliego de cargos, *«pero no tuvieron la oportunidad de ser controvertidas por ninguno de los implicados»*, por ello, no debieron ser consideradas fundamento de la sanción, en particular, el testimonio del señor Jorge Alberto Lagos León, dado que estuvo motivado por la obtención de

²⁷ Sentencia de 18 de febrero de 2016, sección segunda, C. P. Gabriel Valbuena Hernández, expediente 11001-03-25-000-2011-00276-00(0986-11)



beneficios por colaboración con la Fiscalía General de la Nación, lo que le resta toda credibilidad, dice.

Arguye que el traslado de las aludidas pruebas testimoniales debió agotar el trámite establecido en el Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 168 del CCA.

Para decidir, destaca la Sala que la censura resulta falsa, abstracta e indeterminada, habida consideración de que no precisa a quién se refiere la falta de contradicción, ni por qué razón, dado que se contrae a señalar simplemente que «*no tuvieron la oportunidad de ser controvertidas por ninguno de los implicados*».

Por otra parte, la prueba trasladada se gobernaba, en su momento, por la versión inicial del artículo 135 de la Ley 734 de 2002, según el cual «*Las pruebas practicadas válidamente en una actuación judicial o administrativa, dentro o fuera del país, podrán trasladarse a la actuación disciplinaria mediante copias autorizadas por el respectivo funcionario y serán apreciadas conforme a las reglas previstas en este código*» (se destaca). Nótese que la normativa no efectuaba remisión al Código de Procedimiento Civil, como lo exige la parte actora.

El artículo 130 de la Ley 734 de 2002 consagraba reenvío al Código de Procedimiento Penal, así: «*Son medios de prueba la confesión, el testimonio, la peritación, la inspección o visita especial, y los documentos, los cuales se practicarán conforme a las normas del Código de Procedimiento Penal en cuanto sean compatibles con la naturaleza y reglas del derecho disciplinario*» (negrilla de la Sala).

Con todo, la defensa de la señora Hurtado Afanador tampoco sustentó qué aspectos del aludido artículo 135 de la Ley 734 de 2002 se desconocieron durante el traslado de las pruebas, si fue que ¿Las pruebas no fueron practicadas válidamente en la actuación judicial?, ¿no fueron autorizadas por el respectivo funcionario? o que ¿no se apreciaron conforme a las reglas previstas en el CDU? Nada de esto justificó.

Ahora bien, «*las reglas previstas en este código*» (Ley 734 de 2002) para apreciar las pruebas se hallan en el artículo 141 *ibidem*, que preceptúa: «*Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. En toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el*



mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta» y, en cuanto a la oportunidad para controvertirlas, el 138 señala: «Los sujetos procesales podrán controvertir las pruebas a partir del momento en que tengan acceso a la actuación disciplinaria».

Revisado el expediente administrativo, esta Colegiatura encuentra que faltan a la verdad las afirmaciones del apoderado de la actora de que de las pruebas trasladadas *«la Procuraduría no dio la oportunidad para esa contradicción»* (f. 16) y que *«se trataría – a lo sumo- de una prueba sumaria que **no puede ser tenida por plena** sin el requisito de la contradicción»* [se destaca] (f. 16).

Por una parte, la entidad no cercenó el derecho de contradicción, en atención a que, como ya se anotó, esta misma inconformidad fue planteada por la actora en el recurso de reposición y resuelta favorablemente en el acto que lo decidió, al excluir tales pruebas y, por otra, la Procuraduría tampoco les dio el carácter de única y plena prueba para sancionar, como lo pretende presentar el apoderado de la accionante. Fueron excluidas, se insiste, por extemporáneas, de manera que terminaron por no repercutir en la valoración de la responsabilidad disciplinaria de la señora Hurtado Afandor. Ha reiterado la Corte Constitucional que *«es requisito para la invalidación del proceso que la decisión final haya tenido como fundamento la prueba ilícita»²⁸*, y este no fue el caso.

Lo dicho se corrobora, precisamente, con la apreciación en conjunto de las pruebas que, *«de acuerdo con las reglas de la sana crítica»*, efectuó la entidad al desatar el recurso de reposición, en el que respondió los cuestionamientos de la demandante, en el sentido de que reconoció que, como los interrogatorios de los señores Martha Inés Leal Llanos, Alba Luz Flórez Gelves y Jorge Alberto Lagos León fueron trasladados a la actuación disciplinaria cuando corría el término para alegar de conclusión, *«Esta falta de conocimiento dentro del proceso disciplinario por parte de los defensores de los sujetos procesales mencionados [entre ellos, María del Pilar Hurtado Afanador] es la que para el Despacho impide su apreciación en esta decisión»* (f. 11.532).

La entidad tampoco les otorgó el carácter de única y plena prueba para sancionar a la accionante, tal como lo precisó en el acto que resolvió el recurso de reposición, al señalar: *«Como bien lo anota el defensor y se ha dejado claro en las cuestiones previas, los interrogatorios de MARTHA INÉS LEAL LLANOS, ALBA LUZ FLÓREZ y el acta de preacuerdo de JORGE ALBERTO LAGOS LEÓN, fueron utilizados como elementos accidentales de apoyo a las*

²⁸ Sentencia T-233 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

conclusiones a las cuales el Despacho había arribado con la prueba legal y oportunamente aportada al expediente. Es decir, los elementos de apoyo mencionados no fueron determinantes en la decisión de responsabilidad disciplinaria por el Despacho» (negrilla de la Sala) [f. 11.635].

En el mismo acto, la Procuraduría ratificó la determinación de ignorar, por extemporáneas, las aludidas pruebas aportadas por la Fiscalía General de la Nación y los procuradores delegados, al indicar: *«Si bien es cierto, **considera el despacho que los interrogatorios mencionados no serán tenidos en cuenta, en atención a la falta de conocimiento de los mismos por parte de los sujetos procesales, esto no significa que se deba nulitar la actuación, ya que existe otro remedio procesal aplicable, el cual fue adoptado desde el comienzo de esta decisión y consiste en ignorar las diligencias remitidas por la Fiscalía General de la Nación y los Procuradores Delegados. Además de lo anterior, el defensor en sus alegaciones no indica claramente cómo el posible trámite irregular enunciado, se extiende insubsanablemente contra el derecho de defensa, con repercusión en la decisión de fondo»** (se destaca) [f. 11.635]; añadió que , *«En cuanto al testimonio de NANCY ROMERO MARTÍNEZ recuerda el Despacho al defensor recurrente, que este testimonio fue decretado en auto de pruebas del 14 de mayo de 2010, se informó su práctica mediante cronograma a cada uno de los defensores técnicos y se evacuó esa diligencia el 15 de junio de 2010 en la sala de audiencias de la PGN, con presencia de los señores defensores, incluida la defensa técnica. Acerca del interrogatorio de GERMAN ALBEIRO OSPINA ARANGO, dicha diligencia fue rendida ante la Fiscalía General de la Nación el 19 de abril de 2010 y obra en el cuaderno anexo No. 79, diligencia que como se ve fue oportunamente allegada y arrimada al expediente con conocimiento de este defensor y en estricto cumplimiento de los artículos 135 y 138 del CDU»* (sic para toda la cita) [f. 11.635].*

En este escenario, carece de fundamento la acusación de la actora de que se le impidió controvertir las pruebas trasladadas y mucho menos que tenga el poder de afectar la validez de los actos demandados, si, precisamente, la falta de conocimiento de ellas durante el término previsto para alegar de conclusión fue un asunto correctamente reconocido y enmendado en sede administrativa por la autoridad disciplinaria a petición de la misma parte actora, lo que, por sustracción de materia, deja sin fundamento la pretensión anulatoria en esta sede judicial.

Por lo demás, examinado el expediente administrativo, se evidencia que la sanción se apoyó en un nutrido conjunto de elementos probatorios regularmente



recaudados dentro la misma actuación disciplinaria y otros que fueron oportunamente aportadas, con pleno conocimiento de la defensa de la señora Hurtado Afanador, asunto que la entidad sintetizó en el acto que resolvió el recurso de apelación (ver folios 11.637 a 11.649).

Valga recordar, sin embargo, que la Corte Constitucional ha expresado que *«la prueba obtenida con violación del debido proceso es nula de pleno derecho, pero no por ello es nulo de pleno derecho el proceso en el que se inserta. En efecto, la Corte Constitucional ha sido enfática en reconocer que la nulidad de la prueba obtenida con violación del debido proceso no implica necesariamente la nulidad del proceso que la contiene»* (sentencia T-233 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

En consecuencia, el cargo según el cual la Procuraduría General de la Nación se basó en pruebas que no fueron sometidas al requisito de contradicción, tampoco está llamado a prosperar.

2.6.1.4 La actuación disciplinaria se desarrolló con observancia del principio de presunción de inocencia de la sancionada, desvirtuado por la autoridad disciplinaria por efecto de las pruebas recaudadas. La Ley 734 de 2002 preceptúa *«ARTÍCULO 9. PRESUNCIÓN DE INICENCIA. A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en fallo ejecutoriado. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado cuando no haya modo de eliminarla»*.

Esta prerrogativa guarda plena armonía con el postulado previsto en el artículo 128 de la misma Ley, acerca de la necesidad y carga de la prueba en cabeza del Estado para demostrar que el implicado es culpable de la falta disciplinaria atribuida, al señalar que *«Toda decisión interlocutoria y el fallo disciplinario deben fundarse en pruebas legalmente producidas y aportadas al proceso por petición de cualquier sujeto procesal o en forma oficiosa. La carga de la prueba corresponde al Estado»*, al unísono con el artículo 142 *ibidem*, según el cual *«No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado»*, y por el principio de culpabilidad, en cuanto a que *«Las faltas solo son sancionables a título de dolo o culpa»*.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que *«presumir la inocencia de quien está siendo investigado por una autoridad estatal, es una de las garantías*



constitucionales del derecho fundamental al debido proceso. Esta garantía es aplicable a los procesos judiciales sancionatorios, como el penal y el disciplinario de la jurisdicción disciplinaria y a los procedimientos administrativos que pueden conducir a condenas o a sanciones administrativas, incluidas, entre otras, las sanciones disciplinarias proferidas por autoridades administrativas, como la Procuraduría General de la Nación y las oficinas de control interno disciplinario»²⁹.

Del conjunto normativo en cita se colige el riguroso deber del Estado de demostrar, de manera fehaciente, a través de pruebas, la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado antes de imponer la correspondiente sanción disciplinaria. Es decir, que, sin prueba, la presunción de inocencia resulta inalterable y debe garantizarse por la respectiva autoridad disciplinaria

Ahora bien, conviene precisar que, según la misma Corte, «*La certeza o convicción racional equivale a un estándar probatorio denominado de convicción más allá de toda duda razonable*³⁰ por lo que, para poder ejercer el poder punitivo del Estado, no se requiere la certeza absoluta³¹, sino que las pruebas válidamente recaudadas demuestren la reunión de los elementos de la responsabilidad y, al respecto, no existan dudas derivadas de la insuficiencia probatoria o de contradicciones probatorias insuperables a partir del examen conjunto del expediente» (sentencia C-495 de 2019, M. P. Alejandro Linares Cantillo).

²⁹Sentencia C-495 de 2019, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁰ «*Esa garantía, por otra parte, se vincula de manera indisoluble con la presunción de inocencia, contenida en el artículo 29 de la Constitución, porque quien decide no declarar, debe tenerse como inocente y le corresponde al Estado establecer, fuera de toda duda, la responsabilidad más allá de toda duda razonable*»: sentencia C-258/11. Por su parte, el Consejo de Estado ha precisado que la presunción de inocencia «*acompaña al investigado desde el inicio de la acción disciplinaria hasta el fallo o veredicto definitivo, y exige para ser desvirtuado la convicción o certeza, más allá de una duda razonable, basada en el material probatorio que establezca los elementos del hecho y la conexión del mismo con el investigado. Esto es así, porque ante la duda en la realización del hecho y en la culpabilidad del agente, se debe aplicar el principio del in dubio pro disciplinado, según el cual toda duda debe resolverse en favor del investigado*»: Consejo de Estado, Sección 2, Sub. A, sentencia del 6 de julio de 2017, Christian Camilo Pineda contra Ministerio de Defensa y otros, rad. 2055921, exp. 11001-03-25-000-2010-00139-00 (1050-10).

³¹ Aunque respecto de la constitucionalidad de los artículos 247 y 449 del Código de Procedimiento Penal, la siguiente precisión hecha por esta Corte es plenamente predicable de los procedimientos administrativos sancionatorios: «*Obviamente, como lo ha indicado la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional, no se trata de una certeza absoluta -pues ella es imposible en el campo de lo humano- sino de una certeza racional, esto es, más allá de toda duda razonable. Además, las dudas que implican absolución del condenado son aquellas que recaen sobre la existencia misma del hecho punible o la responsabilidad del procesado, pero no cualquier duda sobre elementos tangenciales del delito, pues es obvio que en todo proceso subsisten algunas incertidumbres sobre la manera como se pudieron haber desarrollado los hechos. Lo importante es que el juez tenga, más allá de toda duda razonable, la certeza de que el hecho punible aconteció y que el sindicado es responsable del mismo*»: sentencia C-609/96.



En el asunto *sub examine*, el apoderado de la actora arguye que la Procuraduría invirtió la carga de la prueba de la inocencia, puesto que como no probó cuál fue la razón del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) «*para adelantar ciertas labores de inteligencia*», entonces presume que la motivación personal de la señora Hurtado Afanador se desarrolló por fuera de la misión institucional, para desprestigiar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y así termina por suponer la motivación ilegal de la conducta de ella.

Asegura que «*obtener información de personajes de relevancia nacional no es intrínsecamente opuesto a actividades de seguridad del Estado. No es aplicable la autorización judicial del artículo 239 del CPP a las actividades de inteligencia, por ser de naturaleza preventiva*» (f. 21).

Inaceptable para la justicia y el Estado social de derecho, por decir lo menos, resulta el errático argumento del profesional del derecho, que pretende materializar el deseo de sobreponerse al orden jurídico con el pretexto de que en desarrollo de las actividades de seguridad del Estado la señora Hurtado Afanador, como directora del DAS, podía, sin fórmula de juicio alguna, «*obtener información de personajes de relevancia nacional*», al margen de la ley, como efectivamente lo realizó contra los señores magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la senadora Piedad Córdoba y el ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán.

Consecuente con las particularidades del caso, carece de falsa motivación o de desviación de poder la conclusión a la que arribó la entidad en el acto sancionatorio de instancia, en el que dijo:

Nada puede estar más alejado de la Constitución y de la ley, que el considerar que la actividad de inteligencia no tiene barreras, y que no está sometida a restricciones, ni por ende sujeta al ordenamiento. Tal posición solo puede juzgarse malsana y deliberadamente opuesta al cumplimiento de las disposiciones legales, lo que pone de manifiesto el irrespeto por las normas y el ánimo de desconocer los mandatos legales. [...].

Por ello es necesario precisar que en este proceso nadie discute las facultades, atribuciones y funciones que está llamado a cumplir el DAS. Lo que se cuestiona, y que no puede ser materia de distorsión o de tergiversación [...] es que esas funciones se adelanten contrariando la Constitución y la ley. Ni el DAS ni ninguna otra autoridad está autorizada para actuar por fuera de la ley.

Por ello, si requerían adelantar labores de interceptación de conversaciones telefónicas, o interceptar correos electrónicos, o acceder a información financiera y de carácter privado de las personas, estaban obligados a recurrir



a los medios y a las formas que prevén las leyes [sic para toda la cita] (ff. 10.456 y 10.467).

No debe admitir esta Colegiatura que la actora quiera desconocer su actuación ilegal y los efectos nocivos que de ella se derivaron contra la autonomía e independencia del servicio de justicia, la integridad e intimidad de sus miembros, del Congreso de la República y ciudadanos, a través de seguimientos arbitrarios, que fueron demostrados con aptitud y suficiencia por la autoridad disciplinaria a través de un nutrido y extenso material probatorio, que sirvió de claro fundamento para la expedición de los actos demandados. No se trató de simples conjeturas.

Recuérdese que los funcionarios públicos están en la obligación de asumir el compromiso y consecuencias de sus actos oficiales. No en vano la Constitución Política consagra los principios de legalidad, responsabilidad y competencia al establecer: «*ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*».

Además, para pedir la anulación total de los actos, el defensor focaliza el argumento de la violación al principio de presunción de inocencia en apartes que fragmenta y descontextualiza de la apreciación integral que realizó la entidad de todo el conjunto de pruebas (f. 18).

Dado que en sede judicial se realiza un juicio de validez de la actuación disciplinaria, no de corrección, destaca la Sala que la entidad en el acto de sanción desarrolló una amplia motivación, conforme a derecho, acerca de la protección derecho a la intimidad personal, para cuyo efecto tomó como referentes ordenamientos jurídicos supranacionales (ff. 10.417 a 10.421) y nacionales (ff. 10.421 a 10.425), destacó la relación de este derecho con la función de inteligencia del Estado, con sustento en un extenso número de pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre la materia (ff. 10.425 a 10.444).

La Constitución Política establece que es derecho fundamental de todas personas «*su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección,*



tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución» (artículo 15).

En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que *«la seguridad del Estado sólo puede ser entendida como una actividad reglada y mediatizada por propósitos independientes al aparato estatal mismo, puesto que su mira fundamental es la protección de los derechos de las personas. Es un instrumento de protección individual y no un fin en sí misma. [...] Lo anterior no impide que los organismos de inteligencia realicen sus propias investigaciones. Pero lo harán sin vulnerar los derechos fundamentales tales como la intimidad, el buen nombre y la honra de las personas» (sentencia T-525 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón).*

También ha precisado la jurisprudencia constitucional que los organismos de seguridad del Estado están autorizados para recopilar información sobre las personas, con fundamento en la obligación del Estado de velar por la vigencia del orden constitucional y brindarle a los asociados tanto las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades como un ambiente de paz, pero esa facultad no es ilimitada, puesto que *«en el proceso de acopio de información se deben respetar los derechos humanos y el debido proceso [...] De otra parte, ha de tenerse en cuenta que la información que se recopila ha de ser la estrictamente necesaria, de manera que no se afecte el derecho de los asociados a la intimidad. Además, para que se emprenda una investigación sobre determinadas personas deben existir motivos que permitan presumir de manera razonable que ellas pueden haber incurrido en un ilícito. De no existir esta última condición se abrirían las puertas a un Estado controlador, en desmedro de la libertad de los ciudadanos» (Corte Constitucional, sentencia T-66 de 1999, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).*

En otra decisión reiteró: *«La Corte ha sido muy clara al señalar que el Estado sólo puede recopilar en bases de datos información privada o reservada de las personas cuando existe una autorización legal para ello o cuando la persona ha dado su consentimiento. En particular, sólo puede recopilar información privada en archivos de inteligencia, que puedan comprometer la responsabilidad de una persona, cuando existen datos serios, objetivos y confrontables que puedan comprometerla en una actuación criminal y, en estos casos, la investigación debe ser judicializada de manera tal que un juez de la república pueda garantizar la defensa de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio»³².*

³² Sentencia T-1037 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño.



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

Pese a la previsión constitucional y a los diversos pronunciamientos jurídicos citados, que también sirvieron de fundamento de la sanción aquí demandada, la parte demandante insiste en esta instancia judicial en que «*obtener información de personajes de relevancia nacional no es intrínsecamente opuesto a actividades de seguridad del Estado. No es aplicable la autorización judicial del artículo 239 del CPP a las actividades de inteligencia, por ser de naturaleza preventiva*» (f. 21), postura que, a todas luces, contraviene la normativa superior, en detrimento del derecho fundamental a la intimidad de las personas y resulta extraña a la correcta función de inteligencia del Estado, que se le presentó como arbitraria desde el pliego de cargos a la señora Hurtado Afanador (f. 10.769).

Lo cierto es que la esfera privada de las personas no debe ser objeto de intromisión, invasión o limitación, sino por causa justificada y con plena observancia de los principios constitucionales y respeto de los procedimientos y garantías legales. No como lo realizó y aún lo pretende justificar la accionante.

La presunción de inocencia de la señora María del Pilar Hurtado desapareció por completo en este caso, debido al copioso y diciente material de pruebas recaudado durante el procedimiento disciplinario, que da cuenta de la certeza de la falta imputada y su responsabilidad.

Para corroborar lo dicho, se destacan los siguientes análisis del acto sancionatorio de 1° de octubre de 2010, formulados a partir de las pruebas, que llevaron a la autoridad disciplinaria a la convicción racional de la culpabilidad de la demandante:

Se encuentra efectivamente probado que la señora MARIA DEL PILAR HURTADO en su calidad de Directora del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, ordenó, coordinó y tuvo conocimiento constante de las actividades de infiltración que se adelantaron contra la Corte Suprema de Justicia. Es importante destacar cómo tres declaraciones de personas vinculadas a áreas distintas del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, coinciden en señalar a la señora HURTADO AFANDOR como la responsable de estos hechos. ALBA LUZ FLÓREZ GELVES, agente de control de la Subdirección de Fuentes Humanas del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, da fe y relata al detalle los pormenores de la operación de infiltración desarrollada al interior de la Corte Suprema de Justicia. Por su parte, la señora LEAL LLANOS, Subdirectora de Operaciones, manifiesta cómo en la oficina de la doctora MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR presenció el momento en que ésta requirió el señor FERNANDO TABARES, Director General de Inteligencia, por la fuente que el señor WILLIAM MORENO, Subdirector de Fuentes Humanas, tenía al interior de la Corte, que no era otra que la señora FLÓREZ GELVES. Por último, el testimonio de la señora NANCY ROMERO quien



pone de presente el proceso de transcripción de un CD que contenía la grabación de una sesión de la Corte Suprema de Justicia, CD que infiere fue obtenido fruto de las labores de infiltración adelantadas por ALBA LUZ FLÓREZ y ordenadas por MARIA DEL PILAR HURTADO.

Por otra parte, el caso PASEO versó sobre el viaje que hicieron algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia y otras personalidades, a la ciudad de Neiva en el mes de junio del año 2006, en donde se realizó un homenaje al doctor YESID RAMIREZ. El vuelo de los magistrados y sus gastos de hospedaje fueron cubiertos por el señor ASCENCIO REYES SERRANO, quien al parecer tenía vínculos con una persona que había sido extraditada a los Estados Unidos por el delito de narcotráfico. Consistió en las labores de seguimiento que adelantó el Departamento Administrativo de Seguridad DAS con el fin de verificar la relación existente entre ASCENCIO REYES SERRANO y algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cuyo objetivo no era otro más que obtener información privilegiada, en clara desviación de los fines constitucionales y legales asignados al DAS [...].

En versión libre de la señora MARIA DEL PILAR HURTADO, obrante a folio 4252 cuaderno N° 15 informa: *“yo no me reunía con el doctor MORENO, por lo general los lunes antes del Consejo de Ministros, recuerdo que me comentó el rumor que existía sobre la posibilidad de infiltración o penetración a la Corte Suprema de Justicia por parte del narcotráfico y me mencionó el nombre del señor REYES, así como el rumor que de que este había financiado unos viajes a diferentes ciudades del país, con el objeto de rendir unos homenajes a algunos magistrados. En la Oficina de BERNARDO”* y continúa *“Con posterioridad el doctor MORENO, me llamó y me pidió que le contara en qué iba esa verificación y por no estar yo actualizada y para que tuviera información de primera mano le pedí a JORGE LAGOS que se reuniera con el doctor MORENO”* [...].

Con la información que fue suministrada por el doctor BERNARDO MORENO, la doctora MARIA DEL PILAR HURTADO, ordenó a diferentes servidores públicos del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, que realizaran labores de seguimiento en contra de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia con el fin de verificar las relaciones entre ASCENCIO REYES SERRANO y la Corte Suprema de Justicia. [...].

Obra en el expediente el Interrogatorio rendido el 19 de abril de 2010 por el señor GERMAN ALBEIRO OSPINA ARANGO, ante la Fiscalía Octava Delegada ante la Corte Suprema de Justicia, en donde refiere que se le entregaron 3 casos en particular uno denominado PASEO I, II y II, el de la senadora PIEDAD CÓRDOBA y el del doctor GUSTAVO PETRO. En relación con el caso PASEO indica que se inició en su oficina, el GONI (Grupo de Observación Nacional e Internacional), en marzo o abril de 2008 cuando el subdirector de Contrainteligencia JORGE LAGOS LEÓN, le pide los resultados de la lista de viajeros y avances de la investigación, de unos vuelos a Neiva en el 2006, donde aparecen unos magistrados de la Corte Suprema de Justicia y que dichos viajes habían sido pagados por ASCENCIO



REYES y de manera textual dice: *“Durante las verificaciones que se realizaron en el transcurso de esta misión de trabajo hubo momentos de mucha tensión y presión porque la Alta Dirección, es decir, la directora del DAS, la doctora MARIA DEL PILAR HURTADO, presionaba al Capitán LGOS por resultados sobre estas verificaciones que él me transmitía y me informaba que necesitábamos obtener el mayor cúmulo de información porque desde la Presidencia estaban requiriendo resultados inmediatos sobre la relación de ASCENCIO REYES SERRANO con los honorables magistrados de la Corte Suprema de Justicia...”*

Más adelante agrega en relación con el caso PASEO que: *“Es mi deseo manifestarle al despacho que mucha de esta información fue dada a conocer a los medios de comunicación por orden de Presidencia, según me lo manifestaba el Capitán LAGOS, quien me ordenaba prepara documentos sucintos para entregárselos por su intermedio a periodistas. Recuerdo que MONICA CARDOSO me comentó que había asistido en mi ausencia a una reunión en la oficina de Subdirección de Contrainteligencia, con periodistas del periódico El Espectador, cuyo propósito era ponerlos al tanto de las verificaciones que hasta el momento teníamos del caso PASEO y que produjeron sendos artículos en ese periódico, con el propósito de dar a conocer los vínculos no santos hasta ahora encontrados de ASCENCIO REYES SERRANO con los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con el propósito de neutralizar el accionar de la Corte frente el Ejecutivo, consecuente con estos mismos hechos la Dirección del Departamento, en cabeza de la doctora MARIA DEL PILAR HURTADO y a través del Capitán LAGOS, dispone entregarle también información de ASCENCIO REYES SERRANO y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia a la periodista SALUD HERNÁNDEZ, con los mismos fines”*. Ante pregunta sobre si las averiguaciones en la empresa SATENA incluía nombres de servidores públicos distintos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y por qué no hubo averiguaciones en contra de ellos, contestó: *“Porque el objetivo eran los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el interés de la alta dirección, en cabeza de la directora MARIA DEL PILAR HURTADO y del Capitán LAGOS, era ese”*.

Además de las verificaciones realizadas en campo, se elevaron consultas a la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF, sobre movimientos financieros de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, las cuales fueron realizadas en la misma época en que funcionarios de inteligencia del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, indagaban sobre inmuebles registrados en las notarías por el doctor CÉSAR JULIO VALENCIA COPETE y su abogado, doctor RAMIRO BEJARANO GUZMÁN y se adelantaba el proceso de infiltración de la Corte Suprema de Justicia a través del reclutamiento de fuentes humanas. Como justificación a las diversas consultas y averiguaciones se ha dicho que no era sobre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia que se estaba realizando inteligencia, sino que se trataba de evitar una posible infiltración del narcotráfico a ese organismo, como quiera que se tenía noticia de una cercanía importante entre los magistrados y un señor llamado ASCENCIO REYES.



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

Mediante Oficio No. 68572 DGIN-SCTR-GAES No. 225 del 22 abril de 2008 suscrito por JORGE ALBERTO LAGOS LEÓN (Subdirector de Contrainteligencia del DAS), se realizó requerimiento, con radicado de la UIAF No. 75034 del 24 de abril de 2008; la solicitud versaba sobre información de los siguientes Magistrados de la Corte Suprema:

- 1 Sigifredo de Jesús Espinosa Pérez, cuyo número de Cédula es xxxx
- 2 Gustavo José Gnecco Mendoza, con número de Cédula xxxx
- 3 Isaura Vargas Díaz, cuyo número de Cédula es xxxx
- 4 Camilo H. Tarquino Gallego, con Cédula de Ciudadanía No. xxxx
- 5 Jorge Luís Quintero Milanés, con Cédula de Ciudadanía No. .xxxx
- 6 Alfredo Gómez Quintero, con Cédula de Ciudadanía No. xxxx
- 7 César Julio Valencia Copete, con Cédula de Ciudadanía No. xxxx
- 8 Javier de Jesús Zapata Ortiz, con Cédula de Ciudadanía No. xxxx
- 9 Yesid Ramírez Bastidas, con Cédula de Ciudadanía No. xxxx
- 10 Carlos Isaac Nadar, con Cédula de Ciudadanía No. xxxx
- 11 Mauro Solarte Portilla, con Cédula de Ciudadanía No. xxxx

La Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF, respondió al requerimiento del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, con oficio radicado No. 24259 del 24 de abril da 2008, destacando que el doctor MARIO ARANGUREN, Director de la UIAF envió copia de la información suministrada a la directora del DAS, MARIA DEL PILAR HURTADO, con radicado No. 24587 del 12 de mayo de 2008 [...]

Llama la atención para la Procuraduría General de la Nación constatar cómo la Directora General del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, a través de la Dirección General de Inteligencia ordenó un esfuerzo conjunto que involucró a las Subdirecciones de Contrainteligencia, Fuentes Humanas y Operaciones, para adelantar labores de seguimiento contra magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con propósitos totalmente espurios. No pierde de vista el despacho, que el juicio de reproche realizado a la señora MARIA DEL PILAR HURTADO AFANADOR es el más exigente, ya que desde su privilegiada y especial posición de Directora del Departamento movilizó y utilizó el servicio de inteligencia estatal a desviados e ilícitos intereses, por demás lejanos a los asignados al Departamento Administrativo de Seguridad DAS [...]

Ante la afirmación de que la doctora MARIA DEL PILAR HURTADO AFANADOR no conoció la información proveniente de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF, el Despacho considera que es equivocada y no corresponde con la realidad de los hechos, ya que desde la administración anterior del doctor ANDRÉS PEÑATE GIRALDO se había establecido la línea de reporte directo entre el Subdirector de Contrainteligencia y el Director del Departamento Administrativo de Seguridad DAS.

Además, también es importante traer a colación el interrogatorio de la señora MARTHA INÉS LEAL LLANOS donde afirma que recibió información de la UIAF para ser entregada a la disciplinada y que no era precisamente un



simple oficio sino un sobre con una cantidad considerable de documentos.
[sic para toda la cita] (ff. 10.814 a 10.829 c. administrativo).

En este contexto, no resulta dable declarar probada la ausencia o exoneración de responsabilidad disciplinaria de la demandante. El principio de trascendencia, ínsito en el artículo 143 (numeral 3) del Código Disciplinario Único³³, enseña que la existencia de irregularidades sustanciales (no formales) que afecten el debido proceso, tienen la potencialidad de anular la respectiva decisión, pero bajo la condición de que «*La solicitud de nulidad [...] deberá indicar en forma concreta la causal o causales respectivas y expresar los fundamentos de hecho y de derecho que la sustenten*» (artículo 146 *ibidem*), lo que precisamente el apoderado no satisfizo en la demanda.

Por el contrario, la Sala advierte claridad y razonabilidad en los fundamentos de las decisiones demandadas, lo que al apoderado le parece difuso. No se trata, pues, de falta de motivación de los actos o de expedición irregular, sino de compresión del censor, amén de que formula las acusaciones como simples afirmaciones abstractas, sin respaldo probatorio de su dicho, al sostener que no se sustentaron en «*un estudio serio e imparcial del material probatorio recaudado [...] los hechos en que se fundamenta la aplicación de la sanción no ocurrieron*» (f. 20).

Todo lo anterior demuestra que la conducta irregular imputada a la accionante tuvo ocurrencia, que constituyó incumplimiento de los deberes funcionales imputados en el pliego de cargos y que corresponde a la descripción típica de carácter gravísimo y doloso, que motivó la destitución del cargo.

2.6.1.5 Las pruebas se apreciaron en forma integral, de conformidad a las reglas de la sana crítica. Pese al nutrido acervo probatorio que reposa en el expediente administrativo (compuesto principalmente por documentos y testimonios), que demuestra con certeza la existencia de la falta y la responsabilidad de la demandante, asegura, sin respaldo probatorio, que los actos acusados fueron falsamente motivados y expedidos con desviación de poder e indebida apreciación de las pruebas, puesto que «*los hechos en que se fundamenta la aplicación de la sanción no ocurrieron*» (f. 20).

Sobre la **apreciación de las pruebas**, la Ley 734 de 2002 preceptúa: «*Artículo 141. Las pruebas deberán apreciarse conjuntamente, de acuerdo con las reglas*

³³ «Son causales de nulidad las siguientes: [...] 3. La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso».



de la sana crítica En toda decisión motivada deberá exponerse razonadamente el mérito de las pruebas en que ésta se fundamenta»; «Artículo 142. PRUEBA PARA SANCIONAR. No se podrá proferir fallo sancionatorio sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza sobre la existencia de la falta y de la responsabilidad del investigado».

Los medios probatorios que se recaudaron durante la actuación administrativa muestran en conjunto una realidad material que debe ser apreciada como legalmente corresponde, según la ley disciplinaria, es decir, que la finalidad de este procedimiento *«es la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen»*, tal como lo dispone el artículo 20 de la mencionada Ley 734, y al mismo tiempo tener en cuenta que la sanción disciplinaria *«tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales que se deben observar en el ejercicio de la función pública»*, como lo instituye el artículo 16 *ibidem*.

Precisamente sobre el incumplimiento de las funciones públicas por parte de los servidores estatales, la Corte Constitucional ha reiterado que *«El Estado establece un orden jurídico y los servidores públicos son los principales encargados de que impere en la vida social. Los funcionarios deben, entonces, velar por la aplicación y el cumplimiento de las normas constitucionales y legales. Si ello es así, sufre gran mengua la imagen y legitimidad del Estado, cuando algún servidor público se convierte en un violador impenitente del orden jurídico. Esa conducta atenta contra el buen nombre de la actividad estatal y contra el interés de todo Estado democrático participativo de generar con los ciudadanos una relación de cercanía y confianza»* (sentencia C-949 de 2002, M. P. Alfredo Beltrán Sierra).

Revisada la actuación disciplinaria, encuentra esta Colegiatura que la Procuraduría General de la Nación realizó en las decisiones acusadas un amplio análisis y examen integral de las evidencias probatorias; en ese contexto, explicó y justificó con suficiencia por qué dio credibilidad a unas pruebas y se apartó de otras, y el hecho de que la actora esté en desacuerdo con tal razonamiento, no implica que haya incurrido en expedición irregular por falsa motivación, desviación de poder, violación de los derechos de contradicción, defensa y debido proceso, vía de hecho o que no existieran razones suficientes para sancionar.



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

La entidad articuló la apreciación de las pruebas con todos los hechos y circunstancias que rodearon los acontecimientos investigados contra la accionante, y desconocerlos equivaldría a darle la espalda a la razón práctica y a las evidencias materiales, so pretexto de que no existió prueba para sancionar.

En tal sentido, el ente de control, en su razonamiento lógico, examinó las evidencias que confirma la incuestionable responsabilidad disciplinaria de la señora Hurtado Afanador. Así, en el acto sancionatorio que desató el recurso de reposición, reiteró:

De la conducta endilgada se observa que se realizaron seguimientos a ciudadanos y personalidades de relevancia nacional, incluidos algunos magistrados de las altas cortes y el abogado RAMIRO BEJARANO GUZMÁN.

De esto existen pruebas en el expediente, contrario a lo afirmado por el apoderado de la disciplinada, de donde se colige, no solo son los seguimientos indebidos, sino que los mismos fueron ordenados por la directora de ese entonces, señora MARIA DEL PILAR HURTADO.

Frente a los seguimientos ilegales ordenados por la disciplinada, [...] el Despacho considera que no constituyeron inteligencia de estado o inteligencia estratégica, pues no se entiende o vislumbra cuál era la amenaza que se cernía sobre la existencia y seguridad del Estado colombiano.

Se encuentra que los seguimientos, en el caso Paseo, no se referían únicamente al señor ASCENCIO REYES, sino que involucraban a algunos magistrados que viajaron en el vuelo chárter a la ciudad de Neiva en el año 2006.

En las carpetas del denominado caso Paseo, las cuales fueron trasladadas desde la Fiscalía 8 Delegada ante la Corte del radicado 11001600002201000088, se encuentran las hojas de vida de algunos miembros de la Corte Suprema de Justicia, a saber:

EDUARDO CAMPO SOTO, JOSÉ ALFREDO ESCOBAR ARUJO [...] HERNANDO TORRES CORREDOR, YESID RAMÍREZ BASTIDAS (Figuran dos hojas de vida diferentes) CÉSAR JULIO VALENCIA COPETE, JORGE LUÍS QUINTERO MILANÉS (Figuran dos hojas de vida diferentes), MAURO JOSÉ SOLARTE PORTILLA (Figuran dos hojas de vida diferentes), ALFREDO GÓMEZ QUINTERO (Figuran dos hojas de vida diferentes), CARLOS IGNACIO JARAMILLO JARAMILLO, SIGIFREDO DE JESUS ESPINOSA (Figuran dos hojas de vida diferentes), FRANCISCO JAVIER RICAURTE GÓMEZ, ISAURA VARGAS DÍAZ, CAMILO HUMBERTO TARQUINO GALLEGO, FLOR ALBA TORRES RODRÍGUEZ, JULIO ENRIQUE SOCHA



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

SALAMANCA, ALVARO ORLNADO PEREZ PINZÓN, EVA MARINA PULIDO DE BARÓN, JAVIER ZAPATA ORTÍZ (Cuadernos anexos 68 y 70). Estas hojas de vida contienen información biográfica, laboral, filiación política y en algunos casos movimientos migratorios.

Así mismo a folio 13 del cuaderno anexo 70 figura un cuadro, en cuyo encabezado se lee. “MAPA DE OPORTUNIDADES MAGISTRADOS CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN PENAL”, el recuadro se divide en tres columnas: En la primera se lee NOMBRE, la segunda FILIACIÓN POLÍTICA y la tercera ANOTACIONES. En la columna titulada NOMBRE, figura JORGE LUIS QUINTERO MILANÉS, no figura escrito alguno en filiación política y en ANOTACIONES se lee: “26-nov. 2005. *El gobernador se sucre Jorge Anaya Hernández, lo condecoró con la orden Mariscal Sucre. 2006. Decretó la prescripción de toda acción penal y archivo del proceso por peculado contra el exgobernador del departamento de Sucre Arturo Martínez Vergara, además ordenó el reintegro de la caución económica*”. En la siguiente fila aparece el nombre de SIGIFREDO DE JESUS ESPINOSA, sin filiación política, con las siguientes anotaciones: “*Mantiene estrecha relación con los ex Magistrados de la Sala de Casación Penal, de apellidos Galán y Casallas; defensores de la entonces pareja de ciudadanos alemanes Mauss (vinculados con presuntas negociaciones de secuestrados con el ELN)*”. Por último, aparece el nombre de ALFREDO GÓMEZ QUINTERO, con filiación del Partido Conservador y las ANOTACIONES: “*Pertenece a la misma línea política del Senador Iván Díaz Mateus, opositor al proyecto de reelección. El congresista el 15-may-92 entonces diputado de Santander se reunió con miembros del frente 12 de las FARC y el 10-nov-96 se reunió con el mismo frente.*”

Obra a folio 44 del cuaderno anexo 70, informe de inteligencia que pertenece a la carpeta “PASEO I”, del 7 de mayo de 2008, donde se lee: “3. *Isacc Nader estaría preocupado porque vendió un carro a un narcotraficante o mafioso (sin más datos). Carlos Isaac Nader, identificado con la cédula de ciudadanía [...] solo posee un vehículo de marca Volkswagen jeta, color gris modelo 2007 de placas CVH-408, el cual está registrado a su nombre, y en los registros del vehículo aporta la dirección carrera... y teléfono...*”.

Igualmente, obra a folio 89 del Anexo 70 oficio DGIN. SCTR.GONI No. 88694, de GERMÁN ALBERIO OSPINA ARANGO Coordinador del Grupo de Observación Nacional e Internacional GONI, para JORGE ALBERTO LAGOS LEÓN, Subdirector de Contrainteligencia. Asunto Informe Misión No. 013 del 22 de mayo de 2007, a punto 8. Dice: “*El 21-may-07, se verificó los datos de la Notaría Cuarta de Neiva ubicada en la carrera 7 No. 11-24 donde presuntamente laboraba Piedad Magola Bolaños, sin embargo se logró establecer que dicha notaría se encuentra bajo el manejo de Deyanira Ortiz esposa del liberado Orlando Beltrán, y que la notaría en que presuntamente se manejarían traslados de bienes sería la segunda en la que trabaja un cuñado de Yesid Ramírez, quien por*”



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

labores de inteligencia trasladaría sus bienes en estos días a dicho notario (pendiente verificación nombre).

Mediante Oficio No. 68572 DGIN-SCTR-GAES No. 225 del 22 abril de 2008 suscrito por JORGE ALBERTO LAGOS LEÓN (Subdirector de Contrainteligencia del DAS), se realizó requerimiento, con radicado de la UIAF No. 75034 del 24 de abril de 2008; la solicitud versaba sobre información de los siguientes Magistrados de la Corte Suprema:

1. Sigifredo de Jesús Espinosa Pérez, cuyo número de Cédula es [...]
2. Gustavo José Gnecco Mendoza, con número de Cédula [...]
3. Isaura Vargas Díaz, cuyo número de Cédula es [...]
4. Camilo H. Tarquino Gallego, con Cédula de Ciudadanía No. [...]
5. Jorge Luís Quintero Milanés, con Cédula de Ciudadanía No. [...]
6. Alfredo Gómez Quintero, con Cédula de Ciudadanía No. [...]
7. César Julio Valencia Copete, con Cédula de Ciudadanía No. [...]
8. Javier de Jesús Zapata Ortiz, con Cédula de Ciudadanía No. [...]
9. Yesid Ramírez Bastidas, con Cédula de Ciudadanía No. [...]
10. Carlos Isaac Nadar, con Cédula de Ciudadanía No. [...]
11. Mauro Solarte Portilla, con Cédula de Ciudadanía No. [...]

Las pruebas relacionadas anteriormente, conforman las conclusiones a las que se llegó en el fallo de instancia recurrido, donde se dijo que el caso Ascensor y denominado posteriormente Paseo, no se limitó al señor ASCENCIO REYES y su familia, sino que se extendió a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia [sic para toda la cita] (ff. 11.637 a 11.640).

En este extenso marco jurídico y probatorio, para la Sala no existe duda de que la sanción demandada está provista de justificación legal; tal como se explicó en apartados anteriores de esta providencia, fue razonada y razonable, motivada en lo que objetivamente se demostró durante la investigación administrativa, con sujeción a las previsiones del artículo 170 de la Ley 734 de 2002, en el sentido de que «*el fallo*» disciplinario «*debe ser motivado y contener el análisis de las pruebas en que se basa y el análisis y valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones*», requisito formal y sustancial que fue satisfecho a cabalidad, es decir, que las acusaciones de falsa motivación, desviación de poder y falta de prueba para sancionar opuestas por el mandatario de la actora carecen de fundamento.

Recuérdese que, según la jurisprudencia de esta Corporación, para que se configure la *falsa motivación* de los actos administrativos «*es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban*



demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente»³⁴; y este no es el caso, puesto que fueron abundantes las evidencias probatorias que recaudó la entidad para deducir responsabilidad disciplinaria de la señora María del Pilar Hurtado, por consiguiente, lo consignado en los actos demandados resulta armónico y coherente con la valoración integral que se realizó de aquellas.

En lo concerniente a la desviación de poder, la Corte Constitucional ha sostenido que este vicio *«en la expedición de un acto administrativo se presenta, cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia»³⁵.*

En el asunto que nos ocupa, la autoridad disciplinaria utilizó adecuadamente sus atribuciones legales para retirar del servicio a un miembro y director de la institución, como lo fue la señora María del Pilar Hurtado Afanador, que, con su comportamiento reprochable, desconoció que los funcionarios que dirigen los entes públicos tienen el deber de observar mayor disciplina y pulcritud en el cumplimiento de sus funciones, en particular la responsabilidad a cargo del suprimido Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)³⁶, de desarrollar sus funciones a partir del mandato legal, según el cual *«la seguridad ciudadana se concibe como un instrumento más amplio que se orienta a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, incluyendo la prevención de la violencia, el crimen urbano y cualquier tipo de trasgresión que atente contra la seguridad individual y comunitaria»* [negrilla de la Sala] (artículo 37 del Decreto 643 de 2004³⁷).

Reitera esta Corporación que los funcionarios públicos, en general, son los representantes más visibles del Estado; expresan su imagen y a la vez su realidad ante el conglomerado social, por consiguiente, deben actuar con mayor pulcritud y respeto en el desenvolvimiento de su vida pública y particular.

La conducta de la demandante de ordenar y dirigir seguimientos ilegales contra miembros de la Corte Suprema de Justicia, la exsenadora Piedad Córdoba y el

³⁴ Sentencia de 26 de julio de 2017, expediente 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326).

³⁵ Sentencia C-456 de 1998, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁶ Suprimido por el Decreto 4057 de 2011 (artículo 1°)

³⁷ Por el cual se modificó la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).



abogado Ramiro Bejarano Guzmán, resulta totalmente opuesta a la ética institucional, al orden jurídico que estaba obligada a honrar y respetar, como servidora de la patria. De ahí que la entidad no actuó con desviación de poder al destituir e inhabilitar por 18 años a la demandante para ejercer cargos públicos.

Por consiguiente, los cargos de violación de la presunción de inocencia de la demandante, falsa motivación de los actos acusados y desviación de poder de la autoridad disciplinaria tampoco fueron demostrados, se itera.

Todo lo anterior para concluir, una vez más, que la conducta irregular imputada a la accionante se demostró, que se tradujo en incumplimiento del deber funcional imputado en el pliego de cargos y corresponde, en efecto, a la descripción típica de carácter gravísimo y doloso que prevé el régimen disciplinario, como lo concluyó y sancionó la Procuraduría General de la Nación. En fin, el intento de la demandante por demostrar su inocencia resultó inferior a la contundencia de las pruebas que evidencian lo contrario. De los supuestos fácticos y jurídicos narrados emerge la responsabilidad disciplinaria de la actora y la legalidad de la sanción impuesta.

La Sala también arriba a la convicción de que la actuación disciplinaria objeto de examen se ajustó a derecho y no se comprobó la existencia de irregularidades sustanciales que afectaran el debido proceso y el derecho de defensa o las demás prerrogativas del investigado.

Agrégase que esta Corporación tampoco echa de menos en las decisiones sancionatoria demandadas ninguno de los requisitos formales y sustanciales previstos en el artículo 170³⁸ de la Ley 734 de 2002 alusivos a los aspectos que debe contener el «fallo» disciplinario, puesto que si se examinan los actos cuestionados, se verifica que la entidad analizó las pruebas en conjunto, valoró los cargos, los descargos y las alegaciones presentadas, relacionó las normas legales y reglamentarias concernientes al deber funcional desconocido,

³⁸ ARTÍCULO 170. CONTENIDO DEL FALLO. El fallo debe ser motivado y contener:

1. La identidad del investigado.
2. Un resumen de los hechos.
3. El análisis de las pruebas en que se basa.
4. El análisis y la valoración jurídica de los cargos, de los descargos y de las alegaciones que hubieren sido presentadas.
5. La fundamentación de la calificación de la falta.
6. El análisis de culpabilidad.
7. Las razones de la sanción o de la absolución, y
8. La exposición fundamentada de los criterios tenidos en cuenta para la graduación de la sanción y la decisión en la parte resolutive.



fundamentó la calificación de la falta y la culpabilidad, y, en fin, expuso claramente las razones de la sanción y los criterios de su gradación.

Por último, acerca de las consecuencias de la falta de diligencia y cuidado de los servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones, resulta pertinente hacer mención de lo expuesto por la Corte Constitucional, que sostuvo: *«si los presupuestos de una correcta administración pública son la diligencia, el cuidado y la corrección en el desempeño de las funciones asignadas a los servidores del Estado, la consecuencia jurídica de tal principio no podría ser otra que la necesidad de castigo de las conductas que atentan contra tales presupuestos, conductas que - por contrapartida lógica- son entre otras, la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia»*³⁹

Sin más disquisiciones sobre el particular y a partir de una sana hermenéutica jurídica, la Sala arriba a la convicción de que los actos administrativos demandados fueron expedidos con apego al orden jurídico vigente, por consiguiente, se negarán las súplicas de la demanda.

2.7 Otros aspectos procesales.

2.7.1 Condena en costas. No se procederá a ello respecto de la parte vencida, dado que en el prisma del artículo 171 del CCA no se advierte, en síntesis, abuso en la actuación, en la medida en que, como lo ha sostenido esta Corporación⁴⁰, la demanda carece de temeridad porque quien la presentó le asiste un fundamento razonable. Tampoco se detecta una injustificada falta de colaboración o proceder con interés meramente dilatorio que conduzca a considerar que incurrió en una conducta reprochable que la obligue a correr con los gastos realizados por la otra parte para obtener un pronunciamiento judicial.

2.7.2 Reconocimiento de personería. En vista de que la Procuraduría General de la Nación constituyó nuevo mandatario, se reconocerá personería al profesional del derecho destinatario del poder visible en el folio 230.

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

³⁹ Sentencia C- 181 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁴⁰ Sentencia del 18 de febrero de 1999; Radicación 10775, M.P. Ricardo Hoyos Duque.



Expediente: 11001-03-25-000-2011-00339-00 (1290-2011)
Acción: Nulidad y restablecimiento del derecho
María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría
General de la Nación

FALLA:

- 1.º Declárase no probada la excepción de caducidad, por las razones expuestas.
- 2.º Niéganse las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por la señora María del Pilar Hurtado Afanador contra la Nación, Procuraduría General de la Nación, conforme a la parte motiva.
- 3.º Reconócese personería como nuevo apoderado de la Procuraduría General de la Nación al abogado Jesús David Rodríguez Ramos, con cédula de ciudadanía 1.016.028.205 y tarjeta profesional 223.563 del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con el poder que obra en el folio 230.
- 4.º En firme esta providencia, archívense las diligencias, previas las constancias y anotaciones que fueren menester y devuélvase a la Procuraduría General de la Nación el expediente disciplinario IUS 2009-57515 IUC D 2010-4-10523, que fue allegado en préstamo con oficio SD-DNIE 2209 de 19 de noviembre de 2013 (f. 282 a 285).

Notifíquese y cúmplase,

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

Firmada electrónicamente
CARMELO PERDOMO CUÉTER

Firmada electrónicamente
SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Firmada electrónicamente
CÉSAR PALOMINO CORTÉS