



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA –SUBSECCIÓN B**

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., once (11) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

Radicado : 110010325000201100221 00

Número interno : 0771-2011

Actor : CARMEN ZUNILDA BLANCO PALACIOS

Demandado : **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA**
NACIONAL –
POLICÍA NACIONAL

Asunto : Sanción de destitución e inhabilidad de 2 años para ejercer cargos públicos.

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Decreto 01 de 1984

=====

Decide la Sala la demanda en única instancia¹ interpuesta por la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios, a través de apoderado, contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, por la imposición de la

¹ Mediante auto del 15 de febrero de 2011, en el trámite de la primera instancia, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Medellín, resolvió declarar la falta de competencia del proceso atendiendo lo señalado en el auto de 4 de agosto de 2010, Magistrado Ponente: Gerardo Arenas Monsalve (1203-10) en el que dispuso que cuando se impugnan sanciones disciplinarias que originan el retiro del servicio, la competencia corresponde privativamente en única instancia al Consejo de Estado, en procesos con o sin cuantía. Este Despacho en providencia de 3 de junio de 2011, asumió el conocimiento del asunto en única instancia, por tratarse de una destitución de una entidad del orden nacional (folios, 257 a 258 y 263 al 269 del cuaderno principal)

sanción de destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de 2 años.

I. ANTECEDENTES

La demanda

La señora Carmen Zunilda Blanco Palacios, mediante apoderado en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demandó la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Policía Nacional, por medio de los cuales fue sancionada disciplinariamente. La accionante pidió se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

- Que se declare la nulidad de los actos administrativos del 23 de octubre de 2006 y del 22 de marzo de 2007, proferidos por el inspector general y el director general de la Policía Nacional, respectivamente, mediante los cuales se declaró responsable disciplinariamente a la accionante y se sancionó con destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos por el término de 2 años.
- Que se declare la nulidad de la Resolución 01685 del 14 de mayo de 2007, a través de la cual el director general de la Policía Nacional, resolvió retirar del servicio a la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, a título de restablecimiento del derecho, la demandante pretende:

- Que sea reintegrada al servicio activo de la Policía Nacional, sin solución de continuidad, al mismo grado que le correspondía al momento de la destitución o «*al ascenso al Grado que le corresponda en antigüedad el día de su reintegro*» de acuerdo con el régimen de carrera del nivel ejecutivo.
- Que se condene a la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional a pagarle la totalidad de los salarios, primas, subsidios y demás emolumentos laborales que dejó de percibir desde el 13 de junio de 2007 (fecha de la notificación de ejecución de la destitución) hasta el día en el cual sea reintegrada.
- Que se condene a la entidad demandada a pagarle las sumas de dinero que invirtió en gastos médicos, odontológicos, hospitalarios y asistenciales o de otra índole, para ella y su familia, durante el lapso de la desvinculación.
- Que se declare para todos los efectos legales, que no existió solución de continuidad desde la destitución hasta el reintegro y, que así se haga constar en su hoja de vida.
- Que las sumas de dinero que resulten de la condena sean canceladas en moneda de curso legal en Colombia, ajustadas con el índice de precios al consumidor para que conserven el valor adquisitivo.

- Que a las mismas sumas de dinero se les aplique, como rendimiento, el valor de los intereses comerciales producidos desde que aquellas se hicieron exigibles hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso.

Las anteriores pretensiones tienen como fundamento los siguientes hechos:

- La actora prestó sus servicios a la Policía Nacional, del 12 de junio de 1993 hasta la fecha en que se hizo efectiva la destitución.
- El 3 de agosto de 2004, la entidad accionada inició la investigación disciplinaria en atención a la denuncia que presentó la intendente Cecilia Sanabria Borda, por una consignación de \$1.500.000 realizada por la intendente Carmen Zunilda Blanco Palacios, con el fin de lograr el traslado del Departamento de Policía de Boyacá –DEBOY- al Departamento de Policía del Valle de Aburra- MEVAL. La consignación bancaria se efectuó a la cuenta del señor Luis Fernando Pedraza Contreras, tío del esposo de la intendente Cecilia Sanabria Borda, quien laboraba como secretaria en la Secretaría Privada de la Dirección General, siendo la encargada de tramitar el traslado con la subintendente Diana Luz Quintero Yepes.
- Dentro del proceso 034/03 INSGE 2003-41, el 11 de julio de 2005, el inspector general de la Policía Nacional formuló el auto de cargos por las presuntas faltas disciplinarias previstas en el Decreto Ley 1798 de

2000² contra las señoras intendente (IT.) Carmen Zunilda Blanco Palacios, intendente (IT.) Cecilia Sanabria Borda, intendente (IT.) Marceneth Molano Useche y subintendente (SI.) Diana Luz Quintero Yepes.

- Mediante acto administrativo del 23 de octubre de 2006, el inspector general de la Policía Nacional sancionó a la actora con destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos por el término de 2 años, decisión que fue apelada por la demandante, siendo resuelto el recurso por el director general de la Policía Nacional, el 22 de marzo de 2007, quien confirmó la sanción impuesta a la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios.
- Mediante Resolución 01685 de 14 de mayo de 2007, el director general de la Policía Nacional retiró del servicio activo a la actora, decisión que se le notificó el 13 de junio de 2007.

Normas violadas y concepto de violación

Como normas violadas citó las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 4, 6, 25, 29, 83 y 89.

De la Ley 734 de 2002, los artículos 20, 43, 47, 74, 95, 128, 143 numerales 2 y 3 y 163 numeral 8.

² Reglamento de Disciplina y Ética de la Policía Nacional

Del Código de Procedimiento Civil, los artículos 31 y 181.

Del Código Penal, los artículos 405 y 406.

Del Código Contencioso Administrativo, el artículo 85.

De la Resolución 01626 del 26 de junio de 2002, el artículo 1.

La actora sustentó el concepto de violación con los siguientes cargos:

Violación al debido proceso por falta de competencia

Refirió la actora que el inspector general de la Policía Nacional no era competente para proferir el acto administrativo de primera instancia, en consecuencia, señaló que se violó el derecho al debido proceso, contenido en el artículo 29 de la Constitución Política.

Agregó, que el inspector general carecía de competencia, en razón a que la Corte Constitucional en sentencia C-712 de 2001, declaró inexecutable el Libro Segundo del Decreto Ley 1798 de 2000 que comprende de los artículos 47 al 154.

Falsa motivación

Manifestó que los actos administrativos demandados están falsamente motivados, ya que el operador disciplinario realizó una interpretación parcializada del tipo penal citado en el auto de cargos, al ser declarada la actora responsable por incurrir en la falta contenida en el numeral 3 del artículo 37 del Decreto 1798 de 2000, en concordancia con el artículo 407 del Código Penal, que prevé el *«cohecho por dar u ofrecer. El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público [...]»*.

Así mismo, se configuró el vicio de falsa motivación porque en la declaración del señor Gustavo Blanco, el operador disciplinario le preguntó sobre la cuenta bancaria número 015731897. Cuenta bancaria que es diferente a la que se refiere el resto del material probatorio, 20720015731897 del Banco CONAVI sucursal Tunja, por ende no existió congruencia entre lo preguntado y lo probado en el expediente.

Sostuvo, que en las decisiones de primera y segunda instancia se valoró el informe de inteligencia realizado por los miembros de la Policía Nacional, cuando carece de valor probatorio, como lo consideró la Corte Constitucional en la sentencia C-1315 de 2000.

Contestación de la demanda

La Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, no contestó la demanda dentro de la oportunidad legal (folios 216 al 217 del cuaderno principal).

Alegatos de conclusión

Mediante auto del 11 de diciembre de 2009, se corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado para alegar de conclusión (folio 240 del cuaderno principal).

La actora por intermedio de apoderada (folio 241 del cuaderno principal), reiteró los argumentos de la demanda, manifestando que las pretensiones están llamadas a prosperar, porque los actos administrativos acusados están viciados de nulidad, debido a la «*falta de competencia del fallador en primera instancia*», toda vez que la Policía Nacional desconoció que el funcionario competente para investigar a la demandante era el comandante de la Policía Metropolitana de Boyacá y no el inspector general de la Policía Nacional.

Expresó la demandante, que el vicio alegado de falsa motivación se estructura al no interpretarse en contexto el tipo penal abierto, citado como infringido, esto es, el delito de cohecho, por dar u ofrecer previsto en el artículo 407 del Código Penal.

Adujo que entre las funciones que desempeñaba la subintendente Diana Luz Quintero Yepes, como secretaria del secretario general de la Policía

Nacional para el año 2003, no se encontraba la de realizar traslados, como se acredita en el oficio 0143 del 23 de enero de 2009.

La entidad demandada (folios 243 a 247 del cuaderno principal) argumentó que el proceso disciplinario se adelantó de acuerdo con el trámite previsto en la normativa que regula ese tipo de actuaciones; y la accionante contó con las oportunidades para interponer recursos, solicitar y controvertir pruebas y se le respetó el derecho de defensa.

Expresó que del acervo probatorio recaudado existen pruebas pertinentes, conducentes y útiles que permitieron a la Policía Nacional acreditar la responsabilidad disciplinaria endilgada a la demandante.

El Delegado del Ministerio Público omitió pronunciarse en esta etapa del proceso.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

Cuando se controvierte una sanción disciplinaria administrativa consistente en la destitución del cargo e inhabilidad para desempeñar cargos públicos, expedida por una autoridad nacional, según providencia de unificación de la Sección Segunda del 4 de agosto de 2010³, el Consejo de Estado es el

³ Por auto de 18 de mayo de 2011, N.I. 0145-2010. C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado, la Sección Segunda del Consejo de Estado, consolidó la línea jurisprudencial sobre esta

competente en única instancia para conocer el proceso.

En ese orden ideas, la Sala es competente para conocer de la acción de nulidad y establecimiento del derecho, en la que se demandan los actos administrativos mediante los cuales la Policía Nacional sancionó con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos por el término de 2 años a la demandante.

Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si los actos administrativos demandados son nulos: i) por falta de competencia y ii) por falsa motivación, para lo cual se analizará en primer término si el inspector general de la Policía Nacional interpretó de manera parcializada el tipo penal de cohecho por dar u ofrecer⁴; en segundo término si se presentó una valoración errónea del testimonio del señor Gustavo Blanco Rojas; y en tercer lugar si era procedente tener como prueba para establecer la responsabilidad disciplinaria de la actora, el informe de inteligencia del 7 de enero de 2004.

competencia, expuesta en las providencias de 12 de octubre de 2006, M.P. Alejandro Ordoñez Maldonado, N.I. 799-2006; 27 de marzo de 2009, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, N.I. 1985-2006; 4 de agosto de 2010, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, N.I. 1203-2010, determinando que esta Corporación en única instancia al conocer de sanciones disciplinarias administrativas, no sólo se limita a las destituciones, sino también, a las suspensiones en el ejercicio del cargo, siempre y cuando las sanciones provengan de autoridades del orden nacional.

⁴ Artículo 407 del Código Penal

La Sala abordará el análisis del presente asunto en el siguiente orden, i) normativa aplicable; ii) actuación disciplinaria y hechos probados; y iii) solución al problema jurídico.

i) Normativa aplicable.

Las disposiciones aplicables a los subintendentes e intendentes de la Policía Nacional en materia disciplinaria para el año 2003, fecha en que ocurrieron los hechos, son las siguientes:

- El Decreto 1798 del 14 de septiembre de 2000 «*Por el cual se modifican las normas de disciplina y ética para la Policía Nacional*», el cual empezó a regir a partir del 1° de enero de 2001⁵, que establece:

Artículo 1. Titularidad de la potestad disciplinaria. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, corresponde a los funcionarios de la Policía Nacional con competencia, conocer de las conductas disciplinables de los servidores públicos de sus unidades.

Artículo 4. Legalidad. El personal uniformado, será investigado y sancionado disciplinariamente cuando incurra en las faltas establecidas en el presente decreto. [...]

Artículo 20. Destinatarios. El personal uniformado es destinatario de las normas de disciplina.

⁵ Artículo 154. Vigencia. <Decreto derogado por el artículo 60 de la Ley 1015 de 2006> El presente Decreto rige a partir del primero de enero de 2001 y deroga los Decretos 2584 del 22 de diciembre de 1993 y 575 del 4 de abril de 1995 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

- El director general de la Policía Nacional en desarrollo de las facultades que confiere la Ley 734 de 2002, expidió la Resolución 1626 del 26 de junio de 2002, «*por la cual se organiza el Control Disciplinario Interno en la Policía Nacional*», previendo en el numeral 3 del artículo 1, lo siguiente:

[...] La función disciplinaria en la Policía Nacional, para el personal Uniformado, se ejercerá por el Director General, Subdirector General, **Inspector General**, Directores, Jefes de Oficinas Asesoras, Comandantes de Policías Metropolitanas, **Comandantes de Departamento de Policía**, Comandante de Agrupación Vial de Carabineros, Secretario Privado de la Dirección General, con la asesoría y sustanciación de los grupos que se crean así:

1. Director general

Grupo de Control Disciplinario Interno.

En primera instancia para las faltas cometidas por el Subdirector General y el Inspector General de la Policía Nacional.

En segunda instancia, para las faltas cometidas por el personal uniformado.

[...]

3. Inspector general:

Grupo de Control Disciplinario Interno.

En primera instancia para las faltas cometidas por el personal de su despacho, los Jefes de Oficinas Asesoras, Secretario Privado de la Dirección General, del personal que se encuentre en comisión en el exterior y del personal de las dependencias cuyos jefes carezcan de competencias disciplinarias y **de las conductas que por su trascendencia nacional e internacional afecten gravemente la imagen y le prestigio institucional.**

[...]

- Igualmente, el Decreto 1791 de 2000, proferido por el Ministerio de Defensa Nacional, «*Por el cual se modifican las normas de carrera del*

Personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional», prevé en el artículo 55, entre las causales de retiro, la destitución, así:

Artículo 55. Causales de retiro. El retiro se produce por las siguientes causales:

[...]

5. Por destitución.

[...]

ii) Actuación disciplinaria y hechos probados

- Está probado que el 31 de julio de 2003, se realizó consignación por la suma de \$1.500.000 en la cuenta de ahorros 207201531897 del Banco CONAVI a nombre de Luis Fernando Pedraza Contreras, en la ciudad de Tunja, dinero que fue retirado en la sucursal bancaria de Plaza de las Américas en Bogotá, D.C., el 1 de agosto de 2003, según consta en el extracto trimestral – julio, agosto y septiembre de 2003- de la cuenta de ahorros 2072 01531897 del Banco CONAVI, cuyo titular es Luis Fernando Pedraza Contreras (folio 81 cuaderno 3).

- El 23 de enero de 2004, la intendente Cecilia Sanabria Borda, le comunicó al director de la Escuela Nacional de Policía General Santander que la subintendente Diana Quintero Yepes, a finales de julio de 2003, le solicitó el número de una cuenta en el Banco CONAVI, debido a que le iban a consignar un dinero desde un pueblo de Boyacá, por ello consiguió la cuenta del señor Luis

Fernando Pedraza Contreras, tío de su esposo, y en diciembre de 2003 funcionarios de la DIPOL le manifestaron que la intendente Carmen Blanco Palacios había consignado \$1.500.000 en la cuenta del señor Pedraza Contreras, para que la trasladaran del Departamento de Policía de Boyacá al del Valle de Aburra (folios 23 y 24 cuaderno 3).

- El 28 de enero de 2004, el inspector general de la Policía Nacional ordenó la indagación preliminar con fundamento en la Ley 734 de 2002 y en el numeral 3 del artículo 1 de la Resolución 1626 de 2002, conforme a los hechos que constan en el informe de inteligencia 000030 DIPOL ARCON GRASI del 7 de enero de 2004, así:

Que la intendente Carmen Zunilda Blanco Palacios, adscrita al Departamento de Policía de Boyacá –DEBOY-, para conseguir un traslado al Departamento de Policía del Valle de Aburra –MEVAL-, consignó la suma de \$1.500.000, el 31 de julio de 2003 por intermedio de su progenitor, Gustavo Blanco Rojas, en la cuenta núm. 0015731897 o 207215731897 Corporación CONAVI sucursal Tunja a nombre del señor Luis Fernando Pedraza Contreras, quien al parecer es tío del señor Alejandro Mesa Franco, esposo de la intendente Cecilia Sanabria Borda, quien laboraba en la Secretaría Privada de la Dirección General de la Policía Nacional, la cual sería la mediadora para gestionar el traslado (folios 4-5 del cuaderno 3).

- El 13 de marzo de 2004, la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios, mediante informe enviado al director general de la Policía Nacional, mayor general Jorge Daniel Castro Castro, indicó:

[...] al ver que por los motivos expuestos no fueron atendidos por mis superiores, manifesté mi problema a una compañera IT. MARCENETH MOLANO me

comentó de una amiga (no sé quién es) que realizaba traslados y que aproximadamente a los 15 días estaba en el lugar solicitado pero para este trámite debía enviar solicitud de traslado en donde no interesaba la firma del Comandante y consignar un millón quinientos mil pesos para iniciar y la otra mitad al cumplirse el traslado, este hecho se adelantó para julio aproximadamente; al ver que no hubo resultado me traslade a la ciudad de Bogotá llevando conmigo una solicitud de traslado [...]

[...]y sin querer justificar este impace (sic), me vi obligada a optar por este mal paso del cual aprendí mucho y me arrepiento, entiendo mi error posiblemente tenga una sanción pero nuevamente pido que NO sea el retiro de la Institución, porque realmente necesito el trabajo para sostener a mi hija [...] (folios 72 al 74 del cuaderno 3).

- El 10 de junio de 2004, en diligencia de versión libre, la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios se ratificó de lo sostenido en el escrito dirigido al mayor general Jorge Daniel Castro Castro, el 13 de marzo de 2004 (folio 101 y 102 cuaderno 3).

- El 3 de agosto de 2004, el inspector general de la Policía Nacional ordenó la apertura de la investigación disciplinaria en contra de las señoras intendentes: Carmen Zunilda Blanco Palacios, Cecilia Sanabria Borda y la subintendente Diana Luz Quintero Yepes, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 1 de la Resolución 01626 de 2002; igualmente dispuso la práctica de pruebas (folios 110 y 112 cuaderno 3).

- El 11 de julio de 2005, se formuló auto de cargos contra la demandante, endilgándole la comisión de la falta gravísima prevista en el numeral 3 del artículo 37 del Decreto 1798 del 14 de septiembre de 2000⁶, por encuadrar su comportamiento en el delito de cohecho por dar u ofrecer - artículo 407 del

⁶ Artículo 37. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas, sancionables con destitución las siguientes:

3. Realizar una conducta tipificada en la ley como delito sancionado a título doloso, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo.

Código Penal-, «*El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público [...]»*», el cargo fue planteado así:

[...] presuntamente infringió el artículo 37, numeral 3 que a la letra dice: **“Realizar una conducta tipificada en la ley como delito sancionado a título doloso, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo”**, teniendo en cuenta que al momento de usted pagar una suma de dinero para que le colaboraran con el traslado del DEBOY a la MEVAL, se encontraba en servicio activo de la Policía Nacional, y desde el mismo momento en que optó por pagar la suma de \$1´500.000 pesos para conseguir un provecho personal, estaba inmersa en una conducta ilegal desde la órbita disciplinaria y penal, debido a que dicha conducta se encuentra tipificada como delito en el Código Penal, como anteriormente se indicó, configurándose la presunta violación en la falta endilgada, de otra parte la conducta fue materializada a título de autora, por tratarse que fue(sic) la que presuntamente ejecutó directamente la acción [...] (folios 263 y 264 del cuaderno 3)

- Practicadas las pruebas y surtido el traslado para alegatos finales, el 23 de octubre de 2006, la inspección general de la Policía Nacional – grupo de procesos disciplinarios- declaró probados los cargos formulados contra la intendente Carmen Zunilda Blanco Palacios y, en consecuencia, la encontró responsable disciplinariamente y la sancionó con destitución e inhabilidad por el término de 2 años para ejercer cargos públicos (folios 2 al 91 cuaderno principal).

- La demandante interpuso recurso de apelación contra el acto administrativo de primera instancia, el cual fue resuelto a través de la providencia del 22 de marzo de 2007, dictada por el director general de la Policía Nacional, confirmando la decisión de primera instancia (folios 94 al 158 del cuaderno principal).

-A través de la Resolución 1685 de 14 de mayo de 2007 (folio 161 y 162 del cuaderno principal) «*Por la cual se ejecuta una sanción disciplinaria impuesta a un Personal de la Policía Nacional*», el director general de la entidad demandada, resolvió: i) retirar del servicio activo de la Policía

Nacional, por destitución a la intendente Carmen Zunilda Blanco Palacios; y ii) inhabilitarla por el término de 2 años para el ejercicio de funciones públicas. La demandante se notificó de la anterior resolución el 13 de junio de 2007 (folio 163 cuaderno principal).

iii) Solución del problema jurídico

Falta de competencia del inspector general de la Policía Nacional

La actora sostiene que el inspector general de la Policía Nacional carecía de competencia para sustanciar y ordenar su destitución en el acto administrativo de primera instancia, pues para la fecha en que abrió la indagación preliminar -28 de enero de 2004- y emitió la decisión de primera instancia -23 de octubre de 2006-, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-712 de 2001⁷, había declarado inexecutable el libro segundo que comprende los artículos 47 al 154 del Decreto Ley 1798 de 2000. Así mismo, de acuerdo con la Resolución 1626 de 2002, el competente para investigar y sancionar a la demandante era el comandante de la Policía Metropolitana del Departamento de Boyacá, en razón a que la intendente laboraba en ese departamento.

Pues bien, en efecto, la Corte Constitucional en sentencia C-712 del 5 de julio de 2001, declaró inexecutable el libro segundo del Decreto Ley 1798 de 2000, desde el artículo 47 hasta el 154 y determinó los efectos de esa declaratoria, así:

⁷ Corte Constitucional, Referencia: expediente D-3328 Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Ley 1798 de 2000 Actor: Miguel Arcángel Villalobos Chavarro Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño Bogotá, D.C, cinco (5) de julio de dos mil uno (2001).

Por último, la Corte considera oportuno recalcar que los efectos de este fallo únicamente operan hacia el futuro, en consecuencia, las actividades procesales que se encuentren en curso y se estén rigiendo por las normas que se declararán inexecutable, deberán concluirse bajo lo dispuestos por estas normas, y en adelante se deberán aplicar las normas del Código Disciplinario Único.

De acuerdo con el pronunciamiento constitucional y teniendo en cuenta que la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, entró a regir el 5 de mayo de 2002⁸, los procesos disciplinarios que adelantó la Policía Nacional para la época en que se abrió formalmente la investigación contra la demandante y las otras servidoras policiales -3 de agosto de 2004⁹-, se aplicaban los procedimientos contenidos en la Ley 734 de 2002.

Por otra parte, el director general de la Policía Nacional, atendiendo lo dispuesto en los artículos 34 numeral 32, 66, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81 y 82 de la Ley 734 de 2002, expidió la Resolución 1626 del 26 de junio de 2002¹⁰, por medio de la cual organizó el control interno disciplinario de la Policía y asignó las competencias disciplinarias a los diferentes funcionarios de la institución policial.

Así las cosas, como en el *sub lite* se abrió formalmente la investigación el 3 de agosto de 2004, encuentra la Sala que en el proceso disciplinario adelantado por la Policía Nacional se aplicaban los principios rectores y

⁸ Ley 734 de 2002 (febrero 5) Diario Oficial No. 44.708 de 13 de febrero de 2002 <Rige a partir de los tres (3) meses de su sanción - Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

⁹ Folios 110 al 112 del cuaderno 3.

¹⁰ "Por la cual se organiza el Control Disciplinario Interno de la Policía Nacional

procedimientos contenidos en la Ley 734 de 2002, las normas sustanciales contenidas en el Decreto Ley 1798 de 2000 y las competencias asignadas en la Resolución 1626 de 2002.

Conforme a lo anterior, la decisión de declaratoria de inexecutable del libro segundo del Decreto Ley 1798 de 2000 por la Corte Constitucional, en nada afectó las competencias disciplinarias asignadas a los funcionarios de la Policía Nacional para la época en que se inició la acción disciplinaria en contra de la demandante. Pues en primer lugar, el libro segundo no regulaba las competencias disciplinarias en la Policía Nacional; y en segundo término, la sentencia de constitucionalidad C- 712, es del 5 de julio de 2001 y los hechos objeto de investigación sucedieron en el año 2003 y la investigación se ordenó en el año 2004, de lo cual se infiere que la norma vigente en adscripción de competencias era la Resolución 1626 de 2002, disposición que aplicó el operador disciplinario de primera y segunda instancia en el trámite administrativo adelantado contra la demandante.

En consecuencia, para la Sala no se desconoció el debido proceso garantizado con el artículo 29 de la Constitución Política por la declaratoria de inexecutable del libro segundo del Decreto Ley 1798 de 2000, ya que la competencia de los funcionarios que ejercen la potestad disciplinaria en la Policía Nacional estaba previamente definida al hecho constitutivo de la falta reprochada a la actora en la Resolución 1626 de 2002.

Por otra parte, está acreditado en el expediente disciplinario que el inspector general de la Policía Nacional, en los autos de indagación preliminar y de apertura de la investigación, fundamentó la competencia en el numeral 3 del artículo 1 de la Resolución 1626 de 2002.

El numeral 3 del artículo 1 de la Resolución 1626 de 2002, faculta al inspector general de la Policía Nacional para conocer, en primera instancia, de las faltas disciplinarias cometidas por: i) el personal de su despacho; ii) los jefes de oficinas asesoras; iii) el secretario privado de la dirección general; iv) el personal que se encuentre en comisión en el exterior; v) el personal de dependencias cuyos jefes carezcan de competencias disciplinarias; y vi) de las conductas que por su trascendencia nacional e internacional afecten gravemente la imagen y prestigio institucional.

A su turno, el numeral 6 del artículo 1 de la misma resolución otorga a los comandantes de la Policía Metropolitana la competencia para conocer en primera instancia de las faltas disciplinarias cometidas por el personal que dependa de los comandos de policía, departamentos de policía, escuelas seccionales, especialidad y secretario privado.

En ese orden de ideas, la Sala considera que la competencia, para investigar la conducta desplegada por la demandante, no se asumió en atención a los factores de la calidad del sujeto disciplinable, territorial o funcional, sino por la naturaleza del hecho¹¹, esto es «*pagar una suma de dinero para obtener un traslado*», conducta que comporta implicaciones que trascienden a la órbita nacional, lo cual afecta la imagen y prestigio de la institución policial.

En efecto, el comportamiento «*de pagar una suma de dinero para obtener un traslado*» se erige en un actuación que afecta gravemente la moralidad, el

¹¹ Artículo 74 de la Ley 734 de 2002, La competencia se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.

En los casos que resulte incompatible la aplicación de los factores territorial y funcional, para determinar la competencia, prevalecerá este último.

buen nombre de la institución y altera la disciplina de los policiales; además de poner en entre dicho el prestigio de la Policía Nacional. Por esta razón, el juez natural del asunto era el inspector general de la Policía Nacional, por cuanto la falta disciplinaria cometida por la intendente afecta el buen nombre de la institución, al quedar en el ambiente laboral que los traslados del personal uniformado se logran con el pago de dinero.

Corolario de lo expuesto, la Sala considera que los actos administrativos demandados fueron expedidos por los funcionarios competentes para conocer de la conducta desplegada por la demandante. En efecto, la primera instancia estaba asignada al inspector general de la Policía Nacional por el factor de la naturaleza del hecho y no por la dependencia policial donde prestaba los servicios la implicada, y la segunda instancia correspondía al director general de la Policía Nacional.

Por lo expuesto, no se configura violación al debido proceso ni concurre la causal de nulidad de falta de competencia.

Falsa motivación

La parte actora argumentó este cargo en 3 situaciones, así:

- El operador disciplinario interpretó de manera parcializada el tipo penal citado como infringido.
- Se apreció de forma errónea el testimonio del señor Gustavo Blanco Rojas al citarle una cuenta bancaria diferente, a la que se refiere el

material probatorio donde se consignó la suma de \$1.500.000, lo que dio lugar a una incorrecta motivación.

- Por haber valorado en el proceso disciplinario el informe de inteligencia del 7 de enero de 2004.

Interpretación parcializada del artículo 407 del Código Penal

A la actora se le citó como disposición transgredida el numeral 3 del artículo 37 del Decreto 1798 de 2000, que establece:

Realizar una conducta tipificada en la ley como delito sancionado a título doloso, cuando se cometa en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo.

Según la conducta desplegada por la demandante, se le señaló que su actuación se tipificaba en el delito de cohecho por dar u ofrecer, consagrado en el artículo 407 del Código Penal,

Cohecho por dar u ofrecer. **El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público**, en los casos previstos en los dos artículos anteriores, incurrirá en prisión de tres (3) a seis (6) años, multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a ocho (8) años. (resaltado en negrilla se citó en el auto de cargos, visto a folio 263 cuaderno 3).

Por su parte, la Sala de Casación Penal, de la Corte Suprema de Justicia, en relación con el delito de «*cohecho por dar u ofrecer*», ha precisado los eventos en que se incurre en éste, así:

[...] Para resolver el primer aspectos (sic) impera recordar que la hipótesis delictiva de la que se ocupó el presente asunto es la de cohecho por dar u ofrecer, prevista en el artículo 407 de la Ley 599 de 2000, norma que sanciona la acción de un particular consistente **en dar u ofrecer dinero u otra utilidad a un servidor público** (i) “para retardar u omitir un acto propio de su cargo o para ejecutar uno contrario a sus deberes oficiales” (artículo 405 ibídem); (ii) “por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones” (artículo 406, inciso primero, ibídem), o (iii) dar dinero u otra utilidad a un funcionario que esté conociendo de un asunto en el cual tenga interés ese particular (artículo 406, inciso segundo, ibídem). [...] ¹² (negritas fuera del texto).

Así entonces, se encuentra probado en el proceso disciplinario que la demandante a través de su padre consignó en el Banco CONAVI la suma de \$1.500.000, con el fin que un miembro de la Policía Nacional le efectuara el traslado del Departamento de Policía de Boyacá al Departamento de Policía del Valle de Aburra.

Lo anterior está acreditado con la exposición libre y espontánea de la demandante y el informe del 13 de marzo de 2004, enviado por ésta al director general de la Policía Nacional, en el que le manifestó que consignó la cantidad de \$1.500.000, para que le gestionaran el traslado del Departamento de Boyacá al Valle de Aburra (folios 72, 74, 92, 93, 101 y 102 del cuaderno 3).

Lo manifestado por la accionante, es corroborado en la versión libre y espontánea de la subintendente Diana Luz Quintero Yepes, quien señaló que la intendente Carmen Blanco Palacios necesitaba ser trasladada, por lo cual la

¹² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Magistrado Ponente Eugenio Fernández Carlier, Sp5924-2014, Radicación N° 40392, Aprobado Acta N°146, Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil catorce (2014)

intendente Cecilia Sanabria Borda estableció que esa «*colaboración*» tenía un valor de \$3.000.000, suma que la actora estaba dispuesta a cancelar, requiriendo una cuenta bancaria para realizar el pago. Que la intendente Cecilia Sanabria facilitó el número de la cuenta del banco; y realizada la consignación ésta le avisó al titular de aquélla, quien le entregó a la subintendente el monto de «*millón cuatrocientos y algo*» (folios 34 al 36 cuaderno 3).

Así mismo, el testimonio del señor Luis Fernando Pedraza Contreras da cuenta que, en julio del año 2003, la señora intendente Cecilia Sanabria le pidió el favor que le prestara la cuenta del Banco CONAVI -núm. 2072-015731897-, porque una amiga le consignaría un dinero desde un pueblo de Boyacá; que el depósito se realizó el 31 de julio de 2003. Y el valor de \$1.500.000 se lo entregó el 1 de agosto de 2003 a la señora subintendente Diana Luz Quintero (folios 43 y 44 del cuaderno 3).

La declaración de la intendente Cecilia Sanabria Borda coincide con lo manifestado por el señor Luis Fernando Pedraza Contreras, al sostener que a finales de julio de 2003 le solicitó a éste el número de la cuenta del Banco CONAVI porque una compañera de la policía le iba a consignar desde Boyacá una plata a la subintendente Diana Quintero. Que depositado el dinero, el señor Luis Fernando Pedraza Contreras se lo entregó a la subintendente Diana Quintero. Agregó, que solo hasta el 29 de diciembre de 2003 se enteró que le habían cobrado una suma dinero a la intendente Carmen Blanco Palacios por un traslado (folios 20 al 22 cuaderno 3).

También, el señor Gustavo Blanco Rojas, padre de la actora, afirmó que por solicitud de su hija, Carmen Zunilda Blanco Palacios consignó en la ciudad de Tunja la suma de \$1.500.000, en una cuenta y persona que no recuerda (folios 47 al 49 del cuaderno 3).

Para la Sala, las anteriores versiones son creíbles al concurrir en la descripción de los hechos de forma coincidente, supuestos fácticos que están avalados con el movimiento bancario que se efectuó en la cuenta de ahorros núm. 2072-015731897 del Banco CONAVI a nombre del señor Luis Fernando Pedraza Contreras; pues según el extracto de la cuenta, el 31 de julio de 2003 se consignó en la ciudad de Tunja la suma \$1.500.000, valor que fue retirado el 1 de agosto de 2003, en la oficina Plaza de las Américas de la ciudad de Bogotá. (folio 87 del cuaderno 3).

En síntesis, el acervo probatorio referido determina que la demandante Carmen Zunilda Blanco Palacios, incurrió en la conducta que describe el numeral 3 del artículo 37 del Decreto Ley 1798 de 2000, ya que en su condición de intendente de la Policía Nacional realizó un comportamiento que se subsume en el tipo penal de cohecho por dar u ofrecer, al consignar a través de su padre a la cuenta de una tercera persona la suma de \$1.500.000, dinero que fue entregado por un tercero a la subintendente Diana Luz Quintero Yepes, servidora pública, con el fin de obtener el traslado del Departamento de Policía de Boyacá al Departamento de Policía del Valle de Aburra.

Conforme lo anterior, no se presenta la causal de nulidad de falsa motivación a que alude la demandante por interpretación parcializada del tipo penal, pues la conducta de la actora se tipifica en el delito citado como infringido, en consecuencia el comportamiento de aquella se encuadra en la norma disciplinaria que da lugar a la incursión en la falta gravísima reprochada.

Valoración errónea de la prueba

En lo que hace referencia a la valoración errónea de la declaración del señor Gustavo Blanco Rojas, precisa la Sala, que si bien el operador disciplinario, de manera equivocada en la diligencia de recepción del testimonio, le citó como número de la cuenta 0015731897, cuando en realidad el número de la cuenta de ahorros del banco CONAVI era 2072-015731897, esa situación de inexactitud por parte de la autoridad disciplinaria, no se erige en una errada motivación, ni afecta la veracidad ni credibilidad de la declaración del señor Gustavo Blanco Rojas, pues su versión armoniza con la realidad fáctica probada y la motivación de las decisiones de primera y segunda instancia que estuvieron fundamentadas, de manera congruente, con lo demostrado en la investigación.

En consecuencia, el error formal o de transcripción en que incurrió el operador disciplinario al preguntar al testigo por un número de una cuenta bancaria, no puede configurarse una errada motivación o valoración del testimonio, pues la versión del señor Gustavo Blanco Rojas fue clara y relata la situación fáctica sin ambages, de ahí que esa declaración, junto con las demás pruebas acopiadas en el *sub lite* demostraron que la actora desarrolló la conducta por la cual fue sancionada disciplinariamente.

Valorar probatorio del informe de inteligencia

La parte actora cuestiona que se hubiera dado valor probatorio al informe de inteligencia, porque lo prohíbe el artículo 50 de la Ley 504 de 1999, el cual incorporó un inciso final al artículo 313 del Decreto 2700 de 1991 «*Código de Procedimiento Penal*», así:

En ningún caso los informes de la Policía Judicial y las versiones suministradas por informantes tendrán valor probatorio en el proceso.¹³

La disposición transcrita es clara en determinar que no se le puede dar valor probatorio a los informes de policía judicial; sin embargo, la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado¹⁴ ha precisado, en vigencia de la norma referida, que los informes de policía judicial podrán constituir un criterio orientador durante la indagación o investigación, *«lo cual significa que pueden ser utilizados como guía o referente para buscar nuevas pruebas, mas no como evidencia de la responsabilidad [...] de la persona implicada»*.

Por otra parte, la Sala precisa que, para el momento en que se ordenó la indagación preliminar del proceso disciplinario adelantado contra la demandante y otras servidoras públicas, 28 de enero de 2004, la citada norma no estaba vigente en el ordenamiento jurídico, pues el artículo 535 de la Ley 600 de 2000, que empezó a regir el 24 de julio de 2001 derogó de manera expresa el Decreto 2700 de 1991, Código de Procedimiento Penal, las normas complementarias que lo modificaron y las demás que le fueren contrarias.

Ahora bien, la Ley 600 de 2000 no consagró una disposición como la consignada en el artículo 50 de la Ley 504 de 1999, es decir, no previó que los informes de policía judicial carecieran de valor probatorio, lo más cercano a esa disposición se estableció en el artículo 314 de la Ley 600 de 2000¹⁵ que

¹³ Norma que fue demandada por inconstitucionalidad y la Corte Constitucional en sentencia C-392 del 6 de abril de 2000, la declaró exequible, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell

¹⁴ Sentencia del 6 de mayo de 2015, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Magistrada Ponente Olga Mérida Valle de De La Hoz, radicado 0500123310020080160401 (38478)

¹⁵ Artículo 314. Labores previas de verificación. La policía judicial podrá antes de la judicialización de las actuaciones y bajo la dirección y control del jefe inmediato, allegar documentación, realizar análisis de información, escuchar en exposición o entrevista a quienes considere pueden tener conocimiento de la posible comisión de una conducta

señalaba que las exposiciones escuchadas por la policía judicial no tendrán valor de testimonio ni indicios y solo podrán servir como criterios orientadores de la investigación. Sobre los informes de policía judicial el artículo 319 ibídem prevé que éstos se harán mediante certificación jurada.

En ese orden de ideas, los argumentos del demandante carecen de solidez jurídica, en razón que la norma aplicable no era el Decreto 2700 de 1991, ni la Ley 504 de 1999, por medio de la cual se modificó éste, sino la Ley 600 de 2000, que se itera sobre la valoración probatoria de los informes de policía judicial no hizo una manifestación expresa, salvo que los mismos requerían de certificación jurada.

Así entonces, en el caso *sub lite* el informe de inteligencia policial realizado extraprocesalmente describió de manera objetiva los hechos que le permitieron al inspector general de la Policía Nacional, el día 28 de enero de 2004, ordenar la indagación preliminar contra la demandante y otras servidoras públicas y la práctica de unas pruebas, las cuales finalmente fundamentaron las decisiones que se demandan.

En efecto, el informe 000030 DIPOL ARCON GRASI suscrito por el director de inteligencia, dirigido al inspector general de la Policía Nacional, indicó:

[L]a señora Intendente BLANCO PALACIO CARMEN ZUNILDA adscrita al Departamento de Policía de Boyacá, presuntamente habría pagado la suma de \$ 1.500.000 de pesos para conseguir su traslado a la MENVAL, consignación que al parecer se realizó el día 310703 a través del señor GUSTAVO BLANCO ROJAS (padre de la Intendente) en la cuenta N° 0015731897 o 207215731897, corporación CONAVI, sucursal Tunja a nombre del señor LUIS FERNANDO PEDRAZA CONTRERAS [...] quien al parecer es tío del señor ALEJANDRO MESA FRANCO, esposo de la Intendente CECILIA SABABRIA BORDA quien

punible. Estas exposiciones no tendrán valor de testimonio ni de indicios y sólo podrán servir como criterios orientadores de la investigación.

laboraba en la Secretaría Privada de la Dirección General, y en últimas sería la persona que mediaría en su traslado.

[...]

Que las señoras IT CECILIA SANABRIA BORGA y SI DIANA LUZ QUINTERO YEPES, por su condición de funcionarias de la DIPON, al parecer se prestarían para agilizar o colaborar en la gestión de traslados, enviando al personal de escoltas de Director General para indagar por estas gestiones en la Oficina de traslados". (folios 4 y 5 del cuaderno 3).

Conforme lo anterior, la autoridad disciplinaria acopió el material probatorio dispuesto en la etapa de la indagación preliminar, con el fin de determinar si concurrían los elementos estructurales para disponer la apertura de la investigación disciplinaria¹⁶ en contra de la demandante. Este acervo probatorio conllevó a la formulación del auto de cargos y, posteriormente, a establecer la responsabilidad de la actora en primera y segunda instancia, sin darle valor probatorio al informe de inteligencia que, exclusivamente se itera, fue un criterio orientador para la adelantar la indagación preliminar.

Es así, que las pruebas que valoró el operador administrativo de primera y segunda instancia fueron las siguientes:

Documentales:

¹⁶ Artículo 154. De la Ley 734 de 2002, Contenido de la investigación disciplinaria. La decisión que ordena abrir investigación disciplinaria deberá contener:

1. La identidad del posible autor o autores.
2. La relación de pruebas cuya práctica se ordena.
3. La orden de incorporar a la actuación los antecedentes disciplinarios del investigado, una certificación de la entidad a la cual el servidor público esté o hubiere estado vinculado, una constancia sobre el sueldo devengado para la época de la realización de la conducta y su última dirección conocida.
4. La orden de informar y de comunicar esta decisión, de conformidad con lo señalado en este código.

- Escrito del 23 de enero de 2004, dirigido por la Intendente Cecilia Sanabria Borda al director de la escuela de la Policía General Santander (folios 23 y 24 cuaderno 3)
- Solicitud de investigación de fecha 30 de enero de 2004, elevada por la Intendente Cecilia Sanabria Borda, quien describe los hechos que dieron origen a la investigación (folios 9 y 10 cuaderno 3).
- Solicitud de traslado suscrita por la IT. Carmen Zunilda Blanco Palacios de Departamento de Policía de Boyacá al Departamento de Policía del Valle de Aburra.
- Listado de la junta de traslados de fecha 5 de septiembre de 2003 (folio 31 cuaderno 3)
- Extracto bancario de la Corporación CONAVI del mes de julio y agosto de la cuenta núm. 20720015731897. (folios 81 al 82 del cuaderno 3)
- Informe de fecha 13 de marzo de 2004, rendido por la IT. Carmen Zunilda Blanco Palacios, en el que relató los hechos que dieron origen a su destitución. (folio 72 al 74 del cuaderno principal)
- Oficio núm. 2221-274234 de fecha 190304 remitido por el Banco CONAVI en el que certifica la cuenta de ahorros perteneciente al señor Luis Fernando Pedraza Contreras (folio 80 del cuaderno 3)

Testimoniales:

Las declaraciones de la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios (folios 101 y 102 del cuaderno 3), Cecilia Sanabria Borda (folios 20 al 22 del cuaderno 3), la comisaria Blanca Fabiola Barbosa Agudelo (folios 26 y 27 cuaderno 3), Diana Luz Quintero (folios 34 al 36 cuaderno 3), Luis Fernando Contreras (folios 43 y 44 cuaderno 3), Gustavo Blanco Rojas (folios 47 al 49 del cuaderno 3), Farid Rivera Calvo (folios 210 al 211 del cuaderno 3), José William Morales Garzón

(folios 212 al 213 del cuaderno 3), Jonh Jairo Arias Vega (folios 214 al 215 del cuaderno 3) y Enario Eugenio Forero (folios 2016 al 217 del cuaderno 3).

De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye, que el informe de inteligencia permitió dar inicio a la indagación preliminar, sin que fuera valorado por el operador disciplinario para determinar la existencia de la falta gravísima reprochada a la intendente Carmen Zunilda Blanco Palacios. Por esta razón, no se configuró la falsa motivación a que alude el demandante y, en consecuencia, el cargo no está llamado a prosperar.

III. DECISIÓN

Como no se acreditó vulneración alguna al derecho fundamental del debido proceso, ni la falta de competencia del operador disciplinario de primera instancia, y no se demostraron los demás cargos formulados en la demanda concernientes a la causal de falsa motivación, la Sala no encuentra desvirtuada la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos sancionatorios, por la cual se negarán las pretensiones de la demanda.

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,

FALLA

PRIMERO: DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda instaurada por la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios contra la Nación - Ministerio de

Defensa- Policía Nacional. Por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: No hay lugar a condena en costas.

Cópiese, notifíquese y una vez ejecutoriada esta Sentencia archívense las diligencias. Cúmplase.

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

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

**SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ
CUÉTER**

CARMELO PERDOMO

