

PODER PREFERENTE DISCIPLINARIO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION – Efectos / CONTROL JUDICIAL DEL PROCESO DISCIPLINARIO – No es una tercera instancia / PROCESO DISCIPLINARIO – Protección de las garantías básicas constitucionales

Esta Sección ha señalado reiteradamente que según el diseño Constitucional y legal la potestad disciplinaria corresponde al Estado y la acción se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, a quien se le reconoce un poder preferente, que no excluye la facultad que tienen algunas entidades -como la Policía Nacional- en esta materia, pero en ambos casos sometida al control judicial por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. No obstante, dicho control no se ejerce de cualquier modo, sino que está sujeto a limitaciones y restricciones que lo alejan de convertirse en una tercera instancia. Todo lo anterior implica que en sede judicial, el debate discurre en torno a la protección de las garantías básicas, cuando quiera que el proceso disciplinario mismo ha fracasado en esa tarea, es decir, cuando el trámite impreso a la actividad administrativa resulta intolerable frente a los valores constitucionales más preciados, como el debido proceso, el derecho de defensa, la competencia del funcionario y de modo singular, si el decreto y la práctica de las pruebas se hizo atendiendo estrictamente las reglas señaladas en la Constitución y en la Ley.

RETIRO DEL SERVICIO DE LA POLICIA NACIONAL – Marco legal / RETIRO DEL SERVICIO – Sanción de destitución

El Decreto N° 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 54 que el retiro es la situación por la cual el personal uniformado, sin perder el grado, cesa en la obligación de prestar servicio. Esa disposición agrega que “el retiro se hará del nivel ejecutivo, y agentes, por resolución ministerial, facultad que podrá delegarse en el Director General de la Policía Nacional”. Una de las causales por las cuales opera el retiro es la destitución, en los términos del numeral 5 del artículo 55 del citado Decreto.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1791 DE 2000 - ARTICULO 54 / DECRETO 1791 DE 2000 - ARTICULO 61

REGIMEN DISCIPLINARIO – Aplicación / REGIMEN ESPECIAL DISCIPLINARIO DE LA POLICIA NACIONAL – No excluye al régimen disciplinario general de los servidores públicos / POLICIA NACIONAL – Investigación disciplinaria / INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA – En lo sustancial al régimen especial y en lo procesal al régimen general de código disciplinario único

Sobre el particular, cabe precisar que además del régimen disciplinario general de los servidores públicos, existen unos especiales que no excluyen la aplicación del primero. En efecto, con el propósito de asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, el legislador Colombiano expidió el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), el cual determina qué conductas se consideran faltas disciplinarias, las sanciones en las que se puede incurrir y el procedimiento que debe seguirse para determinar la responsabilidad disciplinaria. Con la expedición de este Código se buscó la instauración de un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores del Estado. No obstante, en razón a la naturaleza específica de sus

funciones, la propia Constitución otorgó al legislador la facultad para establecer regímenes especiales de carácter disciplinario aplicables a los miembros de la fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional). En este sentido, el inciso 2º del artículo 217 de la Carta prescribe que “[l]a ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera prestacional y disciplinario, que les es propio” (subrayas fuera de texto). En relación con los miembros de la Policía Nacional, el inciso primero del artículo 218 ibídem se establece que “La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario” En ese orden, el Artículo 224 de Ley 734 establece: “La presente ley regirá tres meses después de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias, salvo las normas referidas a los aspectos disciplinarios previstos en la Ley 190 de 1995 y el régimen especial disciplinario establecido para los miembros de la fuerza pública”. Así las cosas, la Policía Nacional está facultada para investigar disciplinariamente a los uniformados que pertenecen a esa institución del siguiente modo: en lo sustancial de acuerdo con su régimen especial, contenido en el Decreto 1798 de 2000, y, en lo procesal, siguiendo no solo las disposiciones del citado Decreto sino también los principios y las pautas del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002).

FUENTE FORMA: LEY 734 DE 2002 / DECRETO 1798 DE 2000 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 2 INCISO 2

DEBIDO PROCESO – Juez natural / JUEZ NATURAL – Funcionario competente para investigar / JUEZ NATURAL – Competencia del funcionario. Características / FUNCIONARIO COMPETENTE – Para iniciar la investigación disciplinaria y sancionar la conducta

La garantía del Juez Natural se encuentra prevista en el artículo 29 de la Constitución, en estos términos: "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...)". Adicionalmente, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", la estableció así: "8. Garantías judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, o de cualquier otro carácter." De acuerdo con las anteriores disposiciones, en materia disciplinaria rige el principio del juez natural, esto es, aquél a quien la Constitución o la Ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto. En ese orden, la competencia del funcionario al que le corresponda dirimir un litigio o “Juez Natural” debe ser a) constitucional o legal (Ley entendida en sentido material); b) preexistente, es decir, anterior al hecho que motiva la actuación o proceso correspondiente, y c) explícita. Ahora bien, en consideración a que cuando ocurrieron los hechos que dieron origen a la investigación disciplinaria la señora Sanabria Borda se desempeñaba en el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Dirección Escuela General Santander, tal y como consta en el extracto de la hoja de vida de la demandante visible a folio 124 del cuaderno principal del expediente, cargo que, según quedó consignado en los actos demandados, ejerció en la Secretaría Privada de la Dirección General de la Policía Nacional; el funcionario que en principio resultaba competente para investigarla era el Secretario Privado de la Dirección General, pues era su jefe inmediato. No obstante, dicha competencia no excluye la atribuida al Inspector General de la Policía Nacional, pues de acuerdo a la normatividad

trascrita, éste está facultado para investigar y sancionar disciplinariamente las conductas que por su trascendencia nacional e internacional afecten gravemente la imagen y el prestigio institucional, esto es, las más gravosas.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA ARTICULO 29

PRUEBAS EN LA ACTUACION DISCIPLINARIA - Facultades para comisionar / PRACTICAS DE PRUEBAS – Comisión / PRACTICA DE PRUEBA DE COMISIONADO – No tiene prohibición legal para subcomisionar en materia disciplinaria

La Sala encuentra que no le asiste la razón a la demandante toda vez que al tenor de los artículos 131 y 135 del Decreto 1798 de 2000 tanto en la indagación preliminar como en la etapa de investigación, es posible designar a un funcionario para que adelante la respectiva etapa procesal. Adicionalmente, el Patrullero que fue comisionado en virtud del proveído de 16 de diciembre de 2005 (folio 412 del cuaderno 3) pertenecía al Grupo Técnico de Investigaciones Disciplinarias, el cual apoyaba al Inspector General en la asesoría y la sustanciación de los procesos disciplinarios a su cargo. Cabe precisar que a dicho grupo se le encargó la práctica de las pruebas decretadas en el auto de 22 de septiembre de 2005, visible a folios 366 a 376 del cuaderno N° 3 y, también se le atribuyó la facultad de sub-comisionar. Como se observa, las disposiciones no contienen ninguna prohibición –en materia disciplinaria- para comisionar ni para subcomisionar, con el objeto de practicar las pruebas.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1798 DE 200 - ARTICULO 95 / LEY 734 DE 2000 - ARTICULO 133 INCISO 1

DERECHO AL TRABAJO – No vulnerado / DERECHO AL TRABAJO – No es obstáculo para tolerar la conducta de la funcionaria que incurrió en una falta disciplinaria gravísima

En lo que tiene que ver con el derecho al trabajo, se impone aclarar que éste no es absoluto y que so pretexto de su garantía no se pueden tolerar actos que riñen con los principios que orientan la actividad de los funcionarios públicos, los cuales merecen ser sancionados por los funcionarios competentes.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012).

Radicación número: 11001-03-25-000-2011-00003-00(0029-11)

Actor: CECILIA SANABRIA BORDA

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL

Decide la Sala en única instancia¹, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, interpuesta por la señora Cecilia Sanabria Borda contra la Nación – Ministerio de Defensa- Policía Nacional.

LA DEMANDA

CECILIA SANABRIA BORDA, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., pretende que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos²:

- El proferido por el Inspector General de la Policía Nacional el 23 de octubre de 2006, mediante el cual declaró responsable disciplinariamente a la accionante y le impuso las sanciones de destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos por el término de dos años.
- La Resolución N° 01685 del 14 de mayo de 2007, a través de la cual, el Director de la Policía Nacional, confirmó las sanciones impuestas y resolvió retirarla del servicio (ejecutó la sanción).

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 en la Policía Nacional.

¹ Mediante auto del 21 de octubre de 2010, en el trámite de la segunda instancia, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, resolvió declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso desde el auto admisorio de la demanda, precisando que *“las pruebas practicadas conservan su validez y eficacia respecto de quienes tuvieron la oportunidad de controvertirlas”* (folios 258 a 263 del cuaderno principal). A través de la providencia de 31 de enero de 2011, ésta Corporación asumió el conocimiento del asunto en única instancia.

² La demanda, presentada el 19 de septiembre de 2007, obra a folios 174 a 195 del cuaderno principal, esta Corporación la admitió a través del auto de 31 de enero de 2011, visible a folios 267 a 271 del mismo cuaderno.

- 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 28 de mayo de 2007 (fecha de la notificación de la Destitución) hasta el día en el cual sea reintegrada.
- Que se condene a la entidad demandada a pagarle las sumas que se demuestren 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 que fue destituida 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 o al por mayor, a efectos de que conserven el valor adquisitivo.
- Que a las mismas sumas 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.
- Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.
- Que se disponga el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.

Para sustentar sus pretensiones, la demandante expuso los hechos que la Sala sintetiza así:

- El 12 de febrero de 1990, ingresó a la Policía Nacional y perteneció al nivel ejecutivo de esa entidad hasta que fue destituida del cargo que venía desempeñando.

- La investigación disciplinaria comenzó mediante Orden de Trabajo N° 268, dictada por la Jefatura del Grupo de Asuntos Internos del área de contrainteligencia, con base en el informe del 20 de noviembre de 2003, que no aparece suscrito por ningún funcionario ni tiene código alguno para determinar su procedencia.
- Mediante Oficio 000030 del 7 de enero de 2004, el Director de Inteligencia remitió síntesis de contrainteligencia al Inspector General de la Policía Nacional.
- El 28 de enero de 2004, la entidad demandada ordenó la apertura de indagación preliminar contra ella y otras dos funcionarias, a fin de determinar la ocurrencia de la conducta, y si ésta era constitutiva de falta disciplinaria.
- El 3 de marzo del mismo año, el funcionario delegado para adelantar la investigación recibió la declaración juramentada de la accionante.
- El 20 de mayo de 2004, el Inspector General de la Policía Nacional, asumió la instrucción del proceso y, el 10 de junio siguiente, se practicó la declaración de la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios a quien no se le advirtió que estaba exenta de juramento.
- El 3 de agosto de 2004 el Inspector General de la Policía, ordenó abrir investigación disciplinaria en su contra y advirtió la nulidad de la declaración que rindió bajo la gravedad de juramento.
- Fue notificada de la apertura de la investigación disciplinaria el 23 de diciembre de 2004.
- El 13 de enero de 2005, el funcionario que adelantaba la investigación ordenó desglosar el informe de inteligencia que reposaba dentro de la foliatura y llevarlo en cuaderno separado.
- El 11 de julio de 2005, el funcionario investigador formuló el pliego de cargos por presuntas faltas a la disciplina previstas en el Decreto Ley 1798 de 2000 (Reglamento de Disciplina y Ética de la Policía Nacional).

- Para la práctica de pruebas se sub-comisionó a un funcionario, con lo cual se desconoció la Ley, particularmente las disposiciones contenidas en los artículos 31 y 181 del Código de Procedimiento Civil.
- Mediante fallo del 23 de octubre de 2006, fue sancionada con destitución e inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos por el término de dos años. El 22 de marzo de 2007, fue confirmada la sanción.

LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

A juicio de la accionante, los actos administrativos demandados desconocen las siguientes disposiciones³:

- De la Constitución Política, los artículos 1, 2, 4, 6, 25, 29, 83, 89.
- De la Ley 734 de 2002, los artículos 20, 43, 47, 74, 95, 128, 143 (numerales 2 y 3) y 163 (numeral 8).
- Del Código de Procedimiento Civil, los artículos 31 y 181.
- De la Resolución N° 01626 del 26 de junio de 2002, el artículo 1, numeral 3.

Para sustentar el concepto de la violación, formuló los siguientes cargos:

1. Primero. Violación indirecta de las normas constitucionales.

Afirmó que con la sanción disciplinaria se le vulneraron los derechos a la dignidad y al trabajo, pues ella y su familia quedaron desprotegidas de todos sus derechos laborales. Adicionalmente la entidad demandada desconoció los fines del Estado dentro de los que se encuentra el de proteger los derechos de los funcionarios públicos y de los particulares.

Manifestó que *“no se le dio aplicación a los reglamentos y decretos que rigen la institución (...), por el contrario se aplicaron las normas en una forma caprichosa y violando flagrantemente los derechos y principios constitucionales”*.

³ Relacionadas en el acápite de *“fundamentos de derecho”*.

Quienes la investigaron se extralimitaron en el ejercicio de sus funciones y, además, no la procesó el Juez natural. Explicó que la dependencia competente para investigarla era la Oficina de la Secretaria Privada del Despacho y no el señor Inspector General de la Policía Nacional, tal y como lo establece la Resolución N° 1626 de 2002.

De acuerdo con el texto constitucional, es nula la prueba obtenida con violación del debido proceso, situación que se presentó con el informe de inteligencia que no está suscrito por ningún funcionario de contrainteligencia o código alguno a fin de establecer su veracidad, con el agravante de que ese documento reservado no fue conocido por las partes intervinientes dentro de la investigación.

Se le vulneró el derecho al debido proceso porque no se cumplieron los términos ni las etapas procesales.

Se refirió al principio de la buena fe previsto en el artículo 83 de la Carta Política, el cual *“incorpora el valor ético de la confianza que se vería traicionada por un acto sorpresivo de la administración, que no tenga en cuenta la situación concreta del afectado”*

Los empleados públicos tienen derecho a exigir del Estado que tanto los nombramientos, supresiones, remociones y retiros se hagan con plena observancia de las normas que regulan la función pública, pues de lo contrario se generarían irregularidades y desviaciones de poder como ocurrió en este caso, en el que la entidad nominadora no se sujetó a las atribuciones contenidas en los cánones supralegales.

2. Segundo. Violación directa de la Ley.

2.1. Desconocimiento de algunas disposiciones de la Ley 734 de 2002.

- ✓ La entidad demandada desconoció la disposición contenida en el artículo 20 de la Ley 734 de 2002, pues la investigación estuvo fundada –solamente- en el informe de inteligencia que obra en los folios 2 a 6, el cual no cumple con los requisitos mínimos. Adicionalmente, el funcionario encargado de la investigación jamás hizo una valoración en conjunto de las demás piezas procesales.

- ✓ En los actos administrativos mediante los cuales fue sancionada, la entidad accionada desconoció lo dispuesto en el artículo 43 de la referida Ley, pues no aplicó en debida forma los criterios para determinar la gravedad o la levedad de la falta. *“No se vislumbra hecho o procedimiento alguno que se pueda inferir que el Instructor de primera instancia en marco (sic) la conducta de la disciplinada dentro de los numerales que determinan la gravedad o levedad de la falta”.*

- ✓ La entidad demandada tampoco tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 734 de 2002 que establece los criterios de graduación de la sanción. El Inspector General de la Policía Nacional, desconoció el artículo 74 de la Ley 734, al no dar aplicación al factor funcional contenido en la Resolución N° 01626 de 26 de julio de 2002, que determinaba el funcionario competente para investigarla.

- ✓ La Policía Nacional desconoció el artículo 95 de la Ley 734, que alude a la reserva de la actuación disciplinaria porque *“jamás puso a disposición de las partes investigadas y de sus apoderados, el informe de contra-inteligencia como lo ordena dicho artículo”.*

- ✓ La decisión sancionatoria se fundó en pruebas que no fueron legal ni oportunamente allegadas al proceso porque la decisión se sustentó en un informe de inteligencia que no contaba con las formalidades propias de los documentos reservados.

- ✓ Al tramitar el recurso de apelación en contra de la sentencia sancionatoria, no se advirtieron las irregularidades como la violación al derecho a la defensa y al debido proceso, las cuales, al tenor de lo previsto en el artículo 143 de la Ley 734, son causales de nulidad.

2.2. Desconocimiento de los artículos 31 y 181 del Código de Procedimiento Civil, que se refieren a la comisión para la práctica de las pruebas. Frente al caso concreto, la demandante sostuvo que el

señor Inspector General de la Policía Nacional comisionó a un funcionario con amplias facultades para comisionar, donde se le concedió un término de dos meses para terminar con la instrucción de la investigación disciplinaria quien a su vez, el 16 de diciembre de 2005, comisionó a un patrullero. Con lo anterior, el Inspector General transgredió en forma directa las referidas disposiciones porque *“no se podía comisionar lo comisionado, con facultad para sub-comisionar y mucho menos para practicar pruebas en el mismo Despacho”*.

2.3. Violación directa de la Resolución N° 01626 del 26 de junio de 2002 (Numerales 1 y 3). Al efecto argumentó:

“Los hechos ocurrieron el día 20 de noviembre de 2003, encontrándose en vigencia la Ley 734/02 en cuanto tiene que ver con el procedimiento la parte especial está estipulada en el Decreto 1798 del 14 de septiembre de 2000, cuya vigencia empezó el 1 de enero de 2001, en este decreto estaba contenido el libro I (faltas disciplinarias), luego mediante sentencia C-712/01, se decretó la inexecutable del libro II, que contenía las competencias para investigar y sancionar al personal disciplinable, siendo ajustado por la Resolución 01626 del 26 de junio de 2002, donde se establece que el personal de la Policía Nacional debía ser investigado por las autoridades que se contemplan en la precitada resolución.

El auto de apertura preliminar es de fecha 28 de enero de 2004, con lo cual quien tenía la competencia para investigar [a la demandante] (...) era el Secretario Privado de la Dirección General (quien cumple funciones disciplinarias) y no el inspector general, ya que al inspector solo le corresponde investigar las conductas del personal de su despacho, las de los jefes de las Oficinas Asesoras, secretario privado de la dirección general, del personal que se encuentre en el exterior, y del personal de las dependencias cuyos jefes carezcan de competencia disciplinaria y de las conductas que por su trascendencia nacional e internacional, afecten gravemente la imagen y el prestigio institucional.

De lo anterior se tiene que el Inspector General, en cabeza del señor General JAIME AUGUSTO VERA GARAVITO, no tiene la competencia para investigar a la IT CECILIA SANABRIA BORDA, ya que quien era el competente para esto era SECRETARIO PRIVADO DE LA DIRECCIÓN GENERAL, por una parte, por otra la conducta de la señora intendente no reúne alguno de los demás requisitos exigidos en la Resolución N° 01626/02, ya que según el sujeto disciplinable, no estaba en comisión en el exterior, su jefe tenía competencia disciplinaria, y su conducta no lesiona la imagen institucional (...).

Desde el principio y hasta el final de la investigación, la competencia la tenía el señor SECRETARIO PRIVADO DE LA DIRECCIÓN GENERAL y como el pliego de cargos se formuló el día 11 de junio de 2005, la competencia de este no cambió en absoluto, dada la transitoriedad de

la Ley 1015/06 que estableció el nuevo régimen de la Policía Nacional , donde se dictaron nuevas normas en materia de competencia”⁴.

LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Nación- Ministerio de Defensa-Policía Nacional, contestó la demanda dentro de la oportunidad legal, mediante escrito⁵ en el que se opuso a las pretensiones formuladas por la accionante. Al efecto, expuso los siguientes argumentos:

- Las providencias proferidas dentro del proceso disciplinario tuvieron fundamento en las normas legales vigentes, particularmente en la Resolución N° 01685 de 14 de mayo de 2007 y en la Ley 1015 del 7 de febrero de 2006 (artículo 42).
- La investigación disciplinaria se adelantó de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto 1798 de 2000 que se encontraba vigente en la época que ocurrieron los hechos que dieron origen al proceso. Afirmó:

“A la investigada en su proceso disciplinario se le corrió pliego de cargos en su oportunidad legal, el cual contestó, además hizo uso del recurso de apelación del cual se le dio respuesta en su oportunidad con el fallo de segunda instancia que confirmó la decisión adoptada en primera instancia, mediante la cual se recomendó la destitución de la actora. Del acervo probatorio recaudado por la autoridad investigadora parecen suficientes pruebas para que se hubiese adoptado tal decisión”.

- La demandante fue sancionada con destitución porque se acreditó que estuvo involucrada en la exigencia de dinero para lograr el traslado de la señora Intendente Carmen **Zunilda** Blanco Palacios del Departamento de Boyacá a Medellín. Para graduar la sanción, tuvo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 43 (numerales 1, 3 y 6) del Decreto 1798 de 2000, toda vez que la falta fue cometida a título de dolo y en consideración a la naturaleza esencial del servicio.

⁴ Folios 190 y 191 del cuaderno principal.

⁵ Visible a folios 279 a 287 del cuaderno principal del expediente.

- Los efectos de la falta tienen que ver con la moralidad pública. La accionante atentó contra la buena marcha de la administración en el entendido que todos sus actos se basan bajo el principio de legalidad.
- No vulneró los derechos al debido proceso ni a la defensa de la señora Sanabria Borda, pues los actos administrativos fueron proferidos después del trámite de todas las etapas del proceso disciplinario, previstas en la normatividad vigente y respetando los derechos y garantías procesales. Adicionalmente, fueron dictados en forma regular, por parte de los funcionarios competentes, quienes ejercieron sus competencias constitucionales y legales.
- La demandante agotó todos los recursos y contó con todas las oportunidades procesales en sede administrativa, por lo que no puede intentar revivir el debate que sobre su responsabilidad se surtió, máxime cuando la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no es una tercera instancia de los procesos disciplinarios.
- Los actos demandados gozan de presunción de legalidad, la cual debe ser desvirtuada por la demandante.
- Finalmente, se refirió al derecho al debido proceso y sostuvo que en el caso concreto se cumplieron a cabalidad todos los presupuestos constitucionales para garantizar los derechos de las partes dentro de la actuación procesal. Respecto del derecho al trabajo, manifestó que *“no existe obligación por parte del empleador, en este caso la Policía Nacional, institución a la cual pertenecía el hoy actor, el tener a una persona prestando sus servicios por un tiempo indeterminado, pues debe tenerse en claro que ninguna persona tiene derechos adquiridos sobre ningún cargo y que la regla general, y más para la administración, es la prevalencia del interés general sobre el particular”*.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Vencido el término probatorio, tanto la accionante como la Entidad demandada presentaron alegatos de conclusión dentro del término que se les concedió para el efecto⁶.

1. Alegatos de la señora Cecilia Sanabria Borda.

Afirmó que las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar. Los actos administrativos impugnados adolecen de nulidad debido a la *“falta de competencia del fallador en primera instancia”* toda vez que la Policía Nacional desconoció la Resolución N° 01626 de 26 de junio de 2002 (numerales 1 y 3). De acuerdo con esa normatividad el funcionario que tenía competencia para investigarla era el Secretario Privado de la Dirección General y no el Inspector General.

Finalmente, sostuvo que no se desvirtuó los cargos que formuló en el escrito introductorio del proceso.

2. Alegatos de la Nación- Ministerio de Defensa- Policía Nacional.

Precisó que el Inspector General de la Policía Nacional resolvió avocar el conocimiento de la investigación que se adelantó en contra de la accionante, con fundamento en lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, en el Decreto 1512 de 2000 y en la Resolución N° 01626 del 26 de junio de 2002.

Explicó que el señor Inspector General de la Policía Nacional, tenía la competencia para asumir la investigación disciplinaria contra la accionante, toda vez que, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en sentencia C- 1061 de 2003, *“el control disciplinario interno, en su primera instancia, es competencia de una unidad u oficina especializada que debe organizarse en cada una de las entidades o de los organismos del Estado”. situación por la cual la Inspección General de la Policía Nacional, es la Oficina Especializada de Control Disciplinario Interno, creada al más alto nivel al interior de la institución , siendo la responsable de **preservar, mantener y encausar la disciplina de los integrantes de la Institución Policial** , por tanto era viable que ésta adelantara el proceso disciplinario de la accionante, teniendo en cuenta que dentro de sus funciones*

⁶ Alegatos presentados por la demandante, visibles a folios 304 a 308 del cuaderno principal, los de la Entidad demandada, obran a folios 316 a 323 del mismo cuaderno.

como lo señala el Decreto 1512 de 2000, y desarrollo de la Ley 734 de 2002 y desarrollo jurisprudencial, **es ejercer las funciones disciplinarias en la institución, quedando así establecido que la Inspección General actuó bajo el principio de legal (sic), al iniciar y fallar en Primera instancia, la investigación disciplinaria que aquí se cuestiona**". (Las negrillas y subrayas, son de la demandante).

El proceso disciplinario se adelantó de acuerdo con el trámite previsto en la normativa que regula este tipo de actuaciones, la accionante contó con la oportunidad de interponer recursos, de solicitar y controvertir pruebas y se le respetó el derecho a la defensa.

Dentro del acervo probatorio recaudado por la Policía Nacional, existen pruebas, pertinentes, conducentes y útiles que le dieron certeza sobre la responsabilidad disciplinaria endilgada a la demandante, porque se demostró que incurrió en la falta gravísima prevista en el numeral 11 del artículo 37 del Decreto 1798 de 2000 consistente en *"solicitar o recibir dádivas (...) provenientes directa o indirectamente del usuario del servicio, del funcionario, empleado de su dependencia o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión"*.

En los procesos disciplinarios que se adelante contra los miembros de la fuerza pública se aplican las normas sustantivas contenidas en sus respectivos estatutos disciplinarios especiales con observancia de los principios rectores y por el procedimiento regulado en la Ley 734 de 2002.

Para la graduación de la sanción tuvo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 43 (numerales 1, 3 y 6) del Decreto 1798 de 2000, los cuales fueron aplicados acertadamente.

No le vulneró el derecho al debido proceso de la demandante, por el contrario: los actos administrativos demandados se ajustaron a la Constitución y a la Ley.

Finalmente, propuso como excepciones:

- i) **La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no es una tercera instancia** para dirimir las controversias por

ii) sanciones disciplinarias. Máxime porque a la demandante se le garantizaron sus derechos al debido proceso, a la defensa y a la contradicción.

iii) Existe **cosa juzgada**, porque el proceso disciplinario culminó con fallo de segunda instancia, contra el cual no procede ningún recurso.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Segundo Delegado ante esta Corporación, rindió concepto mediante escrito⁷ en el que solicitó negar las pretensiones de la demanda. Al efecto manifestó:

A la demandante se le investigó y sancionó por la comisión de la falta gravísima prevista en el artículo 37 (numeral 11) del Decreto 1798 de 2000, imputada a título de dolo, pues se demostró que solicitó a su compañera Carmen Zunilda Blanco, la suma de \$1.500.000 para ayudarla en su traslado del Departamento de Boyacá a la ciudad de Medellín, valiéndose de su posición en la Secretaría Privada de la Dirección General de la Policía Nacional.

Ese hecho merece todo el reproche pues comporta un claro episodio de corrupción.

Si bien el proceso disciplinario se adelantó con base en el informe de contra inteligencia O.T. 268 *“síntesis ejecutiva de contrainteligencia caso: irregularidades traslado DIPON”* el cual fue conocido por la demandante, la responsabilidad de la disciplinada se acreditó no solo con ese documento, sino con la consignación en la cuenta de Conavi a nombre del señor Luis Fernando Pedraza (de la suma de \$1.500.000) así como con varias declaraciones y testimonios.

La decisión sancionatoria fue adoptada con base en las pruebas documentales y testimoniales valoradas en su conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, las cuales demuestran la responsabilidad en la que incurrió la accionante.

⁷ Folios 325 a 328 del cuaderno principal del expediente.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1 (numeral 3) de la Resolución N° 01626 del 26 de junio de 2002 *“por la cual se organiza el Control Disciplinario Interno de la Policía Nacional”* el Inspector General de la Policía Nacional podía válidamente avocar el conocimiento de la investigación disciplinaria, porque se trataba de un caso de corrupción que comprometía a varias intendentes.

En el *sub-lite* los criterios para determinar la gravedad de la falta no son aplicables, toda vez que a la actora se le imputó una conducta que, el artículo 37 del Decreto 1798, prevé como gravísima.

El proceso disciplinario se adelantó con todas sus etapas, a la demandante se le dio la oportunidad de controvertir las pruebas practicadas y de interponer los recursos del caso. En suma, la entidad demandada aplicó las normas sustanciales y procesales que regulan el trámite disciplinario, de manera que a la actora no se le desconocieron los derechos al debido proceso y a la defensa.

Finalmente, en cuanto a la comisión del Patrullero Raúl Otálora Muñoz, precisó que dicho funcionario pertenece al Grupo de Investigaciones Disciplinarias, dependencia que de acuerdo con la Resolución 01026, apoyaba al Inspector General en la asesoría y la sustanciación de los procesos disciplinarios a su cargo.

Como no se advierte causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver la controversia previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

El **problema jurídico** del cual se ocupará la Sala, consiste en determinar la legalidad de los actos proferidos por la entidad demandada, por medio de los cuales declaró responsable a la accionante, le impuso sanción de destitución, y la inhabilitó para ejercer cargos públicos por el término de 2 años.

La Sala abordará el análisis del presente asunto en el siguiente orden **i)** alcance del control que ejerce esta Jurisdicción respecto de los actos proferidos con ocasión del ejercicio de la potestad disciplinaria, **ii)** hechos probados, **iii)** normativa aplicable al caso concreto, **iv)** el derecho al debido proceso: la garantía del Juez Natural (funcionario competente para investigar), la figura de la comisión para la práctica de las pruebas, cumplimiento de las etapas y términos procesales, aplicación de los criterios para la graduación de la falta y de la sanción, **v)** valoración probatoria efectuada en sede administrativa (presunta nulidad del informe de contrainteligencia), y **vi)** violación a los derechos a la dignidad y al trabajo.

1. Sobre la función constitucionalmente atribuida a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en lo que se refiere al control judicial de la potestad disciplinaria.

Esta Sección ha señalado reiteradamente que según el diseño Constitucional y legal la potestad disciplinaria corresponde al Estado y la acción se ejerce por la Procuraduría General de la Nación, a quien se le reconoce un **poder preferente**, que no excluye la facultad que tienen algunas entidades -como la Policía Nacional- en esta materia, pero en ambos casos sometida al control judicial por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. No obstante, dicho control no se ejerce de cualquier modo, sino que está sujeto a limitaciones y restricciones que lo alejan de convertirse en una tercera instancia. Al respecto, resulta pertinente reiterar lo que expresó la Sala en el fallo de 3 de septiembre de 2009⁸ en la cual consideró:

*“De esta manera la posibilidad de demandar ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa las providencias que culminan el proceso disciplinario, **no implica trasladar, de cualquier manera, a la sede contenciosa administrativa el mismo debate agotado ante las autoridades disciplinarias. Dicho de otra manera, el juicio que se abre con la acción de nulidad, no es una simple extensión del proceso disciplinario, sino que debe ser algo funcionalmente distinto, si es que el legislador consagró el debido proceso disciplinario como el lugar en que debe hacerse la crítica probatoria y el debate sobre la interrelación de la normatividad aplicable como soporte de la sanción, además del principio de la doble instancia, como una de las garantías más importantes para ser ejercidas en el interior del proceso.**”*

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Expediente No 11001032500020050011300. No. Interno: 4980-2005. Actor Diego Luís Noguera Rodríguez contra la Nación – Procuraduría General de la Nación.

*Bajo esta perspectiva, el control de legalidad y constitucionalidad de los actos de la administración, que la Constitución ha confiado a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, implica una especial cualificación y depuración del debate, **pues dicho control no puede convertirse en un nuevo examen de la prueba como si de una tercera instancia se tratara.***

Decantado que el juzgamiento de los actos de la administración, no puede sustituir de cualquier manera el poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, es menester añadir que ello tampoco implica la intangibilidad de los actos de juzgamiento disciplinario, pues ellos están sometidos a la jurisdicción.

*Entonces, en línea de principio puede predicarse que **el control que a la jurisdicción corresponde sobre los actos de la administración, cuando ésta se expresa en ejercicio de la potestad disciplinaria, debe mantenerse al margen de erigirse en un nuevo momento para valorar la prueba, salvo que en su decreto y práctica se hubiere violado flagrantemente el debido proceso, o que la apreciación que de esa pruebas hace el órgano disciplinario resulte ser totalmente contra evidente, es decir, reñida con el sentido común y alejada de toda razonabilidad.** Por lo mismo, el control judicial del poder correccional (...) **no puede ser el reclamo para que se haga una nueva lectura de la prueba que pretenda hacer más aguda y de mayor alcance, pues esa tarea corresponde a las instancias previstas en el C.D.U.**" (Negrillas de la Sala).*

Todo lo anterior implica que en sede judicial, el debate discurre en torno a la protección de las garantías básicas, cuando quiera que el proceso disciplinario mismo ha fracasado en esa tarea, es decir, cuando el trámite impreso a la actividad administrativa resulta intolerable frente a los valores constitucionales más preciados, como el debido proceso, el derecho de defensa, la competencia del funcionario y de modo singular, si el decreto y la práctica de las pruebas se hizo atendiendo estrictamente las reglas señaladas en la Constitución y en la Ley.

A pesar de lo dicho, no cualquier defecto procesal está llamado a quebrantar la presunción de legalidad que ampara a los actos de la Administración, pues la actuación disciplinaria debe adelantarse con estricta sujeción a las normas que la regulan, las cuales están inspiradas en las garantías constitucionales básicas.

En ese sentido, si de manera general los actos de la administración están dotados de la presunción de legalidad, esa presunción asume un carácter más valioso en el juicio disciplinario, en el cual el afectado participa de modo activo en la construcción de la decisión, mediante el ejercicio directo del control de la actividad de la administración, cuando ella se expresa en su fase represiva.

Dicho en breve, es propio de la actividad disciplinaria, que el control de las garantías sea la preocupación central del proceso disciplinario. Por ello, cuando el asunto se traslada y emerge el momento de control judicial en sede Contencioso Administrativa, no cualquier alegato puede plantearse, ni cualquier defecto menor puede erosionar el fallo disciplinario.

2. Lo probado en el proceso.

De acuerdo con las pruebas legal y oportunamente allegadas al plenario, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

- La señora Cecilia Sanabria Borda se vinculó a la Policía Nacional desde el 12 de febrero de 1990. A partir del mes de julio de 1994, se desempeñó en el nivel ejecutivo de esa entidad⁹.
- El 28 de enero de 2004, el Inspector General de la Policía Nacional ordenó la indagación preliminar y dispuso la práctica de unas pruebas, ante la presunta entrega irregular de un dinero a la señora Cecilia Sanabria Borda para que tramitara un traslado; *“con el objeto de verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si ha actuado al amparo de una causal de exclusión de responsabilidad e individualizar al posible autor o autores de la falta disciplinaria”*¹⁰.
- La anterior determinación se fundó en el Informe N° 000030 DIPOL ARCON GRASI del 070104, suscrito por el señor C.R. Jorge Rolando Delgado Mora, Director de Inteligencia, dirigido al Inspector General de la Policía Nacional, mediante el cual le remitió la síntesis ejecutiva de contrainteligencia OT 268-03. De ese documento, se desprendía que:

“La 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 cuanta N° 0015731897 o 207215731897, corporación CONAVI, sucursal Tunja a nombre del señor LUIS FERNANDO PEDRAZA CONTRERAS (...) quien al parecer es tío del señor ALEJANDRO EMSA FRANCO, esposo de la Intendente CECILIA SABABRIA BORDA quien laboraba en la Secretaría

⁹ Hoja de vida visible a folios 124 a 126 del cuaderno N° 2.

¹⁰ Folios 2 y 3 del cuaderno N° 2.

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.

*(...)*¹¹

- En la referida providencia -que ordenó adelantar la indagación preliminar-, se designó al Coronel Ángel Oriol Porras Dueñas, para practicar (en el término de 3 meses), las pruebas que se ordenaron y para que *“comisione práctica de pruebas si fuere necesario”*.¹²
- El 2 de febrero de 2004, el Coronel Ángel Oriol Porras Dueñas asumió el conocimiento de los hechos materia de la investigación preliminar con fundamento en el proveído del 28 de enero de 2004.
- Mediante auto del 3 de marzo de 2004, el funcionario designado para adelantar las diligencias preliminares, vinculó como encartadas a las señoras Intendentes Carmen Zunilda Blanco Palacio, Cecilia Sanabria Borda y a la Subintendente, Diana Luz Quintero López, *“con el fin de establecer la realidad de lo ocurrido cuando una de ellas CARMEN ZUNILDA BLANCO PALACIO se ofreció, entregó y comprometió a cancelar la suma de \$3.000.000 para que CECILIA SANABRIA BORDA y DIANA LUZ QUINTERO logran la consecución del traslado del Departamento de Policía de Boyacá (sic) a la Metropolitana del Valle de ABURRÁ”*¹³. La demandante se notificó de esta decisión el 25 de mayo de 2004¹⁴
- El 2 de abril de 2004, el Coronel Porras Dueñas –quien venía tramitando el asunto- señaló ante la inspección general: *“como quiera que me fueron autorizados 30 días de vacaciones a partir del día 5 de abril de 2004, se remiten las presentes diligencias ante el ordenador a*

¹¹ Folios 3 y 4 del cuaderno N° 2.

¹² Folio 3, del cuaderno N° 2.

¹³ Folios 30 y 31 del cuaderno N° 2.

¹⁴ Folio 97 del cuaderno N° 2.

*fin la (sic) actuación siga su curso normal y el señor inspector se sirva proveer*¹⁵.

- El 20 de mayo de 2004, el Brigadier General Jaime Augusto Vera Garavito, entonces Inspector General de la Policía Nacional, asumió el conocimiento de la investigación *“como quiera que se hace necesario la culminación de la instrucción del proceso”* y para que *“la actuación siga su curso normal”*¹⁶.
- 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, *“considerando que se reúnen los requisitos exigidos por la ley 734/02 artículo 144 y conforme a las facultades otorgadas por la Resolución 01626/02, artículo 1, numeral 3”*¹⁷. En esa oportunidad se dispuso, además, la práctica de unas pruebas, para lo cual se designó al señor TC. Álvaro Pico Malaver *“con amplias facultades para practicar cada uno de los elementos probatorios legalmente permitidos, inclusive la de recurrir ante cualquier jurisdicción para mediante (sic) prueba trasladada aportar a la presente actuación, los elementos de juicio que nos permitan establecer la realidad de lo ocurrido y hasta las de comisionar”*.
- El Teniente Coronel Álvaro Pico Malaver, a través del auto de 23 de agosto de 2004 dispuso enviar al Departamento de Policía de Boyacá un Despacho Comisorio, para que a través del señor Comandante del Departamento o de quien haga sus veces, *“nos auxilie en la práctica de las siguientes diligencias:*

1°. Notificar el auto de fecha 3 de agosto de 2004, proferido por el señor inspector General, a la señora CARMEN ZUNILDA BLANCO PALACIOS.

*2°. Solicitar a Recursos Humanos de esa unidad, el extracto de la hoja de vida, acta de posesión, resolución de nombramiento y demás documentos que acrediten la calidad policial de la mencionada Institucional (sic)”*¹⁸.

¹⁵ Folio 77 del cuaderno N° 2.

¹⁶ Folio 89 del cuaderno N° 2.

¹⁷ Folios 115 a 117 del cuaderno N° 2.

¹⁸ Folio 138 del cuaderno N° 2.

- El 11 de julio de 2005, se formuló auto de cargos en contra de la demandante, a quien se le endilgó la comisión de la falta gravísima prevista en el numeral 11 del artículo 37 del Reglamento de Disciplina y Ética para la Policía Nacional, (Decreto 1798 del 14 de septiembre de 2000) consistente en *“Solicitar o recibir dádivas o cualquier otra clase de lucro proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio, del funcionario, empleado de su dependencia o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión”*. Lo anterior por cuanto a la demandante se le imputó la conducta de pagar una suma de dinero para lograr el traslado de la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios.¹⁹
- La accionante *“contestó el pliego de cargos”*, mediante escrito que radicó el 25 de julio de 2005 y que obra a folios 309 a 322 del cuaderno N° 3 del expediente.
- Mediante auto del 22 de septiembre de 2005, el Inspector General de la Policía Nacional resolvió negar la solicitud de nulidad del auto de cargos, formulada por el apoderado de la Subintendente Diana Luz Quintero Yepes, y ordenó la práctica de pruebas²⁰.
- El apoderado de la demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del auto anterior²¹.
- Mediante providencia del 6 de enero de 2006, el Director General de la Policía Nacional, resolvió el anterior recurso de apelación en el sentido de *“no acceder a las peticiones de la apelante”*²².
- 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, resolvió: declarar probados los cargos formulados contra la Intendente Cecilia Sanabria Borda,

¹⁹ Folio 245 a 250 del cuaderno N° 2 y 251 a 300 del cuaderno N° 3.

²⁰ Folios 366 a 376 del cuaderno N° 3.

²¹ Folios 384 a 386 del cuaderno N° 3.

²² Folios 473 a 477 del cuaderno N° 3.

responsabilizarla disciplinariamente e imponerle las sanciones de destitución e inhabilidad por el término de dos años²³.

- La demandante interpuso recurso de reposición en contra de la anterior decisión, el cual fue resuelto a través de la providencia del 22 de marzo de 2007, dictada por el Director General de la Policía Nacional²⁴.
- A través de la Resolución N° 1685 de 14 de mayo de 2007²⁵ *“Por la cual se ejecuta una sanción disciplinaria impuesta a un Personal de la Policía Nacional”*, el Director General de la entidad demandada (teniendo en cuenta que la decisión sancionatoria fue confirmada por la providencia de 22 de marzo de 2007), resolvió:
 - i) Retirar del servicio activo de la Policía Nacional, por Destitución, a la Intendente Cecilia Sanabria Borda.
 - ii) Inhabilitarla por el término de 2 años para el ejercicio de funciones públicas.
 - iii) Enviar copia de esa Resolución al Grupo de Procesos Disciplinarios de la Inspección General y a la Dirección Talento Humano de la Policía Nacional, para que la notifique, y sea anexada a la hoja de vida de los Policiales remitiéndola a la División de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación.
- La demandante se notificó de la anterior resolución el 28 de mayo de 2007²⁶

3. Normativa aplicable al caso concreto.-

²³ Folios 71 a 162 del cuaderno principal.

²⁴ Folios 6 a 70 del cuaderno principal.

²⁵ Folios 3 y 4 del cuaderno principal.

²⁶ Folio 5 del cuaderno principal.

A efectos de resolver la cuestión planteada y como la señora Cecilia Sanabria Borda fue **retirada del servicio** activo de la Policía Nacional, institución en la que se desempeñaba en el Grado de Intendente; resulta necesaria la referencia a las disposiciones que regulan la materia y que son aplicables a este caso.

3.1. Del retiro del servicio. Marco legal.

El Decreto N° 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 54 que el retiro es la situación por la cual el personal uniformado, sin perder el grado, cesa en la obligación de prestar servicio. Esa disposición agrega que *“el retiro se hará del nivel ejecutivo, y agentes, por resolución ministerial, facultad que podrá delegarse en el Director General de la Policía Nacional”*.

Una de las causales por las cuales opera el retiro es la destitución, en los términos del numeral 5 del artículo 55 del citado Decreto.

Asimismo, de conformidad con el artículo 61 de dicha normatividad [Decreto N° 1791 de 2000], *“el personal será destituido de la Policía Nacional, cuando así lo determine un fallo disciplinario debidamente ejecutoriado. Cuando el fallo definitivo de destitución sea suscrito por la respectiva autoridad nominadora o en quien esta haya delegado, no se requiere de la expedición de otro acto administrativo para disponer el retiro por esta causal”*.

En el *sub-lite*, la demandante cuestiona tanto la legalidad de los actos mediante los cuales la Policía Nacional le impuso la sanción de destitución, como la de la Resolución N° 01685 del 14 de mayo de 2007 que ordenó retirarla del servicio.

3.2. Régimen disciplinario aplicable.

Como los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria que se adelantó en contra de la accionante, ocurrieron en el mes de julio de 2003 mientras ésta se desempeñaba como Intendente en la Policía Nacional, le son aplicables las disposiciones que entonces se encontraban vigentes, previstas en:

- i) La Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, la cual empezó a regir en mayo de ese año.*

- ii) El Decreto N° 1798 de 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 2001 al tenor de su artículo 154²⁷.*

- iii) La Resolución N° 01626 del 26 de junio de 2002, “por la cual se organiza el Control Disciplinario Interno en la Policía Nacional”, proferida por el Director General de la Policía Nacional.*

Sobre el particular, cabe precisar que además del régimen disciplinario general de los servidores públicos, existen unos especiales que no excluyen la aplicación del primero. En efecto, con el propósito de asegurar la obediencia, la disciplina, la eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones y el adecuado comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de sus cargos, el legislador Colombiano expidió el Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), el cual determina qué conductas se consideran faltas disciplinarias, las sanciones en las que se puede incurrir y el procedimiento que debe seguirse para determinar la responsabilidad disciplinaria. Con la expedición de este Código se buscó la instauración de un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores del Estado²⁸.

No obstante, en razón a la naturaleza específica de sus funciones, la propia Constitución otorgó al legislador la facultad para establecer regímenes especiales de carácter disciplinario aplicables a los miembros de la fuerza pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional). En este sentido, el inciso 2° del artículo 217 de la Carta prescribe que “[l]a ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera prestacional y disciplinario, que les es propio” (subrayas fuera de texto). En relación con los miembros de la Policía Nacional, el

²⁷ 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.

²⁸ Así lo expresó la Corte Constitucional, en la sentencia C- 819 de 2006. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

inciso primero del artículo 218 ibídem se establece que “La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario”

En ese orden, el Artículo 224 de Ley 734 establece: **“La presente ley regirá tres meses después de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias, salvo las normas referidas a los aspectos disciplinarios previstos en la Ley 190 de 1995 y el régimen especial disciplinario establecido para los miembros de la fuerza pública”.**

Sin embargo, esta especificidad del régimen disciplinario propio de la fuerza pública, y su prevalencia, no impide que también sean destinatarios de las normas del régimen disciplinario de los servidores del Estado, en cuanto ellas resulten procedentes²⁹

Conforme lo ha expresado la Corte Constitucional, “lo que constituye la diferencia específica de ese régimen frente al general aplicable a los demás servidores públicos, es el señalamiento de una serie de faltas disciplinarias y de sus correspondientes sanciones, que son diferentes de las que pueden ser impuestas a la generalidad de los mencionados servidores públicos³⁰, y cuya previsión, como se mencionó, se justifica por la particular actividad que les compete desarrollar en favor de la conservación del Estado de Derecho y que en ningún caso se identifican con las asignadas a las otras entidades del Estado. Ello, sin embargo, lo ha aclarado la Corte al interpretar el alcance del principio de especialidad previsto en la Carta y desarrollado por la ley, no exime a los miembros de la fuerza pública de ser también sujetos activos de las conductas previstas en el régimen disciplinario general, por supuesto, en cuanto aquellas le sean compatibles y aplicables³¹.

En relación con este último aspecto, la hermenéutica constitucional también ha resaltado que “lo fundamental y diferencial para el régimen disciplinario propio de la fuerza pública, es sin duda el aspecto subjetivo o sustancial, esto es, lo correspondiente a las faltas y sanciones especiales, y no el aspecto adjetivo o

²⁹ Corte Constitucional *Ibídem*.

³⁰ Sentencia C-431 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³¹ Cfr. Sentencia C-431 de 2004.

procedimental, es decir, las normas que conjugan el trámite o ritual a seguir en la definición de la responsabilidad disciplinaria, ya que este segundo aspecto puede regirse por las preceptivas que regulan el proceso disciplinario general, contenido en el respectivo estatuto disciplinario básico y en las demás disposiciones procesales que le sean concordantes³². En la Sentencia C-310 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), recogiendo la posición adoptada previamente en la Sentencia C-088 de 1997, esta Corporación hizo claridad sobre el tema, de la siguiente manera:

“Es que lo que en verdad diferencia los estatutos disciplinarios de las fuerzas militares y de la policía nacional frente a los demás regímenes de esta clase, es la descripción de las faltas en que pueden incurrir sus miembros y las sanciones que se les pueden imponer, precisamente por la índole de las funciones que están llamados a ejecutar, las que no se identifican con las de ningún otro organismo estatal.

No sucede lo mismo con el procedimiento que se debe seguir para la aplicación de tales sanciones, pues éste sí puede ser igual o similar al que rige para los demás servidores públicos, de ahí que el legislador haya decidido establecer uno sólo, el consagrado en el Código Disciplinario Único.” (Las negrillas son de la Sala).

Así las cosas, **la Policía Nacional** está facultada para investigar disciplinariamente a los uniformados que pertenecen a esa institución del siguiente modo: **en lo sustancial** de acuerdo con su régimen especial, contenido en el **Decreto 1798 de 2000**,³³ y, **en lo procesal**, siguiendo no solo las disposiciones del citado Decreto sino también los principios y las pautas del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002).

Precisado lo anterior, procede la Sala a analizar el caso concreto, para determinar si la Entidad demandada, al expedir los actos acusados, vulneró los derechos al debido proceso, al trabajo y a la defensa de la accionante.

4. El caso concreto.

4.1. El derecho al debido proceso: la garantía del Juez Natural (funcionario competente para investigar a la demandante), la figura de la comisión para la práctica de pruebas, cumplimiento de las etapas y términos procesales y, aplicación de los criterios de graduación de la falta y de la sanción.

³² Corte Constitucional, sentencia C-796 de 2004. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

³³ Cabe precisar que éste cuerpo normativo fue derogado por la Ley 1015 de 2006, pero que en este caso resulta aplicable dada la fecha de la ocurrencia de los hechos.

4.1.1. La garantía del Juez Natural (funcionario competente para investigar a la demandante).

La accionante afirma que el Inspector General de la Policía Nacional, no era el funcionario competente para adelantar el proceso disciplinario, pues éste debió tramitarse por parte de la Secretaría Privada del Despacho, en los términos de los numerales 1 y 3 de la Resolución N° 01626 del 26 de junio de 2002. De este modo se le vulneró el derecho al debido proceso por cuanto no la investigó el Juez Natural.

A efectos de establecer si le asiste la razón a la accionante la Sala *i)* se referirá a la garantía del Juez Natural y *ii)* analizará si la misma resultó vulnerada en el *sub-lite*.

i) La garantía del Juez Natural se encuentra prevista en el artículo 29 de la Constitución, en estos términos:

"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio (...)".

Adicionalmente, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "*Pacto de San José de Costa Rica*", la estableció así:

"8. Garantías judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, o de cualquier otro carácter." (Negrillas de la Sala)

De acuerdo con las anteriores disposiciones, en materia disciplinaria rige el principio del *juez natural*, esto es, aquél a quien la

Constitución o la Ley le ha atribuido el conocimiento de un determinado asunto³⁴.

En ese orden, la competencia del funcionario al que le corresponda dirimir un litigio o “**Juez Natural**” debe ser **a) constitucional o legal** (Ley entendida en sentido material); **b) preexistente**, es decir, anterior al hecho que motiva la actuación o proceso correspondiente, y **c) explícita**.³⁵

ii) En el caso que nos ocupa, la facultad del Inspector General de la Policía Nacional para adelantar procesos disciplinarios, se encuentra establecida en el Decreto 1798 de 2000 y en la Resolución N° 01626 de 2002. Del primero se destacan las siguientes disposiciones:

“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 122. Autoridades Con Atribuciones Disciplinarias. < Son autoridades con atribuciones disciplinarias para imponer las sanciones previstas en este Decreto:

1. MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL:

Conoce del recurso de apelación y del grado de consulta, de los procesos fallados en primera instancia por el Director General de la Policía Nacional.

2. DIRECTOR GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL:

a. Conoce de las faltas cometidas por el Subdirector General, Inspector General, Jefes de las Oficinas Asesoras y del personal de su Despacho.

b. Del grado jurisdiccional de consulta

c. Del recurso de apelación contra los fallos de primera instancia

3. SUBDIRECTOR GENERAL DE LA POLICIA NACIONAL:

a. Conoce de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y por los Directores de la Dirección General.

b. De las faltas cometidas por el personal adscrito a las dependencias de la Dirección General de la Policía Nacional, cuando el superior inmediato carezca de atribuciones disciplinarias.

4. INSPECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL:

³⁴ La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre el particular. Ver, entre otras, las sentencias C-429 de 2001 y T-1307 de 2005.

³⁵ Así lo consideró la Corte Constitucional, en sentencia C- 429 de 2001, ya citada.

Conoce de las faltas cometidas por el personal de su Despacho, Director del Centro de Reclusión, personal en comisión en el exterior.

5. DIRECTORES DE LA DIRECCION GENERAL:

a. Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y Jefes de Área.

b. El Director Operativo conocerá de las faltas cometidas, además de lo prescrito en el literal anterior, por los Comandantes de Departamento y Comandantes de Policía Metropolitana.

c. El Director de la Escuela Nacional de Policía "General Santander" conoce, además de lo establecido en el literal a, de las faltas cometidas por los Directores de las Seccionales de formación.

6. JEFES DE OFICINAS ASESORAS DE LA DIRECCION GENERAL:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho.

7. COMANDANTES DE POLICIA METROPOLITANA:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y Subcomandantes de Policía Metropolitana.

8. COMANDANTES DE DEPARTAMENTO:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y Subcomandantes de Departamento.

9. DIRECTORES DE SECCIONALES DE FORMACION:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho y los Jefes de Área.

10. SUBCOMANDANTES DE DEPARTAMENTO Y DE POLICIA METROPOLITANA:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho, los Comandantes de Distrito y Jefes de Grupo, según el Subcomando que corresponda.

11. COMANDANTES DE DISTRITO:

Conocen de las faltas cometidas por el personal del Comando de Distrito y Comandantes de Estación.

12. JUECES DE INSTANCIA O DE CONOCIMIENTO DE LA POLICIA NACIONAL VINCULADOS A LA JUSTICIA PENAL MILITAR:

Conocen de las faltas cometidas por el personal de su Despacho.

13. JEFES DE AREA Y COMANDANTES DE ESTACION:

a. Los Jefes de Área conocen de las faltas cometidas por el personal bajo su mando.

b. Los Comandantes de Estación conocen de las faltas cometidas por el personal del Comando de Estación y los Comandantes de Subestación.

14. JEFES DE GRUPO Y SUBCOMANDANTES DE ESTACION:

Conocen de las faltas cometidas por el personal bajo su mando.

A su turno, la Resolución N° 01626 de 2002, "por la cual se organiza el Control Disciplinario Interno en la Policía Nacional", establece en su artículo primero, que:

"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 le Inspector General de la Policía Nacional.

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

(...)

2. 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.

4. DIRECTORES.

Grupo de Control Disciplinario Interno.

En primera instancia para las faltas cometidas por el personal de su despacho y por las del personal que de acuerdo con la estructura organizacional, dependa funcionalmente de cada dirección.

(...)

6.COMANDANTES DE POLICÍAS METROPOLITANAS, COMANDANTES DE DEPARTAMENTOS DE POLICÍA, DIRECTORES DE ESCUELAS SECCIONALES, COMANDANTE AGRUPACIÓN VIAL DE CARABINEROS, SECRETARIO PRIVADO DE LA DIRECCIÓN GENERAL.

Grupo de Control Disciplinario Interno.

En primera instancia para las fallas cometidas por el personal que de acuerdo a la estructura organizacional dependa de sus comandos de Policía, Escuelas Seccionales, Especialidad y Secretario Privado”.

De otro lado, el artículo 3 de esa misma normativa señala que “*la Inspección General coordinará en primera instancia el Control Disciplinario Interno en la Policía Nacional*”.

Ahora bien, en consideración a que cuando ocurrieron los hechos que dieron origen a la investigación disciplinaria la señora Sanabria Borda se desempeñaba en el cargo de Secretaria Ejecutiva de la Dirección Escuela General Santander, tal y como consta en el extracto de la hoja de vida de la demandante visible a folio 124 del cuaderno principal del expediente, cargo que, según quedó consignado en los actos demandados, ejerció en la Secretaría Privada de la Dirección General de la Policía Nacional; el funcionario que en principio resultaba competente para investigarla era el Secretario Privado de la Dirección General, pues era su jefe inmediato.

No obstante, dicha competencia no excluye la atribuida al Inspector General de la Policía Nacional, pues de acuerdo a la normatividad trascrita, éste está facultado para investigar y sancionar disciplinariamente las **conductas que por su trascendencia nacional e internacional afecten gravemente la imagen y el prestigio institucional**, esto es, las más gravosas.

Así las cosas, teniendo en cuenta que a la accionante se le atribuyó la comisión de una **falta gravísima**, esto es la prevista en el numeral 11 del artículo 37 del Decreto 1798 de 2000 consistente en *“solicitar o recibir dádivas o cualquier otra clase de lucro proveniente directa o indirectamente del usuario del servicio, del funcionario, empleado de su dependencia o de cualquier persona que tenga interés en el resultado de su gestión”*, la Sala estima que el Inspector General si estaba facultado para investigarla y sancionarla, debido a que, por la naturaleza de la conducta y el cargo que desempeñaba la demandante, la falta atribuida afectaba gravemente la imagen y el prestigio institucional.

Téngase en cuenta, que en el proceso disciplinario estaban involucradas, además de la accionante, tres funcionarias más: la intendente Carmen Zunilda Blanco Palacios, quien entonces laboraba en el Departamento de Boyacá, la Intendente Marceneth Molano Useche, quien trabajaba en Tunja y la Subintendente Diana Luz Quintero Yepes, quien se desempeñaba como secretaria en la

Secretaría Privada del Director General. en consideración a que contra dichas funcionarias se tramitó un solo proceso, con mayor razón el mismo debía tramitarse por un funcionario jerárquicamente superior a las tres, como ocurrió en este caso.

4.1.2. La figura de la comisión para la práctica de las pruebas.

La demandante censuró el hecho de que el señor Inspector General de la Policía Nacional comisionó a un funcionario con amplias facultades para comisionar, quien a su vez, el 16 de diciembre de 2005, comisionó a un patrullero. Con lo anterior, el Inspector General transgredió en forma directa los artículos 31 y 181 del C.P.C. porque *“no se podía comisionar lo comisionado, con facultad para sub-comisionar y mucho menos para practicar pruebas en el mismo Despacho”*.

La Sala encuentra que no le asiste la razón a la demandante toda vez que al tenor de los artículos 131 y 135 del Decreto 1798 de 2000³⁶ tanto en la indagación preliminar como en la etapa de investigación, es posible designar a un funcionario para que adelante la respectiva etapa procesal. Adicionalmente, el Patrullero que fue comisionado en virtud del proveído de 16 de diciembre de 2005 (folio 412 del cuaderno 3) pertenecía al Grupo Técnico de Investigaciones Disciplinarias, el cual apoyaba al Inspector General en la asesoría y la sustanciación de los procesos disciplinarios a su cargo. Cabe precisar que a dicho grupo se le encargó la práctica de las pruebas decretadas en el auto de 22 de septiembre de 2005, visible a folios 366 a 376 del cuaderno N° 3 y, también se le atribuyó la facultad de sub-comisionar.

Cabe precisar que, respecto de la práctica de pruebas por un funcionario comisionado, la Ley 734 de 2002, contiene una norma especial, en el inciso 1 del artículo 133, que preceptúa:

³⁶ ARTÍCULO 131. FUNCIONARIO COMPETENTE. <Decreto derogado por el artículo 60 de la Ley 1015 de 2006> En la indagación preliminar podrá nombrarse funcionario investigador para que adelante la respectiva indagación, la cual, una vez perfeccionada, será enviada al funcionario con atribución disciplinaria para que proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior.

Por razón de la distancia o del lugar donde deba practicarse alguna prueba, quien adelante la indagación preliminar o la investigación disciplinaria, podrá comisionar a funcionario de igual o inferior categoría, quien una vez surtida la comisión devolverá la actuación al comitente.

ARTÍCULO 135. FUNCIONARIO INVESTIGADOR. <Decreto derogado por el artículo 60 de la Ley 1015 de 2006> Para que se adelante la investigación disciplinaria podrá nombrarse funcionario investigador, cargo que podrá recaer en un Oficial, miembro del Nivel Ejecutivo a partir del grado de Subintendente, Suboficial o personal no uniformado, para este último es requisito esencial ostentar el título de abogado.

“El funcionario competente podrá comisionar para la práctica de pruebas a otro servidor público de igual o inferior categoría de la misma entidad o de las personerías distritales o municipales”.

De otro lado, el artículo 95 del Decreto 1798 de 2000 establece:

***“Artículo 95. Práctica de pruebas por comisionado. El funcionario con atribución disciplinaria o el investigador, podrán comisionar para la práctica de pruebas a otro funcionario idóneo.
En la decisión que ordene la comisión se deben establecer las diligencias objeto de la misma y el término para practicarlas.***

No obstante, el comisionado podrá practicar aquellas pruebas que surjan directamente de las que son objeto de la comisión, si así lo autoriza expresamente el comitente.

Se remitirán al comisionado las copias de la actuación disciplinaria que sean necesarias para la práctica de las pruebas”. (Las subrayas son de la Sala).

Como se observa, las disposiciones transcritas no contienen ninguna prohibición – en materia disciplinaria- para comisionar ni para subcomisionar, con el objeto de practicar las pruebas.

De este modo, la demandante no atinó al invocar como violadas unas disposiciones sobre “comisión para la práctica de pruebas” previstas en el Código de Procedimiento Civil, porque el régimen disciplinario aplicable a este caso, contiene disposiciones especiales sobre la materia.

Téngase en cuenta, además que en el proceso de la referencia, está acreditado que el Inspector General delegó a un funcionario de rango de Coronel para adelantar la indagación preliminar³⁷, quien el 2 de abril de 2004, remitió las diligencias al primero en consideración a que se iba de vacaciones (folio 82 del cuaderno N° 2). Se demostró igualmente que el Inspector General retomó el conocimiento de la investigación el 20 de mayo de 2004 (folio 94 del cuaderno N° 2) y dispuso librar despacho comisorio al Departamento de Policía en Boyacá (folio 95 del cuaderno N° 2) a efectos de notificarle a la señora Carmen Zunilda Blanco Palacios el auto de 3 de marzo de 2004 mediante el cual fue vinculada formalmente al proceso.

³⁷ Folio 3 del cuaderno N° 2.

También está probado que el Inspector General, en el auto de apertura de la investigación, designó a un Teniente Coronel “*con amplias facultades para practicar cada uno de los elementos probatorios legalmente permitidos*” (folios 110 a 112 del cuaderno N° 2), quien libró despachos comisorios para facilitar la práctica de las pruebas.

Asimismo, en el auto de pruebas de 22 de septiembre de 2005 (folio 376 del cuaderno N° 3), se dispuso en el artículo séptimo que “*en caso de ser recurrida la presente providencia [como en efecto ocurrió] **comisionese al Grupo Técnico de Investigaciones Disciplinarias de este despacho para que en el término de 20 días a partir de su recibo, practique las pruebas ordenadas y aquellas que surjan de las que son objeto de comisión, pudiendo subcomisionar si fuere el caso***”.

El 16 de diciembre de 2005, el Jefe del Grupo Técnico de Investigaciones Disciplinarias, comisionó para la práctica de pruebas al Patrullero Raúl Otálora Muñoz (folio 412 del cuaderno N° 3), funcionario adscrito al Grupo Técnico de Investigaciones Disciplinarias, quien, tenía competencia de sobra para cumplir con la labor que se le atribuyó.

4.1.3. Cumplimiento de las etapas y términos procesales.

La señora Sanabria Sabogal afirmó que la Policía Nacional le vulneró el derecho al debido proceso, pues no agotó las etapas ni cumplió los términos procesales.

Advierte la Sala que la accionante no demostró esa afirmación y tampoco precisó qué etapa se pretermitió ni qué término procesal se incumplió.

Con todo, revisada la actuación disciplinaria, esta Subsección encuentra que la Policía Nacional agotó todas las etapas del proceso disciplinario que adelantó en contra de la demandante y que no se evidencia violación alguna al derecho al debido proceso, pues está probado que la accionante conoció todas las decisiones que se adoptaron en el trámite, que tuvo la oportunidad para solicitar, aportar y controvertir pruebas, para rendir descargos, para alegar de conclusión y para impugnar las determinaciones adoptadas por el funcionario investigador.

4.1.4. Aplicación de los criterios de graduación de la falta y de la sanción.

En lo que tiene que ver con los criterios para la graduación de la falta, la Sala estima que los mismos no resultan aplicables al caso de autos, porque el artículo 37 del Decreto 1798 de 2000, expresamente cataloga la conducta que se le reprochó a la accionante como *gravísima*. De este modo, lo dispuesto en esa disposición basta para la graduación de la falta sin que sea necesario acudir a elaborados análisis.

Respecto de los criterios para la graduación de la sanción, observa la Sala que en los fallos disciplinarios de primera y segunda instancia, la entidad demandada motivó suficientemente la decisión de destituir a la señora Sanabria Borda. Advierte además que para graduar la sanción tuvo en cuenta el grado de culpabilidad (dolo), la naturaleza del servicio, los efectos de la falta, y las condiciones personales del infractor -tales como la categoría del cargo, la naturaleza de sus funciones y el grado de instrucción para el desempeño del cargo-. (Folios 120 a 124 del cuaderno principal).

Es por ello que esta censura tampoco está llamada a prosperar.

4.2. Valoración probatoria efectuada en sede administrativa. (presunta nulidad del informe de contrainteligencia).

Aduce la demandante que fue sancionada con base en un informe de contrainteligencia que no está suscrito por ningún funcionario ni aparece algún código que permita demostrar su procedencia.

Sobre el particular, se debe precisar que, basta con analizar el contenido de los fallos sancionatorios para advertir que si bien dicho informe fue el que motivó la apertura de la indagación preliminar, (etapa que tiene por objeto determinar si la conducta existió, si es constitutiva de falta disciplinaria y/o sus posibles autores); éste no fue el que condujo a la sanción de destitución impuesta a la parte actora. En efecto, la responsabilidad de la señora Sanabria Borda se acreditó con numerosas pruebas, entre ellas, la contenida en el documento del extracto bancario que demuestra la consignación por valor de \$1.500.000 y varios testimonios; las cuales fueron analizadas en conjunto por el funcionario investigador.

De este modo, para la Sala resulta claro que los actos demandados se fundaron en los elementos de convicción que se aportaron al proceso disciplinario, los cuales fueron estudiados sistemáticamente y de acuerdo con las reglas de la sana crítica, tal y como lo demuestra el análisis que, de las pruebas, efectuó la entidad demandada en los actos acusados.

4.3. Violación a los derechos a la dignidad humana y al trabajo.

La accionante no acreditó que la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional le vulneró su derecho a la dignidad humana. Esta Subsección tampoco advierte trasgresión alguna a esa garantía fundamental.

En lo que tiene que ver con el derecho al trabajo, se impone aclarar que éste no es absoluto y que so pretexto de su garantía no se pueden tolerar actos que riñen con los principios que orientan la actividad de los funcionarios públicos, los cuales merecen ser sancionados por los funcionarios competentes.

En este caso a la demandante no le es dable solicitar la protección del mencionado derecho máxime si se tiene en cuenta que se acreditó que incurrió en una falta disciplinaria gravísima, razón por la cual fue destituida.

De este modo, por las razones expuestas hasta aquí, la Sala negará las pretensiones de la demanda, no sin antes reiterar que esta Jurisdicción no constituye una tercera instancia para reabrir el debate que, sobre la responsabilidad de la demandante se surtió en sede administrativa. Y, como en este caso *i)* no se acreditó vulneración alguna a los derechos al debido proceso y a la defensa, *ii)* no se demostraron los cargos formulados en la demanda y *iii)* la accionante no logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos demandados, no se declarará la nulidad de los actos administrativos acusados.

DECISIÓN

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

DECLÁRENSE no probadas las excepciones planteadas por la entidad demandada.

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda instaurada por la señora Cecilia Sanabria Borda contra la Nación - Ministerio de Defensa- Policía Nacional, por la cual pretendía la nulidad de los actos administrativos proferidos por esa entidad los días 23 de octubre de 2006 y 14 de mayo de 2007; por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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.-

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA