



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

CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 11001 03 25 000 2011 00351 01 (1323-2011)
Demandante: MARIO ALEJANDRO ARANGUREN RINCÓN
Demandado: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
Temas: SANCIÓN DISCIPLINARIA/ DESTITUCIÓN DEL CARGO.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA / DECRETO 01 DE 1984

I. ASUNTO

1. La Sala procede a resolver en única instancia la demanda presentada el 9 de junio de 2011¹ por el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón contra la Procuraduría General de la Nación.

II. ANTECEDENTES

2. El señor **Mario Alejandro Aranguren Rincón**, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (CCA), presentó demanda contra la Procuraduría General de la Nación².

2.1.1 Pretensiones.

¹ Folio 1205 vuelto.

² Folios 1152 a 1205.



3. El demandante en el escrito introductorio del proceso solicitó que se declare la nulidad de los actos administrativos de 1º de octubre y 19 de noviembre de 2010, proferidos por el Procurador General de la Nación, que, dentro del proceso disciplinario acumulado IUS 2009-57515 IUC D 2010-4-105231, lo sancionaron con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de 18 años.

4. Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho pidió que se ordene a la Procuraduría General de la Nación (i) levantar la sanción impuesta; (ii) cancelar las anotaciones sobre antecedentes disciplinarios; (iii) el reintegro al cargo que estaba desempeñando; (iv) el pago de los salarios y prestaciones dejados de devengar; (v) que disponga que no haya solución de continuidad en la prestación del servicio; (vi) reconocer perjuicios morales; y (vii) dar cumplimiento a la sentencia condenatoria en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA.

2.1.2 Hechos.

5. El actor relató que (i) con fundamento en la información publicada por la revista Semana en su edición de 23 de febrero de 2009, bajo el titular «*El DAS sigue grabando*», en la que se mencionaban interceptaciones telefónicas y seguimientos ilegales efectuadas por personal del Departamento Administrativo de Seguridad DAS a diversas personalidades públicas, el Procurador General de la Nación ordenó abrir una indagación preliminar en averiguación de responsables [24 de febrero de 2009]; (ii) por auto de 15 de mayo de 2009, fue vinculado a la investigación, en su condición de Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF; (iii) a través de proveído de 19 de febrero de 2010, se le formuló pliego de cargos por «[dar] *instrucciones a funcionarios de la entidad que dirige, para que el día 24 de abril*



de 2008 en una reunión en la Casa de Nariño, suministraran información reservada a personas no autorizadas legalmente sobre el denominado caso PASEO, con lo cual pudo incurrir en falta disciplinaria»; y (iv) a través del acto administrativo de 1º de octubre de 2010, fue sancionado disciplinariamente con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de 18 años, decisión confirmada el 19 de noviembre siguiente.

2.1.3 Normas violadas y concepto de violación.

6. El accionante citó como normas violadas por los actos administrativos enjuiciados los artículos 29 y 209 de la Constitución Política; 6º, 9º, 13, 14, 20, 94, 128, 129, 141, 142 y 163 del Código Disciplinario Único; 3º del CCA; 4º, 5º, 8º y 9º de la Ley 1121 de 2006 y 20 de la Ley 57 de 1985; y la Ley 526 de 1999.

7. Planteó los siguientes cargos en contra de los actos administrativos demandados:

PRIMER CARGO VIOLACIÓN DE LA LEY. Por infringir las normas en que deberían fundarse los actos demandados.

- Quebrantamiento del principio de congruencia entre el pliego de cargos y el fallo disciplinario.

8. Argumentó que en el asunto *sub judice* se dio un «**QUEBRANTAMIENTO DEL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE EL PLIEGO DE CARGOS Y EL FALLO DISCIPLINARIO**», por cuanto «dentro de la conducta imputada en el pliego de cargos, en ningún momento [le fue atribuido] cargo alguno relacionado con intromisiones injustificadas a la vida de las personas, de manera que al no habersele [inculcado] dicha



conducta no estaba en condiciones de ejercer su derecho de defensa al respecto».

9. Que el límite que se estableció en el pliego de cargos – determinar si dio instrucciones para asistir a una reunión, con el fin de que se revelara información reservada a personas no autorizadas para ello-, se extendió en el fallo disciplinario – incurrió en intromisión injustificada en la vida íntima de las personas-, lo cual comporta una violación del principio de congruencia y el desconocimiento de sus derechos de defensa y debido proceso.

- Quebrantamiento de los principios de valoración de la prueba y la consecuente violación al derecho al debido proceso (artículos 6º, 94, 129 y 141 del Código Disciplinario Único).

10. Señaló que en el caso *sub examine* también se dio un «**QUEBRANTAMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD EN LA BÚSQUEDA DE LAS PRUEBAS Y LA APRECIACIÓN INTEGRAL DE LAS MISMAS**»

11. Que todo el peso de la prueba de la existencia de la supuesta falta y responsabilidad disciplinaria recae «*en la afirmación de la funcionaria LILIANA PINZÓN y en dos testimonios que, derivados del primero, dejan en evidencia que nunca tuvieron conocimiento directo de la existencia de la supuesta instrucción impartida*» por él para revelar información reservada. Lo anterior, pese a que (i) se demostró que nunca llamó a la aludida funcionaria; (ii) se encontraba, para la época de los hechos, en otro país; y (iii) existían otros medios probatorios que dejaban sin fundamento lo aseverado por la señora Pinzón.



12. Explicó que la entidad demandada «*incumplió su obligación de buscar la verdad real en los términos y condiciones establecidos en el artículo 129 del CDU, por cuanto de haber analizado juiciosamente y en su integridad el registro de llamadas entrantes y salientes de los 21 teléfonos fijos de la UIAF, certificado por la E.T.B., en los días 21, 22, 23 y 24 de abril de 2008, hubiera comprobado que NO existió ninguna llamada desde ningún teléfono [suyo] hacia algún [receptor] de la UIAF; que no existió llamada desde abonado telefónico alguno en el exterior (Argentina) hacia teléfono fijo de la UIAF, donde se encontraba [...] en una misión oficial; que [...] no llamó a la UIAF durante los días en que estuvo fuera del país, en razón a que había otra persona encargada de la dirección de la UIAF; que desde la UIAF NO se generaron llamadas [a su] número telefónico [...] durante su ausencia o hacia ARGENTINA, lugar donde él se encontraba el 24 de abril de 2008 y que con base en todo lo anterior, la existencia de una supuesta instrucción telefónica impartida por [él] y recibida por ASTRID LILIANA PINZÓN para asistir a la reunión en la Presidencia de la República queda completamente desvirtuada, o lo que es igual, queda totalmente probada la inexistencia de la conducta que se reprocha*».

- Violación del principio de apreciación integral de la pruebas y del derecho al debido proceso.

13. Insistió en que la declaración de la señora Astrid Liliana Pinzón Fajardo y los testimonios de oídas que se tuvieron en cuenta, resultan inconsistentes e inverosímiles, si se sopesan con el restante material probatorio recaudado.

14. Que en «*el expediente obran como pruebas no valoradas por la Procuraduría, incumpliendo con su obligación de establecer la verdad real, el memorando radicado UIAF 1767 del 2 de julio de 2009; la constancia del envío por e-mail de Juan Carlos Riveros a*



Astrid Liliana Pinzón Fajardo, el 28 de abril de 2008 a la 1:16 pm, del archivo “Grafico 1.anb; y el grafo denominado Caso PASEO». Además, «el mensaje de correo electrónico de fecha 2 de julio de 2008, mediante el cual el analista Juan Carlos Riveros le envió el informe Paseo para su revisión; el mensaje de correo electrónico de fecha 3 de julio de 2008, mediante el cual, la Sra. PINZÓN confirma haber revisado el informe PASEO y se lo devuelve al analista Juan Carlos Riveros; el mensaje de correo electrónico de fecha 3 de julio de 2008, mediante el cual el analista Juan Carlos Riveros le reenvió el informe Paseo para su revisión a la Sra. Pinzón. Por último, el mensaje de correo electrónico, mediante el cual, ese mismo día 3 de julio la Sra. Pinzón le envió el informe Paseo a la doctora Martha Lucía Rojas, Jurídica de la UIAF».

15. Adujo que *«la falta de valoración de las diferentes pruebas [aportadas] dejan en evidencia que de haberse cumplido con la obligación de la valoración integral de las pruebas y con el deber de establecer la verdad real, la Procuraduría General de la Nación habría podido establecer con suma facilidad que, dadas las múltiples y groseras contradicciones de la Sra. PINZÓN, su testimonio no podría considerarse como portador de verosimilitud plena y mucho menos de consistencia y, por ende, no podía servir de base para condenar disciplinariamente».*

- Quebrantamiento del artículo 142 del Código Disciplinario Único. De la ausencia de certeza.

16. Precisó que *«la no valoración de [...] pruebas llevó en gran medida a la Procuraduría General de la Nación a establecer una supuesta certeza en la existencia de la falta y en la responsabilidad, a partir de suposiciones fundamentadas en testimonios contradictorios y a todas luces inverosímiles».*



17. Que injustamente se le vinculó a la investigación disciplinaria, cuando lo único que hizo *«fue cumplir estrictamente sus funciones, adelantar un análisis de inteligencia financiera al señor ASCENCIO REYES, [estudio] que desafortunadamente arrojó que esta persona había tenido vínculos con los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por los hechos que a lo largo del proceso disciplinario fueron narrados: el señor ASCENCIO REYES contrató un vuelo chárter que puso a disposición de los señores magistrados; así que por cumplir sus funciones, se le acusa de haber chuzado a los [togados], de haberles violado su intimidad»*.

18. Aclaró que una *«cosa es que en ejercicio de sus funciones la UIAF adelante un análisis de inteligencia financiera a X persona y que en ese análisis resulten relacionados por a o b motivo personajes públicos y otra muy distinta que se efectúe un seguimiento o chuzada a un personaje público. Ahí radica la diferencia de lo que ocurrió en este sonado caso»*.

SEGUNDO CARGO. VIOLACIÓN DE LA LEY POR INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE LA LEY

- Indebida interpretación de los artículos 3º y 4º (numerales 4 y 9) de la Ley 526 de 1999, modificada por la Ley 1121 de 2006.

19. Señaló que el Presidente de la República es una entidad competente, por ello, cuando los funcionarios de la UIAF, sin que mediara orden suya, acudieron *«a la Casa de Nariño a suministrarle al Secretario General y a la Directora del DAS los resultados de los “informes de inteligencia financiera” [efectuados] al señor ASECIO REYES, y en la que lamentablemente, para la institucionalidad del poder judicial, resultaron mencionados magistrados de la Corte Suprema de Justicia»*, estaban actuando dentro del marco de sus funciones.



20. Concluyó que cuando la entidad demandada lo sanciona disciplinariamente por haber dado, supuestamente, instrucción a sus subalternos para entregar información reservada a personas no autorizadas, *«incurre en una clara y evidente violación de la Ley por indebida interpretación de lo dispuesto en los arts. 3º, 4º, y 9º de la Ley 566 de 1999, modificados por la Ley 1121 de 2006, porque entre las autoridades competentes a las que se refiere el legislador, se encuentra la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA [...] y porque como lo analizaremos a continuación esa “información de inteligencia financiera” no es reservada para una autoridad pública»*.

21. Recalcó que *«la reserva de la “información de inteligencia financiera” del caso PASEO, relacionada con el señor ASECIO REYES, no era oponible para las autoridades públicas; Presidencia de la República y Dirección del DAS, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 57 de 1985»*.

2.2 Contestación de la demanda³.

22. **La Procuraduría General de la Nación** se opuso a las pretensiones de la demanda por cuanto la afirmación de incongruencia efectuada en la demanda *«carece de soporte, en tanto los cargos fueron expuestos en la providencia de única instancia que falla el proceso y la providencia que decide el recurso se limita a analizar los temas materia de recurso, sin que se vislumbre la posibilidad de [incongruencia] entre las decisiones asumidas»*.

23. Pidió que se revise el contenido del auto de cargos, del fallo de única instancia y de la decisión que resuelve el recurso de reposición interpuesto, con el fin de que se verifique que *«no hay ninguna incongruencia entre tales piezas procesales y que de*

³ Folios 1227 a 1231.



haberlas no se señala en la demanda qué norma que regula el fallo se transgredió resultando en tal sentido inepta la demanda».

24. Puntualizó que si en el pliego de cargos se dice que el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón «*dio instrucciones a personas no autorizadas para divulgar información reservada*» y en el fallo disciplinario se indica que el antes nombrado «*reveló asuntos sometidos a reserva relacionados con la vida íntima de las personas*», no hay alteración sustancial en el cargo.

25. Que la demanda omitió «*realizar referencia alguna al análisis probatorio integral que hizo el fallo de única instancia y la reposición que en su contra se planteó en su oportunidad*». Añadió que las «*transcripciones parciales que realiza [el escrito introductorio del proceso] de los testimonios obedecen a los planteamientos realizados al momento de recurrir la decisión sin que se establezca en qué consistió la vulneración del debido proceso atribuida a la Procuraduría, en virtud de lo cual solicito se sirva despachar desfavorablemente las súplicas de la demanda en cuanto se convierte al Consejo de Estado en una tercera instancia, sin que se pueda afirmar la falta de certeza para fallar con sustento en el material allegado a la actuación*».

26. Destacó que el accionante «*pretendió probar que ninguna de las llamadas efectuadas desde su teléfono con destino a la UIAF se produjeron, pero ello no desvirtúa la posibilidad de haberlo efectuado a través de otro medio disponible, ni que LILIANA PINZÓN no haya recibido la orden. En tal virtud, solicito que se tenga como prueba el cd anexo con la declaración de dicha persona que bien se puede ratificar si [...] lo considera el Despacho*».

27. Que el desarrollo normativo que efectúa la demanda en relación con la reserva de los documentos de la UIAF «*no enerva*



el análisis realizado en los fallos materia de acusación, ni agrega nada nuevo a la discusión. Se trata simplemente de apreciaciones acerca del concepto de inteligencia financiera, pero no de afirmaciones sobre violación del debido proceso atribuibles a la Procuraduría en el escenario del proceso adelantado, por lo cual solicito despachar desfavorablemente las súplicas de la demanda».

28. Por último, propuso la excepción de inepta demanda, en la medida en que el escrito introductorio del proceso «*no especifica en qué consiste la aludida violación, de manera que de cara al proceso disciplinario se exponga en qué consiste el fenómeno que afectó el debido proceso al implicado*».

2.3. Trámite procesal.

29. El magistrado sustanciador de primera instancia, mediante providencias de 13 de julio de 2011⁴, 28 de junio de 2012⁵ y 14 de noviembre de 2013⁶, admitió la demanda, abrió el proceso a pruebas y corrió traslado a las partes y al agente del Ministerio Público para que presenten sus respectivos alegatos de conclusión y concepto.

30. En dicha oportunidad se pronunciaron las partes y el agente del Ministerio Público, así:

- **El demandante**⁷ insistió en (i) la incongruencia que existe entre el pliego de cargos y el fallo disciplinario, (ii) el quebrantamiento de los principios de imparcialidad en la búsqueda de las pruebas y de la apreciación integral de las mismas y la correlativa y consecuente violación del derecho

⁴ Folios 1208 y 1209.

⁵ Folios 1251 y 1252.

⁶ Folio 1323.

⁷ Folios 1324 a 1375.

835



al debido proceso, y (iii) la indebida interpretación del artículo 20 de la Ley 57 de 1985, «*porque la reserva de la “información de inteligencia financiera” del caso “PASEO” relacionada con el señor ASCENCIO REYES, no era oponible para las autoridades públicas: Presidencia de la República y Dirección del DAS*».

- **La Procuraduría General de la Nación**⁸ afirmó que en el proceso disciplinario se pudo establecer «*que no se siguió por parte del entonces Director de la [UIAF], doctor MARIO ALEJANDRO ARANGUREN RINCÓN, ninguno de los lineamientos normativos expuestos y de ahí que fue preciso formularle cargos y aplicar la respectiva sanción en su oportunidad*».

Que no hay lugar a que se anulen los actos administrativos enjuiciados, ya que «*la gravedad de la conducta en que incurriera el entonces Director de la UIAF es evidente, injustificada y pretendía afectar gravemente la credibilidad de la más alta Corporación de Administración de Justicia, conforme se explica ampliamente en el fallo de única instancia y en la decisión sobre el recurso de reposición planteado en su contra*».

Reiteró que «*no es posible considerar que con sustento en la relación de las llamadas efectuadas y recibidas en los abonados telefónicos, se deba considerar que no medio una llamada de **MARIO ALEJANDRO ARANGUREN** a la UIAF, por cuanto ésta bien pudo realizarse a través de una tarjeta SIM que se obtiene sin necesidad de contar con determinado abonado y por cuanto dicha prueba documental no desvirtúa lo dicho por los testigos tantas veces citados **ASTRID LILIANA PINZÓN** y **JUAN CARLOS RIVEROS***».

⁸ Folios 1376 a 1390.

835



Que «la congruencia de los fallos acusados con la providencia mediante la cual se formuló cargos se predica de la identidad del núcleo esencial y su compatibilidad con el material probatorio aducido al proceso tanto antes de formular cargos como con posterioridad a dicho episodio».

Puntualizó que «la conducta atribuida al señor ARANGUREN RINCÓN y que le significara la imposición de la sanción, fue la de impartir instrucciones a efectos de que subalternos suyos divulgaran información reservada a autoridad no competente, conducta que constituye falta disciplinaria por configurar la comisión de un comportamiento considerado delictual» y por comportar una intromisión injustificada en la vida íntima de las personas con la finalidad de desprestigiar algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Que como en la demanda «no se señala qué requisitos de los fijados en el artículo 170 de la Ley 734 de 2002 se omitió cumplir, ni por qué causa se debe ello considerar así, resulta en tal sentido inepta la demanda desde el punto de vista formal, aclarando que todos y cada uno de los numerales que regula el [aludido] artículo fueron atendidos».

- **La Procuradora Tercera Delegada ante esta Corporación⁹** conceptuó que se deben denegar las pretensiones, porque «el núcleo central de la primigenia acusación no se modificó y, en ese orden de ideas, al actor no se le conculcó su derecho de defensa, pues entendible que si hago un seguimiento ilícito, me estoy entrometiendo en la vida privada, también de manera ilegítima».

⁹ Folios 1392 a 1407.



Por otra parte, «de una lectura integral de las declaraciones de los citados funcionarios MARTHA LUCÍA ROJAS LARA, ASTRID LILIANA PINZÓN FAJARDO, LUIS EDUARDO DAZA GIRALDO y JUAN CARLOS RIVEROS [se infiere] que la reunión se llevó a cabo, efectivamente, ese día 24 de abril de 2008, en la sede de la Casa de Nariño, con la asistencia de la Directora del hoy suprimido o transformado DAS y el Secretario General de la Presidencia de la República, quien tampoco la desmiente, en la que se les dio a conocer la existencia en la UIAF del expediente “Paseo” que tenía por objeto indagar las operaciones financieras de magistrados, políticos y periodistas».

Destacó que no es legítimo «recaudar información financiera a través de interceptaciones y seguimientos, sin orden judicial». En ese orden, «es de lógica inferir que la entidad competente para conocer de las pesquisas, que la PGN consideró irregulares, no era otra que la Fiscalía General de la Nación y no la RAMA EJECUTIVA como lo escribe con mayúsculas [el] actor».

Que lo anterior, se descarta el argumento consistente en que «el Secretario de la Presidencia de la República sería superior jerárquico del Director de la UIAF y, por ello, la información ni era reservada y éste vendría a ser autoridad competente para conocer de esas diligencias de seguimiento e interceptación telefónica».

Aseveró que «la actuación disciplinaria atacada cumplió con todos los requisitos, tanto formales como sustanciales, al describir las conductas, adecuarlas a los cánones disciplinarios de prohibición, valorando las exculpaciones y deduciendo el interés jurídico a amparar, con lo cual se estima que las pretensiones de nulidad no son de recibo».



31. Por providencias de 7 de diciembre de 2016¹⁰ y 9 de julio de 2018¹¹, en su orden, se aceptó el impedimento del consejero Rafael Francisco Suárez Vargas y dictó un auto de mejor proveer con el fin de que la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF remita información del actor relativa (i) al acto que aceptó su renuncia; (ii) al acto de ejecución de la sanción disciplinaria; (iii) a la fecha en que se produjo su retiro del servicio; y (iv) al pago de la liquidación definitiva.

32. Librado el oficio 4725 por la secretaría de la Sección Segunda de esta Corporación¹² y radicado en la UIAF el 19 de julio de 2018, dicha entidad, mediante oficio radicado en el Consejo de Estado el 27 de julio de 2018¹³, allegó la documentación requerida¹⁴.

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia.

33. De conformidad con lo establecido por los numerales 1 y 13 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con las providencias de 4 de agosto de 2010¹⁵ y 18 de mayo de 2011¹⁶ en las que esta Corporación determinó que es competente para conocer en **única instancia** de las controversias en las que se impugnan sanciones disciplinarias impuestas por autoridades del orden nacional que impliquen retiro temporal o definitivo del servicio o suspensión en el ejercicio del cargo, con o sin cuantía, esta subsección es competente para decidir el presente asunto en única instancia.

¹⁰ Folios 1420 y 1420 vuelto.

¹¹ Folios 1424 y 1424 vuelto.

¹² Folio 1425.

¹³ Folio 1433.

¹⁴ Folios 1426 al 1432.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto de 4 de agosto de 2010. Radicación 1203-10.

¹⁶ Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto de 18 de mayo de 2011. Radicación 0145-10.

835



3.2. Cuestión previa

34. A juicio de la Procuraduría General de la Nación en el asunto *sub judice* se configura la excepción de inepta demanda, por cuanto no se explicó, con suficiencia, en qué consiste la violación y cómo se vulneró el debido proceso del demandante.

35. Revisado el escrito introductorio del proceso se tiene que el actor desarrolló el concepto de violación con dos cargos, los cuales explica con claridad y fundamenta, en esencia, en el desconocimiento de los principios de congruencia y apreciación integral de las pruebas, y en la indebida interpretación de la ley. Por ello, no hay lugar a acceder a la prosperidad de la excepción de inepta demanda.

3.3 Desarrollo de los problemas jurídicos planteados.

29. Para abordar cada uno de los cargos con su problema jurídico, se desarrollará el siguiente orden metodológico: (i) competencia del juez en materia de actos administrativos disciplinarios; (ii) elementos del debido proceso en materia disciplinaria; (iii) síntesis del proceso disciplinario adelantado al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón; y (iv) análisis y resolución del caso.

3.3.1 El juez administrativo y los actos administrativos de carácter disciplinario

31. Inicialmente, con el fin de decidir esta controversia, es pertinente hacer alusión al alcance del juicio de legalidad que el juez administrativo debe adelantar respecto de los actos administrativos de carácter disciplinario.



32. Al respecto, destaca la Sala que de conformidad con la sentencia de unificación de 9 de agosto de 2016¹⁷ proferida por la Sala Plena de esta corporación, el control que debe ejercer el juez administrativo sobre los actos de la administración que sean de carácter disciplinario, debe ser un control integral; en la medida en que la actividad de este funcionario judicial *«supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal, orientado por el prisma de los derechos fundamentales»*¹⁸.

33. Ese juicio integral supone, en cuanto a las causales de nulidad, que el juez, en virtud de la primacía del derecho sustancial, puede y debe examinar causales conexas con derechos fundamentales a fin de optimizar la tutela judicial efectiva.

34. Respecto a la valoración de las probanzas recaudadas en el disciplinario, el aludido juicio integral lo habilita para estudiar la legalidad, pertinencia y conducencia de las pruebas que soportan la imposición de la sanción disciplinaria, porque solo a partir de su objetiva y razonable ponderación, se puede colegir si el acto disciplinario se encuentra debidamente motivado.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de agosto de 2016, radicado 1220-2011, demandante: Piedad Esneda Córdoba Ruíz, demandada: Nación, Procuraduría General de la Nación.

¹⁸ Lo anterior supone tal como se considera en esta decisión, que «1) La competencia del juez administrativo es plena, sin “deferencia especial” respecto de las decisiones adoptadas por los titulares de la acción disciplinaria. 2) La presunción de legalidad del acto administrativo sancionatorio es similar a la de cualquier acto administrativo. 3) La existencia de un procedimiento disciplinario extensamente regulado por la ley, de ningún modo restringe el control judicial. 4) La interpretación normativa y la valoración probatoria hecha en sede disciplinaria, es controlable judicialmente en el marco que impone la Constitución y la ley. 5) Las irregularidades del trámite procesal, serán valoradas por el juez de lo contencioso administrativo, bajo el amparo de la independencia e imparcialidad que lo caracteriza. 6) El juez de lo contencioso administrativo no sólo es de control de la legalidad, sino también garante de los derechos. 7) El control judicial integral involucra todos los principios que rigen la acción disciplinaria. 8) El juez de lo contencioso administrativo es garante de la tutela judicial efectiva».



35. En relación con los principios rectores de la ley disciplinaria, el juez está facultado para examinar el estricto cumplimiento de todos y cada y uno de ellos dentro la actuación sancionatoria¹⁹.

36. Acerca del principio de proporcionalidad, de que trata el artículo 18 de la Ley 734 de 2002, referido a que la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y a la graduación prevista en la ley, cuando el juicio de proporcionalidad de la sanción sea parte de la decisión judicial, el juez puede, según lo ordenan el artículo 170 del CCA²⁰ y el inciso 3 del artículo 187 del CPACA²¹, estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas²².

37. En cuanto a la ilicitud sustancial, el juez está autorizado para realizar el análisis de racionalidad, razonabilidad y/o proporcionalidad respecto de la misma, al punto que, si el asunto lo exige, puede valorar los argumentos que sustenten la

¹⁹ La Ley 734 de 2002 en los artículos 4 a 21 contempla los principios de legalidad, ilicitud sustancial, debido proceso, reconocimiento de la dignidad humana, presunción de inocencia, celeridad, culpabilidad, favorabilidad, igualdad, función de la sanción disciplinaria, derecho a la defensa, proporcionalidad, motivación, interpretación de la ley disciplinaria, aplicación de principios e integración normativa con los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios internacionales de la OIT ratificados por Colombia.

²⁰ Artículo 170 del CCA modificado por el artículo 38 del Decreto 2304 de 1989. «Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. Debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones. Para restablecer el derecho particular, los Organismos de los Contencioso Administrativo podrán estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar estas».

²¹ Artículo 187 inciso 3 del CPACA. «Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas».

²² La sentencia de unificación al respecto determina que «El juez de lo contencioso administrativo está facultado para realizar un “control positivo”, capaz de sustituir la decisión adoptada por la administración, lo que permite hablar de “[...] un principio de proporcionalidad sancionador, propio y autónomo de esta esfera tan relevante del Derecho administrativo, con una jurisprudencia abundante y enjundiosa, pero de exclusiva aplicación en dicho ámbito.[...]”, lo cual permite afirmar que “[...] el Derecho Administrativo Sancionador ofrece en este punto mayores garantías al inculpado que el Derecho Penal [...]»». Ahora bien, cuando el particular demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo hace en defensa de sus intereses y no de la ley. En consecuencia, el juez debe atender la realidad detrás del juicio disciplinario administrativo puesto que “[...] si la esfera subjetiva se torna en centro de gravedad, el interés del particular adquiere un protagonismo que la ley no ha querido obviar, elevando al grado de pretensión, junto con la anulatoria, a la solicitud de restablecimiento de la situación jurídica individual [...]»».



afectación sustancial del deber funcional y las justificaciones expuestas por el disciplinado.

3.3.2 De los elementos del debido proceso en materia disciplinaria

38. De manera reiterada, ha señalado esta Corporación²³ que son elementos constitutivos de la garantía del debido proceso en materia disciplinaria, entre otros «(i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, (ii) el principio de publicidad, (iii) el derecho de defensa y especialmente el derecho de contradicción y de controversia de la prueba, (iv) el principio de la doble instancia, (v) la presunción de inocencia, (vi) el principio de imparcialidad, (vii) el principio de non bis in idem, (viii) el principio de cosa juzgada y (ix) la prohibición de la reformatio in pejus»²⁴.

39. Así mismo, y por tratarse de aspectos importantes para igual propósito, la Sala ilustra de manera sucinta lo concerniente a la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad en materia disciplinaria, en los siguientes términos:

40. **En lo que se refiere a tipicidad**, es pertinente señalar, como lo ha expuesto la Corte Constitucional en reiteradas decisiones, que el régimen disciplinario se caracteriza, a diferencia del penal, porque las conductas constitutivas de falta disciplinaria están consignadas en *tipos abiertos*, ante la imposibilidad del legislador de contar con un listado detallado de comportamientos donde se subsuman todas aquellas conductas que están prohibidas a las

²³ Al efecto, se reiteran y reproducen las consideraciones expuestas en las sentencias de 23 de septiembre de 2015 de la Sección Segunda, Subsección A de esta Corporación, radicado 11001-03-25-000-2010-00162-00(1200-10), actor: Ángel Yesid Rivera García, demandada: la Nación-Procuraduría General de la Nación y de 21 de junio de 2018, radicado: 25000 23 42 000 2013 06306 01 (4870-2015), accionante: Nancy Stella Marulanda Rodríguez, demandado: Nación, Ministerio de Defensa, Policía Nacional.

²⁴ Sentencia T-1034 de 2006, MP Dr. Humberto Antonio Sierra Porto). En igual sentido se puede consultar sentencia C-310 de 1997, MP Dr. Carlos Gaviria Díaz.



autoridades o de los actos antijurídicos de los servidores públicos.

41. Por lo tanto, las normas disciplinarias tienen un complemento compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse el operador disciplinario para imponer las sanciones correspondientes, circunstancia que sin vulnerar los derechos de los procesados permite una mayor adaptación del derecho disciplinario a sus objetivos²⁵.

42. Así las cosas, el que adelanta la investigación disciplinaria dispone de un campo amplio para establecer si la conducta investigada se subsume o no en los supuestos de hecho de los tipos legales correspondientes, y si fue cometida con dolo o con culpa, es decir, en forma consciente y voluntaria o con violación de un deber de cuidado, lo mismo que su mayor o menor grado de gravedad, sin que ello sea una patente para legitimar posiciones arbitrarias o caprichosas.

43. **Respecto a la antijuridicidad**, que tiene que ver con el ilícito disciplinario, la Sala acoge la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de que en el derecho disciplinario, la antijuridicidad no se basa en el daño a un bien jurídico tutelado y/o protegido, sino en el incumplimiento de los deberes funcionales del servidor público²⁶. Por esto ha explicado que la valoración de la «*lesividad*» de las conductas que se han consagrado como faltas disciplinarias frente al servicio público es una tarea que compete al legislador, quien ha de realizar tal apreciación al momento de establecer los tipos disciplinarios en la ley; en tal medida, no compete a la autoridad disciplinaria que aplica la ley efectuar un juicio genérico de lesividad de las

²⁵ Sobre la vigencia del sistema de tipos abiertos en el ámbito disciplinario ver -entre otras- las sentencias C-181/02, MP Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, y C-948 de 2002, MP Dr. Álvaro Tafur Galvis

²⁶ Se puede consultar la sentencia C-948 de 2002, MP Dr. Álvaro Tafur Galvis.



conductas reprochadas -lo que ya ha realizado el Legislador-sino efectuar un juicio de antijuridicidad basado en la infracción del deber funcional, la cual -se presume- genera de por sí un desmedro, legislativamente apreciado, sobre la función pública encomendada al servidor público disciplinado²⁷.

44. La relación de sujeción de los destinatarios de la acción disciplinaria con el Estado, requiere la existencia de controles que operan a manera de reglas, cuya infracción, sin justificación alguna, consolida la antijuridicidad de la conducta; sin que la ilicitud sustancial comprenda el resultado material, pues la ausencia de éste no impide la estructuración de la falta disciplinaria.

45. **En cuanto a los grados de culpabilidad (dolo o culpa)**, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el legislador adoptó, dentro de su facultad de configuración en materia disciplinaria el sistema de *numerus apertus*, porque contrario a lo que sucede en materia penal, no se señalan específicamente qué comportamientos exigen para su adecuación típica ser cometidos con culpa, de suerte que, por regla general, a toda modalidad dolosa de una falta disciplinaria le corresponderá una de carácter culposo, lo que apareja que sea el juzgador disciplinario el que debe establecer cuáles tipos admiten la modalidad culposa, partiendo de su estructura, del bien tutelado o del significado de la prohibición²⁸. Así, en la sentencia T-561 de 2005 (MP Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra), se indicó que *«el juez disciplinario debe contar, al nivel de la definición normativa de la falla disciplinaria, con un margen de apreciación más amplio que el del juez penal, que le permita valorar el nivel de cumplimiento, diligencia, cuidado y prudencia con el cual cada funcionario público ha dado cumplimiento a los deberes, prohibiciones y demás mandatos funcionales que le son aplicables; ello en la medida en que ‘es*

²⁷ Al respecto se puede estudiar la sentencia C-393-2006, MP Dr. Rodrigo Escobar Gil.

²⁸ Sentencia C-155 de 2002, MP Dra. Clara Inés Vargas Hernández.



necesario garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanción de cualquier omisión o extralimitación en su cumplimiento²⁹».

3.3.3 Síntesis del proceso disciplinario adelantado al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón³⁰.

- (i) La actuación inició de oficio** con fundamento en una publicación de la Revista Semana, correspondiente a la edición de 23 de febrero de 2009, en la que se reportó *«la presunta ilegalidad en procedimientos de interceptaciones telefónicas y seguimientos efectuados por personal del Departamento Administrativo de Seguridad DAS a magistrados, periodistas y políticos»³¹.*
- (ii) Indagación preliminar³².** El despacho del Procurador General de la Nación, a través del auto de 24 de febrero de 2009, ordenó abrir indagación preliminar en averiguación de responsables.
- (iii) Apertura de la investigación disciplinaria³³.** El aludido despacho, mediante proveído de 22 de abril de 2009, ordenó la apertura de la investigación disciplinaria en contra de los señores José Antonio García Linares, Teresa Guzmán Cortés, Fernando Alonso Tabares Molina, Jorge Alberto Lagos León, Richard Alberto Ortega, Wilfredo Pérez Barrera, Edwing Anderson Ibañez, Jaime Niño Mendivelso, Carlos Julio Álvarez Martínez, Evert Alberto Hamburger Rubio, Luz Marina Rodríguez Cárdenas, Claudia Milena Mendoza Ríos, Magda

²⁹ [Sentencia T-1093 de 2004, MP Dr. Manuel José Cepeda Espinosa].

³⁰ Al proceso fue aportada copia parcial del expediente del proceso disciplinario.

³¹ Folio 10415.

³² Folio 10464.

³³ Folio 10464.



Patricia Romero Otálvaro, Luis Tirso Veloza López, María del Pilar Hurtado Afanador y Joaquín Polo Montalvo.

- (iv) Luego, por providencias de 15 de mayo, 1º y 7 de julio de 2009³⁴, fueron, en su orden, (i) vinculados a la investigación disciplinaria los funcionarios César Mauricio Velásquez Ossa, **Mario Alejandro Aranguren Rincón**, Jorge Mario Eastman Robledo, Bernardo Moreno Villegas, Jorge Aurelio Noguera Cotes, Andrés Mauricio Peñate Giraldo y José Miguel Narváz Martínez; (ii) acumulados al expediente principal IUS 2009-57515, los radicados IUC-D-2008-650-72057 [disciplinado Jaime Fernando Ovalle OLaz], 002-167777/07 [disciplinados María del Pilar Hurtado Afanador y Fernando Alonso Tabares Molina] y 001-173118/08; y (iii) vinculado el señor Carlos Alberto Arzayús Guerrero.
- (v) **Pliego de cargos**³⁵. El despacho del Procurador General de la Nación, por proveído de 19 de febrero de 2010, (i) **formuló pliego de cargos a algunos investigados, entre ellos, el demandante**; (ii) ordenó el archivo del proceso disciplinario en favor de los funcionarios César Mauricio Velásquez Ossa, Jorge Mario Eastman Robledo, Claudia Milena Mendoza Ríos, Joaquín Polo Montalvo, José Antonio García Linares, Teresa Guzmán Cortés, Richard Alberto Ortega, Wilfredo Pérez Barrera, Edwing Anderson Ibáñez, Jaime Niño Mendivelso, Carlos Julio Álvarez Martínez, Evert Alberto Hamburger Rubio, Luz Marina Rodríguez Cárdenas, Magda Patricia Romero Otálvaro y Luis Tirso Veloza López; (iii) decretó la extinción de la acción disciplinaria por muerte del señor Jaime Fernando Ovalle Olaz; y (iv) compulsó copias.

³⁴ Folio 10465.

³⁵ Folios 10465 y 10466.



(vi) Posteriormente, por autos de 14 de mayo y 27 de agosto de 2010, se decretó la práctica de pruebas y se corrió traslado para alegar de conclusión³⁶.

(vii) **Fallo disciplinario de única instancia**³⁷. El Procurador General de la Nación, por medio de acto administrativo de 1º de octubre de 2010, declaró (i) disciplinariamente responsables, por los cargos formulados en su contra el 19 de febrero de 2010, a los siguientes ex servidores: Jorge Aurelio Noguera Cotes, José Miguel Narváez Martínez, Carlos Alberto Arzayús Guerrero, Fernando Alonso Tabares Molina, Jorge Alberto Lagos León, Andrés Mauricio Peñate Giraldo, María del Pilar Hurtado Afanador, **Mario Alejandro Aranguren Rincón** y Bernardo Moreno Villegas; y (ii) los sancionó con destitución e inhabilidad general, y suspensión. **En el caso concreto del demandante con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos por el término de 18 años.**

La decisión se fundamentó en:

36. La versión rendida, el 6 de julio de 2010, por el señor Bernardo Moreno Villegas, Secretario General de Presidencia, la cual dio cuenta que (i) le pidió al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón que investigara lo relativo a un vuelo chárter efectuado por magistrados de la Corte Suprema de Justicia a la ciudad de Neiva, en junio de 2006, el cual fue, supuestamente, patrocinado por el señor Asencio Reyes, quien tenía vínculos con el narcotráfico; y (ii) un informe preliminar, sobre el particular, fue presentado el 24 de abril de 2008, por unos servidores de la Unidad de Información y Análisis Financiero; y (iii) que no se acuerda si, para la aludida presentación [24 de abril de 2008], convocó directamente al hoy

³⁶ Folio 10467.

³⁷ Folios 10415 a

835



actor o le dijo a su secretaria que llamara a la UIAF y averiguara quién tenía asignada la averiguación.

- Declaración rendida, el 20 de agosto de 2009, por el señor Luis Eduardo Daza Giraldo, Subdirector de Análisis de Operaciones de la UIAF, que informó que (i) el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón le entregó un sobre de manila, el cual contenía un recibo de caja de la compañía de viajes BASAN, un contrato del vuelo chárter y una fotocopia de una consignación, para que investigara quién sufragó el aludido viaje a la ciudad de Neiva y la existencia de posibles nexos con el narcotráfico; y (ii) repartió dicho requerimiento de su superior al analista Juan Carlos Riveros Cubillos.

- Testimonio rendido, el 19 de agosto de 2009, por el señor Juan Carlos Riveros Cubillos, analista de la UIAF, en el que indicó que (i) como estuvo a cargo del caso del vuelo chárter a la ciudad de Neiva, asistió a dos reuniones para explicar sus avances [24 de abril y 16 de mayo de 2008]; (ii) concretamente, la reunión de 24 de abril de 2008, se desarrolló en la Casa de Nariño, en la oficina del Secretario General de Presidencia, con la asistencia de los señores Bernardo Moreno Villegas, José Obdulio Gaviria, Jorge Mario Eastman, Edmundo del Castillo y María del Pilar Hurtado; (iii) llegó al encuentro atrás esbozado, en compañía de la Asesora de Dirección de la UIAF, Astrid Liliana Pinzón Fajardo, quien le manifestó que todo atendía las instrucciones dadas por su superior Mario Alejandro Aranguren Rincón, y (iv) de lo acontecido, rindió informe por escrito, a través del memorando radicado UIAF 1699 del 18 de junio de 2009.

- En el aludido memorando radicado UIAF 1699 de 2009, en el cual el señor Juan Carlos Riveros Cubillos explicó que se (i) enteró de la reunión de 24 de abril de 2008, el mismo día, a las 3:30 de la tarde, aproximadamente, cuando la Analista de



Dirección, Astrid Liliana Pinzón Fajardo, le explicó que eran instrucciones de su superior Mario Alejandro Aranguren Rincón asistir con ella para dar a conocer los avances preliminares de la investigación que tenía a su cargo y estaba relacionada con el señor Asencio Reyes y un viaje chárter: (ii) imprimió lo que tenía hasta el momento y acudió al encuentro en la oficina del doctor Bernardo Moreno Villegas [Casa de Nariño], lugar donde también concurren los señores José Obdulio Gaviria, Jorge Mario Eastman, María del Pilar Hurtado y Edmundo del Castillo, y expuso sus primeros hallazgos.

- Declaración rendida por el señor Edmundo del Castillo, Secretario Jurídico de Presidencia de la República, en la que aseveró que participó en la reunión de 24 de abril de 2018 de forma momentánea, pues solo fue para esclarecer si el ciudadano Chepe Ruiz fue extraditado o no.

- Declaración rendida, el 19 de agosto de 2009, por la señora Astrid Liliana Pinzón Fajardo, en la que expresó que (i) el 24 de abril de 2008, en las horas de la tarde, recibió una llamada de su superior Mario Alejandro Aranguren Rincón, quien le dio instrucciones para asistir a una reunión en la oficina del Secretario General de Presidencia de la República, donde se ventilaría los primeros avances de la investigación del señor Asencio Reyes, la cual estaba a cargo de su compañero Juan Carlos Riveros Cubillos, (ii) acudió al encuentro con el antes nombrado y en el lugar se encontraban los señores Bernardo Moreno Villegas, María del Pilar Hurtado, José Obdulio Gaviria y Edmundo del Castillo; (iii) el analista de la UIAF desarrolló el análisis que tenía hasta el momento; (iv) su intervención fue mínima porque no manejaba el caso; y (v) de todo lo ocurrido le dio un informe verbal y escrito [memorando 1696 de 17 de junio de 2009] a su jefe, una vez éste se reintegró de una comisión que tenía en el exterior.



- Declaración rendida, el 20 de agosto de 2009, por la señora Martha Lucía Rojas Lara, Directora (E) de la UIAF, en la que afirmó que (i) reemplazó al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón, mientras éste estuvo en una comisión en el exterior; (ii) no fue consultada sobre la reunión de 24 de abril de 2008; y (iii) indagó sobre el particular y le informaron que la Asesora de Dirección, Astrid Liliana Pinzón Fajardo, asistió al encuentro por instrucción telefónica impartida por el ahora demandante.

De las anteriores pruebas y de la interpretación normativa que efectuó respecto de las funciones de las UIAF, la autoridad disciplinaria concluyó que el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón impartió instrucciones a sus colaboradores Astrid Liliana Pinzón Fajardo y Juan Carlos Riveros Cubillos para que brindaran información reservada a una autoridad no competente para para el efecto, lo cual posibilitó la comisión de un delito, y comportó una extralimitación de funciones y desconocimiento del derecho a la intimidad.

(viii) Acto administrativo que resuelve el recurso de reposición interpuesto por los señores Jorge Aurelio Noguera Cotes, José Miguel Narváez Martínez, Carlos Alberto Arzayúz Guerrero, Andrés Mauricio Peñate Giraldo, María del Pilar Hurtado Afanador, Mario Alejandro Aranguren Rincón y Bernardo Moreno Villegas³⁸. El Procurador General de la Nación, por proveído de 9 de noviembre de 2010, confirmó en todas sus partes el fallo sancionatorio proferido el 1º de octubre de 2010.

(ix) Por Decreto 1803 de 24 de mayo de 2010, el Presidente de la República aceptó la renuncia presentada por el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón del cargo de Director de la

³⁸ Folios 11516 a 11616.

835



Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero³⁹.

- (x) A través de la Resolución 70 de 25 de mayo de 2010, la Subdirectora Administrativa y Financiera de UIAF autorizó el pago de la liquidación definitiva de prestaciones sociales al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón⁴⁰.

3.4 Caso concreto. Desarrollo de los cargos formulados

3.4.1 Primer cargo

¿El demandante fue sancionado en un procedimiento disciplinario en el que se investigaron hechos que no guardaban conexidad con la conducta que le fue reprochada?

46. En la investigación que adelantó el Procurador General de la Nación en contra del señor Mario Alejandro Aranguren Rincón se le formuló al actor un único cargo disciplinario, por el que finalmente fue sancionado. En el siguiente cuadro se resume la concordancia entre el pliego de cargos y el acto administrativo sancionatorio:

PLIEGO DE CARGOS DEL 19 DE FEBRERO DE 2010	ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL 1 DE OCTUBRE DE 2010 CONFIRMADO EL 19 DE NOVIEMBRE DE ESE AÑO
Cargo único: «MARIO ALEJANDRO ARANGUREN RINCÓN en su calidad de director de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), al parecer, dio instrucciones a funcionarios de la entidad que dirige, para que el día 24 de abril de 2008 en una reunión en la Casa de Nariño, suministraran información reservada a personas no autorizadas legalmente sobre el	Cargo único: Se confirma el cargo formulado. Sobre el particular, el Procurador General de la Nación, señaló: Que es claro que «la solicitud de información de los avances, se originó en el doctor BERNARDO MORENO y éste precisaba la asistencia del doctor MARIO ARANGUREN RINCÓN, pero como

³⁹ Folio 1427.

⁴⁰ Folios 1428 a 1429.



Radicado: 11001 23 25 000 2011 00351 00

Número interno: 1323-2011

Demandante: Mario Alejandro Aranguren Rincón

<p>denominado caso PASEO, con lo cual pudo incurrir en falta disciplinaria»</p>	<p>no se encontraba disponible para atender el requerimiento y se necesitaba con urgencia la información. Así las cosas, este último, es decir, el Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF, instruyó a su asesora para que en compañía del analista que tenía a su cargo el asunto, asistieran a la reunión e informara los avances sobre el caso PASEO, o lo que es igual el caso de AGENCIO REYES SERRANO y el viaje de algunos magistrados de la Corte Suprema de Justicia a la ciudad de Neiva».</p> <p>Que «para poder acceder a la información reservada de la UIAF, la entidad solicitante debe acreditar y demostrar de manera expresa, la correspondiente disposición de rango constitucional o legal mediante la cual le fueron asignadas funciones en relación con el lavado de activos y sus delitos fuente, financiación del terrorismo y/o extinción de dominio, explicando además, el motivo para el cual la necesita, para que así, la Unidad decida la pertinencia o no de la entrega. Se deduce obviamente, que no es el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la entidad autorizada por la norma para conocer de tal información, existiendo límites legales que deben ser observados y garantizados por los funcionarios de la UIAF, en el suministro y entrega de la información sometida a reserva».</p> <p>Que en el caso «se advierte la violación de la reserva legal, que sometía a los funcionarios de la Unidad de Información y Análisis Financiero, por instrucción y orden impartida por el Director aquí investigado MARIO ALEJANDRO ARANGUREN RINCÓN»</p>
<p>Falta imputada: Falta gravísima</p>	<p>Falta imputada: Se confirma la falta, así:</p> <p>El procurador general de la Nación señaló «la gravedad de la falta reprochada al señor MARIO ALEJANDRO ARANGUREN RINCÓN en el pliego de cargos se mantiene y se califica definitivamente como GRAVÍSIMA, debido a la jerarquía y mando del servidor público [...]. Para</p>



Radicado: 11001 23 25 000 2011 00351 00

Número interno: 1323-2011

Demandante: Mario Alejandro Aranguren Rincón

	<p>la Procuraduría General de la Nación estas actividades generaron una pérdida de confianza en las autoridades no sólo de parte de las víctimas de tales comportamientos sino de la ciudadanía en general, falta prevista en la ley como GRAVÍSIMA, como se señaló al estar alojada en los numerales 1 y 47 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002».</p>
<p>Normas violadas con la conducta: Se citaron como normas infringidas los artículos 2º, 6º y 15 de la Constitución Política, 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado a la legislación nacional, a través del artículo 17 de la Ley 74 de 1968; 11 (numerales 1º, 2º y 3º) del Pacto de San José de Costa Rica, incorporado a la legislación nacional, a través de la Ley 16 de 1972; 9º de la Ley 526 de 1999, sobre manejo de la información por parte de la Unidad de Información de Análisis Financiero UIAF, 418 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, respecto de la Revelación de secreto; 34 (numerales 1, 2 y 4), 35 (numeral 1º), y 48 (numerales 1 y 47) de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único.</p>	<p>Normas violadas con la conducta: Se reiteraron las mismas normas.</p>
<p>Culpabilidad: La falta fue cometida dolosamente.</p>	<p>Culpabilidad: La falta fue cometida dolosamente.</p> <p>La falta cometida se calificó como cometida a título de dolo «<i>dado el conocimiento que el disciplinado tenía de las ilicitudes que se originaban en la falta de cumplimiento de los deberes funcionales y de las obligaciones y responsabilidades que demandaba el manejo de las actividades investigativas y de análisis financiero, y del mandato legal que las mantiene sometidas a reserva, que cubija a la información que recauda la Unidad de Información de Análisis Financiero UIAF en cumplimiento de sus funciones. Este conocimiento proviene de sus condiciones profesionales, de su alta trayectoria, pues cuenta con una formación universitaria avanzada, es economista y por los cargos desempeñados a lo largo de su carrera, conocía perfectamente los protocolos y requisitos que se debían seguir en la actividad, tema</i></p>



Radicado: 11001 23 25 000 2011 00351 00

Número interno: 1323-2011

Demandante: Mario Alejandro Aranguren Rincón

que no era novedoso para él, ya que la actividad investigativa compromete los derechos fundamentales que el asisten a todos los habitantes del territorio colombiano, lo que le impone un modelo de conducta enderezado al estricto cumplimiento de las disposiciones que de manera voluntaria desatendió. Lo anterior, toda vez que impartió instrucciones a funcionarios de la entidad que dirigía, de asistir a una reunión con autoridad que no ostentaba la condición de competente ni de entidad legitimada para ejercitar la acción de extinción de dominio, para conocer los temas a tratar, contrariando con ello la orden prevista en el artículo 9º de la Ley 526 de 1999 sobre el manejo de la información en la Unidad de Información de Análisis Financiero UIAF».

El procurador general de la Nación determinó que el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón «al dar instrucciones para que servidores públicos integrantes de la entidad, asistieran a una reunión el 24 de abril de 2008 en la Casa de Nariño para presentar un informe sobre los avances de una actividad que estaba sometida a reserva: Dicho comportamiento se configura en un claro desconocimiento del derecho a la intimidad, con clara extralimitación de las funciones legales asignadas, de lo cual tuvo conocimiento en razón de la posición jerárquica, puesto que, lo solicitó a sus subalternos. Lo anterior, lo coloca en el supuesto de hecho previsto en el artículo 23 de la Ley 734 de 2002 [...]».

Decisión sancionatoria: «PRIMERO: DECLARAR DISCIPLINARIAMENTE RESPONSABLES, por los cargos formulados en su contra el 19 de febrero de 2010, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de este fallo de única instancia, a los siguientes servidores y ex servidores públicos [...]: [...] MARIO ALEJANDRO ARANGUREN RINCÓN [...] en su condición de Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF [...], por los comportamientos y faltas disciplinarias que fueron objeto de investigación y que a su vez fueron detallados en la parte motiva de esta decisión, por los cuales se dedujo responsabilidad disciplinaria. SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, SANCIONAR DISCIPLINARIAMENTE [...] con DESTITUCIÓN e INHABILIDAD GENERAL para ejercer cargos públicos por DIECIOCHO (18) años a [...] MARIO ALEJANDRO ARANGUREN RINCÓN [...]».



37. El actor afirma que el límite que se estableció en el pliego de cargos – dar instrucciones para que subalternos asistieran a una reunión, con el fin de revelar información reservada a una autoridad no autorizadas para ello-, se extendió en el fallo disciplinario a otra conducta no imputada –intromisión injustificada en la vida íntima de las personas-, lo cual comporta una violación del principio de congruencia y el desconocimiento de sus derechos de defensa y debido proceso.

38. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación considera que en el asunto *sub lite* no se configura la aludida incongruencia, por cuanto la conducta atribuida, fue la que finalmente se sancionó, ya que configura una intromisión injustificada en la vida íntima de las personas y, por ende, una extralimitación de funciones, (i) al desconocer la ley y los procedimientos internos; y (ii) posibilitar la realización de una actividad ilícita.

3.4.1.1 Principio de congruencia entre el pliego de cargos y la decisión sancionatoria disciplinaria

39. Este principio busca (i) que exista correspondencia entre el pliego de cargos y la decisión sancionatoria disciplinaria; y (ii) garantizar al implicado sus derechos de defensa y contradicción, y sus garantías de acceso a la investigación y rendir descargos.

40. Para esta Sección, *«la formulación de cargos impone un límite claro a la actuación sancionatoria por parte de la autoridad disciplinaria, pues esta deberá concentrarse únicamente en la conducta constitutiva de falta, cuyas circunstancias de tiempo, modo y lugar se describen en dicha decisión, y que, de conformidad con las pruebas recaudadas hasta esa etapa del procedimiento administrativo, sea atribuible al investigado. Se destaca, que el acto de formulación de cargos no constituye la imputación definitiva que se efectúa en el transcurso del*



Radicado: 11001 23 25 000 2011 00351 00
Número interno: 1323-2011
Demandante: Mario Alejandro Aranguren Rincón

procedimiento disciplinario, toda vez que esta es apenas una adecuación típica provisional, pues en dicha instancia de la actuación administrativa sancionatoria, no necesariamente se ha escuchado al disciplinado y seguramente no se habrá recaudado la totalidad de los elementos de juicio que otorguen certeza al fallador disciplinario de la comisión de la falta investigada, dado que el pliego de cargos cumple la finalidad específica de limitar o concretizar el ámbito de la actuación y permite al investigado ejercer su derecho de contradicción y defensa»⁴¹.

41. Ahora bien, como el acto de formulación de cargos no comporta una imputación definitiva, por las razones descritas, «*el artículo 165 del CDU permite su variación luego de concluida la práctica de pruebas y hasta antes del fallo, pero tal modificación no es discrecional, sino que solo procede por error en la calificación jurídica o por la aparición de una prueba sobreviniente*». Agotada esta posibilidad, «*la autoridad disciplinaria no podrá modificar en la decisión sancionatoria elementos esenciales de la imputación tales como la conducta reprochada, la ilicitud sustancial o la culpabilidad*»⁴².

42. En el asunto *sub examine* no hay desconocimiento del principio de congruencia, por cuanto (i) la conducta que se imputó en el pliego de cargos –dar instrucciones para que subalternos asistieran a una reunión, con el fin de revelar información reservada a una autoridad no autorizada para ello-, fue la misma que se sancionó; (ii) la calificación de la falta (gravísima) y la culpabilidad (dolosa) se mantuvo; y (iii) las normas presuntamente vulneradas en el pliego de cargos [19 de febrero de 2010], no fueron modificadas en el acto administrativo sancionatorio de 1º de octubre de 2010.

⁴¹ C.E., Sec. Segunda. Subsec. B, Sent. 25000-23-42-000-2014-03148-01 (0985-2017), may. 18/2018.

⁴² Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 12 de septiembre de 2019, expediente 11001-03-25-000-2011-00314-00(1194-11), C.P. William Hernández Gómez.



43. Ahora bien, el hecho de que en el pliego de cargos no se hubiera descrito, como si se hizo en los actos administrativos enjuiciados, que la conducta atribuida al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón produce una intromisión injustificada en la vida de la personas, *per se*, no constituye una transgresión del principio de congruencia y del derecho al debido proceso, en la medida en que esa consecuencia está subsumida en el cargo mismo y en las normas que la providencia de 19 de febrero de 2010 citó como posiblemente infringidas.

44. En efecto, la labor de inteligencia financiera que realiza la UIAF se rige por el principio de reserva legal, el cual protege, entre otros derechos, el de la intimidad personal y familiar, por ello, no garantizar la guarda debida de la información en un determinado caso, *per se*, es un menoscabo a dicha garantía.

45. Además, dentro de las normas citadas como infringidas en el pliego de cargos, pueden mencionarse en relación con el derecho a la intimidad, los artículos 15⁴³ de la Constitución Política, 12⁴⁴ de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴⁵, y 17.1⁴⁶ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

46. Por otra parte, el demandante aduce que como la autoridad disciplinaria fundada en una interpretación normativa errónea

⁴³ «Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas».

⁴⁴ «Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques».

⁴⁵ «Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques».

⁴⁶ «Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación».



considera que, en la reunión de 24 de abril de 2008, se dio información reservada a una autoridad no competente para ello, es importante, en su caso, revisar la valoración probatoria que se efectuó para establecer que no dio instrucciones a sus subalternos para asistir a esa junta en la Casa de Nariño.

47. Por efectos metodológicos, se abordará el segundo cargo relacionado con la interpretación normativa errónea para luego, de ser necesario, verificar la valoración probatoria que efectuó el Procurador General de la Nación, la cual le permitió concluir que el actor impartió instrucciones a sus subalternos para que asistieran a la reunión de 24 de abril de 2008 y revelaran información reservada a autoridades no competentes y, en ese orden, posibilitó la comisión de un delito.

3.4.2 Segundo cargo

¿Los actos demandados fueron expedidos con violación de las reglas de derecho en las que debían fundarse, al haberse efectuado una indebida interpretación de las normas que permiten establecer cuáles autoridades están habilitadas para recibir informes de inteligencia financiera?

48. El accionante considera que la información que suministró el funcionario Juan Carlos Riveros Cubillos, en la reunión de 24 de abril de 2008 de la Casa de Nariño, no era oponible al Secretario General de Presidencia, por cuanto esa autoridad tenía acceso a ese producto de inteligencia financiera en razón de sus funciones.

49. Por su parte, la entidad demandada aduce que, como el demandante autorizó divulgar una información reservada a una autoridad no competente, hay lugar a la sanción disciplinaria que se le impuso, a través de los actos administrativos enjuiciados.



50. Ahora bien para abordar este problema jurídico se desarrollarán los siguientes temas (i) funciones de la UIAF, principio de reserva legal y autoridades receptoras de productos de inteligencia financiera; (ii) funciones del Secretario General de Presidencia; (iii) caso concreto, y (iv) condena penal del accionante.

3.4.2.1 Funciones de la UIAF, principio de reserva legal y autoridades receptoras de productos de inteligencia financiera

51. La UIAF (i) es una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, creada por la Ley 526 de 12 de agosto de 1999⁴⁷ [modificada por la Ley 1121 de 29 de diciembre de 2006⁴⁸] y reglamentada por el Decreto compilatorio 1068 de 2015; (ii) forma parte del sector descentralizado de la administración pública nacional, conforme a los artículos 38.2.c y 39 inciso 3° de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998; (iii) es el órgano de inteligencia financiera del país; (iv) se centra en proteger la defensa y seguridad nacional, en un marco de respeto a los derechos fundamentales, al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; y (v) tiene como finalidad detectar y prevenir prácticas asociadas con el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando, operaciones sospechosas de comercio exterior que puedan tener relación con contrabando y fraude aduanero.

52. Dentro de la finalidad referenciada, la UIAF desarrolla las siguientes actividades: (i) atiende requerimientos de autoridades nacionales y de unidades de inteligencia financiera de otros países; (ii) realiza informes de inteligencia financiera con destino permanente a la Fiscalía General de la Nación; (iii) trabaja coordinadamente con las autoridades internas y extranjeras para

⁴⁷ «Por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero»

⁴⁸ «Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones».



fortalecer el sistema de prevención y detección de los ilícitos atrás descritos; (iv) procura la integración de todos actores públicos y privados en el país, con el propósito de reforzar las sinergias, mejorar el flujo de información y optimizar el análisis de las amenazas y los riesgos; (v) realiza estudios de tipologías y de nuevos sectores afectados o susceptibles de ser utilizados para el lavado de activos y la financiación del terrorismo; (vi) contribuye mediante iniciativas legislativas al efectivo control del lavado de activos y del terrorismo; y (vii) participa en la formulación de políticas de prevención y detección.

53. La UIAF no tiene funciones de policía, sancionatorias o jurisdiccionales, solo centraliza, sistematiza y analiza la información recaudada en virtud de las Leyes 526 de 1999 y 1621 de 2013, la cual (i) es suministrada por las entidades reportantes y fuentes abiertas; (ii) está sujeta a reserva legal de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 1121 de 2006, lo que comporta que solo puede ser conocida por las autoridades competentes y legitimadas para ejercer la acción de extinción de dominio; y (iii) no tiene carácter vinculante por sí sola, pues de resultar sospechosa, debe ser remitida a la Fiscalía General de la Nación para su respectiva investigación.

54. En este punto, resulta pertinente aclarar que la actividad de inteligencia difiere de la investigación criminal, por las siguientes razones:

Actividad de inteligencia	Investigación criminal
Su fin es prevenir amenazas como el terrorismo y el crimen organizado, y proteger intereses vitales para la Nación como la integridad territorial y sus recursos naturales.	Busca el esclarecimiento de hechos delictivos.
El resultado del ciclo de inteligencia es un producto cuyo fin último es nutrir la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional.	Su fin último es la valoración de pruebas, por parte de un juez, que determina o no la configuración de un delito.
La recolección de información se hace bajo el liderazgo del superior jerárquico dentro del organismo de	La investigación criminal se realiza bajo el liderazgo de un fiscal y en el marco de un procedimiento penal



Radicado: 11001 23 25 000 2011 00351 00
Número interno: 1323-2011
Demandante: Mario Alejandro Aranguren Rincón

inteligencia y en el marco de una orden de operaciones o misión de trabajo debidamente autorizada.	específico.
La inteligencia no alcanza estándares de certeza, porque su fin es prevenir. De allí que la información obtenida no puede ser usada con fines probatorios, ni está sometida a los rigores del debido proceso para su recolección, sino a aquellos del ciclo de inteligencia.	La investigación criminal busca estándares de certeza para probar y está sometida al principio de publicidad.

55. Ahora bien, específicamente la actividad de inteligencia está limitada por el principio de reserva legal que garantiza la protección de los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad personal y familiar, y al debido proceso. Por lo que, ninguna información de inteligencia puede ser obtenida con fines diferentes a: (i) asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático, la integridad territorial, la soberanía, la seguridad y la defensa de la Nación; (ii) proteger las instituciones democráticas de la República, así como los derechos de las personas residentes en Colombia y de los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar, frente a amenazas tales como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el lavado de activos, etc.; y (iii) resguardar los recursos naturales y los intereses económicos del país.

56. Este principio de reserva legal también hace que la información que recoge, centraliza y sistematiza la UIAF, mediante un procedimiento técnico, solo sea conocida por autoridades competentes y legitimadas para ejercer la acción de extinción de dominio.

57. Sobre el particular, la Ley 526 de 1999 señala que (i) la UIAF «en cumplimiento de sus objetivos, **comunicará a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio, cualquier información pertinente y que de conformidad con la ley esté autorizada**



*para compartir con ellas, dentro del marco de la lucha integral contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando, el fraude aduanero y las actividades que dan origen a la acción de extinción del dominio» [artículo 3º]; y (ii) dentro de las funciones de la dirección general, está la de «**comunicar a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio, cualquier información pertinente**» [artículo 4º].*

58. De lo expuesto, se puede extraer, que si bien el carácter reservado de algunos documentos e informaciones, que garantiza la Constitución⁴⁹ y la ley⁵⁰ no es oponible a la UIAF para el debido ejercicio de sus funciones, ello no significa que una vez conocidos, centralizados y sistematizados pierdan tal carácter de clasificados, sino que el mismo se mantiene y corresponde a esa Unidad asegurar su confidencialidad, salvo solicitud de las autoridades competentes y legitimadas mencionadas en los artículos 3º y 4º de la Ley 546 de 1999. Lo anterior, con fundamento en las siguientes disposiciones:

- ARTÍCULO 20 DEL CCA. INAPLICABILIDAD DE LAS EXCEPCIONES. Las excepciones que autoriza el artículo anterior [NEGATIVA A ACCESO A DOCUMENTOS RESERVADOS] no podrán invocarse para enervar el ejercicio de las facultades que la Constitución Política o la ley confieren a los Órganos del Poder Público cuando obran según las normas de procedimiento aplicable, pero éstos conservarán el deber de mantener reserva, si la ley no dispone otra cosa.
- ARTÍCULO 20 DE LA LEY 57 DE 1985. **El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones.**

⁴⁹ «ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley».

⁵⁰ «ARTÍCULO 19 DEL CCA. INFORMACIÓN ESPECIAL Y PARTICULAR. Toda persona tendrá acceso a los demás documentos oficiales y podrá pedir y obtener copia de ellos. Sin embargo, la petición se negará si la solicitud se refiere a alguno de los documentos que la Constitución Política o las leyes autorizan tratar como reservados. La decisión negativa será siempre motivada».



Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo prescrito en este artículo [negrita con subrayas fuera del texto].

- ARTÍCULO 9º DE LA LEY 546 DE 1999. MANEJO DE INFORMACION. La Unidad creada en la presente ley podrá solicitar a cualquier entidad pública, salvo la información reservada en poder de la Fiscalía General de la Nación, la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
[...]

La información que recaude la Unidad de que trata la presente ley en cumplimiento de sus funciones y la que se produzca como resultado de su análisis, estará sujeta a reserva, salvo solicitud de las entidades enumeradas en los artículos 3o. y 4o. de la presente ley.

59. Esta última disposición transcrita fue modificada por el artículo 8º de la Ley 1121 de 2006, en los siguientes términos:

La información que recaude la Unidad de que trata la presente ley en cumplimiento de sus funciones y la que se produzca como resultado de su análisis, estará sujeta a reserva, salvo solicitud de las autoridades competentes y las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio quienes deberán mantener la reserva aquí prevista.

60. Ahora bien, para entender cuáles son las autoridades competentes para recibir informes de inteligencia financiera de la UIAF, se puede acudir a los artículos 20 del CCA y de la Ley 57 de 1985, normativas que sugieren que son las que requieran este tipo de información reservada para el debido ejercicio de sus funciones.

61. Así las cosas, debe existir una relación indisoluble entre lo que se solicita y el ejercicio de funciones; pero, adicional a ello, lo que se requiere y el ámbito de competencia de la UIAF. En efecto, la solicitud de la autoridad debe estar restringida a hechos que puedan considerarse como conexos o vinculados a la actividad propia de la aludida Unidad, cual es la de realizar inteligencia



financiera para detectar operaciones de lavado de activos y sus delitos fuente, financiación del terrorismo, contrabando, fraude aduanero.

62. Sobre el particular, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver un conflicto entre la UIAF y la Contraloría General, el 12 de diciembre de 2012⁵¹, determinó que la información inserta en los reportes de operaciones sospechosas (ROS) puede ser entregada a autoridades que la requieran para el ejercicio de sus funciones, así:

Nada de lo anterior se opone a que la UIAF le entregue información inserta en los ROS o derivada de ellos a otras autoridades para el ejercicio de sus propias funciones, particularmente considerando que en el artículo 20 del Código Contencioso Administrativo, vigente para el momento de inicio de la polémica en cita, se expresa:

“El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones”.

Por consiguiente, al momento de resolver la controversia, deberá considerarse que *“Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”*, como lo impone el artículo 113 de la Constitución Política.

En virtud de ello, bien podría ordenársele a la UIAF que le entregue a la Contraloría la información relevante sobre activos que requiere, pero excluyendo la identidad de las entidades reportantes, al paso que se obligue al Órgano de Control a guardar reserva no sólo respecto de la existencia misma del ROS frente a terceros, para evitar que se vulnere el buen nombre del afectado, sino también respecto de la existencia misma del ROS frente al afectado, para evitar que gane una posición de ventaja frente a la justicia penal.

63. Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en concepto 1405⁵², estableció que para establecer cuáles autoridades están legitimadas para acceder a las averiguaciones que reposan en la UIAF, se debe considerar que el

⁵¹ <https://www.infolaft.com/controversia-entre-uiaf-y-contraloria-abr-9/>

⁵² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1405 de 14 de marzo de 2002, C.P. Cesar Hoyos Salazar.



legislador entiende que son las que «*tienen competencias relacionadas con la lucha contra el lavado de activos, y por lo tanto, están habilitadas para conocer dicha información para efectos del debido cumplimiento de sus funciones*».

Son autoridades competentes para conocer la información que reposa en la Unidad de Información y Análisis Financiero adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aquellas a las cuales la Constitución o la ley les atribuya funciones relacionadas con el lavado de activos.

Por tanto, las autoridades que soliciten información a la citada Unidad, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 9° de la ley 526 de 1999, deberán indicar claramente la función para cuyo ejercicio requieren la información y la norma de la Constitución y la ley que se las atribuye.

Así mismo, corresponde a los funcionarios de la mencionada Unidad establecer frente a cada solicitud si existe fundamento jurídico para acceder a ella o, en caso contrario, mantener la reserva que la misma norma atrás citada impone.

64. Por otro lado, Ley 1621 de 17 de abril de 2013⁵³ delimitó, en su artículo 36, las autoridades que podrán recibir productos de inteligencia y contrainteligencia, así:

ARTÍCULO 36. RECEPTORES DE PRODUCTOS DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA. Podrán recibir productos de inteligencia y contrainteligencia, de conformidad con las reglas de reserva establecidas en los artículos 33 y 38 de la presente Ley:

- a. **El Presidente de la República;**
- b. Los miembros del Consejo de Seguridad Nacional y, en lo relacionado con las sesiones a las que asistan, los invitados al Consejo de Seguridad Nacional;
- c. **El Secretario General de la Presidencia de la República,** los Ministros y Viceministros, y el Secretario Privado del Presidente de la República en lo relacionado con el cumplimiento de sus funciones;
- d. Los miembros de la Comisión Legal de Inteligencia y Contrainteligencia;
- e. Los miembros de la Fuerza Pública de acuerdo con sus funciones y niveles de acceso a la información;

⁵³ «Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones»



- f. Los demás servidores públicos de acuerdo con sus funciones y niveles de acceso a la información de conformidad con el artículo 37 de la presente Ley, y siempre que aprueben los exámenes de credibilidad y confiabilidad establecidos para ello; y
- g. Los organismos de inteligencia de otros países con los que existan programas de cooperación (negrita fuera del texto).

65. En este punto, resulta pertinente aclarar que las aludidas autoridades receptoras no tienen acceso a base de datos, sino a productos, vale decir, a aquellos informes o análisis que (i) hayan surtido el ciclo de inteligencia establecido en el artículo 2º de la Ley 1621 de 2013⁵⁴, y (ii) estén encaminados a apoyar la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional:

ARTÍCULO 13. FUNCIONES DE LA JUNTA DE INTELIGENCIA CONJUNTA. La Junta de Inteligencia Conjunta tendrá las siguientes funciones:

- a. Elaborar estimativos, informes y/o análisis de inteligencia y contrainteligencia que atiendan los requerimientos y apoyen la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional, en particular en el marco del Consejo de Seguridad Nacional.

66. Para la Sala es claro que los artículos atrás esbozados pretenden garantizar que el sistema de inteligencia sirva, en esencia, de insumo directo para la toma de decisiones por parte del alto Gobierno.

67. La Corte Constitucional declaró exequible el aludido artículo 36⁵⁵, por cuanto la identificación de receptores de productos de inteligencia y contrainteligencia constituye una garantía de transparencia y eficiencia.

⁵⁴ «ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN DE LA FUNCIÓN DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA. La función de inteligencia y contrainteligencia es aquella que desarrollan los organismos especializados del Estado del orden nacional, utilizando medios humanos o técnicos para la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información, con el objetivo de proteger los derechos humanos, prevenir y combatir amenazas internas o externas contra la vigencia del régimen democrático, el régimen constitucional y legal, la seguridad y la defensa nacional, y cumplir los demás fines enunciados en esta Ley».

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia Sentencia C-540 de 12 de julio de 2012, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.



En esta disposición se establece quienes podrán recibir productos de inteligencia y contrainteligencia, de conformidad con las reglas de reserva contempladas en los artículos 33 (reserva) y 38 (compromiso de reserva) del proyecto de ley. Ello para la Corte responde a los dictados constitucionales al pretender ampliar el espectro de servidores públicos y organismos de otros países, que se encuentran habilitados como receptores de productos de inteligencia y contrainteligencia.

Resulta significativo que el Estado pueda contar con mayor personal autorizado para recibir productos de inteligencia y contrainteligencia en aras de la consecución de fines constitucionales como la seguridad y defensa de la Nación. La identificación de los receptores también se constituye en una garantía de transparencia y eficiencia para direccionar con precisión la difusión de la información.

La Corte no encuentra reparo alguno de constitucionalidad al identificar como receptores de productos de inteligencia y contrainteligencia, de conformidad con las reglas de reserva, al Presidente de la República; miembros del Consejo de Seguridad Nacional y en lo relacionado con las sesiones a las que asistan, los invitados al Consejo; Secretario General de la Presidencia de la República, Ministros y Viceministros, y Secretario Privado del Presidente de la República en relación con sus funciones; miembros de la Comisión Legal de inteligencia y contrainteligencia; miembros de la Fuerza Pública de acuerdo con sus funciones y niveles de acceso a la información; demás servidores públicos de conformidad con sus funciones y niveles de acceso a la información (art. 37, proyecto de ley), siempre que aprueben exámenes de credibilidad y confiabilidad; y los organismos de inteligencia de otros países con los que existan programas de cooperación (arts. 1º, 2º, 29, 93, 95, 189, 209, 217 y 218 superiores).

68. Ahora bien, el artículo 34 de la Ley 1621 de 2013 se refiere a otros «*destinatarios*» de información, que si bien no tienen en *stricto sensu* la categoría de receptores de productos de inteligencia, sí pueden solicitarla para el debido ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 34. INOPONIBILIDAD DE LA RESERVA. El carácter reservado de los documentos de inteligencia y contrainteligencia no será oponible a las autoridades judiciales, disciplinarias y fiscales que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones, siempre que su difusión no ponga en riesgo la seguridad o la defensa nacional, ni la integridad personal de los ciudadanos, los agentes, o las fuentes. Corresponderá a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo establecido en el presente artículo.



Parágrafo. Salvo lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 12 de la presente Ley, la inoponibilidad de la reserva en el caso de la UIAF estará regulada de manera especial por el inciso 4 del artículo 9 de la Ley 526 de 1999, el cual quedará así: "La información que recaude la UIAF en cumplimiento de sus funciones y la que se produzca como resultado de su análisis estará sujeta a reserva, salvo que medie solicitud de las fiscalías con expresas funciones legales para investigar lavado de activos o sus delitos fuente, financiación del terrorismo y/o legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio quienes deberán mantener la reserva aquí prevista"
(negrita con subrayas fuera del texto)

69. Este artículo señala que las autoridades judiciales, administrativas y penales deben (i) realizar una solicitud de información, necesaria para el debido ejercicio de sus funciones. Es decir, se mantiene la relación indisoluble entre lo que se pide y el ejercicio de funciones; y (ii) asegurar la reserva de los documentos que llegaren a conocer.

70. Por su parte, el parágrafo transcrito reafirma el destinatario regular de la información de UIAF. En efecto, la Unidad desde su creación tuvo un fin enmarcado en normas de carácter penal, de allí que el resultado de su inteligencia tiene como destinatario tradicional la Fiscalía General de la Nación, entidad que, por demás, tiene la titularidad del ejercicio de la acción de extinción de dominio [persecución de activos ilícitos].

3.4.2.2 Funciones del Secretario General de Presidencia

71. El señor Bernardo Moreno Villegas, Secretario General de Presidencia para la época de los hechos, en su versión libre, indicó que, el 21 de noviembre de 2007, entregó un sobre al director de la UIAF para que adelantara labores de inteligencia financiera respecto del señor Ascencio Reyes Serrano, y sus posibles nexos con el narcotráfico.

72. El Secretario General estaba a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, dependencia



que, conforme la Ley 55 de 28 de diciembre de 1990⁵⁶, (i) es de naturaleza especial; y (ii) tiene por finalidad asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en el apoyo administrativo necesario.

73. Luego, el Decreto 4657 de 27 de diciembre de 2006⁵⁷ mantuvo lo señalado en la Ley 55 de 1990 en relación con la naturaleza especial del DAPRE y su misión, y relacionó dentro de sus funciones específicas, las siguientes:

ARTÍCULO 14. Dirección del Departamento. La Dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, estará a cargo del Director del Departamento, quien la ejercerá con la inmediata colaboración del Subdirector del Departamento, y cumplirá las siguientes funciones:
[...]

2. Apoyar al Presidente de la República en la coordinación de las actividades de los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos y demás organismos y entidades públicas.

3. Presentar a consideración del Presidente de la República los asuntos provenientes de los ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos y demás organismos de la administración.

4. Colaborar con el Presidente de la República en el ejercicio de las funciones que le corresponde en relación con el Congreso, la Administración de Justicia y demás organismos o autoridades a que se refieren la Constitución Política y la ley [...].

74. En un caso similar al de la referencia⁵⁸, en relación con las funciones del DAPRE, se precisó:

⁵⁶ «Por la cual se establece el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se modifica el régimen de delegación de competencias Presidenciales y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República».

⁵⁷ «Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República»

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 12 de septiembre de 2019, expediente 11001-03-25-000-2011-00314-00(1194-11), C.P. William Hernández Gómez.



Por su parte, el manual de funciones del DAPRE contenido en la Resolución 1576 de 27 de agosto de 2007⁵⁹, proferida por su director⁶⁰, replicó lo anteriormente expuesto sobre las funciones de este alto funcionario del Estado, el cual, de acuerdo con este reglamento, hacía las veces de secretario general de la Presidencia de la República. Además de lo indicado, en dicho manual se determinaban como contribuciones individuales o criterios de desempeño de quien ocupara ese cargo, el mantener comunicaciones fluidas con el Congreso de la República, la Administración de Justicia y las entidades del Gobierno nacional, según las orientaciones del jefe del Ejecutivo.

De acuerdo con lo visto, se resalta que el DAPRE fue estructurado como un organismo de funciones amplias, que no se limitaban a la mera asistencia administrativa requerida por el presidente de la República para el cumplimiento de sus competencias. Las normas referenciadas asignaron responsabilidades de una especial relevancia en cabeza del director del DAPRE, en la medida en que este debía apoyar al primer mandatario en el ejercicio de todas sus facultades constitucionales y legales como jefe de Estado, de Gobierno y suprema autoridad administrativa.

Con este fin, al director del DAPRE le competía asistir al presidente en la coordinación necesaria para el cumplimiento de sus directrices, y a su vez, enterarlo de los asuntos provenientes de los organismos de la administración, frente a los cuales, los preceptos mencionados no señalaron ninguna distinción en cuanto a su naturaleza, esto es, que podían hacer parte de cualquier sector administrativo.

Así, por ejemplo, dado que el artículo 189 de la Constitución le asignó al primer mandatario funciones relacionadas con el mantenimiento de la seguridad interna y externa del Estado⁶¹, el director del DAPRE podía, en ejecución de una orden presidencial, emprender vínculos institucionales con los jefes de las entidades encargadas misionalmente de estos asuntos.

75. Lo anterior, se trae para mostrar que Bernardo Moreno Villegas, en su condición de director del DAPRE, tenía funciones

⁵⁹ «Por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones, Competencias Laborales y Requisitos de los empleos de la Planta de Personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

⁶⁰ Esta resolución se puede encontrar en el cuaderno 9 de los anexos de la demanda. Internamente, las funciones del director del DAPRE se encuentran en la hoja 18 del acto administrativo.

⁶¹ C.P. art. 189: «Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

[...]

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

5. Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente.

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

[...]

835



amplias de apoyo al Presidente de la República, como jefe de estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, las cuales, para el caso concreto, se pueden referenciar con el artículo 189 de la Constitución Política, así:

ARTICULO 189 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:
[...]

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
[...]

24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

25. Organizar el Crédito Público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y **ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.**

26. Ejercer la inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común para que sus rentas se conserven y sean debidamente aplicadas y para que en todo lo esencial se cumpla con la voluntad de los fundadores (negrita fuera del texto).

76. Labores de apoyo que incluyen consultar a los organismos de inteligencia, pues éstos orientan al Presidente de la República en la toma de decisiones que le competen y están enmarcadas en la norma que se transcribió. De allí que en el curso de la investigación, al preguntársele al primer mandatario de la época, señor Álvaro Uribe Vélez, si dio una instrucción para que el señor Bernardo Moreno Villegas recibiera reportes de la UIAF, respondió que «*Sí, bajo los principios de la sana administración y de la legalidad jurídica*»⁶².

⁶² Folio 11021.



77. En este punto, no sobra evidenciar que como los productos de inteligencia son un insumo directo para la toma de decisiones por parte del alto Gobierno, el artículo 36 de la Ley 1621 de 2013 delimitó expresamente, dentro de sus receptores, a varios funcionarios, entre ellos, el Presidente de la República y el Secretario General de Presidencia, así:

ARTÍCULO 36. RECEPTORES DE PRODUCTOS DE INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA. Podrán recibir productos de inteligencia y contrainteligencia, de conformidad con las reglas de reserva establecidas en los artículos 33 y 38 de la presente Ley:

- a. **El Presidente de la República;**
- b. Los miembros del Consejo de Seguridad Nacional y, en lo relacionado con las sesiones a las que asistan, los invitados al Consejo de Seguridad Nacional;
- c. **El Secretario General de la Presidencia de la República,** los Ministros y Viceministros, y el Secretario Privado del Presidente de la República en lo relacionado con el cumplimiento de sus funciones [...]

78. Ahora bien, como antes de la Ley 1621 de 2013 no se tenía un referente normativo como este, el criterio que se tenía y aún persiste para definir si una autoridad es competente para solicitar y recibir productos de inteligencia y contrainteligencia es el que se desprende de los artículos 20 del CCA y de la Ley 57 de 1985 y que tiene que ver con la existencia de una relación indisoluble entre lo que se requiere y el ejercicio de funciones.

79. En el asunto *sub judice*, el señor Bernardo Moreno Villegas dentro su amplio espectro funcional, bien podía solicitar de la UIAF información del señor Ascencio Reyes Serrano y de su familia, para verificar sus posibles nexos con el narcotráfico, el cual comporta un problema de seguridad nacional y de lavado de dinero, máxime cuando este requerimiento era conocido por su superior, el señor Presidente de la República.

80. Así las cosas, por existir una relación indisoluble entre lo que requería el señor Bernardo Moreno Villegas y el ejercicio de sus



funciones como Director del DAPRE, el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón dio inicio al ciclo de inteligencia respectivo, porque lo que se pedía investigar era conexo y vinculado a la actividad de la Unidad de Información y Análisis Financiero que dirigía. Para ello, hizo entrega del sobre de manila que había recibo del señor Bernardo Moreno Villegas al Subdirector de Análisis de Operaciones de la UIAF, señor Luis Eduardo Daza Giraldo, quien, a su vez, asignó el caso al analista Juan Carlos Riveros Cubillos.

3.4.2.3 Caso concreto

81. El demandante fue sancionado disciplinariamente con fundamento en el cargo único que se le imputó, el cual consistió en «[dar] *instrucciones a funcionarios de la entidad que dirige [UIAF], para que el día 24 de abril de 2008 en una reunión en la Casa de Nariño, suministraran información reservada a personas no autorizadas legalmente sobre el denominado caso PASEO*», y las pruebas que, según el Procurador General de la Nación, demuestran que autorizó a sus subalternos Astrid Liliana Pinzón Fajardo y Juan Carlos Riveros Cubillos para que realizaran una actividad ilícita que comporta una clara extralimitación de las funciones y un desconocimiento del derecho a la intimidad.

82. En este punto, resulta pertinente aclarar que así como el Director del DAPRE podía, en razón de sus funciones, requerir información de la UIAF, también estaba habilitado para recepcionarla, siempre y cuando asegurara la reserva de los documentos que llegare a conocer. De allí que, cuando requirió el producto de inteligencia que había solicitado en noviembre de 2007, convocó a la UIAF a una reunión en la Casa de Nariño, el 24 de abril de 2008.



83. Sobre el particular, el señor Bernardo Moreno Villegas advierte que cuando convocó a la UIAF a la aludida reunión de 24 de abril de 2008, no se acuerda si llamó directamente al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón o le dijo a su secretaria que llamara a la Unidad y averiguara quién tenía asignada la investigación.

84. De las pruebas recaudadas en el curso de la investigación disciplinaria se estableció que la reunión se llevó a cabo el 24 de abril de 2008, aproximadamente a las 6:00 p.m., a ella acudieron los empleados de la UIAF Astrid Liliana Pinzón Fajardo y Juan Carlos Riveros Cubillos, último que, como analista de la información requerida por el Director del DAPRE, hizo una exposición de los avances parciales que tenía hasta el momento.

85. Es importante aclarar que, si bien es cierto que la información que entregó la UIAF en la reunión de 24 de abril de 2008, tiene el carácter de reservada, como una forma de proteger a las fuentes y salvaguardar los derechos a la honra, al buen nombre, a la intimidad personal y familiar de los involucrados, también lo es que, como ya se vio, no le era oponible al Director del DAPRE, en razón de sus funciones.

86. Por esta razón, el señalamiento que hizo la autoridad disciplinaria consistente en que la UIAF, en la reunión de 24 de abril de 2018, entregó información reservada «*a personas no autorizadas legalmente*», desconoce los artículos 20 del CCA y de la Ley 57 de 1985, y 113 de la Constitución Política, según los cuales: (i) el carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones; y (ii) los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.



87. Así las cosas, como la UIAF, a través del analista Juan Carlos Riveros Cubillos, entregó información reservada a una autoridad competente o receptora de productos de inteligencia, no se configura el ilícito disciplinario que se le atribuyó al demandante, por cuanto, independiente de si dio instrucciones o no a sus subalternos para asistir a la reunión de 24 de abril de 2008, lo cierto es que no posibilitó la comisión de un delito y, en esa medida, no extralimitó sus funciones, ni desconoció el derecho a la intimidad.

88. En efecto, al no existir una ilicitud, se torna en irrelevante estudiar las pruebas que se recaudaron en la investigación disciplinaria, para verificar si el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón instó de alguna manera a sus subalternos a desconocer el principio de reserva que impera en la actividad de inteligencia, máxime cuando éstos, por su experiencia, conocían que no había irregularidad alguna en la entrega de información que se produjo en la Casa de Nariño, el 24 de abril de 2008. Sobre el particular, la señora Astrid Liliana Pinzón Fajardo, en declaración recepcionada por el magistrado sustanciador, el 26 de septiembre de 2012, precisó:

PREGUNTADA: Sírvase informarle al Despacho, de su conocimiento, si esa información que suministraron en esa reunión tenía carácter de reservado o no. **CONTESTÓ:** La información que maneja la UIAF es reservada; sin embargo, en la reunión estaba la Directora del DAS que es autoridad competente y el Dr. Bernardo Moreno, que como yo lo veo es prácticamente un superior jerárquico del director de la UIAF.

89. Para la Sala está claro que el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón (i) recibió un requerimiento de una autoridad competente o receptora de productos de inteligencia, el cual por ser conexo y vinculado a la actividad de la Unidad que dirigía, impulsó internamente; y (ii) no propició la comisión de un ilícito, ni el desconocimiento del principio de reserva y derecho a la intimidad, por cuanto la información preliminar que suministró su



subalterno Juan Carlos Riveros Cubillos, en la reunión de 24 de abril de 2008, no le era oponible al director del DAPRE.

90. En este punto, resulta importante mostrar que a igual conclusión arribó la Sala en un caso similar⁶³:

Para la Sala, el director del DAPRE era una autoridad competente para recibir la información de inteligencia producida en el DAS y en la UIAF respecto del asunto por el que fue sancionado, pues este actuaba en consonancia con las instrucciones del presidente de la República y era su apoyo en la coordinación del cumplimiento de su rol como suprema autoridad administrativa y el relacionamiento con los ministerios, departamentos administrativos, unidades administrativas especiales, establecimientos públicos y demás entes de la administración pública. En esa medida, era obligación de los directores del DAS y de la UIAF suministrarle la información que le fue dada a conocer en la reunión del 24 de abril de 2008.

91. Por lo expuesto, la Sala considera que en la imputación del único cargo por el que fue sancionado el actor, la Procuraduría interpretó erróneamente los preceptos que permiten determinar cuáles autoridades son competentes o receptoras de productos de inteligencia. Por esto, los actos acusados están viciados de nulidad por infringir las normas en que debían fundarse y, en consecuencia, se declarará su anulación parcial respecto de la responsabilidad disciplinaria atribuida al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón por la comisión de las faltas gravísimas tipificadas en los numerales 1 y 47 del artículo 48 del CDU y la sanción de destitución e inhabilidad general de 18 años que le fue impuesta.

92. Las razones plasmadas en forma precedente harán que se declare la nulidad parcial de los actos acusados.

93. Ahora bien, en el asunto *sub lite* no hay lugar (i) al reintegro y al pago de salarios y prestaciones dejados de devengar, por cuanto el retiro del servicio no se produjo como consecuencia de

⁶³ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 12 de septiembre de 2019, expediente 11001-03-25-000-2011-00314-00(1194-11), C.P. William Hernández Gómez.



los actos administrativos enjuiciados, sino de la renuncia del señor Mario Alejandro Aranguren Rincón al cargo de Director de la UIAF, la cual le fue aceptada, a través de la Resolución 1803 de 24 de mayo de 2010; y (ii) a un reconocimiento económico por concepto de los perjuicios morales y la inhabilidad que le fue impuesta al antes nombrado, por cuanto en el plenario no hay pruebas que permitan vislumbrar, por un lado, su causación y, por otro, la pérdida de oportunidades laborales.

3.4.2.4 Sentencia de 17 de mayo de 2018⁶⁴, mediante la cual la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá declaró al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón autor y responsable de los delitos de concierto para delinquir y prevaricato por acción.

94. No obstante lo anterior, la Sala no puede soslayar que la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá por varios hechos declaró al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón penalmente responsable de los delitos de concierto para delinquir y prevaricato por acción. Respecto de la reunión de 24 de abril de 2008, señaló:

- Que el hoy demandante impartió instrucciones a sus subalternos para que asistieran a la aludida reunión:

En síntesis, el análisis conjunto de estos medios de prueba permite sostener que **Aranguren Rincón sí convocó a los empleados de la UIAF a la reunión en la Casa de Nariño.** En el marco de las premisas sentadas en esta providencia esta hipótesis resulta más sensata que la hipótesis de la defensa puesto que la indagación en la UIAF comenzó con los documentos que Moreno Villegas entregó al enjuiciado, gracias al vínculo que los dos tenían por ser ambos altos funcionarios del ejecutivo.

La prueba 17 de la defensa, que corresponde al registro de llamadas entrantes y salientes de la ETB entre 22 y 24 de abril de 2008, es insuficiente para desmentir por sí sola a quienes

⁶⁴ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, sentencia de 17 de mayo de 2018, Radicado 11001 60 00102 2010 00167 02 (SPA-S-010/14).



Radicado: 11001 23 25 000 2011 00351 00
Número interno: 1323-2011
Demandante: Mario Alejandro Aranguren Rincón

aseguraron haber recibido la llamada. El testigo Angarita Cruz leyó el oficio mediante el cual dicha compañía respondió la petición y presentó un resumen de la respuesta. Sin embargo, el sistema de registro de llamadas, especialmente las internacionales, involucra tecnologías que no son de dominio común y que por ello debieron ser explicados en aras de que el fallador lograra un cabal entendimiento del elemento de convicción.

Por ejemplo, los anexos de la ETB que contienen la información no depurada no indican el nombre del lugar de origen o destino, sino un conjunto de series alfanuméricas que poco le dicen a esta colegiatura. A pesar de ello Angarita Cruz afirmó, sin explicar su fundamento, que solo ingresó una llamada de Costa Rica y otra de Estados Unidos.

El testigo no explicó cómo opera el sistema de registro, si todas las llamadas quedan inscritas, bajo qué parámetros y si es posible que algunos números no dejen rastro en el mismo. No hay prueba de ello y no puede el juez simplemente suponerlo, como tampoco hay evidencia de que el investigador estaba capacitado para analizar esa información, ya que Angarita Cruz manifestó ser técnico en criminalística y que su trabajo para la defensa consistió en recoger los documentos.

Por otra parte, las facturas de la ETB de la prueba 16 demuestran que no se hizo la llamada, pero no, si se recibió.

Las facturas del celular que la UIAF asignó a Aranguren Rincón no descartan que se hubiera comunicado a través de una línea distinta. Aunque mediante la estipulación 11 las partes acordaron dar por demostrado que no era usuario de Telefónica y Tigo, el acuerdo quedó consignado en tiempo presente –es decir, que a la fecha de la estipulación no era usuario– y según los soportes de las empresas de telefonía no aparecía –en la fecha de la expedición de la certificación– registrado en las bases de datos, lo cual no excluye la posibilidad de que lo estuviera en 2008.

En síntesis, la evidencia fue presentada de forma tal que no genera el grado de convicción que espera la defensa, de manera que no puede desecharse lo aseverado por Baquero Moreno y Pinzón Fajardo, aun así una hubiese afirmado que la llamada ingresó a las 02:00 o 02:30, 3:00 o 3:30 y la otra que cerca del mediodía.

Más allá de esta inconsistencia, Pinzón Fajardo venía dando cuenta de ello desde 2009, cuando respondió el memorando que le envió el director de la UIAF en los siguientes términos: *“...El día 24 de abril de 2008 aproximadamente a las 3:30 pm, su secretaria me pasó una llamada suya, en la cual Usted (sic) me preguntó que quién era el analista que tenía el caso del señor Asencio Reyes, yo le comente (sic) que era el analista Juan Carlos Riveros. Entonces Usted (sic) me dijo, (sic) que me fuera de inmediato a la oficina del Dr. Bernardo Moreno – secretario general de la Presidencia de la República a una reunión...”*



Esto concuerda con lo que ella declaró el 21 de noviembre de 2011, dos años después: “...él [Aranguren Rincón] me dijo, él me pregunto que quién tenía el caso de Ascencio Reyes. Yo le comente que Juan Carlos Riveros. Él me dijo que me fuera para la oficina del doctor Bernardo Moreno que ahí iba a estar la doctora María del Pilar del DAS y que expusiera lo que tenía de avance hasta el momento...”

Así las cosas, no hay motivos para desestimar su versión, más aun si tiene sentido que su jefe la llamara porque era la asesora de su despacho, cargo al que él mismo la promovió después de que ella se desempeñara como analista.

[...]

- Que el hoy actor y el Subdirector de Análisis de Operaciones [señor Luis Eduardo Daza Giraldo] (i) desconocieron abiertamente el marco legal de operación de la UIAF por cuanto cometieron una sucesión de irregularidades en los casos Paseo y Viaje, que denotan articulación con funcionarios del DAS y de la Presidencia de la República para poner en tela de juicio algunos senadores, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y opositores del gobierno, con fines puramente políticos; y (ii) cometieron un número plural de faltas, tales como: abuso de función pública, falsedades documentales, ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio y prevaricato por acción.

5.4. Concierto para delinquir agravado

[...]

La Sala considera que las premisas fácticas atrás enunciadas indican no solo que los procesados conocían los fines ilícitos en torno a los cuales se articularon los funcionarios del DAS y de la Presidencia de la República, sino que se concertaron con ellos para cometer las conductas punibles que fuesen necesarias para alcanzar ese propósito delictivo.

[...]

Basta con señalar, como se anunció al inicio de las consideraciones de esta providencia, que la Fiscalía puso en evidencia alguna de las actividades que ejecutó aquella organización criminal, como seguimientos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia; a “*blancos institucionales*” –esto es, miembros de partidos políticos de la oposición del gobierno de turno– y a sus familias (13 de octubre de 2011); infiltración de las reuniones de dicha corporación judicial con el objetivo de extraer información sobre personas de su interés (16 de febrero de 2012,



00:25:00); interceptación ilícita de correos electrónicos de allegados a Piedad Esneda Córdoba Ruiz y a Gustavo Petro Urrego (24 de enero de 2012, 16 de febrero de 2012, 01:08:00) y, desde luego, búsqueda y obtención de información financiera reservada de algunas de esas personas con el ánimo de divulgarla estratégicamente en los medios de comunicación.

[...]

Aunque el juzgado sostuvo que Daza Giraldo y Aranguren Rincón fueron instrumentalizados y que no conocieron las verdaderas intenciones de los servidores del DAS y de la presidencia, la evidencia muestra otra cosa.

[....]

En esas condiciones, Aranguren Rincón ni Daza Giraldo fueron simplemente instrumentos de otros altos funcionarios, máxime si se tiene en cuenta que fue el primero el que recibió directamente de Moreno Villegas los documentos que dieron inicio a las indagaciones de la UIAF, al tiempo que Daza Giraldo impartió instrucciones a Riveros Cubillos, quien adelantó las pesquisas ilegales y comenzó a reportarle directamente desde enero de 2008.

Esto, desde luego, debe ser leído en el marco de lo que ya se estimó demostrado en el acápite precedente. En efecto, no hay explicación razonable para el hecho de que justo en el trabajo que se adelantó respecto de los magistrados se hubieran omitido los procedimientos creados en la administración de Aranguren Rincón para darle objetividad y transparencia a la labor misional de la Unidad, distinta a que desde el principio los enjuiciados intentaron mantener oculta la indagación, precisamente en razón de los sujetos indagados, lo cual de por sí constituye un hecho indicador grave de que hacían parte de la estructura criminal que desde la Casa de Nariño puso al servicio de intereses ilícitos la función de inteligencia estatal.

Tampoco se puede soslayar, como se dejó enunciado atrás, que solo hasta cuando la revista *Semana* dio pistas de la fuente de la información publicada en *“El mecenas de la justicia”* se buscó darle apariencia de legalidad a un trabajo que ya estaba prácticamente terminado, valiéndose para ello de un conjunto de maniobras irregulares, como el requerimiento al Banco de Bogotá de los ROS de mayo de 2008, cosa por completo atípica que enseña que Daza Giraldo, directo responsable de las averiguaciones que ejecutaba Riveros Cubillos y más que ninguno conector de los reglamentos, estaba enterado de lo que allí sucedía.

Luego de que en 2010 se hizo público *“el escándalo de Las Chuzadas”*, Aranguren Rincón, que todavía se encontraba en la dirección de la entidad, lo mismo que Daza Giraldo, en la subdirección de análisis de operaciones, ejercieron actos que leídos en el contexto de lo que se viene hablando son indicativos de que buscó ocultar las irregularidades, como ocurrió con el acta del Comité N° 7 de mayo de 2008 y el registro de ingreso de visitantes. Es incuestionable, asimismo, que Aranguren Rincón



declaró insubsistentes a personas que ofrecieron resistencia a lo que estaba ocurriendo al interior de la UIAF o que se opusieron a la alteración de elementos que podían servir de prueba, como el subdirector de informática y la jefe de la oficina jurídica, quienes de acuerdo con las premisas sentadas en lo que ha antecedido fueron despedidos poco tiempo después de de que los encartados formularan las solicitudes relacionadas con los registros.

En suma, lejos de ser una operación rutinaria, propia de las funciones de la unidad, la evidencia muestra los datos de los casos Paseo y Viaje fueron no solamente obtenidos con violación de los trámites existentes sino con una especialidad inusitada, que no se compadece con la forma en que regularmente operaba esa institución.

La cuestión no es si los antecedentes financieros de las personas política o públicamente expuestas podían ser consultados, porque se demostró que la investidura de los magistrados no los eximía de los controles introducidos por las autoridades reguladoras para prevenir y detectar el lavado de activos o la financiación del terrorismo. Al contrario, ese grupo de personas estaban sometidas a un mayor grado de vigilancia.

[...]

Evidentemente, así se diga lo contrario, lo cierto es que directa o indirectamente los resultados de la indagación serían utilizados, como a la postre sucedió, con el fin de poner en tela de juicio ante la opinión pública la independencia de los funcionarios judiciales que adelantaban investigaciones de personas que interesaban a la coalición de gobierno.

Eso no solo lo sabían los altos funcionarios del DAS, esto es, Lagos León, Ospina Arango, Flórez Gélvez, Leal Llanos y Tavares Molina, sino también Monroy Abella, quien sostenía reuniones constantes con Riveros Cubillos pero que también asistía con frecuencia a la subdirección de análisis de operaciones.

Está demostrado que los enjuiciados actuaron de manera coordinada y articulada con el personal del DAS, según da cuenta los encuentros en los que permanentemente se discutían los avances de las indagaciones, en ocasiones, como se pudo ver, contraviniendo las reglas para divulgar información reservada.

[....]

En síntesis, estos indicios muestran que los dos enjuiciados, como altos funcionarios de la UIAF, se concertaron con integrantes de otras instituciones públicas con el fin de cometer un número plural de delitos, tales como abuso de función pública, falsedades documentales, ocultamiento, alteración o destrucción de elemento material probatorio y prevaricato por acción, los cuales fueron necesarios para obtener información financiera privada de los magistrados y los opositores políticos, con fines contrarios a los establecidos en la Constitución y la ley.



Para la Sala no cabe duda de que los procesados acordaron hacer parte de la organización delictual, como lo revela, primero, su compromiso permanente e inusual con los resultados de una averiguación que desatendía los protocolos técnicos de la entidad y, después, su conducta una vez la prensa hizo público las acciones ilícitas que se estaban adelantando.

Dicha organización, incuestionablemente, tenía vocación de permanencia, como lo muestra el hecho de que cooptó varias instituciones del sector público y perduró durante varios años.

5.5. Prevaricato por acción

De cualquier forma, contrario a lo argumentado por la primera instancia, la sucesión de eventos que precedieron y acompañaron los casos Paseo y Viaje en la UIAF permiten aseverar que el director general de esta institución, Aranguren Rincón y el subdirector de análisis de operaciones, Daza Giraldo, expresaron en ejercicio de sus funciones la voluntad de la administración a través de órdenes y decisiones que implicaban desconocer abiertamente el marco legal de operación de esa institución.

[.....]

Claramente quedó demostrado que, desde su inicio, el objetivo de la organización criminal fue acceder a información financiera y económica reservada de algunos senadores, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus familiares, con propósitos puramente políticos, para, de manera estratégica, filtrarla a la prensa y buscar desacreditar a los opositores políticos y a servidores públicos por ejercicio de sus funciones.

[....]

Está demostrado que los encartados sabían que el caso no estaba siguiendo el curso previsto en los reglamentos, tanto así que en la reunión de mayo de 2008, a la cual asistió Hurtado Afanador, Aranguren Rincón le sugirió a Lagos León no hacer requerimientos escritos, cuando debía conocer que a pesar del convenio interadministrativo la información que administraba la UIAF, habida cuenta de su carácter reservado, debía ser intercambiada bajo condiciones de seguridad que

95. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá respecto de la reunión de 24 de abril de 2018 determinó que el señor Mario Alejandro Aranguren sí impartió instrucciones a sus subalternos para que acudieran a la Casa de Nariño en esa fecha, pero no mencionó ninguna irregularidad respecto de ella. Solo alude a una sucesión de hechos irregulares, en los que funcionarios de la UIAF, el DAS y la Presidencia de la República abandonaron sus fines institucionales para servir a intereses



políticos de la época, con el desconocimiento (i) de la reserva inherente a los productos de inteligencia; y (i) el derecho a la intimidad.

96. Así las cosas, las razones de la declaratoria de responsabilidad penal por los delitos atrás referidos, no hicieron parte del cargo formulado en la actuación disciplinaria de competencia del Procurador General de la Nación.

97. Para la Sala existe una sustancial diferencia entre la participación de dos empleados de la UIAF en la reunión de 24 de abril de 2008, donde se revelaron las primeras averiguaciones relacionadas con el señor Ascencio Reyes al Director del DAPRE y las posteriores conductas irregulares, orquestadas y sistemáticas que, según la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, buscaron, por motivos políticos, divulgar información reservada a la prensa.

98. Si bien es cierto que, seguramente, existía mérito para responsabilizar penalmente al hoy accionante, no se puede desconocer que en el asunto *sub judice* (i) se interpretaron de forma errónea las normas que permitían establecer en qué casos no era oponible la información reservada; y (ii) a partir de la reunión de 24 de abril de 2008, no se puede aseverar que el señor Mario Alejandro Aranguren Rincón salió del cometido constitucional y legal que tenía con la UIAF para posibilitar la comisión de un delito y orquestar, junto con otras entidades, una serie de irregularidades posteriores.

99. Por tanto, como quiera que la conducta que fue imputada no tuvo el mérito suficiente para considerarla como una falta disciplinaria, pues en la sola reunión no se demostró una extralimitación de funciones, resulta imperioso (i) anular de forma parcial los actos acusados con los que fue sancionado el señor



Radicado: 11001 23 25 000 2011 00351 00
Número interno: 1323-2011
Demandante: Mario Alejandro Aranguren Rincón

Mario Alejandro Aranguren Rincón; y (ii) ordenar la cancelación de las anotaciones que sobre antecedentes disciplinarios se hubieren realizado en la Oficina de Registro y Control de la Procuraduría General de la Nación sobre el antes nombrado.

3.2 Condena en costas.

100. No hay lugar a la condena en costas porque no se demostró temeridad o mala fe de las partes, tal y como lo regulaba el artículo 171 del CCA, vigente para este proceso, que consagraba un criterio subjetivo para efectos de la imposición de costas.

101. En mérito de lo expuesto, la Subsección A de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero: Declarar no probada la excepción de inepta demanda propuesta por la entidad demandada.

Segundo: Declarar la nulidad parcial de los actos administrativos sancionatorios proferidos por el Procurador General de la Nación dentro del procedimiento con radicación IUS 2009-57515 IUC D 2010-4-105231, respecto de la responsabilidad disciplinaria y la sanción impuesta al señor Mario Alejandro Aranguren Rincón en su calidad de Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF. El primero del 1 de octubre de 2010, por medio del cual se impuso una sanción disciplinaria, y el segundo, del 19 de noviembre de ese año, en el que se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la decisión anterior y confirmó la sanción.



Radicado: 11001 23 25 000 2011 00351 00
Número interno: 1323-2011
Demandante: Mario Alejandro Aranguren Rincón

Tercero: En consecuencia de las anteriores declaraciones y, a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la Procuraduría General de la Nación cancelar el registro de la sanción disciplinaria a que aluden los actos declarados nulos.

Cuarto: Negar las demás pretensiones.

Quinto: Sin condena en costas en esta instancia.

Sexto: Ejecutoriada esta decisión, devolver el expediente al Tribunal de origen previas las anotaciones pertinentes en el programa «SAMA!».

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veinte (2020).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

Con impedimento aceptado

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

Constancia: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.