

INFORME DE GESTIÓN 2013



SUBDIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES
DISCIPLINARIAS ITRC

Índice

Presentación

1. Resumen Ejecutivo Política Ámbito Disciplinario y Gestión Misional Año 2013
2. Caracterización Noticias Disciplinarias
3. Caracterización Investigaciones Disciplinarias
4. Caracterización Fallos Disciplinarios
5. Conclusiones

PRESENTACIÓN

La Subdirección de Investigaciones Disciplinarias de la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales, presenta a continuación a la Directora General de la Agencia, el Informe de Gestión correspondiente al año 2013.

Este documento tiene como objeto, evaluar desde una perspectiva de gestión, el desarrollo y eficiencia que ha tenido el proceso investigativo disciplinario al interior de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias de la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales y las diferentes estrategias adoptadas, durante el año en comento.

Bajo esa perspectiva, un análisis empírico de las variables que vienen incidiendo en el éxito o fracaso de la dinámica investigativa disciplinaria, necesariamente conlleva la posibilidad de formular políticas y recomendaciones puntuales para el mejoramiento de las investigaciones y con ello, los índices de eficiencia y eficacia. Evaluar los resultados obtenidos frente a los diferentes cambios efectuados al interior de la Agencia, permite a partir de sus objetivos estratégicos, definir las fortalezas y debilidades encontradas y maximizar las acciones y estrategias a emprender durante el 2014.

El análisis de la gestión misional toma como principal componente el proceso de caracterización de las noticias disciplinarias, las investigaciones disciplinarias y los fallos proferidos por la Subdirección.

Si bien el documento contiene algunos datos estadísticos acumulados desde julio de 2012, fecha en la cual se recibió el primer grupo de expedientes remitidos por DIAN a ITRC, nuestro Informe de Gestión se concentra 100% en el periodo 2013. En primera instancia se presenta un resumen de las diferentes políticas adoptadas en materia disciplinaria y de la Gestión Misional año 2013, luego viene el registro de un proceso de Caracterización efectuado sobre Noticias Disciplinarias por semestres. Posteriormente, se incluye una Caracterización de Investigaciones Disciplinarias, a partir de un ejercicio aleatorio sobre 176 expedientes bajo el conocimiento de esta Subdirección; esto con el fin perfilar los principales modus operandi identificados en materia disciplinaria durante el año de gestión. Finalmente, se trae a colación una Caracterización General de los Fallos proferidos a 31 de diciembre de 2013.

1. RESUMEN EJECUTIVO POLITICA ÁMBITO DISCIPLINARIO Y GESTIÓN MISIONAL AÑO 2013

La Subdirección de Investigaciones Disciplinarias arrancó inicialmente sus labores con el traslado de 231 expedientes provenientes de DIAN y 70 aperturados por la Agencia, entre el 5 de julio de 2012 y el 28 de noviembre del año en comento, fecha en la cual asumió como Directora General de la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales, la doctora Carmen Maritza González Manrique.

La llegada de la doctora Carmen Maritza González Manrique y el liderazgo que desde su despacho se generó frente a la verdadera razón de ser del derecho disciplinario, como herramienta de lucha contra la corrupción, permitió identificar un proceso disciplinario enmarcado bajo una dinámica investigativa tradicional, al tenor de lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, es decir, un trabajo básicamente documental, pasivo e ineficiente.

Es por ello, que a partir del 28 de noviembre de 2012, se realizó una redefinición de la forma como se venía adelantando la investigación de los casos puestos en conocimiento de la Agencia, buscando adaptar el mismo a las exigencias de ley, a las nuevas oportunidades que brindaba el campo disciplinario con la creación de nuestra Entidad y sobre todo, a los retos que implica luchar contra organizaciones criminales en materia anticorrupción. Aquí, se resalta el trabajo de campo, el principio de inmediatez de la prueba, la investigación especializada en casos de alto impacto, la visión integral de los procesos, más allá de la simple conducta disciplinaria, la transformación de una investigación pasiva e individual, por un proceso en equipo, oportuno, ágil y encausándolo poco a poco, hacia la identificación y desmantelamiento de verdaderas estructuras delictivas.

Precisamente, buscando generar una nueva cultura investigativa, se reformuló la **VISIÓN ESTRATÉGICA** que venía orientando las actividades de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias, concentrando los esfuerzos en cinco componentes:



Visibilizar la función disciplinaria de ITRC y su diferencia frente al Control Disciplinario Interno, como un modelo pionero en el terreno del derecho disciplinario



Garantizar la atención oportuna de las quejas disciplinarias, a través de una investigación transparente, imparcial, eficiente y con calidad



Promocionar la participación ciudadana y afianzar una Política de Transparencia y de Lucha contra la Corrupción al interior de las entidades auditadas



Consolidar una investigación especializada de casos y el uso de herramientas tecnológicas en los procesos de competencia de la Agencia



Fortalecer escenario de aprendizaje y crecimiento a través de la propuesta e implementación de metodologías innovadoras y buenas prácticas

Reformulada la **VISIÓN ESTRATÉGICA**, se identificó cinco (5) **EJES ESTRATEGICOS** y veinte (20) **LÍNEAS DE ACCIÓN**, a partir de los cuales se daría curso al nuevo modelo de investigación que desde la Subdirección y con el apoyo de la Dirección General, marcaría el camino a seguir frente a las noticias disciplinarias de competencia de la Agencia:

EJES ESTRATEGICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

PREVENCIÓN	DENUNCIA CIUDADANA	INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	CULTURA DE LEGALIDAD
<ul style="list-style-type: none"> • Línea 1. Detectar escenarios de riesgo al fraude y corrupción en coordinación con Auditoría y Gestión del Riesgo • Línea 2. Posicionamiento del Proceso Disciplinario como herramienta disuasiva en la Lucha contra la Corrupción • Línea 3. Recomendaciones frente a los procedimientos con mayor representación disciplinaria por actos de corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Línea 4. Involucrar a la ciudadanía y al sector empresarial en la prevención de la corrupción y el fomento de una cultura de denuncia y de cooperación • Línea 5. Robustecer los canales de denuncia ciudadana en condiciones de confidencialidad • Línea 6. Tramite oportuno y en tiempo real de las quejas presentadas • Línea 7. Fortalecer la confianza de la ciudadanía frente a sus denuncias por actos de corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Línea 8. Lucha Especializada contra Faltas Gravísimas de Alto Impacto • Línea 9. Implementación de tecnología de punta • Línea 10. Trabajo interinstitucional de casos con Procuraduría, Fiscalía y Contraloría • Línea 11. Oportunidad, Celeridad y efectividad en la investigación • Línea 12. Identificación de patrones de corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Línea 13. Recomendaciones frente a procesos y procedimientos sensibles a actos de corrupción. • Línea 14. Recomendaciones frente a vacíos normativos identificados • Línea 15. Propiciar espacios que faciliten el intercambio de información en la lucha contra la corrupción • Línea 16. Difusión de metodologías y buenas practicas investigativas 	<ul style="list-style-type: none"> • Línea 17. Fomentar la Responsabilidad Social de los medios para que se promueva la cultura de la legalidad y la denuncia ciudadana • Línea 18. Sensibilizar a la ciudadanía y empresarios en torno a que “el delito no paga” • Línea 19. Combatir la impunidad en todas sus formas • Línea 20. Difundir las sanciones que se aplican para activar los mecanismos de sanción social y de disuasión

Para materializar la *VISIÓN ESTRATÉGICA*, los *EJES ESTRATEGICOS* y las *LÍNEAS DE ACCIÓN*, era necesario una nueva estructura organizacional, por ello, mediante Resolución 0066 del 15 de febrero de 2013, se reorganizó la estructura de los grupos creados al interior de la Subdirección antes del 28 de noviembre de 2012. Se creó el Área de Investigaciones Especiales, el Área de Información y Análisis, el Laboratorio Técnico-Forense, el Grupo de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición y se reorganizó el Grupo de Delitos y Otras Infracciones y la Secretaría Técnica.

En lo que respecta a la *METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN* propiamente dicha y que representa en gran parte el canal que dinamizador de las *LÍNEAS DE ACCIÓN* propuestas, ésta tiene como fundamento orientador, los siguientes ejes:

1. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

- Expedición Resolución 0066 del 15 de febrero de 2013, la cual crea el Área de Investigaciones Especiales, el Área de Información y Análisis, el Laboratorio Técnico-Forense, el Grupo de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición y reorganiza el Grupo de Delitos y Otras Infracciones

2. METODOLOGIA DE INVESTIGACIÓN

- Fortalecimiento de la Indagación Preliminar como principal escenario de investigación
- Preeminencia del proceso verbal sobre el ordinario
- Reducción del término máximo legal de la indagación e investigación, respetando derechos de los sujetos procesales
- Implementación del Plan de Metodológico Disciplinario como herramienta de planificación y control de la investigación
- Identificación de patrones y modus operandi para efectivizar la lucha contra la corrupción



3. ESPECIALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

- Caracterización e identificación de casos de alto impacto
- Integración de Grupos Especiales de Investigación y Policía Judicial en el Área de Investigaciones Especiales para casos de alto impacto
- Diseño de Metodologías y protocolos a partir de buenas prácticas investigativas
- Robustecimiento del manejo de la información, mediante el uso de sistemas y herramientas informáticas

4. DESCONGESTIÓN E IMPULSO A CASOS

- Priorización de casos
- Metas y proyecciones mensuales frente a objetivos estratégicos
- Estrategias de impulso y seguimiento a casos

5. OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS

- Seguimiento y planificación mensual de las investigaciones originadas fuera de Bogotá
- Regionalización de las investigaciones para la consecución de pruebas



Dentro de las actividades adelantadas en el 2013, resulta importante destacar, en lo que se refiere a la *Descongestión e Impulso a Casos*, el diagnóstico general inicial realizado frente a los expedientes a cargo de la Agencia, encontrando que en su momento la DIAN remitió un importante porcentaje de expedientes con riesgo de prescripción, motivo por el cual, fue necesario adelantar diferente tipo de estrategias, tendientes a minimizar esa situación.

Para el efecto, a través del Memorando 002 del 8 de abril de 2013, se establecieron unos plazos perentorios, que permitiesen a la Agencia, no tener a 30 de diciembre de 2013, ningún caso con hechos de antigüedad, 2008, 2009 o 2010, salvo aquellos expedientes donde existiese cierta complejidad en su desarrollo probatorio, vale decir, casos por incremento patrimonial o aquellos puestos en conocimiento de la Subdirección, con posterioridad al segundo semestre de 2013. Para el control y seguimiento de esta estrategia se elaboró una matriz, sobre la cual se hacía seguimiento el 20 de cada mes.

Los resultados a 30 de diciembre de 2013, permiten evidenciar que en lo que respecta a casos con hechos 2008, están pendientes por definir 3. Estos llegaron a la Agencia procedentes de DIAN en los meses de noviembre y diciembre, es decir, prácticamente prescriptos. Frente a casos 2009, están pendientes por resolver 3; dos de los cuales llegaron a la Agencia remitidos por DIAN en los meses de octubre y noviembre. Finalmente, para casos con hechos 2010, se encuentran pendientes por definir 12, con la salvedad que dichas investigaciones prescriben en el 2015.

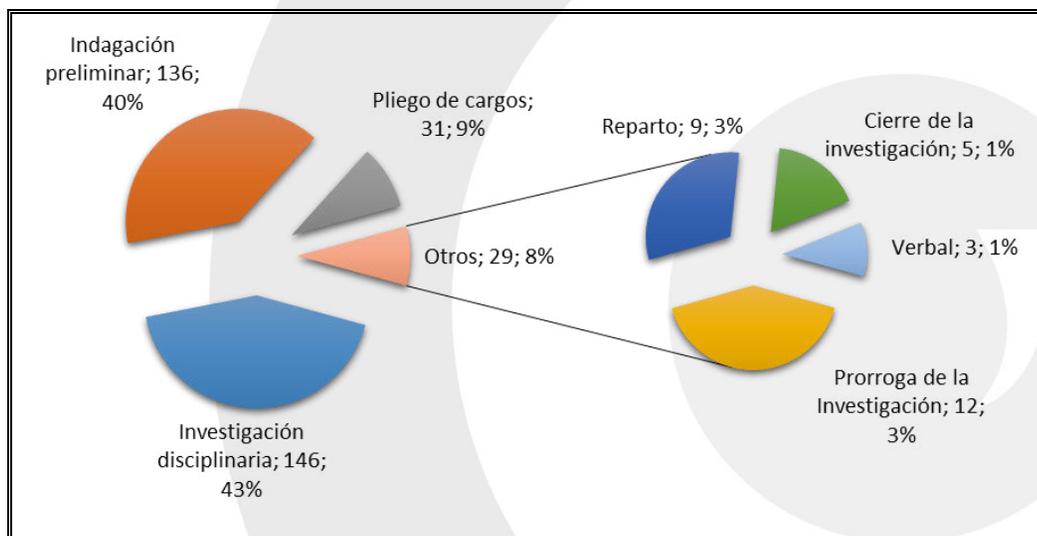
Frente a los Procesos y Procedimientos propios de la labor misional disciplinaria, en el marco de la nueva estructura de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias y al tenor de lo dispuesto en la Ley 734 de 2002, se adelantó durante el 2013, la construcción del *MANUAL DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS* y su caracterización, documentos estos que están en revisión final, previas las observaciones presentadas por la Oficina de Planeación de la Agencia.

Finalmente decir, que durante el 2013, se expidieron por parte de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias, un total de siete (7) memorandos encaminados efectivizar la conformación de los Grupos Internos de Trabajo, Áreas Misionales y de Apoyo, el impulso de procesos asignados, la descongestión de expedientes, la implementación y fortalecimiento de estrategias de investigación, la fijación de directrices frente al manejo de expedientes y confidencialidad en la información, coordinación de las actividades de la Secretaría Técnica y el Grupo de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición y finalmente, la implementación de Políticas de Transparencia y el cumplimiento de metas misionales.

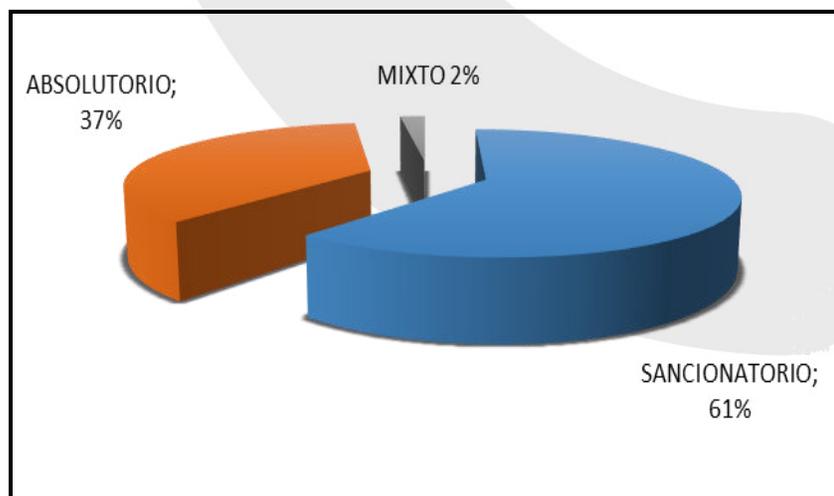
En lo que respecta a la *GESTIÓN MISIONAL*, los resultados generales durante el año 2013, fueron los siguientes:

A 30 de diciembre de 2013, la Agencia había asumido el conocimiento de 754 casos, de los cuales, 342 se encuentran actualmente activos. Los 342 procesos activos, registran el siguiente estado procesal: 42% de los casos se encuentran en investigación disciplinaria, el 43% en indagación preliminar, el 9% en pliego de cargos y el 21% bajo el efecto de otras decisiones, como prórroga de la investigación, verbales, cierre de la investigación y reparto.

Grafica No. 1. Procesos Activos ITRC a diciembre 2013: 342



Grafica No. 2. Total fallos a diciembre 2013: 49



A 30 de diciembre de 2013, se habían proferido en la Agencia 49 fallos, de los cuales 46 corresponden al periodo 2013 y 3, entre julio y diciembre de 2012. Sobre la naturaleza de las sanciones, tipos de sanción, principales conductas objeto de sanción, sanciones por ciudades, sanciones por cargo y sanciones por áreas, entre otros, se presenta más adelante un completo análisis.

2. CARACTERIZACIÓN NOTICIAS DISCIPLINARIAS

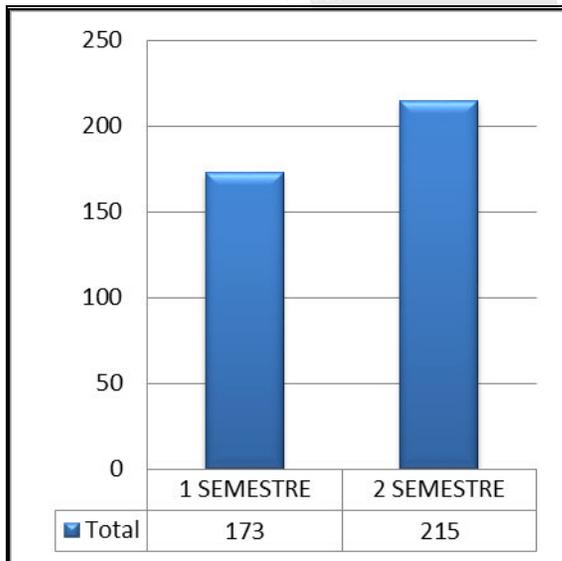
Esta parte del informe está organizado en tres partes: la primera, orientada a los resultados de la Gestión Misional, esto es, a la presentación de las actividades de direccionamiento y orientación de la tramitación, evaluación y caracterización de las quejas, reclamos y derechos de petición obtenidas a través de la ciudadanía y entidades públicas o privadas; la segunda, hace alusión a la respuesta dada a las quejas, reclamos y derechos de petición recibidos y la tercera, abarca los avances obtenidos en el impulso de las indagaciones e investigaciones disciplinarias asignadas, en el marco de las competencias fijadas por el Decreto 4173 de 2011, Decreto 0985 de 2012 y Resoluciones 000066 y 000077 de febrero de 2013.

I. Resultado gestión misional

Comprende el análisis por semestres, año 2013, de las noticias disciplinarias puestas en conocimiento de la Agencia, a través de los diferentes canales dispuestos para el efecto: Línea Anticorrupción 018000123004, Plataforma Electrónica Contáctenos, Correo Ordinario, Remisiones por Competencia provenientes de la DIAN, UGPP, COLJUEGOS y/o PROCURADURÍA. Las variables objeto de análisis son: origen de la noticia disciplinaria, conducta denunciada, procesos y procedimientos afectados, ciudades vinculadas, juicio provisional de tipicidad en categoría de delito o de falta disciplinaria gravísima.

Durante el primer semestre se recepcionó un total de 173 quejas; en el segundo semestre se radicó un total de 215 quejas, tal como aparece en la siguiente gráfica:

Grafica No. 3. Número Cantidad Quejas Radicadas



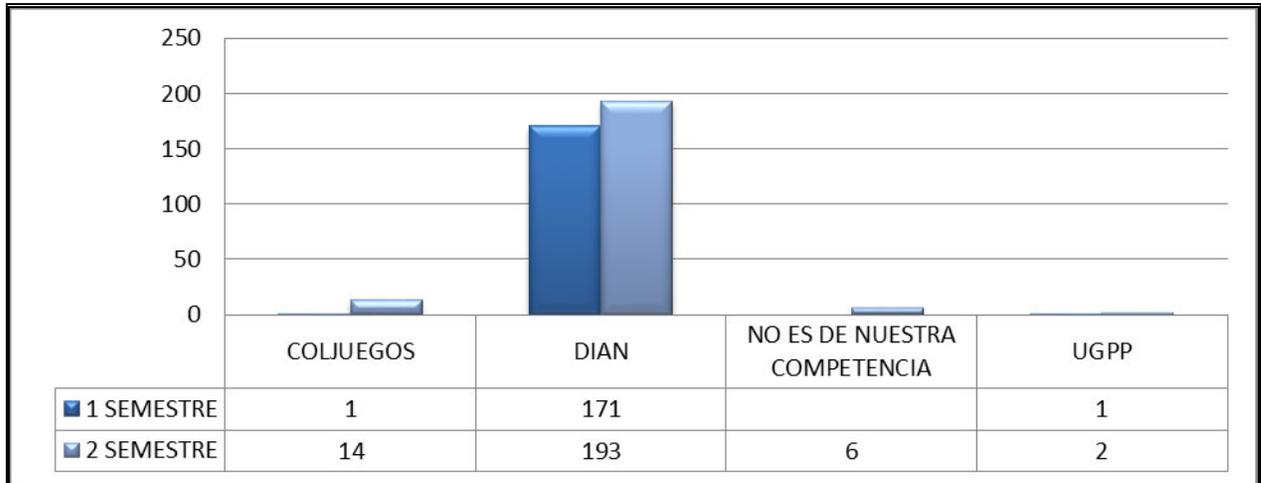
corrido del segundo semestre, se radicaron 42 quejas más que en el primero, situación que claramente responde al proceso de difusión y publicidad de la Agencia, que a través de diferentes medios de comunicación viene liderando la Dirección General.



Lo anterior indica que en la vigencia del año 2013, la Coordinación ha radicado un total 388 quejas disciplinarias, como resultado de la sumatoria de ambos semestres. Es decir, en lo

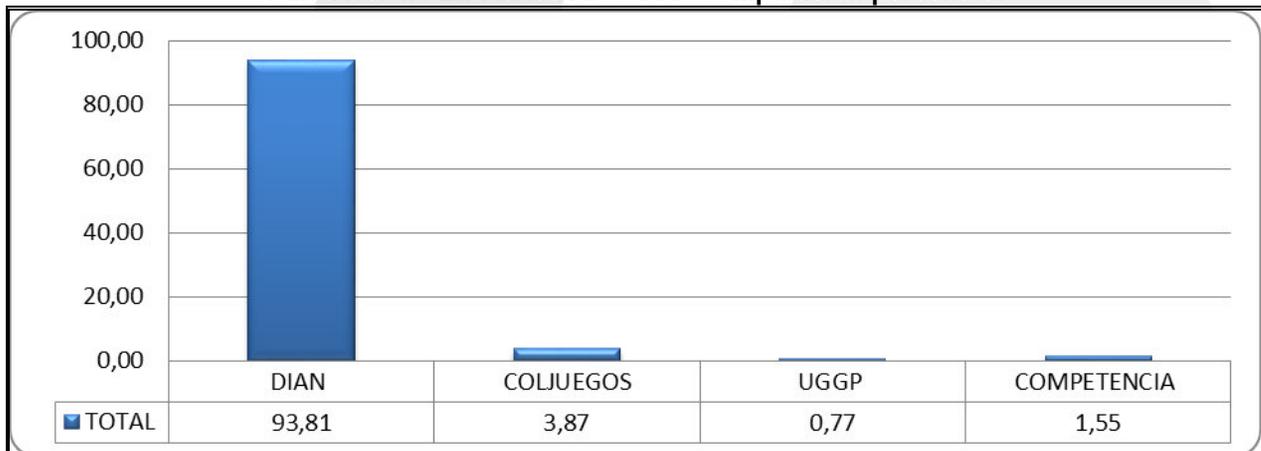
De las 388 quejas radicadas, 364 están relacionadas con funciones y proceso DIAN, 15 con COLJUEGOS y 3 de UGPP. Las 6 quejas restantes corresponden a traslados por competencias:

Grafica No. 4. Entidades Afectadas



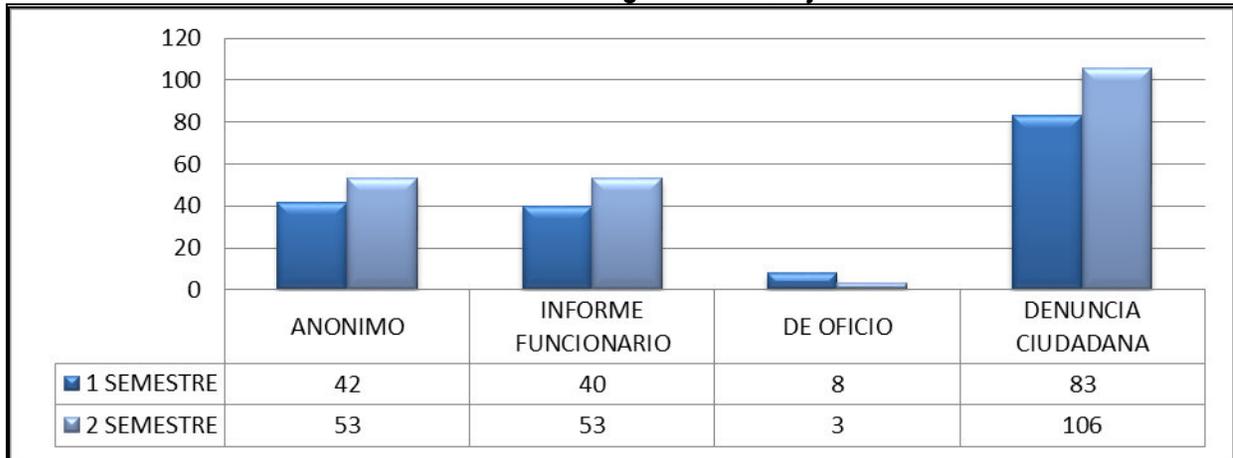
De lo anterior se colige, primero, que sigue siendo DIAN la entidad vigilada con mayor número de quejas, con un porcentaje del 93.85%, del total de las quejas recibidas para el segundo periodo y, segundo, que para el semestre julio-diciembre de 2013, ya se presentan situaciones verificables en COLJUEGOS, con un 3.87% y UGPP, con 0.77%. La remisión por competencia equivale porcentualmente al 1.55%:

Grafica No. 4.1 Entidades Afectadas comparación porcentual



1.1 Origen de las quejas

La fuente origen de las quejas corresponde a los medios a través de los cuales la Coordinación de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias de la Agencia tiene conocimiento de los hechos presuntamente disciplinables, vale decir: anónimos, informe de funcionario (Servidor Público), de oficio (aplicación del artículo 69 de la Ley 734 de 2002) y denuncia ciudadana (canales de comunicación). La comparación también se realizó semestralmente:

Grafica No. 5. Origen de las Quejas


Conservando la unidad de materia en relación con los informes presentados en lo corrido del año 2013, debe enfatizarse conforme con la gráfica, que para el segundo semestre se observa un aumento significativo de la **“denuncian ciudadana”**. Durante el primer semestre se recibió un total de 83 quejas; en el segundo semestre, 106 quejas, para un total de 189 registros, lo que evidencia nuevamente el alto grado de credibilidad y confianza que va adquiriendo la Agencia y por supuesto, su posicionamiento con la ciudadanía en materia de lucha contra la corrupción.

Por otro lado debe señalarse, que aunque es la **ciudadanía** hasta el momento la principal fuente de denuncia, tanto el **“escrito anónimo”** y el **“informe de funcionario público”**, tuvieron un importante incremento durante el segundo semestre.

Tenemos también un ítem denominado **“de oficio”**, el cual corresponde a la facultad oficiosa que en virtud de la Ley tiene el Estado para activar la acción disciplinaria y que en la práctica se convierte en una herramienta supletoria para la obtención de información y que contrario a la tendencia observada en las otras variables, ésta descendió para el segundo semestre.

Finalmente, resulta importante hacer algunas precisiones frente a los documentos **anónimos**, si se tiene en cuenta la extendida cultura y practica que sobre el particular existe, como mecanismo para activar la acción disciplinaria y que en algunos casos, termina afectando el desarrollo transparente y proactivo de la administración, generando para la Agencia una carga adicional y un trabajo, que en muchos casos no va a conducir hacia ningún resultado efectivo.

Los anónimos tienen una importante representación dentro de la estadística de la Agencia, situación que obliga a realizar un esfuerzo adicional y análisis detallado de la información suministrada, más aún, cuando las posibilidades de obtener una ampliación, son prácticamente nulas. Esto reclama en su momento poner en funcionamiento todo el aparato disciplinario e inversión de tiempo, personal y recursos, ordenando la apertura de una indagación preliminar en la mayoría de los casos, o en su defecto, una decisión inhibitoria.

Lo anterior, obedeciendo la exigencia normativa consagrada en los artículos 69 de la Ley 734 de 2002, 38 de Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992, los cuales consagran la obligación a todo ministerio público de inhibirse de toda quejas anónimas o que no tenga fundamento, claro está, sin desconocer las que ameriten credibilidad o tengan datos o información concreta, a efectos de hacer uso de la facultad oficiosa y de preferencia otorgada por la misma ley. Para efectuar dicho análisis respecto de la información anónima, es necesario observar que una queja con esas características debe tener un mínimo de fundamento, por lo menos acreditado con medios probatorios suficientes sobre la comisión de una infracción disciplinaria, lo cuales deberán corresponde estrictamente a:

- Que el hecho denunciado, debe ser claro, específico, y contener como mínimo elementos de modo, tiempo y lugar verificables, sin hacer señalamientos que correspondan a chismes y habladurías.
- Que respecto de la persona denunciada, se hagan afirmaciones constatables, respetuosas y no de una manera peyorativa o grosera, donde puede evidenciarse aversión bien sea por problemas personales, habladurías, chismes o persecuciones.
- La “pro forma”, este ítem obedece a que en algunos casos se puede presentar que llegue gran cantidad de anónimos en los que se denuncia a las mismas personas, los mismos hechos y en las mismas condiciones.

Por consiguiente, de no cumplirse los requerimientos mínimos exigidos en la Ley, deberá proferirse decisión inhibitoria con el objetivo de evitar un desgaste administrativo innecesario en la búsqueda de situaciones y circunstancias que a todas luces no generaran ningún resultado, como ya se ha mencionado con anterioridad. Dicho lo anterior es pertinente realizar una comparación entre los anónimos que terminan en decisión Inhibitoria y los que se llevan a una indagación preliminar para dejar en claro los criterios que fija la normatividad.

RADICADO: 1704-01-2013-144	CUMPLE	RADICADO: 1704-01-2013-140	CUMPLE
Autor de la Queja: ANÓNIMO	No cumple	Autor de la Queja: ANÓNIMO	No cumple
Identificación del Presunto Funcionario Infractor: “ ABUSOS DE PODER DEL SEÑOR XXXXX C.C. XXXXX ”.	Cumple	Identificación del Presunto Funcionario Infractor: “ PONGO EN SU CONOCIMIENTO LAS ACTIVIDADES QUE REALIZA EL SEÑOR XXXXX ”	Cumple
Referencia Concreta a Hechos: “ Nuestra queja va enfocada principalmente al ATROPELLO que estamos viviendo de parte de este funcionario, a su necesidad (...) y (...) comentarios en el gremio que solicita dadas para que no se vuelva a auditar. ”	No cumple	Referencia Concreta a Hechos: “ EL SEÑOR AYUDA A LOS contribuyentes diciéndoles cómo deben presentar las declaraciones de iva, como conoce todo lo relacionado con los animales (...) su esposa es contadora y tramita todo lo de devoluciones (...) él tiene el contacto en los frigoríficos para buscar los denuncios (...) también ofrece servicios de renta (...) y (...) cuando asiste a las visitas es muy disimulado para pedir dinero. ”	Cumple
Acreditación Sumaria de la Veracidad de los Hechos: “ comentarios en el gremio que solicita dadas (...) y (...) A este señor no le interesa otra cosa que “recaudar” sin tener en cuenta la situación socioeconómica que atraviesa el departamento ”.	No cumple	Acreditación Sumaria de la Veracidad de los Hechos: “ (...) cuando asiste a las visitas (...) el conoce todos los parámetros de cada animal, cuanto se come cada uno de acuerdo a las tablas de la dian (...) su esposa es contadora y tramita todo lo de devoluciones (...) cuando asiste a las visitas (...) y (...) cuando asiste a las visitas es muy disimulado para pedir dinero (...). ”	Cumple
Decisión:	Auto Inhibitorio	Decisión:	Auto Apertura Indagación Preliminar

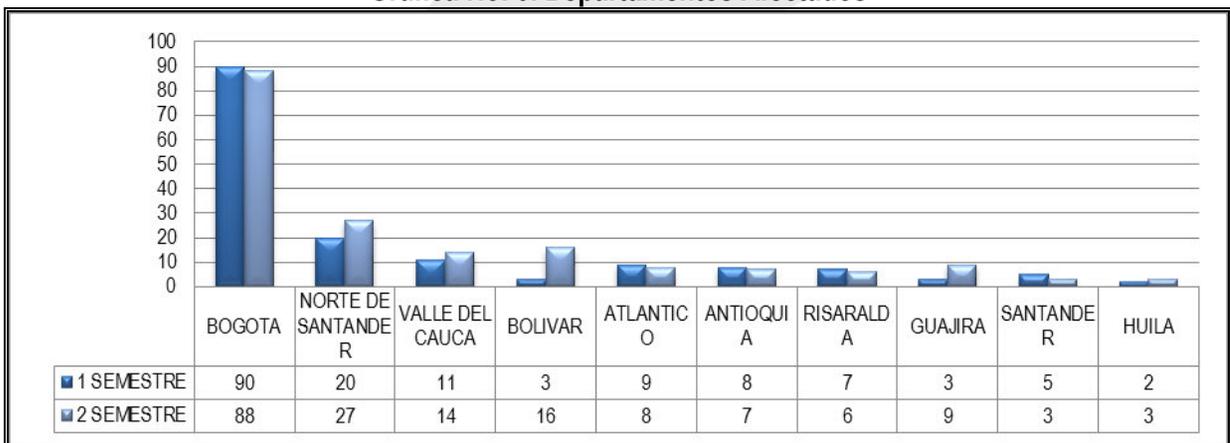
1.2 Ubicación regional

La Coordinación de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición, realizó una medición regional, esto es, la verificación de la incidencia disciplinaria en aquellos lugares donde hace presencia institucional la DIAN, UGPP y COLJUEGOS. Esto, con el fin de identificar la problemática regional y consolidar políticas concretas que contribuyan a su solución.

1.2.1 Departamentos

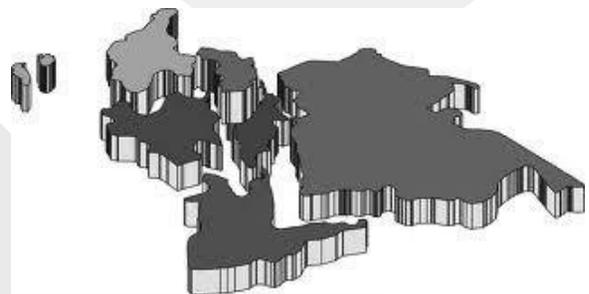
El análisis arrojó como resultado, una constante durante los dos semestres frente a los hechos denunciados disciplinariamente en la ciudad de **Bogotá D.C.**, con un índice de 90 quejas para el primer semestre y 88 quejas, en el segundo; seguida de **Norte de Santander** con 20 quejas en el primer semestre y 27 quejas en el segundo semestre; **Valle del Cauca** con 11 quejas en el primer semestre y 14 en el segundo semestre; **Bolívar** con 3 quejas en el primer semestre y una variante de más del 50% en aumento de 16 quejas en el segundo semestre; **Atlántico** con un índice de 9 quejas en el primer semestre y 8 quejas en el segundo semestre; **Antioquia** con un índice de 8 quejas en el primer semestre y 7 quejas en el segundo semestre; **Risaralda** con un índice de 7 quejas en el primer semestre y 6 quejas en el segundo semestre; **Guajira** con un índice de 5 quejas en el primer semestre y una variante de más del 50% en aumento 9 quejas en el segundo semestre; **Santander** con un índice de 5 quejas primer semestre y 3 quejas segundo semestre y **Huila** con un índice de 2 quejas primer semestre y 3 quejas segundo semestre:

Grafica No. 6. Departamentos Afectados



Los indicadores analizados muestra resultado negativo para la capital del país, ya que aun cuando se ven regiones afectadas, su indicador es minimo si lo comparamos con Bogotá. Además, preocupa aún más, sí se tiene en cuenta que en la ciudad capital es donde se realiza la mayor parte de operaciones de las entidades vigiladas, lo que podría significar que se debe reforzar la labor preventiva y de auditoria que a través de la Agencia se podría adelantar en la DIAN, UGPP y COLJUEGOS, por

parte de la Subdirección de Auditoria y Gestión del Riesgo.

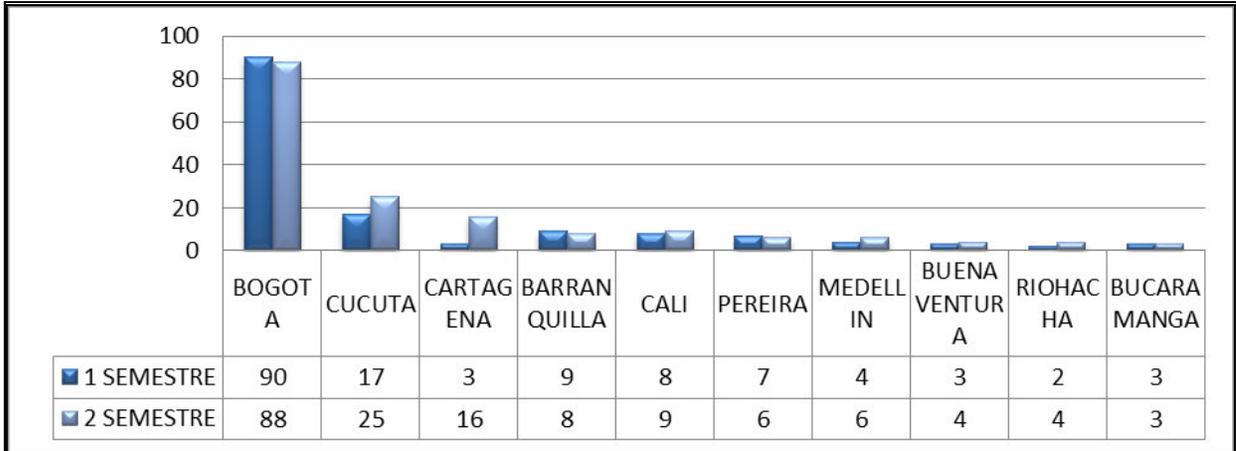


1.2.2 Ciudades

La afectación por ciudades en materia disciplinaria permitió evidenciar una constante, si se tiene en cuenta el primer lugar que mantiene **Bogotá** con un índice de 90 quejas en el primer semestre y 88 quejas en el segundo; luego esta **Cúcuta** con 17 quejas para el primer semestre y 25 quejas en el segundo; **Cartagena** con un índice de 3 quejas primer semestre y un aumento en más de un 100% con 16 quejas para el segundo semestre; **Barranquilla** con un índice de 9 quejas primer semestre y 8 quejas para el segundo semestre; **Cali** con un índice de 8 quejas en el primer semestre y 9 quejas para el segundo; **Pereira** con un índice de 7 quejas primer semestre y 6 para el segundo; las restantes **Medellín**, **Buenaventura**;

Riohacha y Bucaramanga, oscilan su prometido en un índice de 4 y 3 quejas entre semestres, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Grafica No. 7. Ciudades Afectadas



La constante para las ciudades, da cuenta de dos escenarios neurálgicos en materia de corrupción: Bogotá, como la mayor afectada y el eje central de operaciones en materia tributaria y aduanera y las ciudades con influencia de frontera, como lo son Cúcuta, Cartagena y Barranquilla, ya sea por las operaciones de comercio exterior, estos es, el ingreso internacional de mercancía, importación y exportación o por su ubicación regional o límite con la costa caribe.

Bajo esa perspectiva, resulta de vital importancia concentrar los esfuerzos preventivos con el apoyo de la Subdirección de Auditoría y Gestión del Riesgo de la Agencia para que en el marco de su Plan Anual de Auditorías, queden incluidos los diferentes procesos y procedimientos que en

el marco de las investigaciones disciplinarias se ha logrado identificar.

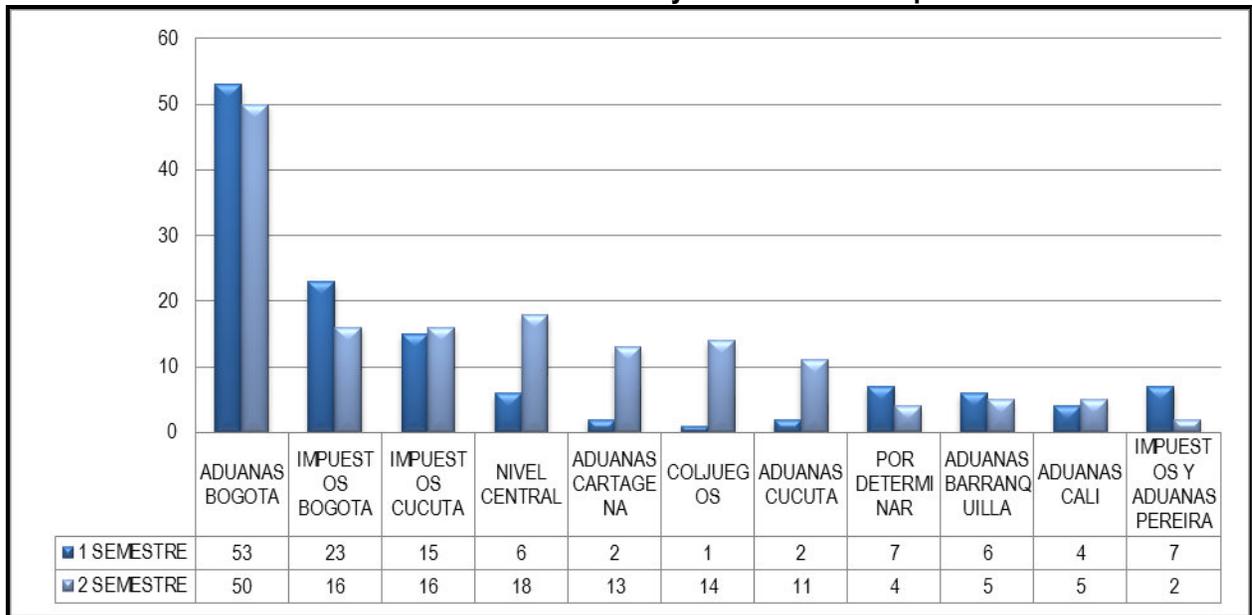


1.3 Seccionales

La Coordinación de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición, a partir del análisis por ciudades, desarrolló un estudio regional, con el fin de determinar la influencia de las conductas disciplinables en las áreas afectadas de las entidades vigiladas, estableciendo que de las estructuras organizacionales de cada entidad, las 10 primeras áreas afectadas son de DIAN, además de COLJUEGOS, así; **Seccional de Aduanas Bogotá** con un índice de 53 quejas primer semestre y 50 quejas segundo semestre, seguida por, **Seccional de Impuestos de Bogotá** con un índice de 23 quejas primer semestre y 16 quejas segundo semestre, **Seccional Impuestos de Cúcuta** con un índice de 15 quejas primer semestre y 16 quejas segundo semestre, **Nivel Central** (corresponde a la zona de dirección y administración de la DIAN), con un índice de 6 quejas primer semestre y un aumento de más de un 50% con 18 quejas segundo semestre, **Seccional de Aduanas Cartagena** con un índice de 2 quejas primer semestre y en aumento de más de un 100% con 13 quejas segundo semestre, **Seccional de Aduanas Cúcuta** con un índice de 2 quejas primer semestre y en aumento de más de un 100% con 11 quejas segundo semestre, **Seccional**

de Aduanas Barranquilla con un índice de 6 quejas primer semestre y 5 quejas segundo semestre Seccional de Aduanas Cali con un índice de 4 quejas primer semestre y 5 quejas segundo semestre y Seccional de Aduanas Pereira con un índice de 7 quejas primer semestre y en disminución en más de un 50% con 2 quejas segundo semestre.

Grafica No. 8. Seccionales con mayor incidencia disciplinaria



Para el caso de las áreas o seccionales afectadas se mantiene constante la seccional de **Bogotá**, con una marcada influencia en el tema de aduanas, seguida por las seccionales con influencia de frontera como lo son **Cúcuta**, **Cartagena** y **Barranquilla**.

Finalmente, se enmarca en el presente análisis que COLJUEGOS sobre salió en el 6° lugar, lo sugiere que en dicha entidad habrá que enfatizar en el comportamiento de sus operaciones pues son los encargados de la administración de los recursos obtenidos por juegos y azar.

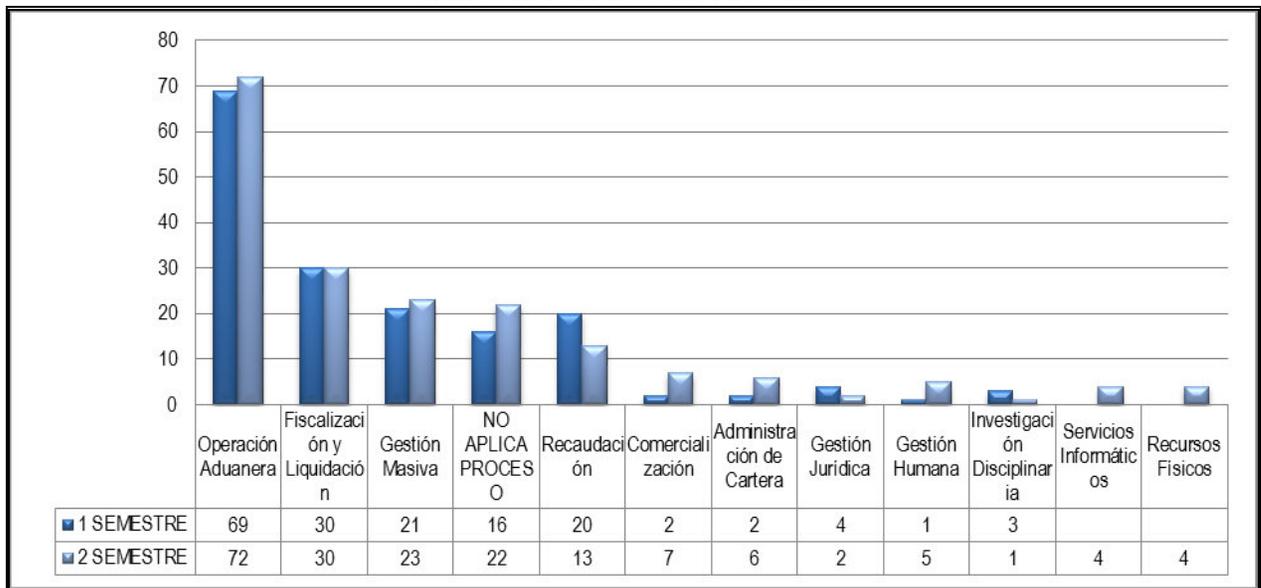


1.4 Procesos y procedimientos afectados

En lo que respecta a los 10 primeros procesos mayormente afectados, estos corresponden a DIAN: **Operación Aduanera** con un índice de 69 quejas primer semestre y un leve aumento con 72 quejas segundo semestre; **Fiscalización y Liquidación** con un índice de 30 quejas en el primer semestre y segundo semestre, **Gestión Masiva** con un índice de 21 quejas primer semestre y 23 quejas segundo semestre, **Recaudación** con un índice de 20 quejas primer semestre y una disminución con 13 quejas segundo semestre, **Comercialización** con un índice de 2 quejas primer semestre y en aumento 7 quejas

segundo semestre, **Administración de Cartera** con un índice de 2 quejas primer semestre y 6 quejas segundo semestre, **Gestión Jurídica** con un índice de 4 quejas primer semestre y 2 quejas segundo semestre, **Gestión Humana** con un índice de 1 quejas primer semestre y 5 quejas segundo semestre aumento, **Investigación Disciplinaria** con un índice de 3 quejas primer semestre y 1 quejas segundo semestre, y solo en el segundo semestre **Servicios Informáticos** y **Recursos Físicos** con 4 quejas:

Gráfico No. 9. Procesos Afectados



Ahora bien, frente a los procedimientos con mayor afectación, se tiene:

• Operación Aduanera (MISIONAL)

Este proceso tiene actualmente un índice estable, pero alto en relación con los demás ítems. Lo anterior tiene como principal génesis, el universo de funciones que deben cumplir los servidores de la contribución para llevar a cabo su labor, lo cual requiere necesariamente de la interacción con particulares y que por ende, facilita la realización de actos de corrupción.

altamente representativo, pues en el se suscitan situaciones relacionadas con procedimientos de sustanciación, evaluación y definición de situación jurídica, sanciones entre otras en los temas aduaneros o tributarios. Hecho que marca una particularidad pues la injerencia disciplinaria enmarcada en este tema de esta íntimamente relacionada con conductas de, prevaricato, falsedades, silencios administrativos positivos, entre otros,



• Fiscalización y Liquidación (MISIONAL)

En el segundo lugar se tiene el proceso de Fiscalización y Liquidación, otro con un índice



• Gestión Masiva y Recaudación (MISIONAL)

Finalmente, dentro de los indicadores seleccionados se encuentran Gestión Masiva y Recaudación, las cuales se han mantenido constantes durante el periodo objeto de estudio. Lo anterior quiere decir que los procesos de Devoluciones y Rut que se practican en estos procesos, siguen siendo afectados en una gran medida por que se mantienen dentro de los 5 ítems más afectados.

No obstante el importante trabajo que se viene adelantando desde el Grupo de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición a la hora de caracterizar los procesos y procedimientos afectados, se presenta cierta dificultad a la hora de perfilar algunos de ellos, como quiera que al momento de informar sobre presuntos actos de corrupción, la información es difusa o incompleta. Además, en algunos eventos se debe adelantar un proceso previo de verificación a través de una indagación preliminar.

• No aplica proceso

Las áreas que principalmente vienen siendo afectadas por los procedimientos con mayor incidencia disciplinaria, son:



- ✓ **Grafica No. 8** Proceso de Operación Aduanera - Reconocimiento de Carga y de Mercancías de Tráfico Postal y Envíos Urgentes, Control de Mercancías en Zona Franca, Sustanciación de Solicitudes Para Obtener, Renovar, Homologar o Modificar el Registro Aduanero, Autorización de Trámites Manuales en Ingreso de Mercancías etc.
- ✓ **Grafica No. 9** Proceso de Fiscalización y Liquidación - Procesos Afectados de Gestión Administrativa, Documental, Investigación Pruebas y/o Evidencias y Decisión.

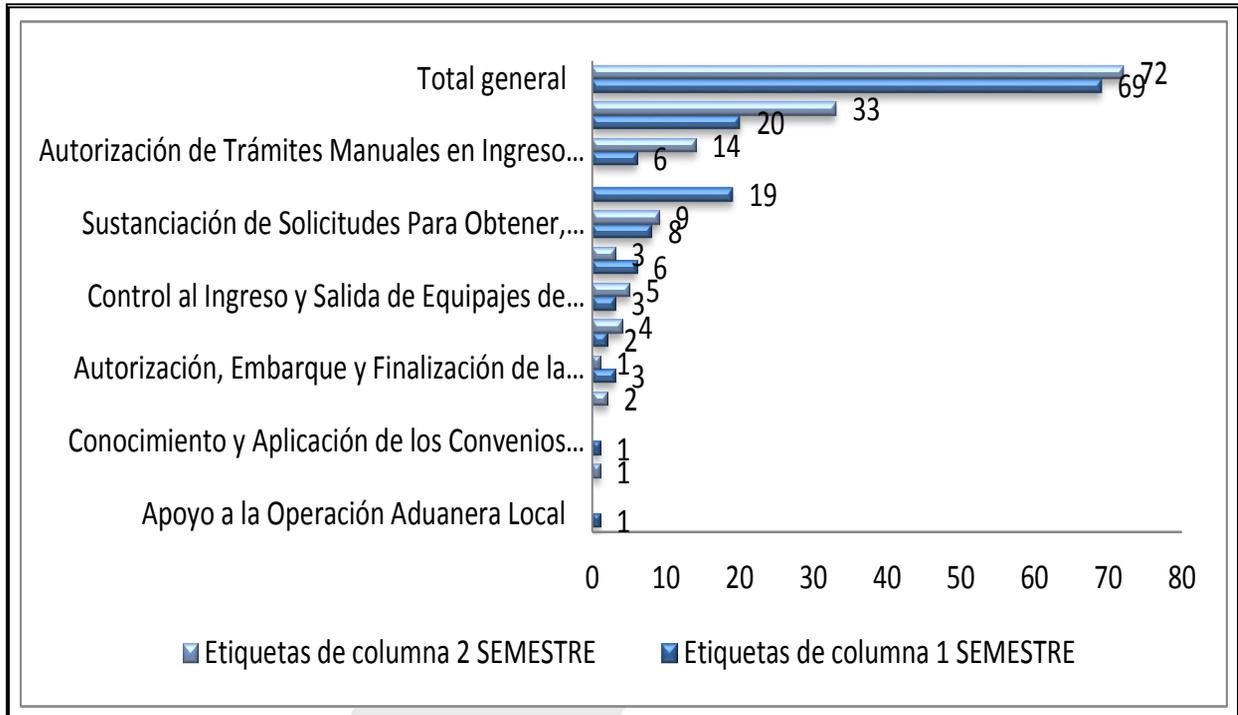
1.4.1 Procedimientos afectados

Esta categoría permite conocer de fondo, las áreas que dentro de los procesos afectados y que fueran señalados con anterioridad, tienen una mayor representación disciplinaria. Para el efecto se efectuó una categorización a través de los siguientes 5 ítems, así:

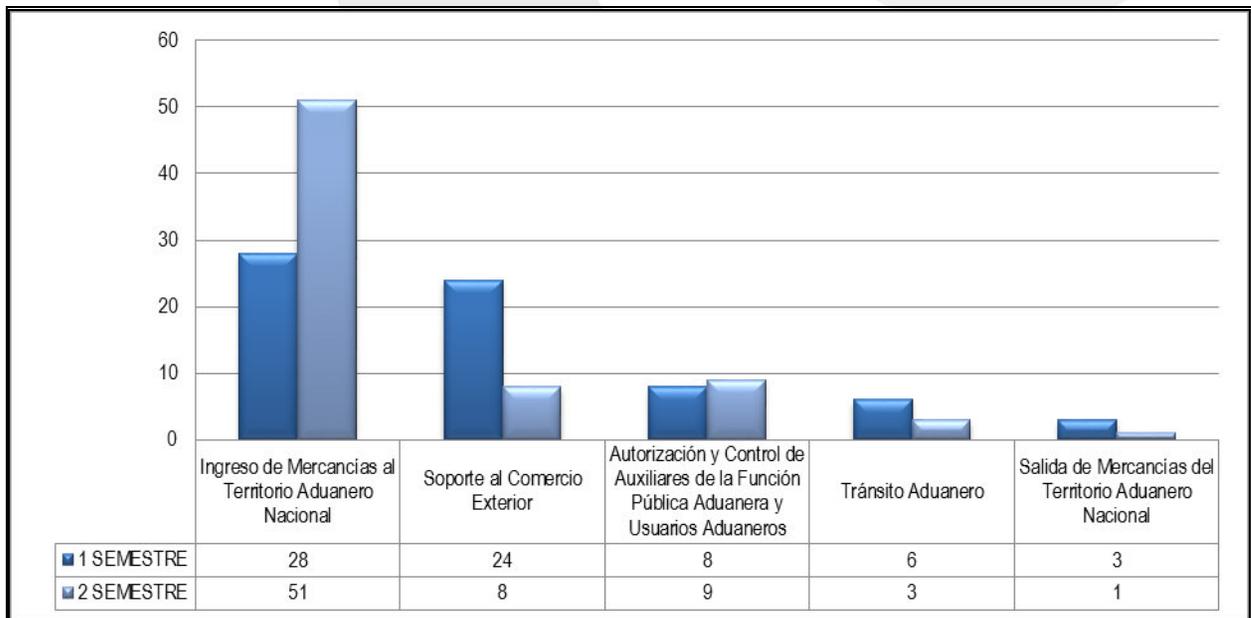
1.4.1.1 Subproceso Operación Aduanera



- Reconocimiento de Carga y de Mercancías de Tráfico Postal y Envíos Urgentes con un índice de 20 quejas primer semestre y 33 quejas segundo semestre. **Aumentó.**
- Autorización de Trámites Manuales en ingreso de Mercancía, con un índice de 6 quejas primer semestre y 14 quejas segundo semestre. **Aumentó.**
- Control de Mercancías en Zona Franca con un índice de 19 quejas primer semestre no presenta indicador en el segundo semestre. **Disminuyó.**
- Sustanciación de Solicitudes Para Obtener, Renovar, Homologar o Modificar el Registro Aduanero, Autorización de Trámites Manuales en Ingreso de Mercancías, con un índice de 8 quejas primer semestre y 9 quejas segundo semestre. **Aumentó.**
- Aceptación, reconocimiento y/o inspección, con un índice de 6 quejas primer semestre y 3 quejas segundo semestre. **Disminuyó.**

Grafica No. 10. Procedimientos Afectados


- Ingreso de Mercancías al Territorio Aduanero Nacional, con un índice de 28 quejas primer semestre y 51 quejas segundo semestre. **Aumentó.**
- Soporte al comercio exterior, con un índice de 24 quejas primer semestre y 8 quejas segundo semestre. **Disminuyó.**
- Autorización y Control de Auxiliares de la Función Pública Aduanera, con un índice de 8 quejas primer semestre y 9 quejas segundo semestre. **Aumentó.**
- Tránsito Aduanero con un índice de 6 quejas primer semestre y 3 quejas segundo semestre. **Disminuyó.**

Grafica No. 11. Procedimientos Afectados


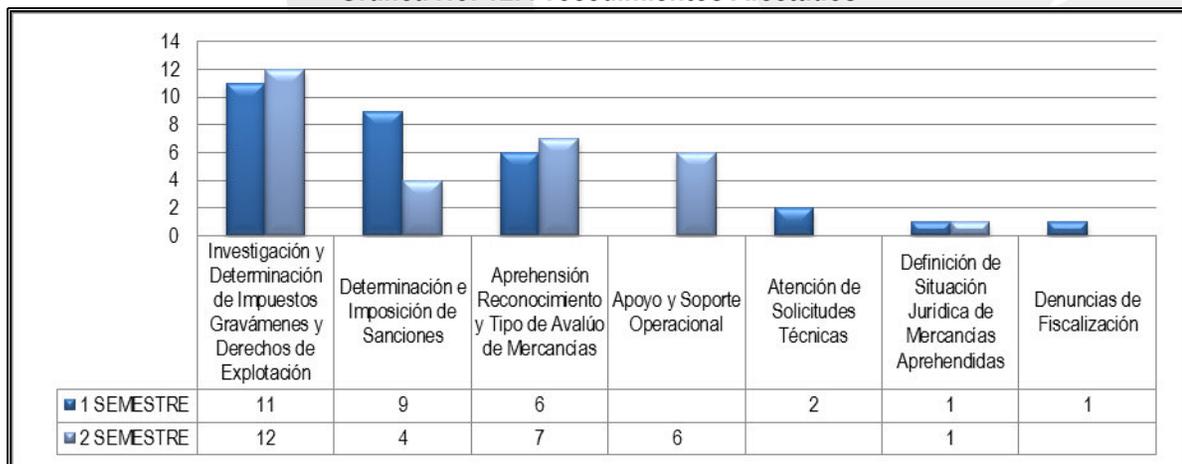
La tendencia que se ve en las gráficas 8 y 9, muestra un aumento en el señalamiento de conductas disciplinables que afectan principalmente, la operación en procesos de comercio exterior, ingreso y salida de mercancía, control al arancel de aduanas, valoración de la mercancía en aduanas y tránsitos aduaneros. Esto claramente puede incidir en la función aduanera, impactando significativamente en el contrabando técnico de mercancías, si se tiene en cuenta un aumento considerable en el segundo semestre de 2013.

Los procedimientos afectados se materializan a través de las siguientes conductas o modus operandi:

1. Venta de mercancía aprehendida
2. Alteración del valor declarado de los correos internacionales para dejarlos por debajo a lo que corresponden y evadir impuestos.
3. Aprobación de los operadores aduaneros sin el lleno de requisitos
4. Favorecimiento del contrabando en todas sus modalidades.
5. Autorización y levante de mercancía sin verificar los requisitos.
6. Extracción de la Mercancía aprehendida, sacándola de los depósitos sin autorización.
7. Irregularidades reflejadas en el proceso administrativo, relacionadas con valoración probatoria procesos de definición de situación jurídica.
8. Otorgamiento del levante al parecer sin inspección física acreditando la existencia de la Labor.
9. Permitir que la mercancía transite por el territorio aduanero nacional sin el lleno de los requisitos
10. Otorgamiento de levante de mercancía en horas no laborales o en día no hábiles.
11. Solicitud de dinero, para dejar pasar la mercancía sin requisitos.
12. Manipulación del sistema electrónico siglo XXI para favorecer el levante automático.

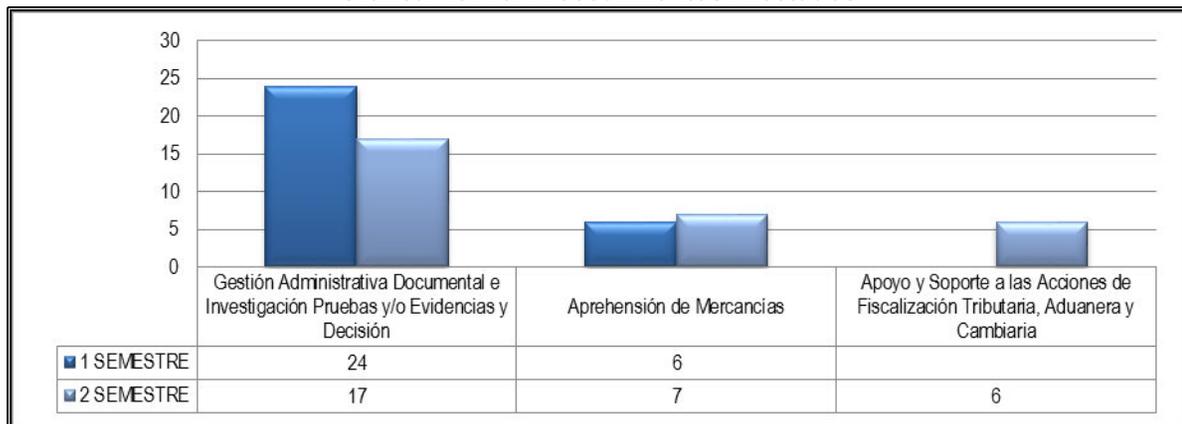
1.4.1.2 Subproceso Fiscalización y Liquidación

Gráfica No. 12. Procedimientos Afectados



En este ítem las estadísticas muestran que la tendencia que se ha venido presentando a lo largo del año, involucra principalmente el procedimiento de Investigación y Determinación de Impuestos Gravámenes y Derechos de Explotación, lo que finalmente termina afectando, los temas de recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro, devolución, sanción y todos los demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Por ejemplo, tal como ocurrió en el caso de la Devolución de Impuestos.

Grafica No. 13. Procedimientos Afectados



• Gestión Masiva

Sobre este aspecto debe señalarse que cuando se refiere la información al proceso de gestión masiva, se habla de actividades funcionales de la División de Gestión de Asistencia al Cliente de la DIAN, donde se administra principalmente el Registro Único Tributario (RUT).

Sobre el particular se ha detectado serias irregularidades en la Inscripción, Actualización y Control del RUT, situación que representa una falla en el servicio de cuidado, custodia y conservación de la información privilegiada de la entidad. Estas irregularidades se materializan a través de conductas como:

1. Actualización del RUT sin solicitud previa del ciudadano.
2. Inscripción en RUT sin solicitud previa del ciudadano.
3. Irregularidades al actualizar el RUT por parte de sociedades inexistentes

• Recaudación



Este proceso responde a la necesidad de la Administración de garantizar el control y gerencia de los tributos, la vigilancia de los derechos de aduana, impuestos de comercio exterior y sanciones cambiarias. De igual manera, controlar el otorgamiento de las devoluciones y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes.

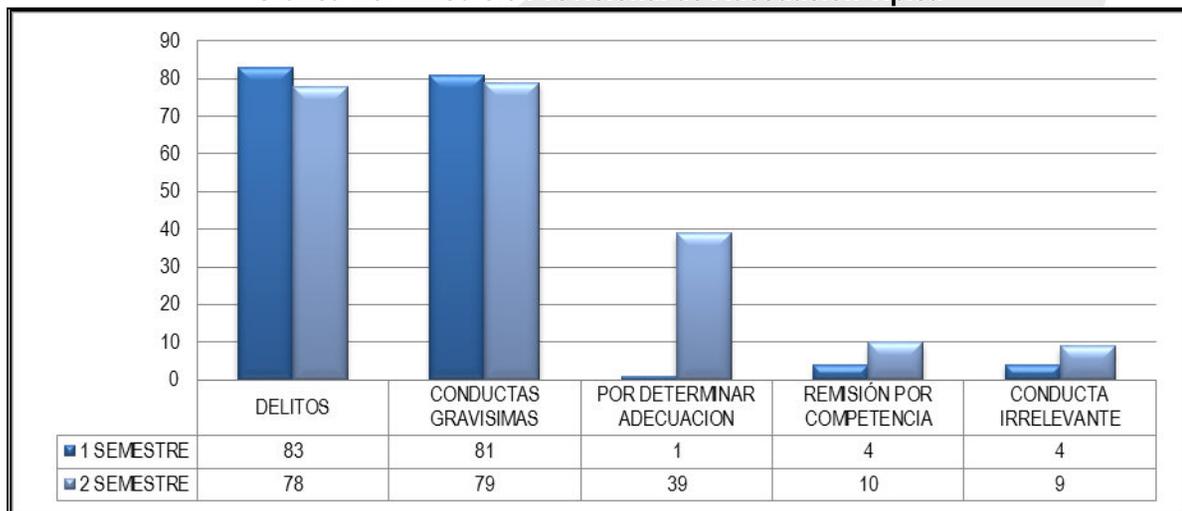
La administración de dichas actividades se encuentra en alto riesgo de afectación por actos de corrupción, a través de conductas como la evasión, elusión y devolución improcedente. Bajo esa perspectiva, este tipo de accionares objeto de persecución disciplinaria, se materializan mediante conductas como:

1. Evasión de impuestos.
2. Utilización de oficinas privadas como bodegas para evadir los controles aduaneros.
3. Generación de órdenes de desembargo de procesos que no estaban a cargo del funcionario implicado.
4. Solicitud de dinero a cambio de no embargar las cuentas de ahorro en procesos de cobro coactivo.
5. Solicitud irregular en devoluciones.

1.5 Juicio provisional conducta

En lo que tienen que ver con el estudio de las quejas presentadas y el juicio provisional de tipicidad que se adelanta por parte del Grupo de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición cuando la noticia disciplinaria es puesta en conocimiento de la Agencia, se tiene para el 2013, lo siguiente: **delitos** con un índice de 83 quejas primer semestre y 78 quejas segundo semestre; **conductas gravísimas** con un índice de 81 quejas primer semestre y 79 quejas segundo semestre; **por determinar adecuación** con un índice de 1 quejas primer semestre y 39 quejas segundo semestre; **remisión por competencia** con un índice de 4 quejas primer semestre y 10 quejas segundo semestre y **conducta irrelevante** con un índice de 4 quejas primer semestre y 9 quejas segundo semestre.

Grafica No. 14. Juicio Provisional de Adecuación Típica

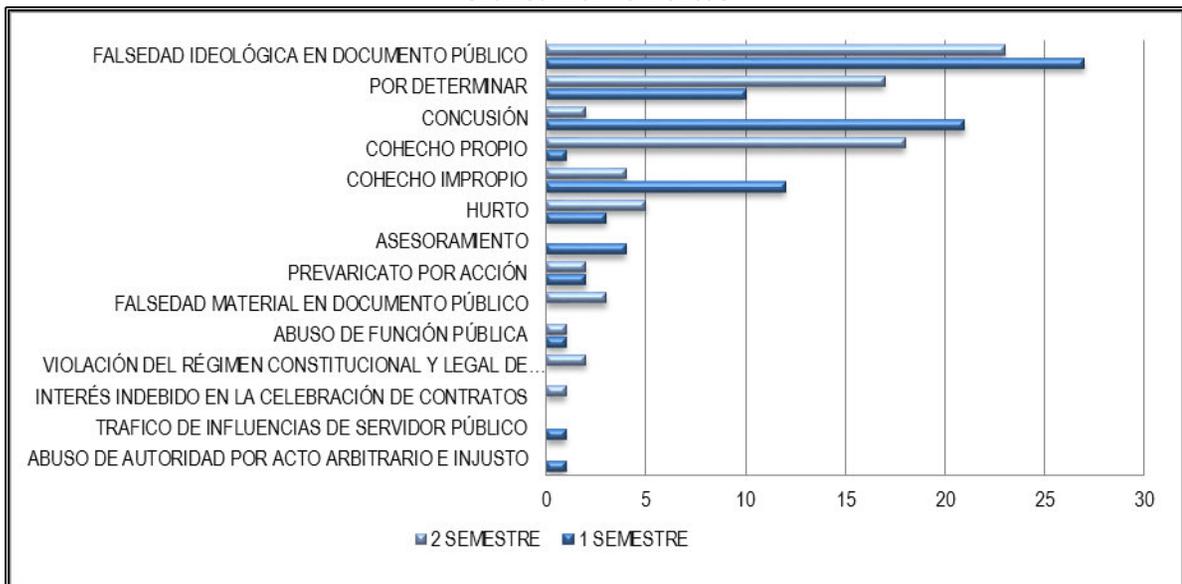


La información consignada en la gráfica No. 12, indica que son las conductas relacionadas con los delitos y las faltas disciplinarias señaladas provisionalmente como gravísimas, las que se mantienen en lo corrido del año constantes, pero como las de mayor impacto, contrario con la determinación de adecuación, remisión por competencia y conducta irrelevante, las cuales durante lo corrido del segundo semestre del año 2013, sufrieron un importante un aumento, pero sin que sean las de mayor impacto.

Delitos

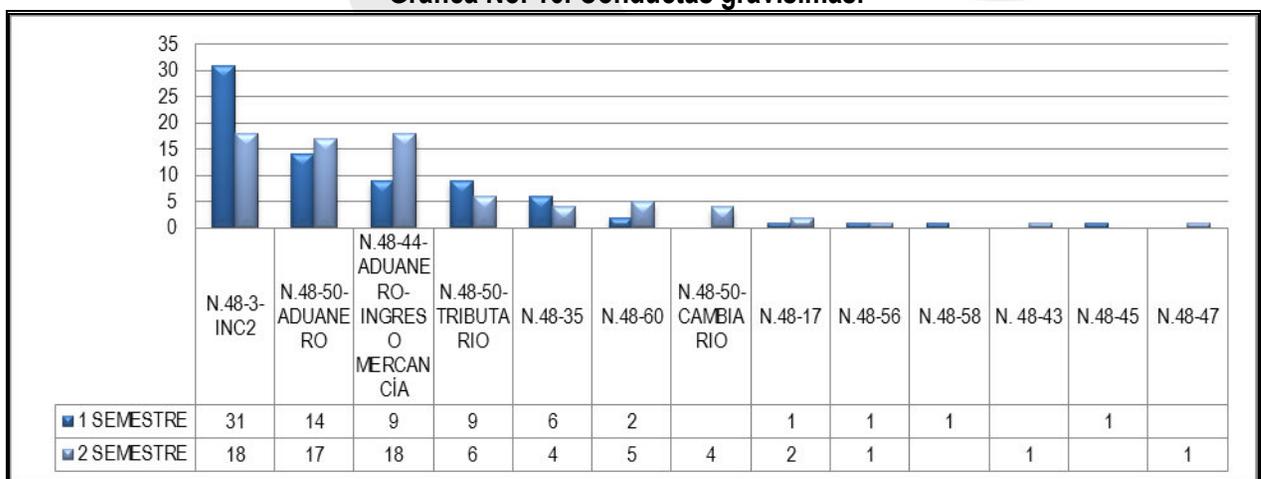
Por otro lado se tiene que de las conductas provisionalmente calificadas como delitos, se mantuvieron sin cambios significativos en los dos semestres:

1. Falsedad ideológica en documento público
2. Concusión
3. Cohecho propio
4. Cohecho impropio
5. Hurto
6. Asesoramiento ilegal
7. Prevaricato por Acción
8. Falsedad material en documento público
9. Abuso de función pública
10. Violación al régimen de inhabilidades he incompatibilidades

Grafica No. 15 Delitos


En las conductas provisionalmente calificadas como falta disciplinaria gravísima se presentaron algunos cambios:

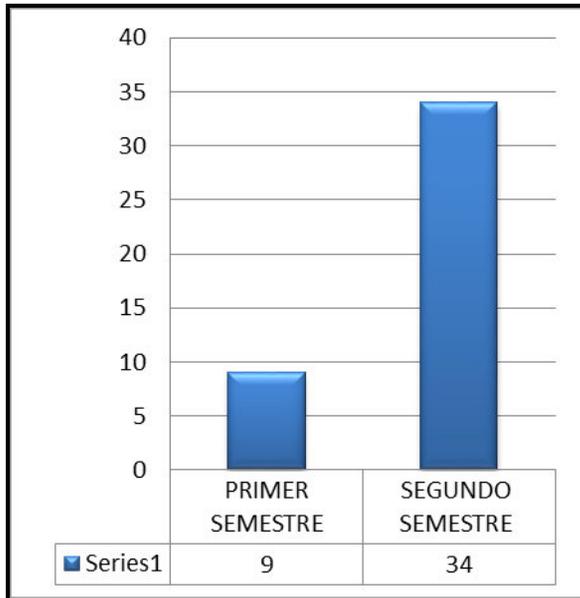
1. Incrementar injustificadamente el patrimonio, directa o indirectamente, en favor propio o de un tercero, permitir o tolerar que otro lo haga. En este caso se vio para el segundo semestre una disminución considerable en la presentación de dichos casos, pues de 31 casos en el primer semestre, se pasó a 18 en el segundo.
2. Ejecutar por razón o con ocasión del cargo, en provecho suyo o de terceros, actos, acciones u operaciones o incurrir en omisiones tendientes a la evasión de impuestos, cualquiera que sea su naturaleza o denominación, o violar el régimen aduanero o cambiario. Este se mantiene constante.
3. Favorecer en forma deliberada el ingreso o salida de bienes del territorio nacional sin el lleno de los requisitos exigidos por la legislación aduanera. Este comportamiento presentó en el segundo semestre un aumento en su comportamiento ya que pasó de 9 casos a 18.

Grafica No. 16. Conductas gravísimas.


II. Trámite a quejas, reclamos y derechos de petición

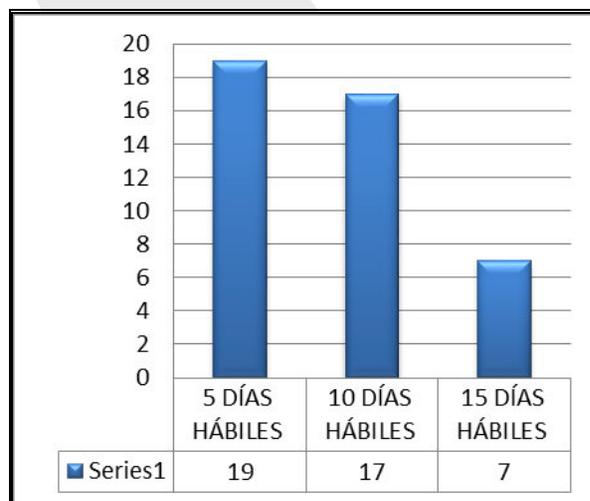
Atendiendo la competencia funcional otorgada por la Dirección General de la Agencia al Grupo de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición, a través de la Resolución 000057 de 2013, durante lo corrido del segundo semestre del año 2013, la Coordinación de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias de la Agencia, ha tramitado un total cuarenta y tres (43) peticiones, las cuales se han resuelto de la siguiente manera:

Grafica No. 17. Requerimientos Por Semestre



Así las cosas, durante lo corrido del año 2013, de los requerimientos presentados, el Grupo de Quejas, Reclamos y Derechos de Petición ha dado respuesta a 19 requerimientos en 5 días hábiles, 17 de ellos en 10 días hábiles y 7 en 15 días hábiles tal como se ve en la gráfica ajunta, según la complejidad de los casos. La meta para 2014, es ninguna petición se resuelva por fuera de cinco (5) días hábiles.

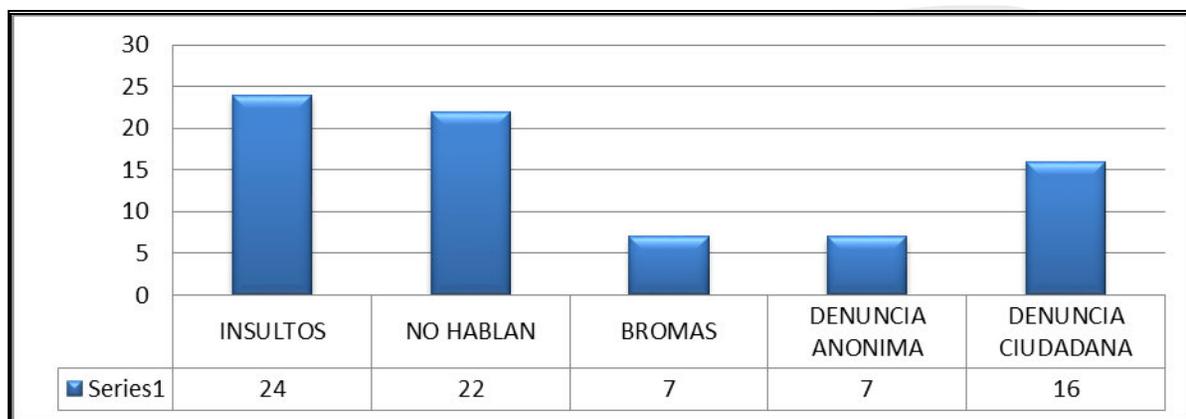
Grafica No. 18. Requerimientos Por Semestre



- **Línea de Atención al Ciudadano**

La línea de atención, conforme a disposición de la Dirección General, fue entregada para su administración a un Call Center, quien se encarga de la administración de la misma las 24 horas y de remitir los informes sobre el particular. Hasta 30 de octubre de 2013, se recibieron un total de 76 llamadas telefónicas las cuales disgregamos de la siguiente manera:

Grafica No. 19. Comportamiento Llamadas Línea Gratuita



3. CARACTERIZACIÓN INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS



Para la caracterización y perfilamiento de las investigaciones disciplinarias a cargo de la Agencia para el año 2013, se seleccionó una muestra representativa de 176 expedientes disciplinarios. Igualmente, se revisó retrospectivamente la fundamentación de los pliegos de cargos proferidos en lo corrido del año, así como de los fallos sancionatorios.

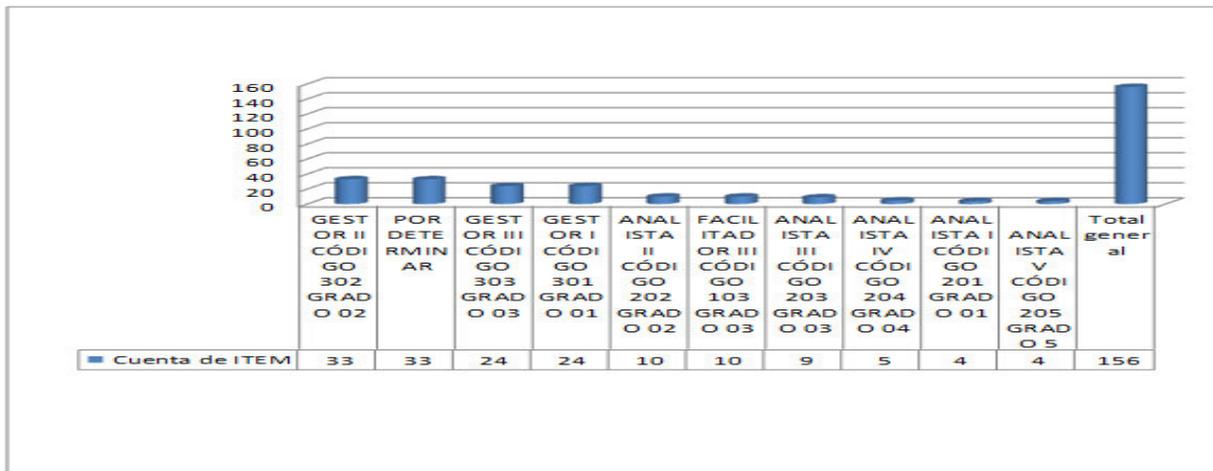
Este ejercicio de caracterización, permite básicamente efectuar un acercamiento preliminar a las conductas y modus operandi más significativos en lo que a infracciones disciplinarias se refiere, con el objeto de profundizar en la comprensión de los fenómenos de corrupción, que particularmente se presentan al interior de la UAE DIAN, con miras a perfilar en forma concreta, las estrategias a ejecutar durante el 2014.

El análisis se presenta bajo tres componentes: (I) Estadísticas de la información recolectada, (II) Modus operandi, y (iii) Tipo de autores.

(i) Estadísticas de la información recolectada

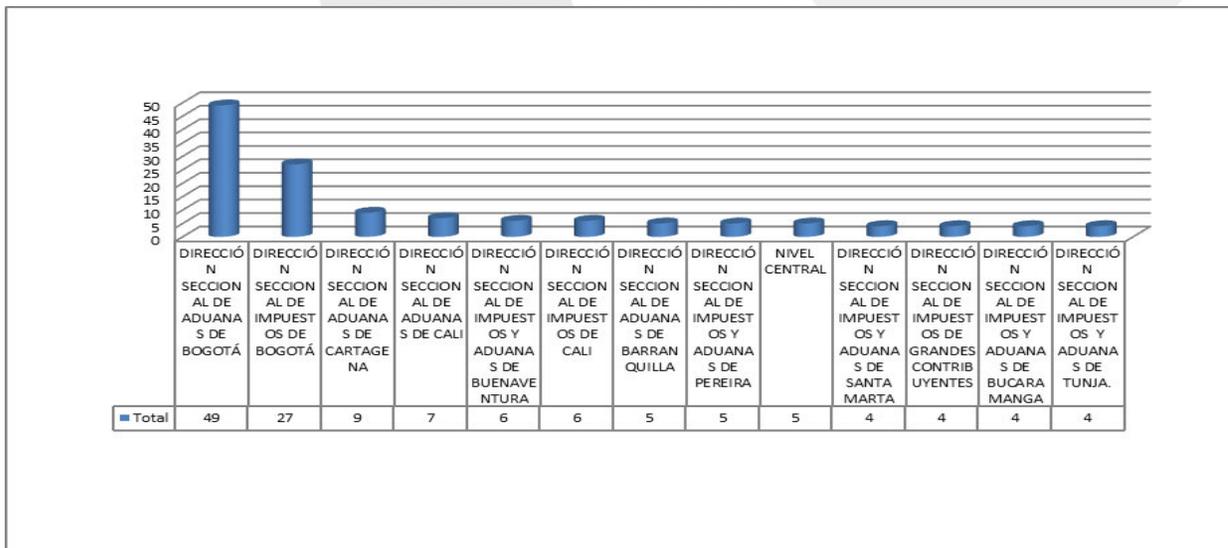
Inicialmente se presenta algunas estadísticas tomadas de los 176 expedientes seleccionados, con su correspondiente análisis.

Gráfica No. 20. Cargos desempeñados disciplinados DIAN



La tabla precedente demuestra que el mayor número de investigaciones se adelanta contra funcionarios que según la previsión del Decreto 4049 de 2008, ostentan la calidad de profesionales universitarios. Vale decir, 81 procesos contra servidores públicos con la denominación de Gestores. Este fenómeno obedece a que la función que cumple la DIAN es eminentemente técnica y desde tal perspectiva, resulta natural que quienes la desempeñen, tengan la calidad de profesionales. También se aprecia una cantidad considerable de personal técnico, los cuales se reconocen con la nomenclatura de Facilitadores, los cuales en su gran mayoría cumplen funciones operativas y asistenciales, por lo que no requieren formación académica profesional.

Gráfica No. 21. Direcciones Seccionales afectadas



En lo que respecta a las áreas afectadas, se resalta que 5 de las 176 investigaciones, son en el Nivel Central de la UAE DIAN. Ello puede significar cuatro cosas: la primera, que en el Nivel Central se reportan

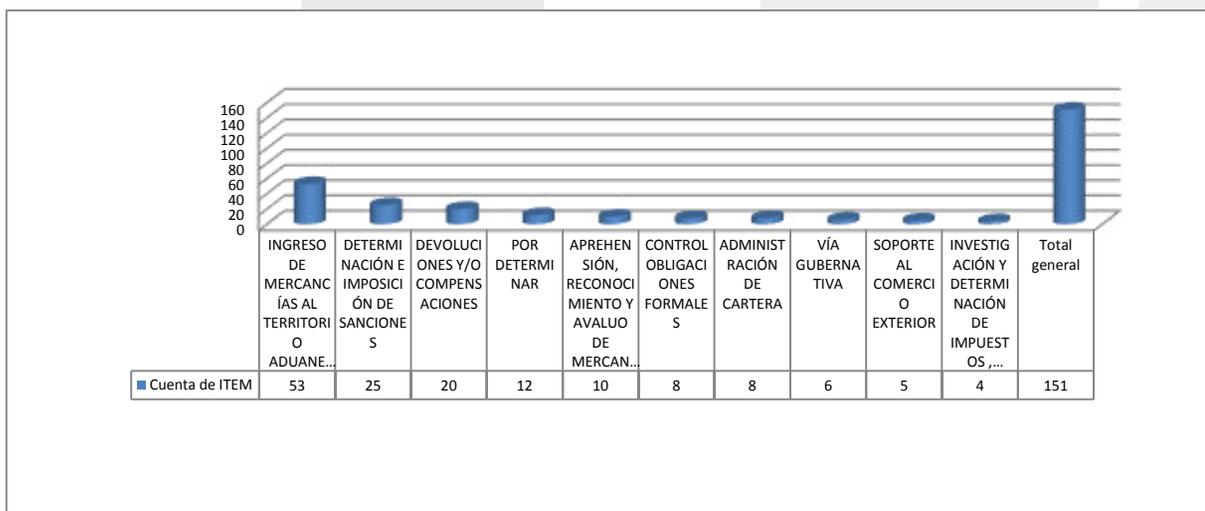
bajos niveles de corrupción. La segunda, que la corrupción que caracteriza a la función recaudadora, está íntimamente ligada con el trato directo de la entidad con los usuarios aduaneros y los contribuyentes, de tal suerte, que son las Direcciones Seccionales los focos en donde más se presentan las infracciones. Tercero, que la corrupción que caracteriza al Nivel Central es muy sofisticada, lo que conlleva muchas veces a que la misma pase inadvertida y cuarto, que exista un mayor temor en el Nivel Central por asumir riesgos frente a posibles actos de corrupción.



A Nivel Nacional, las Direcciones Seccionales que más investigaciones disciplinarias reportan son: Impuestos, Aduanas y Grandes Contribuyentes de Bogotá, sumando todas ellas se tiene 80 expedientes. La razón de ser de este número de procesos, radica primordialmente en que la ciudad de Bogotá, atendiendo su calidad de Distrito Capital, comprende un elevado número de trámites administrativos que atañen a la función tributaria, aduanera y cambiaria y que existe una mayor cultura hacia la formulación de la denuncia. Situación distinta es la observada en los departamentos de Choco, Atlántico, Cesar, Córdoba, Valle (Buenaventura), Guaviare, Nariño (Tumaco) y Guajira, los cuales, además de registrar mayor tolerancia a la corrupción en el sector público, también adolecen de una cultura de denuncia.

A título de ejemplo se cita el caso Buenaventura, ciudad que cuenta con el puerto más grande del país y que no obstante presentar altos niveles de corrupción al interior de otros estamentos públicos, aquí sólo se tramitan seis (6) procesos disciplinarios.

Grafica No. 22. Subprocesos afectados



La tabla muestra que el sector más sensible en la UAE DIAN, es su área misional de Aduanas. Una de las principales razones de ello lo constituye, el afán de los usuarios aduaneros por obtener un servicio oportuno y eficaz, lo que por supuesto y de manera contradictoria, lleva a que estos busquen a través del ofrecimiento y entrega de dádivas a servidores de la contribución, aligerar

el trámite aduanero e inhibir operativos de fiscalización y control o en su defecto, que ya no sea el usuario aduanero quien busque al servidor, sino por el contrario, éste se aproveche de la necesidad y urgencia del ciudadano..

De otra parte, se explica el elevado número de expedientes por temas aduaneros, debido a la

gran magnitud de trámites y asuntos de este tipo que maneja la DIAN, muchos de los cuales implican trato directo con el particular afectado. Bajo ese entendido, cuando hablamos de procesos disciplinarios por temas aduaneros, estamos significando: operación aduanera, regímenes de importación ordinarios, envíos postales, régimen de importación de viajeros, fiscalización y liquidación aduanera, jurídica, comercio exterior, entre otros.



Lo anterior para significar, que en el tema de corrupción en los procesos administrativos aduaneros, es posible que quien entregue dadivas, dinero o cualquier tipo de prebenda, tenga sus documentos y mercancías con total apego a la legalidad, empero, funcionarios al margen de la legalidad, abusan de su cargo y/o función y constriñen e inducen al particular para entregar “coimas” para agilizar los trámites.



No obstante lo anterior, desde la Subdirección se viene liderando un importante análisis de todos los eventos denunciados y que generan una actuación disciplinaria, en la medida que no todos esos actos, constituyen efectivamente actos de corrupción. Por el contrario, se puede apreciar en un importante número de anónimos, con motivaciones como: 1. Represalias contra servidores públicos que actúan en el marco de la ley contra las SIAS e importadores contrabandistas. 2. Maniobras efectuadas por los mismos servidores de la DIAN y particulares,

para distraer la atención del ente investigador y así, facilitar la comisión de sus actos.

Se observa un alto porcentaje de expedientes por conductas relacionadas con devolución de impuestos por concepto de IVA Descontable y de retención en la fuente. Sobre este particular, el reto de la Subdirección es mayúsculo, si se tiene en cuenta que las investigaciones disciplinarias demuestran que muchas de las devoluciones improcedentes no solo fueron concedidas bajo actos atribuibles o censurables a los servidores públicos de la UAE DIAN, sino también, en razón de vacíos de la normatividad tributaria y de fallas estructurales al interior de la DIAN.



Igualmente, se ha podido evidenciar que el tema de las devoluciones improcedentes es un asunto que compromete principalmente a particulares, salvo algunas excepciones en las cuales se ha observado la participación activa de servidores de la UAE DIAN. La anterior va en consonancia con las macro investigaciones que viene adelantado la Fiscalía General de la Nación, en donde se evidencia que el tema de devoluciones es un fenómeno criminal principalmente de particulares.

La experiencia demuestra que para poder sancionar a un funcionario que otorgó una devolución improcedente, es necesario: si el expediente es por el programa DI, demostrar que el servidor público haya obviado requisitos sine qua non para conceder la devolución; si los expedientes corresponden a programas AD y PD, el operador disciplinario debe repetir las visitas fiscalizadoras para determinar la veracidad de los

actos consignados en las visitas de verificación y cruce; no obstante, esta última operación es compleja, por cuanto los hechos objeto de investigación datan de los años 2008, 2009 y 2010, por lo que la realidad de las empresas debió haber mutado.

Se observan 8 procesos por control de obligaciones formales y otro tanto por administración de cartera. Desde el punto de vista estadístico son cifras representativas con respecto al universo de 176 expedientes seleccionados. La explicación de la primera conducta, es que es una labor eminentemente fiscalizadora, lo que genera contacto con el particular y desde tal perspectiva se propicia la posibilidad de un caso de corrupción, pero también, puede tratarse de un anónimo malintencionado formulado por quien se encuentre afectado por la actuación administrativa de la UAE DIAN en casos concretos.

En lo que atañe a la función de administración de cartera, es importante acotar que dicha labor implica la gerencia del Cobro coactivo de la UAE DIAN, que consiste en conminar a los contribuyentes y acreedores tributarios para que canceles sus obligaciones con el fisco. Para el efecto, la administración tributaria hace uso de su poder administrativo, a fin de obtener el pago de manera coercitiva. Con lo anterior, se advierte que gran parte de estas investigaciones corresponde a quejas formuladas por los deudores tributarios como represalia frente a la actuación de la UAD DIAN. No obstante lo anterior, en algunos procesos disciplinarios se ha verificado conductas en las cuales los ejecutores de cobro aprovechan su posición dominante para solicitar dádivas a los deudores, constreñimientos a través de mandamientos de pago infundados o prevaricatos en decisiones elementales al interior del proceso de jurisdicción coactiva.

Modus operandi en los casos de corrupción al interior de la DIAN.

Al interior de la DIAN, entre otras modalidades, se han detectado 5 tipos de corrupción. La

primera, aquella en la cual existe participación conjunta de particulares y de servidores públicos de la DIAN. La segunda, aquella en la cual los funcionarios de la DIAN inescrupulosos abusan de los particulares honestos que pretenden un trámite o servicio al interior de la DIAN.

La tercera, aquellos eventos donde los particulares, abusando de deficiencias administrativas y de vacíos normativos, llevan a cabo conductas al margen de la legalidad.



En cuarto punto, se tiene una sub especie de corrupción relacionada con la violación del deber objetivo de cuidado, es decir, donde encontramos perjuicios causados a la administración tributaria y aduanera por comportamientos culposos u omisivos de sus agentes. Para finalizar la clasificación, se tiene lo que se ha denominado como casos de corrupción individual.



Profundizando en cada una de estas modalidades de corrupción, encontramos:

1. La primera modalidad se caracteriza por la posible presencia de estructuras criminales, sea únicamente a nivel DIAN, o con la participación activa y determinante de agentes externos, en complicidad con personal de la contribución.

Teniendo en cuenta que en estos eventos hay participación de particulares en asocio con

servidores DIAN, la labor investigativa disciplinaria sufre ciertos tropiezos, en razón a la actitud cómplice y coautora de quienes están llamados a esclarecer los hechos. Desde tal perspectiva, es en esta clase de accionares delictivos, donde el ingenio y la capacidad investigativa tienen un papel preponderante, ya que a través de un riguroso ejercicio probatorio y de una óptima argumentación indiciaria, se puede llegar a la verdad de conductas que acaecieron en la clandestinidad.



Como ejemplo de la anterior modalidad, se tiene:

- Algunos procesos disciplinarios inician con un referente oficioso en extremo ambiguo, los cuales, ante la imposibilidad de enrutar la investigación respecto de hechos y conductas en concreto, son direccionados por la Subdirección para verificar un presunto incremento patrimonial injustificado, algunos de los cuales resultan con fallos sancionatorios y en otros, con archivo.
- Las conductas de prevaricato, aunque no hacen parte de la exigencia del tipo acreditar la participación ilícita del beneficiario o destinatario del acto o resolución, por la naturaleza misma de la función que cumple la DIAN, siempre que hay un acto administrativo manifiestamente contrario a la Ley se beneficia ilícitamente a un contribuyente o usuario aduanero; y desde tal perspectiva, resulta factible su incidencia ilícita en el acto prevaricador.

- Algunas falsedades han contado con la incidencia de particulares, razón por la cual ha sido necesario para acreditar tal circunstancia, recurrir a un exigente cuadro argumentativo indiciario.
- Procesos por extralimitación de funciones. Hace relación a procesos donde el servidor público se excede en sus funciones para beneficiar a un usuario.

2. La segunda modalidad, es aquella a través de la cual funcionarios DIAN, se aprovechan de particulares que pretenden un trámite o servicio al interior de la Entidad. Si bien es cierto, existen casos en los cuales el afectado por el comportamiento inescrupuloso del servidor público, participa activamente en la investigación, aporta pruebas, se ratifica en lo enunciado y en general, genera elementos de juicio para enrutar la actuación, en otros, el quejoso por temor a represalias no colabora.



Son ejemplos de esta modalidad.

- Concusiones.
- Hurto de mercancías remitidas por Carga.
- Infracciones aduaneras presentadas con viajeros procedentes del exterior en los diferentes Aeropuertos Internacionales del País.

3. La tercera modalidad de corrupción, es aquella que no cuenta con la participación de funcionarios de la DIAN. Se presenta, en aquellos eventos en los cuales organizaciones criminales se aprovechan de vacíos normativos o deficiencias estructurales y administrativas de la UAE DIAN.

Frente a este escenario, la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias de la Agencia, tiene un rango de acción limitado, en la medida

que el ordenamiento disciplinario impide investigar el accionar de particulares. Frente a esta dinámica resulta importante el trabajo interinstitucional y las recomendaciones que sobre el particular se realicen a la Subdirección de Auditoría y Gestión del Riesgo, para efectos de incluir en su Plan de Auditorías, los procesos y procedimientos vulnerables al fraude o corrupción.



Ejemplo, de esta modalidad:

- Devoluciones improcedentes a través de empresas fachadas de chatarrería, factoría, huevos y cueros; así como la modalidad de reporte de exportaciones ficticias.
 - Contrabando de hidrocarburos en zonas de frontera. Si bien es cierto el principal responsable del control de contrabando es la DIAN, no sucede así en lo relacionado con Hidrocarburos, ya que dicho control está en cabeza de la Policía Nacional, Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol.
 - Maniobras fraudulentas para evasión de impuestos.
 - Falsedad personal de particulares que solicitan expedición o actualización del RUT a nombre de terceros.
4. Los casos relacionados con la desatención elemental del deber objetivo de cuidado, constituyen una especie de corrupción, por un obrar negligente u omisivo, lo que en la práctica ha llevado a catalogarlo como un acto de corrupción especial.



Ejemplifica lo anterior, fallos disciplinarios por las siguientes conductas:

- Silencio administrativo positivo, donde los funcionarios encargados de la función aduanera y tributaria, en razón de un comportamiento descuidado y negligente, dejan vencer los términos de ley para decidir de fondo, y por consiguiente, la administración pierde la oportunidad para la resolución jurídica del caso en cuestión.
 - Pérdida de bienes o elementos que se encuentran bajo custodia y cuidado del disciplinado.
5. Los casos de corrupción individual son eventos ajenos, pero que eventualmente pueden afectar patrimonialmente a la Entidad. En estos casos, el autor obra por su cuenta y para su propio beneficio. Algunos ejemplos de esta infracción son los siguientes:
- Percibir remuneración oficial por servicios no prestados.
 - Presentar documentos falsos para tomar posesión, ascenso o encargos al interior de la institución.
 - Actuar u omitir a pesar de existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses.

Clases de Autores en las infracciones disciplinarias.

Catalogamos como Autores de infracciones disciplinarias, las siguientes categorías: el corrupto propiamente dicho, los corruptos emergentes y los corruptos negligentes.



Corruptos propiamente dichos: son funcionarios sin escrúpulos que desde cualquier posición funcional al interior de una entidad en la cual presten sus servicios, aprovechan su investidura para cometer irregularidades.

Corruptos emergentes: se trata de funcionarios con visos de inmoralidad que cometen infracciones de manera esporádica y eventual. Su actuar está condicionado a la oportunidad de las circunstancias y bajo la única limitación del temor que implique la situación en que se encuentre o la posibilidad de ser descubiertos

Corruptos negligentes: personas que desatienden el deber objetivo de cuidado en el cumplimiento de sus funciones, lo que genera un daño a la buena marcha de la administración pública.



Deficiencias que se han percibido al interior de la UAE DIAN a raíz de las investigaciones disciplinarias.

Con base en la información que se ha recaudado en los procesos disciplinarios, se han detectado las siguientes deficiencias al interior de la UAE DIAN.

- Vulnerabilidad en los sistemas de información que utiliza para el cumplimiento de su labor misional.
- Falta de controles en zona de frontera.
- Tolerancia y complicidad de particulares.
- Vacíos normativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria.
- Múltiples procedimientos generan confusión y facilitan la corrupción

Propuestas para combatir la corrupción al interior de la UAE DIAN.

Para combatir la corrupción de la DIAN, la ITRC cuenta con dos líneas misionales. La de Auditoría del Riesgo y la disciplinaria a cargo de nuestro equipo de trabajo.

La línea de auditoría y Gestión del Riesgo tiene una posición privilegiada para detectar fallas estructurales al interior DIAN y en la normatividad que rige los procedimientos que adelanta dicha institución.

En lo que respecta a nuestra posición, la forma más eficaz de luchar contra la corrupción es adelantar con eficiencia y celeridad los procesos disciplinarios con el objeto de alcanzar prevención general positiva y negativa.

La prevención general positiva, entendida como el restablecimiento de la confianza en el conglomerado social por la eficacia de las normas jurídicas y de la efectividad de las instituciones.

La prevención general negativa, con el propósito de atemorizar al conglomerado al demostrar las consecuencias de vulnerar la normatividad. Este propósito de la sanción disciplinaria, busca

persuadir a los servidores públicos de la DIAN para que no aparten su comportamiento de la legalidad. También, alcanzamos nuestro objetivo de lucha contra la corrupción, cuando sancionamos con destitución e inhabilidad general, puesto que se cumple con la prevención especial, al concretar la desvinculación del sector público de un agente nocivo para la organización.



4. CARACTERIZACIÓN FALLOS DISCIPLINARIOS

Sea lo primero indicar, que desde que la Agencia entró en funcionamiento, la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias ha proferido **49** fallos, **3** para el año 2012 y **46** durante el 2013. De todos los fallos, **31** fueron de carácter **SANCIONATORIO** y **18 ABSOLUTORIOS**.

A nivel nacional se ha sancionado un total de 39 funcionarios, información esta que nos permite concluir lo siguiente:

1. Que el índice más alto de sanciones se registra en la ciudad de Bogotá como quiera que se han proferido una totalidad de diez (10) decisiones sancionatorias, que equivalen al 26%, mientras que ciudades como Yopal, Pereira, Palmira, Maicao, Santa Marta, Buenaventura, Armenia y Florencia, registran un índice mínimo de sanciones, pues en cada una de estas solo se ha proferido una (1) sanción, que equivale respectivamente al 3%:

Funcionarios sancionados por ciudades

CIUDADES	CANTIDAD	%
BOGOTA	10	26%
BARRANQUILLA	7	18%
MANIZALES	6	15%
CALI	4	10%
MEDELLIN	2	5%
CARTAGENA	2	5%
YOPAL	1	3%
PERERIRA	1	3%
PALMIRA	1	3%
MAICAO	1	3%
SANTA MARTA	1	3%
BUENAVENTURA	1	3%
ARMENIA	1	3%
FLORENCIA	1	3%
TOTAL GENERAL	39	100%

En lo que respecta al número de funcionarios sancionados, pero discriminados por cargos, se tiene:

2. Que el índice más alto de sanciones se registra para el cargo de GESTOR 1 CODIGO 301 GRADO 01 como quiera que se han proferido una totalidad de trece (13) decisiones sancionatorias que equivalen al 33%, mientras que el cargo de ANALISTA IV NIVEL 204 GRADO 04, ADMINISTRADOR LOCAL e INSPECTOR II NIVEL 306 GRADO 06 registran un índice mínimo de sanciones como quiera que estos contra estos cargos solo se ha proferido una (1) sanción que equivale respectivamente al 3%.



En lo que respecta al número de funcionarios sancionados, pero discriminados por cargos, se tiene:



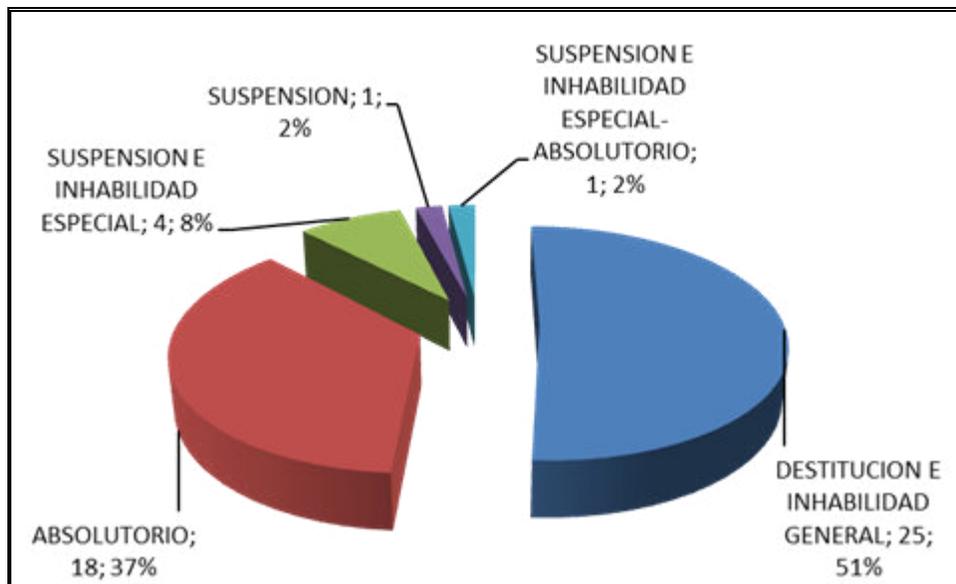
3. Que el índice más alto de sanciones se registra para el cargo de GESTOR 1 CODIGO 301 GRADO 01 como quiera que se han proferido una totalidad de trece (13) decisiones sancionatorias que equivalen al 33%, mientras que el cargo de ANALISTA IV NIVEL 204 GRADO 04, ADMINISTRADOR LOCAL e INSPECTOR II NIVEL 306 GRADO 06 registran un índice mínimo de sanciones como quiera que estos contra estos cargos solo se ha proferido una (1) sanción que equivale respectivamente al 3%.

Funcionarios sancionados por cargo

CARGO	CANTIDAD	%
GESTOR I CODIGO 301 GRADO 01	13	33%
GESTOR II CÓDIGO 302 GRADO 02	7	18%
FACILITADOR II CÓDIGO 102 GRADO 02.	4	10%
ANALISTA II CÓDIGO 202 GRADO 02:	2	5%
GESTOR III NIVEL 303 GRADO 03	2	5%
FACILITADOR IV CÓDIGO 104 GRADO 04	2	5%
FACILITADOR III CÓDIGO 103 GRADO 03	2	5%
SUPERNUMERARIO DIAN	2	5%
ANALISTA III NIVEL 203 GRADO 03	2	5%
ANALISTA IV NIVEL 204 GRADO 04	1	3%
ADMINISTRADOR LOCAL DIAN	1	3%
INSPECTOR II NIVEL 306 GRADO 06	1	3%
TOTAL GENERAL	39	100%

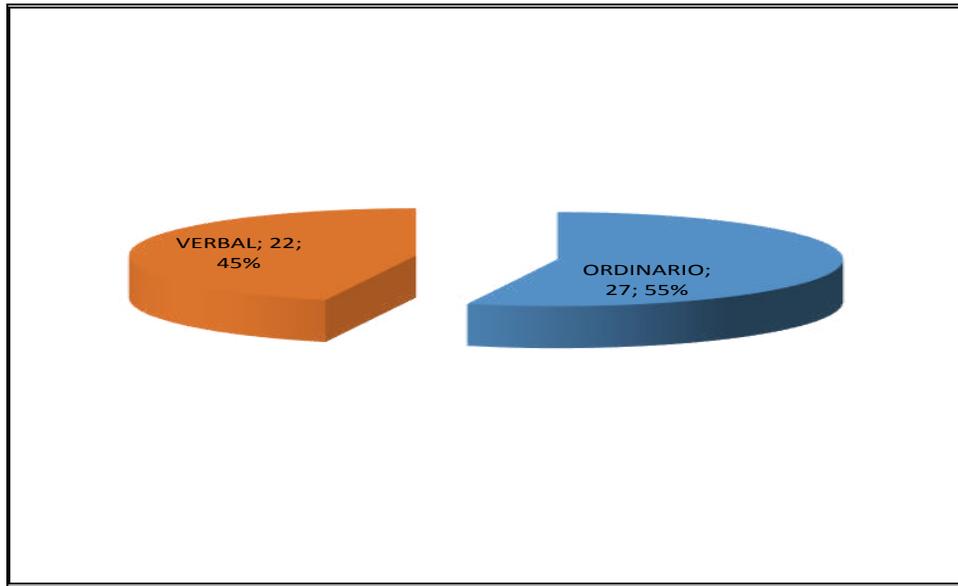
De igual manera, se tiene que de los 49 fallos proferidos por la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias, veinticinco (25) han sido sancionados con DESTITUCIÓN E INHABILIDAD GENERAL, cuatro (4) con SUSPENSIÓN E INHABILIDAD ESPECIAL, uno (1) con SUSPENSIÓN, uno (1) que registra una SANCIÓN MIXTA de SUSPENSIÓN e INHABILIDAD ESPECIAL y ABSOLUTORIO y dieciocho (18) FALLOS ABSOLUTORIOS, datos que se presentan de manera porcentual en la siguiente tabla:

Naturaleza de las sanciones



De igual manera, es importante precisar, que de los 49 fallos proferidos por la Subdirección de Investigaciones disciplinarias, 27 se han adelantado por el procedimiento ordinario de conformidad con el artículo 150 y subsiguientes de la Ley 734 de 2002 y veintidós 22 por el procedimiento verbal de conformidad con el artículo 175 de la misma normatividad:

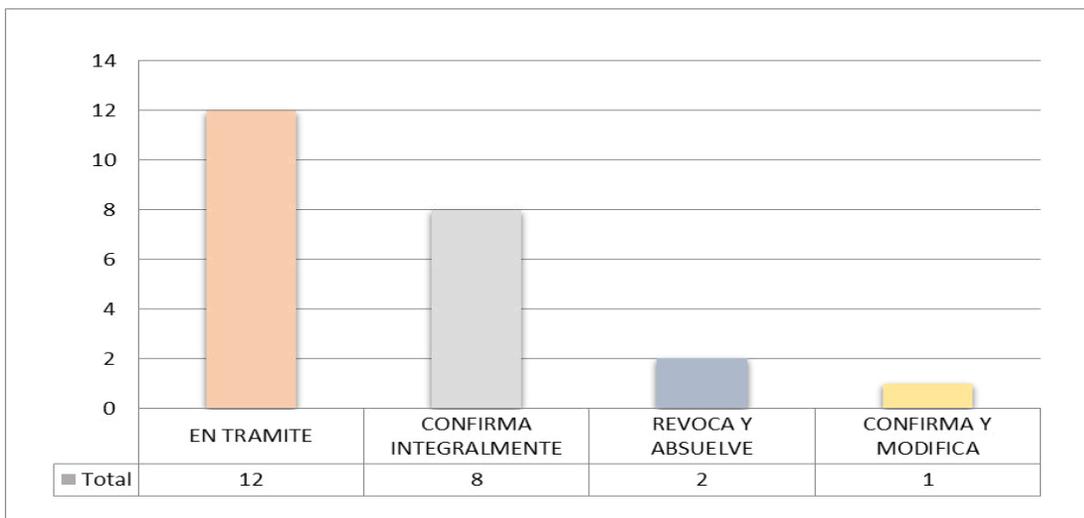
Tipo de procedimiento



De los 49 fallos proferidos por la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias, resulta importante destacar, que dentro de los 31 sancionatorios, 20 se han dado en proceso verbal y 11 a través de proceso ordinario. En lo que respecta a las decisiones absolutorias, 2 se han adoptado en proceso verbal y 16 dentro del curso de un proceso ordinario.

De igual manera se tiene, que de los 31 fallos sancionatorios proferidos, 23 han sido apelados; de ellos, 8 han sido confirmado en su integridad, 1 fue confirmado parcialmente y 2 fueron revocados. A 30 de diciembre de 2013, 14 fallos de primera instancia se encuentran surtiendo el trámite del recurso de apelación en segunda instancia: 1704-01-2012-107, 1704-01-2012-033, 1704-01-2013-083, 1704-01-2013-085, 1704-01-2012-290, 1704-01-2012-114, 1704-01-2012-093, 1704-01-2013-189, 1704-01-2013-132, 1704-01-2013-056, 1704-01-2012-219, 1704-01-2012-089, 1704-01-2012-150 y 1704-01-2013-015

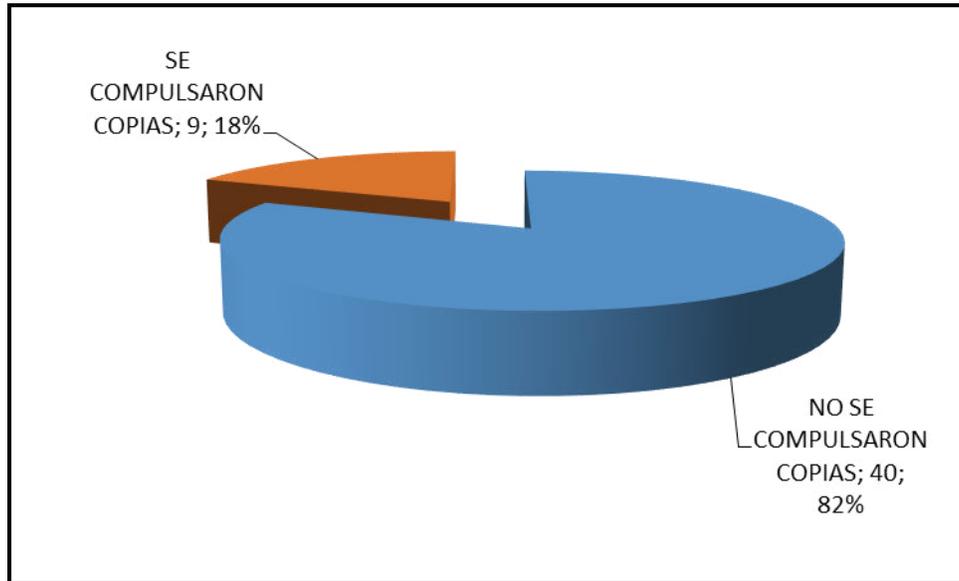
Sanciones objeto de apelación



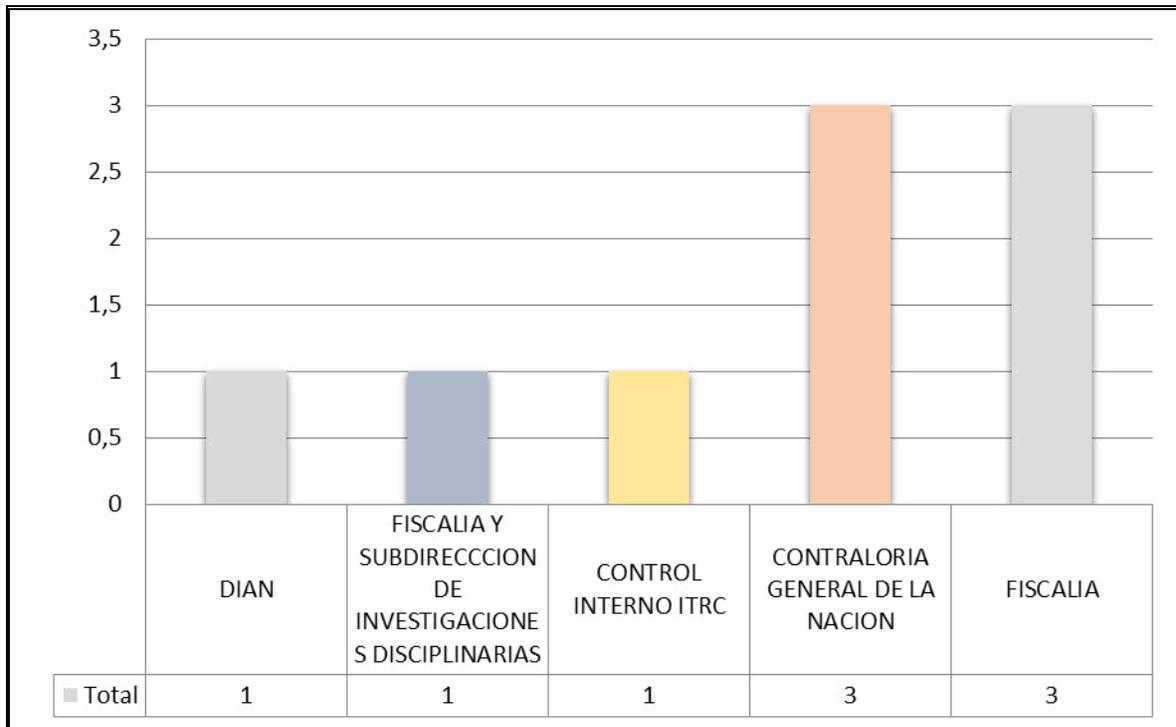
Finalmente, de las 49 decisiones proferidas, se tiene que en 9 de ellas, se han compulsado copias ante otras entidades así: 3 ante la Contraloría General de la Nación, 3 ante la Fiscalía General de la

Nación, uno 1 ante la oficina de Control Interno de esta Agencia y uno 1 que compulsa copias ante la Fiscalía General de la Nación y ante la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias.

Entidades con compulsua de copias



En la mayoría de casos donde no se dio la compulsua de copias, fue precisamente, porque paralelamente se venía adelantando investigación de carácter penal.



PRINCIPALES CONCLUSIONES

Siempre hemos considerado que una de las formas más efectivas de monitorear el rendimiento de nuestra labor misional disciplinaria, lo constituye, el realizar un ejercicio comparativo frente a otras entidades que cumplen la misma función. Este mecanismo de medición, posibilita una evaluación objetiva de nuestro desempeño, ya que el lenguaje y los parámetros utilizados son cifras, y desde tal perspectiva, nos arroja conclusiones reales y concretas en torno al trabajo que viene adelantando la Agencia, a través de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias.

Desde esa perspectiva, la labor misional de investigación y juzgamiento disciplinario que viene adelantando la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales, a través de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias, está marcando la diferencia con respecto a otros organismos encargados de cumplir igual función.

Los resultados obtenidos durante el año 2013 y el ejercicio comparativo efectuado en el mes de septiembre con otros operadores del Sector Hacienda, la Contraloría General de la República, la Oficina de Veeduría de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, demuestran que nuestra Entidad representa una alternativa novedosa y efectiva en el ámbito de las investigaciones disciplinarias.

Reflejo de esta diferencia, son algunos de los principales resultados obtenidos durante el año 2013:

- ✓ Construcción de una Metodología de Investigación Disciplinaria propia, novedosa y especializada, a partir de la Constitución y la Ley.
- ✓ Elaboración del Manual de Procesos y Procedimientos, acorde con la Metodología propuesta
- ✓ A 30 de diciembre de 2013, se profirieron 49 fallos disciplinarios en casos por faltas gravísimas, cifra record para cualquier operador disciplinario, diferente a la Procuraduría General de la Nación
- ✓ Caracterización total de las quejas radicadas en el año 2013, basados en los parametrización establecida en la herramienta electrónica elaborada por la Subdirección en programa Excel.
- ✓ Definición general de los juicios provisionales de tipicidad, con lo cual se delimita las presuntas conductas que afectan las entidades vigiladas.
- ✓ Identificación de procesos y procedimientos objeto de conductas disciplinables.
- ✓ Caracterización preliminar de “modus operandi”

- ✓ Control y seguimiento al cumplimiento de términos en respuesta a las solicitudes y derechos de petición llegados a la Coordinación.
- ✓ Priorización del procedimiento verbal a efectos de usufructuar las ventajas de celeridad que ofrece la ritualidad oral.
- ✓ Disminución en el tiempo de las investigaciones. Se cuenta con el record del proceso ordinario más rápido (1704-01-2013-06) dentro del cual se profirió fallo de primera instancia en 6 meses contado a partir de la apertura de indagación preliminar. También, se tiene el record del expediente dentro del cual se ha proferido fallo sancionatorio en un menor tiempo, esto es, tres meses después de la apertura de indagación preliminar. (1704-01-2013-189).
- ✓ De los expedientes 54 procesos remitidos por DIAN e identificados con riesgo de prescripción (54), solo están pendientes por definir 3.
- ✓ Está en curso el proceso de automatización del expediente disciplinario, escenario que sin duda alguna será otro de los componentes que marcará la diferencia en este tipo de investigaciones