

**FICHA TÉCNICA
RELATORIA-SDL****Sistema Integrado
de Gestión - SIG****FICHA TÉCNICA: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA****INFORMACIÓN PROCESO**

- NUMERO DEL EXPEDIENTE:	1704-00-2023-174
- DEPENDENCIA QUE LA EXPIDE:	Subdirectora de Asuntos Legales, Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales -ITRC.
- INVESTIGADOS:	DCS
- CARGO:	GESTOR I CÓDIGO 301 GRADO 01
- ENTIDAD:	DIAN - Dirección Seccional de Impuestos de Cali
- TEMA:	Falsedad Ideológica en documento público Concusión
- PALABRAS CLAVES:	Falta disciplinaria gravísima; expediente de cobro, acreencia tributaria; acuerdo de pago; medidas cautelares; levantamiento de medida cautelar; falsedad; concusión, elemento subjetivo, metus publica potestati.
- INSTANCIA	PRIMERA

ANTECEDENTES**Síntesis de los hechos Disciplinariamente Relevantes**

Las actuaciones se iniciaron en virtud de informe de servidor público de fecha 17 de mayo de 2019, presentado por el Jefe de la División de Gestión de Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, quien puso en conocimiento de la Agencia ITRC, que se detectó una irregularidad, por cuanto la representante legal de una empresa contribuyente, que figuraba en el aplicativo SIPAC (Sistema de información del Procedimiento Administrativo de Cobro) con deuda y embargo vigente, acudió a la entidad y exhibió una resolución de desembargo de fecha 8 de mayo de 2018, y un comunicado de desembargo dirigido al Banco de Bogotá, de la misma fecha, ambos suscritos por la servidora DCS.



Señaló que al ser indagada dicha persona sobre la forma en que obtuvo esos documentos, indicó que la funcionaria le había solicitado \$ 2.000.000 para desembargarle una cuenta bancaria, de los cuales le canceló \$ 1.000.000, y posteriormente la misma le había continuado insistiendo para que le pagara el millón restante, porque según ella debía partir con su jefe.

El día 18 de septiembre de 2019 el Jefe de la mencionada División complementó la noticia disciplinaria, en el sentido de informar que se detectaron otros cinco casos que reunían condiciones similares, donde hubo desembargos a contribuyentes, efectuados en forma manual, siendo que tendrían que haberse hecho por el aplicativo SIPAC.

Allegó copia de los comunicados de desembargo que fueron encontrados, cuatro de los cuales aparecen suscritos por la servidora DCS, y uno suscrito por el servidor JPLG.

Reseña procesal

La entonces Subdirección de Investigaciones Disciplinarias de la Agencia ITRC, mediante auto del 12 de junio de 2019 dispuso apertura de indagación preliminar contra los señores JPLG y DCS, y posteriormente, mediante auto del 3 de diciembre de 2019 decretó apertura de investigación disciplinaria contra los mismos.

Mediante auto del 2 de diciembre de 2021 se ordenó el cierre de la investigación.

Por Auto de fecha 18 de abril de 2023 se formuló pliego de cargos contra los servidores JPLG y DCS, conforme al numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, vigente para la época de los hechos, en concordancia con los artículos 286 y 404 del Código Penal, relativos a Falsedad Ideológica en documento Público y Concusión, respectivamente, por haber expedido, dentro de procesos de cobro que se estaban adelantando contra algunos contribuyentes, para el pago de acreencias tributarias, resoluciones de desembargo y oficios comunicándole dicha decisión a entidades bancarias, con fundamento en situaciones contrarias a la realidad; y adicionalmente, por haber solicitado dinero, a cambio de la expedición de dichos documentos.

Las conductas se les imputaron provisionalmente a título de dolo y la falta fue calificada como gravísima.

Resulta importante señalar que encontrándose la actuación en etapa de juzgamiento, en la Subdirección de Asuntos Legales de la Agencia ITRC, mediante auto de fecha 22 de agosto de 2023 se declaró de oficio la nulidad parcial del pliego de cargos, únicamente en relación con la servidora DCS, por advertirse irregularidad en los supuestos facticos que los sustentan, en virtud de lo cual se ordenó la ruptura de la unidad procesal, frente a las actuaciones relacionadas con dicha funcionaria, para continuar su estudio en la etapa procesal en la que se encontraba, pero en cuerda procesal diferente y con la asignación de radicado independiente.



FICHA TÉCNICA RELATORIA-SDL

**Sistema Integrado
de Gestión - SIG**

En virtud de ello, la Subdirección de Instrucción Disciplinaria asignó a las actuaciones referidas a la servidora DCS el Radicado el 1704-00-2023-174, y mediante Auto de fecha 4 de septiembre de 2023 profirió nuevamente pliego de cargos en contra de la misma, conforme al numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002- vigente para la época de los hechos, en concordancia con los artículos 286 y 404 del Código Penal, relativos a Falsedad Ideológica en documento Público y Concusión, respectivamente, por haber expedido, dentro de procesos de cobro que estaba adelantando contra algunos contribuyentes, seis resoluciones de desembargo de cuentas bancarias, con fundamento en la cancelación total de las obligaciones, situación contraria a la realidad; y por haber expedido oficios comunicándole las decisiones a los bancos.

Igualmente por haber solicitado sumas de dinero a dos de los contribuyentes, a cambio del desembargo de las cuentas bancarias. Las conductas se le imputaron provisionalmente a título de dolo, y la falta fue calificada como gravísima.

CONSIDERACIONES DE INSTANCIA

Problema jurídico.

Se contrae a determinar si la servidora DCS, dentro del trámite de cobro coactivo de acreencias tributarias a contribuyentes, incurrió en falsedad ideológica en documentos públicos, y si efectuó solicitudes irregulares de dinero. En caso positivo, establecer si concurren los presupuestos para la configuración de responsabilidad disciplinaria.

Análisis y consideraciones jurídicas de instancia

En la etapa de juzgamiento se practicó prueba documental y testimonial adicional.

Conforme a la documental, se acreditó que la misma para el año 2018, desempeñaba sus labores en la División de Gestión de Recaudo y Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, en el cargo de Gestor I Código 301 Grado 01, ubicada en el GIT Persuasiva I.

Tenía entre sus funciones gestionar hasta su culminación las acciones de cobro persuasivo asignadas, así como la verificación, control y levantamiento de medidas cautelares, cuando existieran embargos y se hubiera logrado el pago total de la obligación. Igualmente la proyección de actos administrativos relacionados con el proceso de Administración de Cartera.

En virtud de abundante prueba testimonial, rendida por servidores de la División de Gestión de Recaudo y Cobranzas de dicha Seccional, entre ellos quien hasta la actualidad es el Jefe de la misma, se conoció en detalle el trámite para levantamiento de medidas cautelares, los eventos en que procedía, los procedimientos internos que regulaban tanto la expedición de las



FICHA TÉCNICA RELATORIA-SDL

Sistema Integrado de Gestión - SIG

resoluciones de desembargo, como de los respectivos comunicados; e igualmente la forma en que se generaban dichos actos cuando el sistema SIPAC presentaba fallas.

La servidora DCS reconoció en descargos y en versión libre, haber expedido las seis resoluciones de desembargo de cuentas bancarias, y los respectivos oficios mediante los cuales se comunicó la decisión a los bancos.

A cinco de los comunicados se les efectuó experticio técnico, por parte del Laboratorio de Documentología y Grafología Forense de la Policía Nacional, de cuyas conclusiones se desprende que fueron suscritos por aquella.

La implicada planteó como argumento defensivo, que en virtud de la difícil situación económica de los contribuyentes, y dado que lo importante era lograr el recaudo de las obligaciones, llegó con ellos a acuerdos de pago verbales, conforme a los cuales accedió a levantarles el embargo de una cuenta bancaria, para que pudieran generar los recursos y pagar.

Revisados los respectivos expedientes de cobro, no se encontró actuación o soporte de que las obligaciones objeto de cobro hubieran sido canceladas, para la fecha en que se expidieron las resoluciones de desembargo, ni de que existieran acuerdos de pago establecidos con los contribuyentes. Tampoco se avizoró concurrencia de circunstancia permisiva para dar viabilidad a los levantamientos de medida cautelar.

Lo anterior se corroboró con lo informado por el Jefe de la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, en el sentido de que para la fecha de los desembargos, no se le habían otorgado a dichos contribuyente facilidades de pago, y todas las obligaciones de los mismos presentaban saldos insolutos.

Revisado el artículo 837-1 del Estatuto Tributario, norma en la cual se fundamentaron las resoluciones de desembargo, se advirtió que se refiere al límite de inembargabilidad de las cuentas de ahorros de personas naturales, tema que no guarda relación alguna con levantamiento de medidas cautelares por pago de la obligación.

Se revisó igualmente el artículo 814 del Estatuto Tributario, en su texto vigente para enero de 2018, que contempla las facilidades de pago, del cual se desprende que se otorgan en forma solemne, por acto administrativo, para lo cual debe mediar solicitud y el cumplimiento de requisitos, como otorgamiento de garantías o denuncia de bienes para decreto de medidas cautelares.

Dicha norma no contempla acuerdos de pago verbales, por ende un acuerdo de tal índole no puede asimilarse a las facilidades de pago que aquella consagra.

Algunos testigos, sustanciadores de la División de Cobranzas, aludieron a que en ejercicio de su autonomía para manejar los expedientes de cobro que tenían asignados, podían efectuar

acuerdos de pago verbales con los contribuyentes, con fundamento en los cuales era posible levantar medidas cautelares, por un tiempo determinado, durante el cual verificaban si se cumplía lo acordado, de lo contrario procedían a embargar nuevamente, dichos que se atemperan al argumento defensivo desplegado por la servidora.

Esa posibilidad fue negada en forma rotunda por el Jefe de la División de Cobranzas en su testimonio, siendo enfático en sostener que solo en la Etapa Persuasiva, y siempre y cuando aún no se hubieran decretado medidas cautelares, era posible llegar a acuerdos verbales con el contribuyente, lo que razona en el hecho de que antes de proceder con embargos, se les da la posibilidad de pagar por cuotas, pero una vez decretadas medidas cautelares, para su levantamiento se debe tramitar una facilidad de pago y someterse el contribuyente al acuerdo formal, para el cual se requiere solemnidad, cuyo trámite y decisión sobre el otorgamiento no está en cabeza del sustanciador.

Al efectuarse la revisión del Procedimiento de la Etapa Coactiva - PR270, se advirtió que no contempla la posibilidad de efectuar acuerdos de pago verbales con los contribuyentes, en tanto que el Procedimiento de Cobro Persuasivo- PR- CA-0269 alude a compromisos de pago, pero previamente a la conformación del expediente físico y el decreto de medidas cautelares.

Con ello se acreditó que en la fase inicial de la etapa persuasiva, ciertamente está contemplado el acuerdo de pago informal con los contribuyentes, para lo cual se les da un plazo corto, que en caso de no ser cumplido, da vía para proceder con embargos de sumas de dinero, descartándose que acuerdos de dicho tipo pudieran efectuarse cuando ya existían medidas cautelares, o en la etapa coactiva, porque no se encuentra previsto en los procedimientos.

Si bien se demostró que el sustanciador tenía autonomía para tomar decisiones en los expedientes a su cargo, sin autorización de nadie, de tal circunstancia no se desprende que las actuaciones las pudiera efectuar de manera desbordada, es decir transgrediendo el marco normativo que le imponían la ley- Estatuto Tributario y Código General del Proceso- y los lineamientos internos de la gestión de cobro, instituidos por la DIAN en los diversos procedimientos, que se encuentran rituados al detalle para cada estadio procesal, en virtud de que las actuaciones administrativas están sometidas al imperio de la ley.

Como lo expresó el Jefe de la División de Cobranzas, el hecho de que el objetivo de la DIAN sea recaudar, no significa que se puedan tomar decisiones arbitrarias, ya que hay procedimientos y auditorías. Aquel indicó que un levantamiento irregular de medidas cautelares, es calificado por los entes de control, entre ellos la Agencia ITRC, como un hallazgo fiscal y disciplinario, que amerita denuncias, de lo cual los funcionarios eran conocedores.

De lo dicho por la servidora en ampliación de versión libre, se entiende que para ella lo importante era el recaudo, manifestando haberlo logrado con los contribuyentes en cuestión, gracias a los acuerdos de pago y al levantamiento de los embargos, pues no los podía ahogar,

ni “dejar sin con qué comer”, de allí que evaluaba la situación de cada uno, para decidir conforme a su criterio si desembargaba, cuando veía recuperable la cartera.

Anotó la instancia la imposibilidad de legitimar dicho razonamiento, por resultar abiertamente contrario a la legalidad que debe regir las actuaciones administrativas, lo que obligaba a respetar las formas propias de cada proceso, en ese caso el de cobro coactivo, que por lo mismo debía adelantarse con plena atención de las normas tanto sustanciales como procedimentales, y también de los lineamientos institucionales de la DIAN, pues precisamente se instituyeron con el propósito de reglar la gestión, tendientes a evitar el desbordamiento y la arbitrariedad que sin duda imperarían, si cada servidor pudiera actuar como a bien lo tuviera.

Consideró la falladora que las explicaciones brindadas por la funcionaria, no desvirtuaron que hubiera consignado una falsedad en las resoluciones de desembargo, pues independientemente de la legalidad de aquellos actos, es decir de si desembargó bien o mal, lo relevante para el cargo de falsedad imputado, es que no era cierta la cancelación de las obligaciones.

De ello resulta claro que en las resoluciones de desembargo se consignó una situación contraria a la realidad, porque las acreencias tributarias se encontraban insolutas, descartándose así que fuera fidedigno el argumento que fundamenta cada una de dichas resoluciones, lo que se hace extensivo a los comunicados mediante los cuales se las notició a los bancos, documentos que a todas luces carecen de veracidad.

Cuestión bien diferente es si resultaba o no procedente que la servidora desembargara las cuentas bancarias, sin que mediara causa legal permisiva, con fundamento en su propio criterio, frente a lo cual se anotó que no es asunto que deba entrar a dilucidar la instancia disciplinaria, por tratarse de un aspecto propio del trámite de cobro coactivo, no siendo este el estadio procesal adecuado para efectuar esas disquisiciones, ni para pronunciarse sobre la legalidad del acto.

Ello teniendo en cuenta que el cargo imputado a la disciplinable se circunscribió a la falsedad ideológica en documento público, conducta que se desprende de la contrariedad con la realidad que entraña el contenido de las resoluciones de levantamiento de medida cautelar y los comunicados de desembargo suscritos por la misma, siendo aquel el elemento a estudiar, para la definición de la ocurrencia objetiva de dicho tipo penal.

Es decir, la imputación no se refirió propiamente a incumplimiento de deberes o extralimitación de funciones, aun cuando quizás por guardar estrecha relación, la defensa abordó aspectos relativos al levantamiento de medidas cautelares, por lo que se hacía necesario efectuar el despliegue probatorio y análisis en tal sentido.

Por esa misma razón, la instancia tampoco se detuvo a considerar si fue correcto que la sustanciadora DCS firmara los comunicados de desembargo dirigidos a los bancos, los cuales elaboró manualmente, o si debían ser firmados por el Jefe de la División.

Si bien entre los testigos hubo posiciones divergentes al respecto, en tanto que del PR-CA-0345 - Actividad No. 8, se entiende que por ser manual debía ser firmado por el Jefe, lo cierto es que la definición del tema no se consideró relevante para el estudio que en materia de adecuación típica de la conducta debía adelantarse.

En la decisión se efectuó también el análisis del cargo por concusión, que le fue igualmente imputado a la servidora DCS, derivado de la presunta solicitud de sumas de dinero que le habría efectuado a los representantes legales de dos empresas contribuyentes, a cambio de efectuar el desembargo de las cuentas bancarias.

Al respecto, luego de minucioso estudio de la prueba testimonial, aunada a prueba documental, consistente en capturas de pantalla de conversación sostenida por mensajería instantánea entre la funcionaria y una de las afectadas, se llegó a la convicción de que aquella efectivamente le efectuó solicitudes dinerarias a dos personas, quienes señalaron haber accedido a sus pretensiones, cancelando el monto que la misma les solicitó para colaborarles con el desembargo de las cuentas bancarias.

A la óptica de la instancia, no se configuró en modo alguno la duda razonable que la defensa pretendía derivar de las contradicciones en algunos testimonios, pues de su análisis individual, realmente no surge una incertidumbre significativa, ni mucho menos de su valoración en conjunto con las restantes pruebas testimoniales y documentales, pues por el contrario se consideró que aquellas reafirman los dichos de los testigos.

Habiéndose efectuado en sede de tipicidad la acreditación de los hechos, a través del análisis en conjunto de todos los medios probatorios, en virtud de los cuales se demostraron más allá de toda duda las conductas de falsedad ideológica en documento público y de concusión, aunado a la estructuración de los restantes presupuestos que configuran la responsabilidad disciplinaria, es decir ilicitud sustancial y culpabilidad, se declaró responsable a la servidora Deysi Cortes Santacoloma, y le fue impuesta sanción de destitución e inhabilidad general para ejercer funciones públicas por el término de veinte años, en atención a que incurrió en las faltas en varias oportunidades.

Versión Libre

La servidora DCS manifestó en síntesis, que es profesional en Economía, con Especialización en Finanzas y más de 20 años de experiencia en el sector público, los últimos catorce vinculada a la DIAN -Seccional Cali.

En relación con los contribuyentes a quienes desembargó las cuentas bancarias, manifestó en síntesis que todos le manifestaron la difícil situación económica y la imposibilidad de cancelar, por encontrarse afectados con los embargos, lo que la motivó a establecer con ellos acuerdos de pago verbales, en virtud de los cuales les levantó la medida cautelar de una sola cuenta bancaria, con el fin de que pudieran generar los recursos necesarios para su subsistencia y para pagar las obligaciones tributarias, pero advirtiéndoles que si no cumplían los volvería a embargar.

Explicó que ninguno de ellos tenía la forma de acceder a una facilidad de pago formal, toda vez que implicaba la cancelación del 30% de la deuda, como cuota inicial, y constituir una garantía, por lo cual decidió realizar los acuerdos en forma verbal, ya que lo importante no era quebrar empresas, sino propender por el recaudo, además apenas se estaba iniciando la etapa persuasiva y como sustanciadora tenía facultades para decidir con autonomía en los expedientes a su cargo.

Indicó que uno solo de los casos fue diferente, dado que al advertir una inconsistencia en la obligación, cuya corrección resultaba dispendiosa, en tanto debía efectuar liquidación manual y solicitar al área de recaudo el cambio de recibos de pago, de una obligación a otra, trámite que podría demorarse cerca de dos meses, decidió desembargarle al contribuyente una sola cuenta bancaria, para evitarle más perjuicios y permitir que siguiera generando impuestos, mientras que se corregía la falencia, pero le aclaró que si cuando se subsanaran los errores quedaban deudas, tendría que embargarlo nuevamente.

Explicó que todos los desembargos los elaboró de manera manual, porque por políticas de cero papel, el sistema se encontraba parametrizado para emitir una sola resolución de desembargo masivo por todas las entidades, por lo cual no permitía el desembargo de una sola cuenta bancaria, cuando el contribuyente tenía varias cuentas embargadas.

Aludió a que por dicha razón y las limitaciones del sistema SIPAC, no era inusual la generación de actos administrativos manuales. Señaló que el Jefe de División en su testimonio, admitió que existen muchos oficios que se elaboran en forma manual, diferentes a los de expedientes no migrados al aplicativo SIPAC.

Expresó que la comunicación con los contribuyentes siempre ha sido por correo electrónico, llamadas telefónicas y WhatsApp, con el ánimo de informarles sobre los procesos, ya que es obligatorio, y así se estipula en la certificación penal, que se llame al contribuyente antes de la denuncia.

Descargos.

El defensor de confianza de la investigada argumentó, en síntesis, que el proceso se encuentra sustentado en los dichos de tres testigos, con los cuales no se puede incriminar a la servidora DCS, porque no establecen en forma indiscutible que les hubiera exigido dinero para

desembargarles las cuentas, y no hay soporte que respalde sus manifestaciones, las que además carecen de fundamentos circunstanciales.

Resaltó inconsistencias en los testimonios de una de las contribuyentes y de su esposo, pues mientras que aquella señaló que el dinero usado para cancelarle a la servidora fue uno que tenían destinado al pago del arriendo de un local, y que fue retirado de una cuenta bancaria, su cónyuge sostuvo que esa plata la pidió prestada.

Aunque dicha señora refirió haber sido acosada por la funcionaria, mediante llamadas telefónicas, para que le cancelara una parte de la suma de dinero, en la sabana de llamadas no se refleja ninguna comunicación entre ellas.

Señaló que ninguno de los tres presuntos afectados pusieron la situación en conocimiento de las autoridades, lo que afecta su credibilidad.

Consideró que frente a las contradicciones en los testimonios se configura una duda razonable, que debe absolverse a favor de la investigada. Anotó que su presunción de inocencia no ha sido desvirtuada.

Citó la sentencia C-244 de 1996, de la Corte Constitucional, alusiva al in dubio pro disciplinado, al in dubio pro reo y a que la carga probatoria en los procesos disciplinarios recae en la administración, quien debe reunir todas las pruebas que demuestren la responsabilidad del servidor.

Aludió a lo dicho en testimonio por el Jefe de la División de Cobranzas, sobre la autonomía de los funcionarios y la delegación de firmas, conforme a lo cual la servidora no necesitaba del visto bueno del superior para expedir los actos que se le reprochan, e igualmente tenía competencia para firmar los comunicados de desembargo.

Sostuvo que las actuaciones realizadas por su prohijsada se ajustan a los procedimientos y que no quebrantó ningún deber funcional, por el contrario, para la elaboración de las resoluciones de desembargo y los oficios, le solicitó a la Secretaría los respectivos consecutivos. Deprecó la absolución de los cargos imputados.

Solicitó la práctica de pruebas documentales y testimoniales, la mayoría de las cuales fueron decretadas, providencia frente a la cual no se interpuso recurso.

Ampliación de Versión Libre

Expresó en síntesis, que no recibió inducción cuando en el año 2017 entró al Grupo de Persuasiva, porque asumieron que al venir de coactiva sabía todo, entonces tan solo un funcionario le explicó. Casi no les daban capacitaciones.

Efectuó una recapitulación de lo ocurrido con cada uno de los seis contribuyentes, a los cuales les generó desembargo de cuentas bancarias, narrativa que recoge lo que ya había manifestado en la versión libre que rindió inicialmente.

Justificó su actuación en que el objetivo era recaudar, no ahogar a los contribuyentes, además, había que garantizarles el mínimo vital; sin embargo, les advirtió que pese al acuerdo de pago, no se interrumpirían los procesos. Incluso a algunos los volvió a embargar posteriormente, porque no cumplieron el acuerdo verbal.

Manifestó que no vio problema en obrar así, porque tenía todas las facultades y la prescripción de las obligaciones estaba muy lejana. Añadió que el acuerdo verbal tiene tanta validez como el escrito.

Indicó que los contribuyentes sufren mucho, porque al no tener garantía, quién les va a prestar un bien para que la DIAN lo embargue, entonces lo que procuraba era que pudieran pagar, pues se trataba de cuantías pequeñas. Había que darles la oportunidad y garantizarles el mínimo vital.

También consideró que era importante no saturar a coactiva, más de lo que estaba; además había presión para lograr las metas, por lo cual pensó que las podía cumplir en esa forma, sin perjudicar al Estado.

Al ser de profesión economista, vio la posibilidad de recaudar esa cartera, y en efecto los contribuyentes cancelaron.

En torno a los comunicados de desembargo que elaboró en forma manual, manifestó que nunca le dijeron que no podía firmarlos, y entendía que era autónoma.

Hizo alusión a las falencias que presentaba el SIPAC, por lo que algunos actos tocaba hacerlos manuales. Además indicó que dicho sistema no tenía muchas opciones para motivar los actos, entonces se tomaba la más parecida.

Indicó que para elaborar actos manuales usaban una plantilla, que se pasaban de un compañero a otro, y nadie se ponía a mirar si había que cambiarla, debido a que la resolución de desembargo no iba al banco, en tanto allá lo que les sirve es el comunicado, por eso la resolución no la recibían.

Explicó que a ella el formato para la resolución de desembargo, le llegó " *como por correo de brujas* ", y solo le cambiaba el nombre, el banco y la dirección.

Reiteró que su actuar se fundamentó en la delegación de funciones, conforme a la cual no necesitaba permiso de nadie para expedir actos manuales.

Alegatos de Conclusión

El defensor de confianza de la disciplinable recapituló todos los argumentos expuestos en descargos.

Insistió en que los testimonios que se tomaron como prueba de la concusión presentan contradicciones, por ende lejos de constituirse en revelaciones incriminatorias, denotan la existencia de una duda razonable, lo que conlleva a la aplicación del indubio pro disciplinado.

En relación con la conducta de falsedad, solicitó tener en cuenta lo dicho por el Jefe de la División en su testimonio, en cuanto a que los funcionarios tienen delegación de firmas, son autónomos y no necesitan visto bueno del superior para expedir los actos.

Anotó que para los desembargos y comunicados manuales, la servidora cumplió a cabalidad los protocolos de asignación de consecutivos, además no se inventó ninguna resolución, ya que cada acto que expidió fue para un proceso que tenía asignado, con el único propósito de lograr recaudar los impuestos en forma persuasiva, lo que no reviste ninguna anomalía, y los actos se encuentran revestidos de legalidad.

Para la elaboración de los desembargos, empleó las plantillas para resoluciones manuales que todos usaban y compartían, mismas que le fueron suministradas en la inducción, sin que jamás hubiera alguna observación al respecto por parte de sus jefes inmediatos.

De los testimonios rendidos por algunos sustanciadores, resaltó que no era obligatorio levantar acta cuando se efectuaba un acuerdo de pago con el contribuyente, porque podía hacerse en forma verbal, caso en el cual era posible levantar el embargo de una cuenta, para facilitarles el pago, sin que se requiriera autorización de los jefes, acto que debía elaborarse en forma manual, porque como el SIPAC efectuaba el desembargo de todas las cuentas, solo se elaboraban desembargos por el sistema cuando eran por cancelación total de la obligación.

Dichos funcionarios explicaron claramente cómo se desarrollaba el proceso de cobro, resultando coincidente con la forma en que actuó la señora DCS, aunque al Jefe de División le haya parecido que no era lo correcto.

Según eso tendrían que llamar a disciplinario a todos los funcionarios de persuasiva y coactiva, siendo que la culpa es de sus jefes inmediatos, porque se nota que hay una línea rota en la cadena de socialización de los procedimientos, donde parece que a los superiores solo les interesa recaudar y mostrar resultados, pero sin capacitar a los subalternos, ni verificar si recibieron correctamente la inducción, o las orientaciones para el cumplimiento de sus funciones.



Adujo que las actuaciones de la servidora DCS se ajustaron al proceder legal y funcional que le fue explicado por otro compañero al momento de llegar al Grupo de Persuasiva, ya que en esa forma se trasmitían los procedimientos.

Manifestó que no existe ninguna prueba que permita establecer con certeza que la servidora actuara de mala fe, o con intención de causar daño a la administración o a los contribuyentes, por ende no ha quebrantado ningún deber funcional, ni abusado del cargo, por lo que solicitó se disponga su absolución.

En torno a los elementos estructurantes de la responsabilidad disciplinaria, en el fallo se argumentó en síntesis como se indica a continuación:

ADECUACIÓN TÍPICA

Se puntualizó que a partir del 29 de marzo del año 2022 entró en vigencia la Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario, normativa que en su artículo 65 recogió la falta disciplinaria gravísima del numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, aplicable para la época de los hechos.

Como quiera que dicha norma se trata de un tipo en blanco, cuyo complemento se encuentra en el Código Penal Colombiano- Ley 599 de 2000, se indicó la necesidad de realizar un ejercicio de adecuación típica penal, con el objeto que, por remisión, la infracción corresponda a un tipo disciplinario.

En relación con la conducta de falsedad ideológica en documento público, se anotó que su tipicidad, conforme a la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, está constituida por tres elementos: **i)** un sujeto activo calificado, en tanto debe ser un servidor público, **ii)** que en ejercicio de sus funciones elabore o suscriba un documento público con potencialidad probatoria, **iii)** en el que se calla total o parcialmente la verdad, o la distorsiona, tergiversa o altera.

Se precisaron los conceptos de documento y documento público, conforme al artículo 294 del Código Penal y 243 del Código General del Proceso, respectivamente, y a continuación se efectuó el análisis sobre la concurrencia de los presupuestos requeridos para la realización objetiva de dicho tipo penal.

Se encontró acreditada la calidad de servidora pública de la implicada, y que tenía entre sus funciones gestionar acciones de cobro persuasivo, adelantar diligencias de levantamiento de medidas cautelares, cuando existieran embargos y proyectar actos administrativos del proceso de Administración de Cartera.

Se verificó el carácter de documento público de las resoluciones de desembargo que expidió la servidora DCS y de los comunicados dirigidos a los bancos, los que revistieron capacidad probatoria, en tanto daban fe del levantamiento de unas medidas cautelares; documentos en

los cuales se faltó a la verdad, al consignar situaciones contrarias a lo que realmente aconteció, ya que se demostró que en ninguno de los expedientes de cobro de dichos contribuyentes se había efectuado para esa época la cancelación de las obligaciones.

A dicha conclusión se arribó luego de analizar diversas probanzas, como la copia de los expedientes de cobro y la información suministrada por la División de Gestión de Recaudo y Cobranzas, que daba cuenta de la existencia de saldos insolutos en todas las acreencias tributarias objeto de cobro, lo que deviene en que el contenido de las resoluciones no es veraz, situación que se hace extensiva a los comunicados mediante los cuales se notició a los bancos el levantamiento de las medidas.

De otro lado, se resaltó que los documentos suscritos por la servidora son genuinos, habida cuenta que reconoció haberlos firmado, y así lo corroboró la prueba pericial grafológica efectuada a cinco de los comunicados de desembargo, de lo cual se desprende que la rúbrica impuesta en los mismos no es falsificada, es auténtica, sin embargo, son mendaces los contenidos.

Por todo lo anterior se encontró ajustada la adecuación de la conducta de la servidora DCS a la falta disciplinaria prevista en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2.002, con remisión al artículo 286 del Código Penal.

En relación con la conducta de concusión, se indicó que jurisprudencialmente se ha decantado su tipicidad objetiva con base en tres elementos: i) la calidad de servidor público del sujeto activo, ii) el abuso del cargo o de las funciones, iii) la entrega o promesa indebida de dinero o de otra utilidad hecha al funcionario o a un tercero y iv) la relación de causalidad entre el acto del funcionario y la promesa de dar o la entrega del dinero o utilidad indebidos.

Se puntualizó que la misma tiene un verbo rector de naturaleza compuesta alternativa, lo que significa que contempla varias conductas: constreñir, inducir a dar, inducir a prometer, o solicitar dinero o cualquier otra utilidad indebidos a un tercero; y que con la concurrencia de una sola se configura el tipo, es decir, no es necesario que militen varias, ni todas. En el presente caso, el verbo rector que en el auto de cargos se entendió configurado fue el de solicitar.

Se efectuó la verificación de los requisitos del tipo, encontrándose acreditada la presencia del primero, por cuanto la señora DCS para la fecha de los hechos era servidora público en la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, ubicada en la División de Gestión de Cobranzas, Grupo Persuasiva I, donde tenía funciones de cobro de cartera y gestión de medidas cautelares, conforme a las cuales tenía contacto directo con los contribuyentes, para gestionar el recaudo de obligaciones tributarias en mora, según se desprende de los testimonios de los sustanciadores y del Jefe de la División de Cobranzas, situación de la cual se prevaleció, porque abusando de las mismas, desplegó contra tres ciudadanos conductas contrarias a derecho.

Lo anterior por cuanto luego de analizar el extenso material probatorio, se encontró exactitud y coherencia entre lo que narraron ante esta instancia disciplinaria, testigos afectados con irregulares solicitudes de dinero, y lo que tiempo atrás aquellos le habían manifestado, en el mismo sentido, a una funcionaria de la DIAN que descubrió algunos de los desembargos irregulares, cuando tomó a su cargo los expedientes de cobro que venían siendo manejados por la servidora DCS, versiones que igualmente concuerdan con lo que en su momento le refirieron al Jefe de la División de Cobranzas, cuando los indagó al respecto, situación que refuerza sus dichos.

Se tuvo en cuenta que las solicitudes de dinero a dichas personas, se ubicaron dentro de un contexto de falsedad documental que resultó acreditado.

Además, se verificaron capturas de pantalla de cruces de chats entre la servidora DCS y una de las afectadas, que fueron valoradas como prueba documental, mensajes que dan cuenta de que efectivamente aquella le entregó dinero a la funcionaria, para que le levantara el embargo, y guardan también relación con lo que testificaron dicha señora y su esposo, en cuanto a que luego del pago de la suma de \$1.000.000, la servidora se contactó para exigirles el resto de la suma acordada, que era otro millón, so pena de embargar nuevamente la cuenta bancaria, amenaza que cumplió, según se advierte de la revisión del expediente de cobro.

Por todo lo anterior, la instancia consideró que carecía de soporte el planteamiento de la defensa, en cuanto a que los hechos relativos a la concusión se dieron por probados únicamente sobre la base de los testimonios de los presuntos afectados, pues claramente hubo concurrencia de diversos medios probatorios y valoración en conjunto.

Como elemento relevante, se anotó que conforme lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, el tipo de concusión es de mera conducta o de peligro, y no de resultado, por lo que basta con que se realice la exigencia, sin que sea necesario que se entregue el objeto o la dádiva.

También que dicha Corporación ha decantado que para la configuración de la conducta de concusión, debe estar presente un elemento subjetivo predicable de la víctima, al cual denomina "metus publica potestatis", que significa temor o miedo generado por quien abusa del poder público, el cual la conduce al sometimiento a las pretensiones del agente corrupto del Estado.

Se aludió a que la jurisprudencia especializada en varias ocasiones ha resaltado la sutileza que suele emplearse en este tipo de conductas, por lo cual el "metus publica potestatis" no puede ser entendido únicamente desde la óptica del miedo extremo generado por quien abusa del poder, pues ello equivaldría a desconocer formas de actuar en que sin necesidad de producir un sentimiento a tal punto, logran ser idóneas para minar la voluntad de la víctima.

En otras palabras, no necesariamente el funcionario corrupto recurre a maneras evidentes o groseras, las que incluso son de las más raramente empleadas, pues con frecuencia se utilizan

medios que aparentemente no envuelven presión, ni temor, pero empleados en tal forma que el sujeto se siente intimidado.

Del análisis de la prueba testimonial en conjunto, se concluyó que dicho elemento subjetivo se encontraba subyacente en los dos personas a quienes la servidora solicitó dinero, dada la forma en que aquella manejó la situación, sin presiones manifiestas, pero llevándolos sutilmente a creer que no tenían alternativa diferente que efectuar lo que les pedía y aceptar sus condiciones, al punto que literalmente corrieron a pagar, si bien los mismos en sus declaraciones no dieron cuenta en forma expresa de su entendible temor.

ILICITUD SUSTANCIAL

Se precisó que la ilicitud sustancial disciplinaria debe ser entendida como la afectación sustancial de los deberes funcionales, siempre que ello implique el desconocimiento de los principios que rigen la función pública, es decir, que el comportamiento, más allá de desconocer formalmente la norma jurídica que lo prohíbe, resulte opuesto o extraño a los referidos principios, de lo cual se desprende que si la conducta encuadra en un tipo disciplinario, pero para nada incide en la garantía de la función pública y los principios que la gobiernan, estaría desprovista de ilicitud sustancial.

Por ende, no cualquier conducta puede imputarse como falta disciplinaria, puesto que es necesario que con la misma se haya afectado sustancialmente el deber funcional a cargo del disciplinable.

En cuanto a la incursión desde el punto de vista objetivo en la conducta de falsedad ideológica en documento público, se indicó que su tipificación refleja el interés que le asiste al Estado, en que se tenga confianza en los documentos dentro del tráfico jurídico, en oposición a la falta de credibilidad que podría derivarse de su falseamiento, porque ello implicaría el derrumbe del principio de confianza, y las expectativas de la sociedad tendrían que afianzarse sobre supuestos contra fácticos, como la mala fe y la inseguridad jurídica.

En virtud de ello, cuando un servidor público suscribe documentos con fuerza probatoria, resulta imperativo que actúe con transparencia, honrando la información que consigna en los mismos, por lo que se consideró abiertamente contrario al deber funcional, que un trabajador estatal, cobijado en su función, signara documentos contentivos de falsedades, como ocurrió en el caso bajo estudio.

Como quiera que una de las tareas misionales de la DIAN es propender por la seguridad fiscal del Estado, para garantizar el desarrollo de los fines previstos en la Constitución Política, el haber suscrito documentos en tales condiciones, posibilitando así el retiro de dineros aprehendidos con fines de tributación, fue sustancialmente contrario al deber funcional, al igual que haber solicitado una contraprestación monetaria por ello, buscando enriquecerse ilícitamente a costa de los contribuyentes, con todo lo cual no solo sometió a grave desdoro la



FICHA TÉCNICA RELATORIA-SDL

**Sistema Integrado
de Gestión - SIG**

imagen de su entidad, sino que menoscabó las expectativas que la misma y la sociedad habían depositado en ella, cuando se la nombró para ejercer el cargo.

Se anotó que bajo la clara perspectiva de que todo servidor público es un instrumento a través del cual el Estado se manifiesta frente a sus administrados, resulta irrefutable que una conducta tan impresentable como la desplegada por la señora Cortes Santacoloma, mancilló de manera severa y trascendente la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones.

De otro lado, la conducta fue injustificada, al no haberse alegado, ni mucho menos demostrado, que la servidora actuara bajo alguna circunstancia permisiva para excluirla de responsabilidad, conforme al artículo 31 del Código General Disciplinario.

Al ser aquella cuestionada sobre los motivos para expedir las resoluciones de desembargo con información que no concordaba con la realidad, le achacó la culpa al formato con el cual se efectuaban, puesto que así estaba el que le fue facilitado por algún compañero, y allá nadie se ponía a mirar si había que efectuarle modificaciones, por lo que solo procedió a cambiarle el nombre de los contribuyentes.

Indicó que además, esas resoluciones no se enviaban a los bancos, porque solo se les comunicaba la decisión mediante oficio, argumentos que la juzgadora consideró que no justificaban en modo alguno, ni mucho menos desdibujaban la conducta.

Se expresó que aunque las resoluciones no tuvieran como destino los bancos, estaban llamadas a formar parte de expedientes de cobro, y la falsedad consignada en las mismas se haría extensiva a los comunicados mediante los cuales se informó a las entidades bancarias.

Por cuanto en relación con las faltas atinentes a falsedad ideológica en documento público y concusión, se acreditó la concurrencia de la totalidad de los presupuestos que estructuran la ilicitud sustancial, conforme al artículo 9º del Código General Disciplinario, se tuvo por configurada.

CULPABILIDAD

Analizada en detalle la conducta de la servidora DCS, se consideró que conocía los deberes y prohibiciones generales que como funcionaria pública le incumbían, como quiera que para la época de los hechos contaba con once años de experiencia en la DIAN, donde ingresó en julio de 2007, y se trata de una profesional en Economía, con Especialización, todo lo cual sin duda le permitía conocer que como servidora pública tenía el deber de constatar la veracidad en los documentos que expediera, por tanto tenía plena capacidad para tener presente que no podía suscribir documentos de contenido falaz, por las implicaciones que conllevaría actuar en tal forma.

Por ello, aunque era consciente de la ilegalidad de su actuar, se determinó a suscribir actos que contenían información contraria a la verdad, con los cuales favoreció a varios

contribuyentes, en contra de los intereses que debía proteger como servidora de la DIAN, pues se esperaba que actuara con rectitud y probidad, lo que estaba en plena capacidad de hacer, según toda evidencia.

No se advirtió militancia de ningún elemento de juicio indicativo de que adoleciera del debido conocimiento o comprensión, ni de que tuviera dificultades para razonar en cuanto a la ilegalidad del comportamiento. Por el contrario, todo apunta a que obró a sabiendas.

Adicionalmente, se apreció el despliegue de maniobras para tratar de ocultar que había expedido las resoluciones de desembargo y los oficios dirigidos a los bancos, por cuanto no dejó trazabilidad alguna de dichos actos en el sistema SIPAC, donde se registra la gestión de cobranzas, como tampoco allegó a los expedientes físicos las resoluciones, con lo cual pese a que aquellas actuaciones habían nacido a la vida jurídica, no había ni rastros de ellas en el aplicativo, ni en el plenario, por lo que los contribuyentes figuraba como aún embargados.

Si bien por los testimonios de los sustanciadores y del Jefe de la División de Cobranzas se conoció que efectivamente el sistema SIPAC no permitía generar el desembargo de una sola cuenta bancaria, cuando el contribuyente tenía varias embargadas, así como que la plantilla que arrojaba no daba parámetros muy amplios para fundamentar las resoluciones de desembargo, y que algunas veces el sistema presentaba fallas, no puede perderse de vista que había la forma de solventar todas aquellas situaciones, a las que el Jefe de dicha División se refirió extensamente en la segunda ampliación de testimonio.

De lo que detalló se extrae, que cuando no podían efectuarse por cualquier motivo los actos en el SIPAC, era posible elaborarlos en forma manual, para lo cual primero debían obtener del SIPAC el número y la fecha del acto, y luego trasladar dichos datos al formato manual – en Word, para continuar allí su elaboración, lo que permitía que el sistema quedara alimentado con la trazabilidad de las actuaciones, método que buscaba precaver los riesgos asociados a proferir actos por fuera del sistema.

En caso de falla total del SIPAC, es decir cuando no se podía ingresar para generar el número y la fecha de los actos, debían los sustanciadores reportar la novedad, allegando la respectiva captura de pantalla, donde se evidenciara la imposibilidad de acceso, y ello agregarlo al expediente, porque era obligatorio antes de efectuar manualmente la resolución, dejar la trazabilidad, situación que revisaban los entes de control.

El Jefe de la División de Cobranzas fue enfático al precisar, que todo acto elaborado en forma manual siempre debía estar soportado con la razón por la cual no fue hecho por el SIPAC, testimonio al cual la instancia le otorgó credibilidad, no solo por su coherencia y rotundidad frente al tema, sino por la lógica que emana de sus explicaciones, además no resultaba insular, como quiera que algunos sustanciadores, al referirse a las limitaciones y fallas del sistema SIPAC, informaron diversas acciones que tomaban en tales casos.

Resultó claro para la instancia, que aunque la servidora DCS no pudiera generar por el SIPAC las resoluciones de desembargo y los comunicados, por tratarse en cada caso de una sola cuenta a liberar, ello no era motivo para no haber dejado la debida trazabilidad en el sistema, pues no solo podía, sino que debía efectuarlo. Tampoco la dejó en el expediente físico, lo que para la falladora corrobora la intención de ocultar la existencia de los actos reprochados.

Se resaltó como llamativo, que aunque las resoluciones de desembargo expedidas por dicha servidora no contaban con trazabilidad en SIPAC, ni obraban en el Expediente Físico, los comunicados sí se encontraron en el archivo de la Secretaría de la División, lo que aquella esgrimió como prueba de que nunca trató de ocultar la situación.

Sin embargo, al hilvanar lo dicho por los testigos, se advirtió que los bancos aleatoriamente efectuaban llamadas, para verificar la autenticidad de los comunicados de desembargo antes de acatarlos, y que estaba a cargo de la Secretaría dar fe de su expedición. Se desprende entonces que para lograr el efectivo desembargo de las cuentas bancarias, debía obrar el comunicado en el archivo de la mencionada Secretaría, para el caso que llamaran de los bancos a confirmarlos.

Todo ello da cuenta de que la ejecución fue bien pensada, en aras de garantizar el éxito, como efectivamente se logró, puesto que varios bancos le dieron trámite y cumplimiento a las órdenes de desembargo, y la situación no hubiera sido descubierta, de no ser por las revisiones que se adelantaron muy posteriormente por la División de Gestión de Cobranzas.

Se advirtió entonces la concurrencia de indicios de aptitud, de actitud y de comprensión valorativa.

Claramente la servidora favoreció a los contribuyentes, en contra de los intereses que debía proteger como funcionaria de la DIAN, cuando se esperaba de ella que actuara con rectitud y probidad, lo que por supuesto se consideró que estaba en plena capacidad de hacer, según toda evidencia, por lo que la instancia avaló

la imputación a título doloso efectuada en el auto de cargos en relación con las conductas de falsedad ideológica en documento público y concusión.

CALIFICACIÓN DE LA FALTA

Teniendo en cuenta que la falta disciplinaria en la que incurrió la servidora DCS corresponde a la descripción típica consagrada en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, subrogada por el artículo 65 de la Ley 1952 de 2019, la cual es de naturaleza gravísima, por mandato expreso de dicha norma, no resultaba procedente efectuar graduación.

CRITERIOS DE LA SANCIÓN A IMPONER



FICHA TÉCNICA RELATORIA-SDL

**Sistema Integrado
de Gestión - SIG**

Por corresponder la conducta de la servidora a falta gravísima dolosa, con remisión a una conducta tipificada ante la ley penal como delito, conforme al cargo endilgado, se consideró imponer como sanción la de Destitución e Inhabilidad general, conforme a lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 48 del Código General Disciplinario.

En cuanto a la destitución, no había lugar a graduación, teniendo en cuenta el tipo de sanción.

Para la determinación del quantum de la inhabilidad general, se acudió a un juicio de proporcionalidad, en el que se aplicaron los parámetros taxativamente establecidos en el artículo 50 ibidem, conforme al cual se evaluó como atenuante a favor de la servidora, que no presenta antecedentes disciplinarios ni fiscales, que al momento de la comisión de la falta no pertenecía al nivel directivo o ejecutivo de la entidad y que no se evidenció la afectación de derechos fundamentales.

En cuanto a su desempeño funcional en el cargo, se descartó tener como atenuante la diligencia y eficiencia, porque se le acreditó la expedición de documentos espurios y el despliegue de conductas concusionarias. También se descartó la aceptación de responsabilidad.

Como circunstancias de agravación, se tuvieron el conocimiento de la ilicitud de la falta cometida, la generación de un grave daño social con su conducta y los perjuicios causados.

Dada la concurrencia de tres circunstancias de atenuación y tres de agravación, la sanción a imponer sería en principio la mínima, que es de diez años.

No obstante, teniendo en cuenta que la servidora DCS incurrió en las dos faltas imputadas en varias oportunidades - seis falsedades ideológicas en documento público, y dos conductas de concusión-, conforme al artículo 51 de la Ley 1952 de 2019, se consideró que el término de diez años se debía incrementar hasta el doble, dejando como quantum definitivo de la sanción de inhabilidad general el término de veinte años.

Agotado con suficiencia el estudio del material probatorio allegado tanto en etapa de instrucción como de juzgamiento, bajo los presupuestos de la sana crítica y en contrastación con las manifestaciones de la defensa, en virtud de todo lo cual se demostraron más allá de toda duda las conductas de falsedad ideológica en documento público y concusión, y aunado al abordaje de los elementos estructurantes de la responsabilidad disciplinaria, la instancia encontró mérito para declararla.

En consecuencia mediante Resolución No. 17317-00005 de fecha 29 de noviembre de 2023 se profirió fallo de primera instancia en el cual:

RESUELVE – DE PRIMERA INSTANCIA



PRIMERO: DECLARAR LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA de la señora DCS, identificada con la cédula de ciudadanía No. XXXXXX, quien para la época de los hechos desempeñaba el cargo de Gestor I, Código 301, Grado 01, ubicado en la División de Gestión de Cobranzas de la Dirección Seccional de Impuestos de Cali, por las conductas consignadas como cargos en el Auto No. 1740600013 de fecha 4 de septiembre de 2023, constitutivas de falta disciplinaria, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con los artículos 286 y 404 del Código Penal, relativos a Falsedad Ideológica en Documento Público, respectivamente.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, **IMPONER** a la señora DCS, identificada con la cédula de ciudadanía No. XXXXXX, sanción disciplinaria consistente en **DESTITUCIÓN E INHABILIDAD GENERAL PARA EJERCER FUNCIONES PÚBLICAS POR EL TÉRMINO DE VEINTE AÑOS**, de conformidad con lo señalado en la parte motiva precedente. (...). "