



ITRC

Agencia del Inspector General de Tributos,
Rentas y Contribuciones Parafiscales

Modelo de Investigación Disciplinaria

Desde una perspectiva correctiva y preventiva

En la lucha contra el fraude y la corrupción, bajo los principios de la función pública y debido proceso

ÍNDICE

- 1.** ¿En qué consiste el Modelo de Investigación Disciplinaria?
- 2.** Elementos estructurales del Modelo de Investigación Disciplinaria
- 3.** Flujograma del procedimiento de gestión disciplinaria

1. ¿EN QUÉ CONSISTE EL MODELO DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA?

La *Subdirección de Investigaciones Disciplinarias*, de conformidad con el Decreto 4173 de 2011, modificado por el Decreto 985 de 2012, tiene la misión de *investigar y sancionar disciplinariamente* a los servidores públicos encargados de la administración de tributos, aduanas, control del régimen cambiario de importaciones y exportaciones a cargo de la DIAN, contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP y rentas de la Nación a cargo de Coljuegos, por conductas relacionadas con las faltas disciplinarias gravísimas establecidas en los numerales 1, 3, 17, 20, 30, 35, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 56, 58 y 60 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, para garantizar el adecuado funcionamiento de estas entidades foco, en protección del patrimonio público.

En 2019, la Subdirección se abrió paso a la construcción de un *nuevo modelo de investigación* que respondiera a las necesidades que demanda el proceso disciplinario, así como a los retos impuestos por la Dirección General de la Agencia ITRC en el Plan Estratégico Institucional 2019-2022, en articulación con el objetivo del Gobierno Nacional de “Pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia”, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Pacto por Colombia, Pacto por la equidad).

Lo anterior dio como resultado un modelo especializado e innovador de investigación, con una perspectiva correctiva y preventiva, que integra conocimientos jurídicos y técnicos, las buenas prácticas de investigación criminal, la experticia en policía judicial, especialización investigativa en aspectos contables y financieros, así como en casos de alto impacto, a través de la conformación de grupos de trabajo interno (permanentes y transitorios), identificación de estructuras criminales, georreferenciación estadística, actualización de los procedimientos, la consolidación de las tecnologías y las comunicaciones en la instrucción de los procesos, cooperación con entidades a nivel nacional e internacional, y el fortalecimiento de la función preventiva a través de charlas pedagógicas a los servidores de las entidades foco, bajo la premisa de “prevenir antes que sancionar”.

Con todo, la entidad busca alcanzar la efectividad en las investigaciones, así como fortalecer la transparencia en las entidades foco, aportar en la lucha contra el fraude y corrupción y servir de herramienta ejemplarizante en la gestión de la administración pública nacional e internacional.



2. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL MODELO DE INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA

El nuevo modelo de investigación se estructura bajo la articulación diferentes aspectos, necesarios para el éxito de la acción disciplinaria en la lucha contra el fraude y la corrupción, a fin de estar a la vanguardia en el desarrollo de la acción disciplinaria, y enfrentar los retos que propone la actualidad nacional.

Se trata de diferentes acciones en las cuales se han establecido objetivos para el avance de la labor misional de la Agencia ITRC en el impulso de los procesos disciplinarios.

Dichos aspectos, que se explicarán a continuación, son:

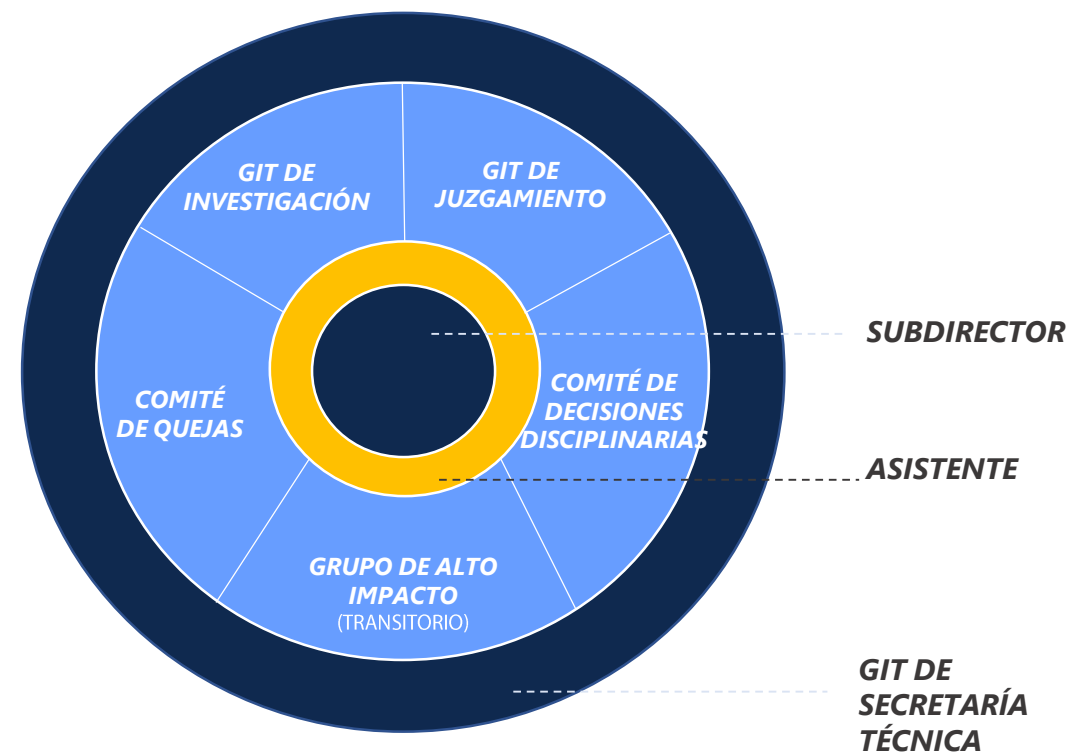


Optimización del Talento Humano

Con el objetivo de consolidar un proceso disciplinario integral y efectivo en la lucha contra el fraude y la corrupción en las entidades foco, bajo los principios de la función pública y el debido proceso, la Agencia mediante la Resolución 304 de 2019, optimizó el talento humano de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias mediante la conformación de grupos internos de trabajo, algunos de carácter permanente y otros transitorios, liderados por un Coordinador y bajo la dirección del Subdirector.

Con esta reestructuración, la Subdirección de Investigaciones disciplinarias renueva el modelo de trabajo, al tiempo que se abre paso a los nuevos retos que demanda la Ley 1952 de 2019 y a la modernización del derecho disciplinario al desconcentrar las etapas de investigación y juzgamiento, para que el análisis de los hechos y la determinación de conductas no dependa de un solo instructor, salvaguardando las garantías de los sujetos procesales.

En tal sentido, la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias desarrolla su gestión misional bajo la siguiente organización:



A continuación, se explica cómo está integrado cada uno de estos grupos y sus funciones:

Grupo Interno de Trabajo de Investigación (carácter permanente)

Conformado por gestores de investigación disciplinaria, gestores de policía judicial y gestores agentes de investigación contable, bajo la dirección de un Coordinador, quienes principalmente tienen a su cargo la responsabilidad de adelantar la sustanciación de la indagación preliminar e investigación disciplinaria, la práctica de pruebas e identificación de estructuras criminales o modus operandi complejos, y rendir informes patrimoniales, contables y financieros.

Para esos efectos, una vez asignada la noticia disciplinaria, deben elaborar el programa metodológico disciplinario en el que se realiza la identificación de los hechos, se planifican las actividades a realizar, y se establece la teoría del caso.

Así, el equipo tiene la invaluable misión de analizar los hechos descritos en la noticia disciplinaria, decretar y practicar las pruebas que consideren pertinentes, conducentes y necesarias para el esclarecimiento de los hechos, y determinar la existencia de una presunta falta disciplinaria.



Grupo Interno de Trabajo de Juzgamiento (carácter permanente)

Conformado por gestores de investigación disciplinaria bajo la dirección de un Coordinador, quienes dentro de sus funciones principales tienen la sustanciación del proceso disciplinario a partir de la decisión de citación a audiencia o formulación de cargos y las actuaciones que se deriven de ella, así como proyectar la respuesta a las peticiones y brindar apoyo jurídico en la contestación de las acciones de tutela.

Al igual que el grupo interno de trabajo de investigación, una vez asignado el expediente, deben elaborar el programa metodológico disciplinario.

Así, corresponde a este equipo analizar y valorar las pruebas recaudadas para determinar si se configuran los elementos estructurales de la falta disciplinaria e instruir el proceso hasta la decisión de fondo.



Grupo Interno de Trabajo de Secretaría Técnica (carácter permanente)

Conformado por el gestor de secretaría técnica y técnicos asistenciales de secretaría técnica con diferentes grados, y liderado por el Coordinador, cuyas actividades principales son las de adelantar las acciones pertinentes para garantizar el principio de publicidad de las decisiones (notificaciones y comunicaciones) y el trámite de solicitud de copias, así como el control del archivo de gestión.

Adicionalmente, tienen a su cargo la atención a los sujetos procesales, la atención al ciudadano a través del correo electrónico **contactenos@itrc.gov.co**, de la línea anticorrupción (para formular noticia disciplinaria por vía telefónica) y el chat de la agencia.



Grupo de Alto Impacto (carácter transitorio)

Dentro de la reestructuración de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias se da la posibilidad de conformar, con carácter transitorio, un Grupo de Alto Impacto cuando en razón a la connotación y trascendencia de la noticia disciplinaria en relación con la misión institucional de la entidad, se requiera la intervención y sinergia de distintos perfiles profesionales, a fin de articular y enriquecer las técnicas de investigación, unificar criterios para el direccionamiento del proceso, facilitar la práctica de las pruebas para el esclarecimiento de los hechos y lograr resultados positivos.

Se crea un Grupo de Alto Impacto por tema u objeto de investigación. Cada uno de esos grupos está a cargo del coordinador del GIT de Juzgamiento, y aportará en el fortalecimiento de la labor investigativa y sancionatoria de la entidad de la forma más eficaz y eficiente posible, para lograr resultados positivos, y así replicar y multiplicar esas experiencias de éxito en la lucha contra el fraude y la corrupción.



Comité de Decisiones Disciplinarias De Primera Instancia *(carácter permanente)*

Corresponde a un equipo de trabajo integrado por el Subdirector, los Coordinadores de los Grupos Internos de Trabajo de Investigación y de Juzgamiento, el gestor de investigación disciplinaria a cargo de la actuación, el gestor de policía judicial, el gestor agente de investigación contable, o quien sea requerido por el Subdirector, quienes actúan como instancia asesora de apoyo y estudio de aquellas decisiones que por su impacto y complejidad lo ameriten.

Es importante aclarar que las actuaciones de dicho comité no hacen parte del proceso, pero sí quedarán registradas en un acta a cargo del coordinador del grupo al que pertenezca el gestor disciplinario responsable de la instrucción del expediente, y serán archivadas por el técnico asistencial.



Comité de Quejas *(carácter permanente)*

Está integrado por el Subdirector, el Coordinador de Secretaría Técnica, y por quienes sean requeridos por el Subdirector para tal efecto.

Tiene a su cargo estudiar y definir el destino de las noticias disciplinarias radicadas a través de los canales dispuestos por la Agencia.

Dicha labor permite que desde el Subdirector se canalicen y direccionen los hechos que se han puesto en conocimiento de la entidad, los cuales en algunos casos, debido a su connotación y trascendencia, ameritan disponer la conformación de grupos de alto impacto.



Investigación Disciplinaria Integral y Efectiva

El modelo busca consolidar a la entidad como un referente en la lucha contra el fraude y la corrupción a través de la instrucción de investigaciones disciplinarias integrales y efectivas que permitan identificar irregularidades que afectan la transparencia de las entidades foco, así como materializar la función ejemplarizante de la sanción, a través de la publicidad de las decisiones.

Para tal efecto, el modelo de investigación articula el conocimiento y experiencia jurídica, técnica y contable, en torno a un programa metodológico y con el apoyo de herramientas tecnológicas, garantizando el cumplimiento de los principios de la función pública y debido proceso.

Es así que, para el logro de una investigación integral y efectiva que apalanque la misión de la entidad, además de los gestores de investigación disciplinaria, la Subdirección de Investigaciones cuenta con:



Gestor de Policía Judicial

Uno de los factores diferenciadores de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias con otras oficinas de control disciplinario interno, es el gestor de policía judicial, pilar fundamental en la instrucción del proceso, pues es quien con su conocimiento y experiencia en técnicas de investigación especializada, presta apoyo en la práctica de las pruebas, generando así un valor agregado en relación con la dinámica tradicional del proceso disciplinario.

Adicionalmente, identifican las estructuras criminales o modus operandi complejos que se evidencian en los casos, sobre lo cual rinden informe, documento que no constituye prueba dentro del proceso y tiene carácter reservado, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 304 de 2019.



Gestor Agente de Investigación Contable

La Subdirección de Investigaciones Disciplinarias también cuenta con el apoyo de gestores agentes de investigación contable, que son profesionales en contaduría pública, quienes realizan el análisis de la información financiera y contable en los expedientes, para la identificación de aquellas conductas que atentan contra el patrimonio público, fortaleciendo el desarrollo del proceso disciplinario a través de su conocimiento y experiencia en el tema contable.

Son asignados para aportar su experticia en procesos específicos, mediante informe patrimonial, contable y financiero, el cual hace parte del expediente.



Programa Metodológico Disciplinario

Consiste en una herramienta a cargo del gestor de investigación disciplinaria o el grupo de alto impacto, según corresponda, para la planificación, orientación y control de cada una de las etapas que integran el proceso disciplinario; una vez asignada la noticia disciplinaria, se diseña la estrategia y línea de investigación, así como la identificación de las pruebas a practicar para la comprobación o no de la teoría del caso.

Constituye una herramienta importante para la identificación de la falta disciplinaria y así realizar de manera expedita, ágil y eficiente la práctica probatoria por parte del gestor de policía judicial.

Es importante mencionar que no tiene efecto vinculante para los sujetos procesales, por lo cual es archivado fuera del expediente y solo es de uso interno y exclusivo del grupo de trabajo, la coordinación y del Subdirector.



Expediente digital

Desde el año 2014, la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias con el apoyo de la Oficina Asesora de Tecnologías de Información, diseñó e implementó la automatización del expediente con la puesta en marcha del Sistema Integral de Gestión del Inspector (SIGII), con el objeto de articular el uso de las tecnologías y las comunicaciones en la instrucción de los procesos disciplinarios y los requerimientos que se surten en desarrollo de los mismos, posicionándose como la primera oficina de control disciplinario interno en desarrollar el expediente digital.

Este sistema constituye una herramienta fundamental en el desarrollo de la gestión misional de la Subdirección, pues a través de este se efectúa el registro, seguimiento y control de las etapas procesales y actuaciones que se surten al interior de cada uno de los procesos, convirtiéndose no solo un instrumento de consulta, sino que es desde allí que se proyectan las decisiones (de trámite o de fondo) que pasan a revisión y aprobación del Coordinador y Subdirector por medio del mismo sistema; adicionalmente, se elaboran los oficios a que haya lugar, todo con firma digital.



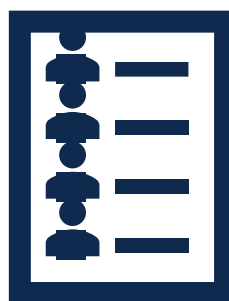
Georreferenciación estadística y guía de identificación de estructuras criminales y modus operandi

El Gobierno Nacional vinculó a la Agencia ITRC dentro de las estrategias diseñadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 para robustecer la prevención de la materialización de riesgos de corrupción, para que, través de la experiencia y conocimiento adquirido durante estos años, construya un estudio georreferenciado de los actos administrativos sancionatorios que involucren estructuras criminales y/o modus operandi complejos que atenten contra el patrimonio público a cargo de la administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales.

Por cuenta de este compromiso, la Agencia avanza en la construcción técnica y jurídica de un mapa interactivo, el cual permitirá que la ciudadanía en general, a través de la página web de la entidad, conozca en tiempo real el avance de las investigaciones disciplinarias, salvaguardado la reserva legal, y cuente con información veraz y verificable sobre las dependencias, procesos y subprocesos que son afectados con las acciones irregulares de los servidores investigados.

Otra de las acciones que adelantó la Entidad para cumplir con el compromiso adquirido con el Gobierno Nacional, fue el análisis de las investigaciones a cargo de la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias, así como de las Oficinas de Control Interno Disciplinario de la DIAN, COLJUEGOS y UGPP, información con la cual se elaboró una guía de identificación de las estructuras criminales y modus operandi complejos en las entidades foco, desde la perspectiva del derecho disciplinario.

Estas herramientas aportarán en la consolidación de la transparencia en la gestión misional de la entidad y servirá de insumo para que los usuarios elaboren los informes que se requieran, así como para cumplir con el fin establecido en el PND de “identificar posibles patrones de conducta que orienten exitosamente el desarrollo a futuro de investigaciones en el marco de la lucha contra la corrupción”.



Charlas pedagógicas

Dentro de las actividades encaminadas a materializar la función ejemplarizante de la sanción disciplinaria, la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias desarrolla jornadas de charlas pedagógicas a los servidores públicos de las entidades foco, bajo la premisa de “prevenir antes que sancionar”.

Para tal efecto, se elaboró una Guía Metodológica de Planeación y Construcción de Jornadas de las Charlas, la cual tiene como objetivo visibilizar la competencia de la Agencia IRTC y generar conciencia respecto de la clasificación y alcance de las sanciones cuando se incurre en faltas disciplinarias gravísimas relacionadas con actos de corrupción, delitos y afectación de los recursos públicos.

Estos espacios pedagógicos fortalecerán las competencias laborales y promoverán el mejoramiento continuo del comportamiento ético de los servidores públicos, así como el conocimiento de la labor desempeñada por la Entidad. Igualmente, aportarán a la reactivación de la confianza en las labores misionales y a promover en la ciudadanía una cultura de denuncia.



Divulgación de las decisiones

La sanción disciplinaria cumple una función preventiva y otra correctiva, en aras de garantizar los principios y fines que se deben aplicar en ejercicio de la función pública.

Es así que, como parte de las estrategias para materializar la función ejemplarizante de la sanción disciplinaria, a partir del 2020, la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias publicará un extracto de las decisiones sancionatorias ejecutoriadas, en la página web e intranet de la Agencia IRTC y de las entidades foco.

Dicha acción permitirá dar a conocer a los servidores públicos de las entidades foco y a la comunidad en general las conductas que son objeto de competencia de la entidad, así como las sanciones que aplican en materia disciplinaria y aportar, desde la prevención, a la lucha contra el fraude y la corrupción.



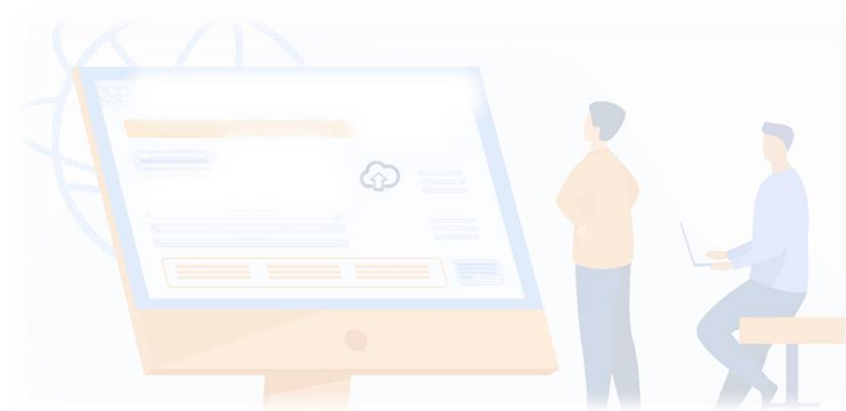
Virtualización de Procedimiento Disciplinario

La Agencia ITRC es reconocida como una entidad bandera en la aplicación de tecnología en las actuaciones disciplinarias a través de las herramientas tecnológicas para el manejo de imágenes, análisis de información y presentación de casos, herramientas de inteligencia criminal, así como la puesta en marcha de medios virtuales para la realización de audiencias.

Sin embargo, la actual coyuntura mundial demanda de la Agencia ITRC la revisión y renovación del modelo de administración, así como de acceso a los servicios al público en general, garantizando la confiabilidad, integridad y disponibilidad de la información, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1437 de 2011*.

Es por ello que, con fundamento en la Política de Gobierno Digital (Decreto 1008 de 2018) y la estrategia de “Cero Papel” en la búsqueda de una gestión pública efectiva, eficiente y eficaz (Directiva Presidencial No. 04 de 2012), la Agencia, con el apoyo de la Oficina Asesora de Tecnologías de Información -OATI-, trabaja en la estructuración de un protocolo de virtualización del procedimiento disciplinario.

Dicho protocolo permitirá, a través del fortalecimiento del Sistema Integral de Gestión del Inspector (SIGII), así como del uso de los medios electrónicos y tecnológicos, cambiar la dinámica tradicional de aquellas actuaciones procesales que se desarrollan presencial o de manera manual, para preferir el uso de herramientas digitales, salvaguardando los derechos de defensa y debido proceso que le asisten a los sujetos procesales. Igualmente, aportará en la disminución del uso de papel y al proceso de adaptación ante las exigencias del Nuevo Código General Disciplinario.



***ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.**

(...) 13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas [...]”.

Cooperación con entidades nacionales e internacionales en la lucha contra la corrupción

Como parte de los nuevos retos asumidos por la Agencia ITRC, está el de propiciar espacios de articulación con las oficinas de Control Disciplinario Interno de las entidades foco, al igual que con Entidades del nivel nacional e internacional, en la búsqueda de acuerdos que permitan, de manera conjunta, adelantar acciones para prevenir la corrupción.

La Agencia ITRC en la búsqueda de acciones que aporten y fortalezcan su labor misional, reactivó relaciones con entidades del sector público nacional a través de la colaboración armónica en aspectos informáticos, tecnológicos e investigativos, entre otros.

Así, la experiencia y retroalimentación de las lecciones aprendidas de las demás entidades del sector público, servirán de insumo para el mejoramiento de los procesos y la prestación del servicio.

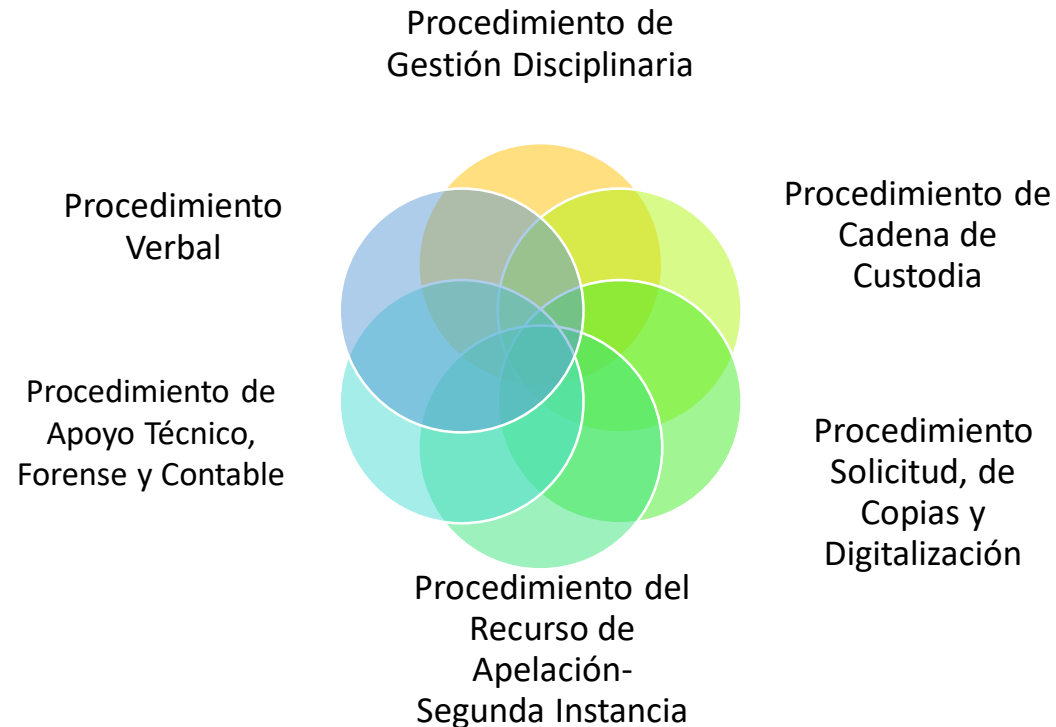
Un ejemplo de ello, es que la entidad mantiene relaciones permanentes con la Fiscalía General de Nación y la Procuraduría General de la Nación (esta última a través de su Dirección de Investigaciones Especiales), para la colaboración en la investigación de faltas disciplinarias gravísimas relacionadas con delitos, en cuanto al modo de operar en la investigación y la colaboración en la práctica de pruebas de carácter técnico.

Igualmente, se han generado espacios de diálogo con las Veedurías Ciudadanas y la Dirección de Inteligencia Policial de la Policía Nacional –DIPOL, para aunar esfuerzos en la lucha contra la corrupción, y con entidades como la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, y a nivel internacional con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT a fin de enriquecer los conocimientos relacionados con el proceder regular e irregular de las entidades y servidores de las administraciones tributarias, para a partir de ese conocimiento, fomentar mejores prácticas en su labor.



Caracterización de los procedimientos

Para la materialización efectiva y eficiente de la gestión misional, la Agencia cuenta con seis (6) procedimientos que se encuentran articulados con las exigencias normativas en materia disciplinaria y a las necesidades propias de la entidad, a saber:



El Procedimiento de Gestión Disciplinaria señala todo el trámite a seguir en una acción disciplinaria conforme a las normas vigentes, para el trámite ordinario, mientras que en el Procedimiento Verbal se estipula ese trámite especial.

Por otro lado, el Procedimiento del Recurso de Apelación – Segunda Instancia establece las pautas para el trámite de las decisiones en segunda instancia en todos los procesos disciplinarios a cargo de la Agencia.

El Procedimiento de Cadena de Custodia establece directrices para realizar de manera técnica y especializada la identificación, recolección, embalaje y rotulado de los elementos de prueba, en aquellos casos en que sea necesario someterlos a análisis al interior del proceso disciplinario.

El Procedimiento de Apoyo Técnico, Forense y Contable consagra la participación de personal especializado para brindar apoyo en el área técnica, forense y contable, dentro de los procesos que así lo requieran.

A su vez, el Procedimiento de Solicitud de Copias y Digitalización brinda herramientas para estandarizar dicho proceso en la Subdirección de Investigaciones Disciplinarias.

3. FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN DISCIPLINARIA

Radicada la noticia disciplinaria, se procede a activar el comité de quejas y a designar al gestor disciplinario del grupo interno de investigaciones, gestor de policía judicial y gestor agente de investigación contable, en los casos que aplique, o a la conformación del grupo de alto impacto, según corresponda, quienes serán los responsables de sustanciar el proceso hasta el fallo de primera de instancia, bajo el liderazgo del Coordinador y dirección del Subdirector.

La planificación, gestión, control y seguimiento del proceso se realiza a través del programa metodológico disciplinario.

El trabajo del gestor de investigación disciplinaria y del gestor de policía judicial se asemeja a lo que acontece en el proceso penal entre un fiscal y el policía judicial, siendo la única Entidad en el país, con potestad disciplinaria, que desarrolla su quehacer diario bajo este modelo.

El proceso disciplinario, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 734 de 2002, en articulación con la organización actual de la subdirección, se desarrolla de la siguiente forma:

