

MEMORIAS
Conversatorio
'Tres décadas de la
Dirección Nacional de
Investigaciones Especiales'

12 de mayo del 2022

Bogotá D.C.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

**Tres décadas de la Dirección
Nacional de Investigaciones
Especiales: Historia, evolución,
logros y retos”**

12.05.2022



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**



Instituto de Estudios
del Ministerio Público

Memorias conversatorio 'Tres décadas de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales'. 12 de mayo de 2022.

© Procuraduría General de la Nación, 2024.

© Instituto de Estudios del Ministerio
Público (IEMP), 2024

Director del proyecto

Lucila Mercedes Vidal Luque
DIRECTORA NACIONAL DE INVESTIGACIONES ESPECIALES

Coordinador del proyecto

Claudia Adriana del Pilar García Fino
ASESORA DNIE

Panelistas y conferencistas

Doctora Margarita Cabello Blanco
Doctora Lucila Mercedes Vidal Luque

Doctor Alfonso Gómez Méndez

Doctor Pablo Elías González Monguí
Doctor Alfonso Cajiao Cabrera

Doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau
Doctor Javier Augusto Sarmiento Olarte
Doctor Emiro Vieda Silva

Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés

Doctor Silvano Gómez Strauch
Doctor Luis Francisco Casas Farfán
Doctor Felipe Gonzalo Jiménez Mantilla

Doctor María Lourdes Hernández Mindiola

Doctor Sonia Patricia Téllez Beltrán
Doctora María Alexandra Consuegra

Doctor Jorge Enrique Vargas Leal

Doctor Javier Armando Patiño Rojas

Diagramación - Diseño portada

Angie Dajanna Quevedo Escobar
DNIE



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Margarita Cabello Blanco

Procuradora General de la Nación

Silviano Gómez Strauch

Viceprocurador General de la Nación

Lucila Mercedes Vidal Luque

Directora Nacional de Investigaciones
Especiales

María José Campo Caparroso

Directora Instituto de Estudios del
Ministerio Público

Este encuentro tiene como objetivo reconstruir la historia de la Dirección de Investigaciones Especiales, a través de las experiencias de sus directores y protagonistas, y de la visión de nuestros invitados. Buscamos generar un diálogo entre las dependencias de la Procuraduría para precisar conceptos y fortalecer la colaboración entre quienes solicitan pruebas, apoyos técnico-científicos y asesorías, y quienes las practican.

Contaremos con intervenciones magistrales del Dr. Alfonso Gómez Méndez, ex Procurador General de la Nación al momento de la creación de la Oficina de Investigaciones Especiales en 1989; del Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, Magistrado de la Sección Primera del Consejo de Estado; de la Dra. María Lourdes Hernández Mindiola, Procuradora Delegada para la Moralidad Pública y Jefa de Gabinete; y de expertos de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales.

Además, tendremos cuatro paneles para discutir la génesis y el papel de la Policía Judicial Disciplinaria, enfocándonos en la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y los actos de investigación complejos.

- **Introducción**

Procuradora General de la Nación

Doctora Margarita Cabello Blanco

Directora Nacional de Investigaciones Especiales

Lucila Mercedes Vidal Luque

- **Exdirectores(as) de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales**

- **“Momento histórico de la creación de la oficina de investigaciones especiales (Ley 21 de 1989)”.**

Ponencia del Conversatorio “Tres décadas de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales: Historia, evolución, logros y retos”.

Dr. Alfonso Gómez Méndez



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

- **Historia de investigaciones especiales y de la policía judicial en Colombia, con énfasis en la policía judicial disciplinaria.**
Dr. Pablo Elías González Monguí
Dr. Alfonso Cajiao Cabrera
- **Rol de la policía judicial disciplinaria para la protección y garantía de los derechos humanos.**
Dr. Carlos Arturo Gómez Pavajeau
Dr. Javier Augusto Sarmiento Olarte
- **El rol de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales en los trámites conciliatorios y judiciales.**
Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés
- **La policía judicial disciplinaria y la lucha contra la corrupción.**
Dr. Silvano Gómez Strauch
Dr. Luis Francisco Casas Farfán
- **Futuro y retos de la DNIE**
Dra. María Lourdes Hernández Mindiola
- **Las facultades jurisdiccionales y los actos complejos de investigación.**
Dra. Lucila Mercedes Vidal Luque
Dra. Sonia Patricia Téllez Beltrán
- **Funciones vigentes de la DNIE y su transversalidad**
Jorge Enrique Vargas Leal
- **Buenas prácticas investigativas y su relación con los fines del derecho disciplinario**
Javier Armando Patiño Rojas



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procuradora General de la Nación Doctora Margarita Cabello Blanco Introducción

La Procuraduría General de la Nación es una entidad que tiene casi dos siglos de funcionamiento, en mayo de este año celebramos los 192 años de su creación. Una de las funciones esenciales entregadas constitucionalmente a la Procuraduría, es ser la rama de control, fiscalizadora y vigilante de los actos que realizan y que tienen bajo su dirección todos los servidores públicos, en todos los frentes del Estado.



Procuradora General de la Nación, doctora Margarita Cabello Blanco.

En un país con casi un millón de servidores públicos, la Procuraduría frente a la trascendental función y misión de vigilancia y control de los servidores públicos, dentro de la institución existen unas facultades claras y bien determinadas desde el punto de vista probatorio a efectos de que en cada actuación disciplinaria podamos lograr el ideal de la justicia. Esto no es solo una verdad de carácter eminentemente procesal sino también una verdad de carácter eminentemente material, y, hay que decirlo con orgullo: la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales es para la Procuraduría la respuesta en la consecución de la verdad material como eje fundamental de cualquier proceso o actuación judicial.

La Dirección Nacional de Investigaciones Especiales es la dependencia que da sustento a esa necesidad probatoria dentro de las actuaciones disciplinarias y también ejerce esa función con otras entidades que le piden a la Procuraduría General de la Nación el ejercicio de esa averiguación probatoria para la resolución de sus casos.

Estamos aquí para celebrar las tres décadas de su creación, la cual mediante la ley 21 del 27 de enero de 1989 inició no como dirección, pero si como Oficina de Investigaciones Especiales, adscrita al Despacho del señor Procurador General de la Nación de su momento, doctor Alfonso Gómez Méndez, que era el procurador en ese momento. Posteriormente en el año 1995 se le dio la categoría de Dirección y desde esa época sigue con esa función dentro de la entidad.

La función de policía judicial ejercida por esta dependencia es de tal relevancia que su creación está prevista en el artículo 277 de la Constitución Política de 1991. Es fundamental recordar que esta facultad, incluida la posibilidad de interponer las acciones necesarias, atribuida a la Procuradora General de la Nación, tiene sus raíces en el contexto histórico del país en 1990. En ese entonces, tras los acuerdos de paz con varios grupos armados ilegales, como el Quintín Lame, el ELN y el M-19, se convocó la primera Asamblea Nacional Constituyente. Este proceso culminó en la promulgación de la Constitución de 1991, que estableció las bases de nuestro Estado Social de Derecho y fortaleció los principios democráticos que hoy nos rigen.

Les mencionaba la importancia de recordar la historia porque, en 1990, las principales preocupaciones del país giraban en torno a dos grandes temas que, lamentablemente, aún persisten:

1. **La defensa, respeto y promoción de los derechos humanos.** Antes de la Constitución de 1991, no existía un mandato constitucional que obligara a las instituciones públicas a fomentar y divulgar la protección de los derechos humanos.
2. **La corrupción y la falta de ética de los servidores públicos.** Los constituyentes de 1991 identificaron la necesidad de que los servidores públicos actuaran con eficacia, honestidad y un ejemplo de integridad superior al de los ciudadanos particulares. Este principio se consideró de tal importancia que se convirtió en un eje central del nuevo orden constitucional.

En esa línea, la Constitución Política de 1991 introdujo numerosas normas fundamentales, entre ellas, el otorgamiento de autonomía e independencia a la Procuraduría General de la Nación. Este cambio marcó su separación del poder ejecutivo, garantizando su independencia por una razón clave: dotarla de las herramientas necesarias para disciplinar a los funcionarios de elección popular mediante un proceso disciplinario robusto y riguroso, similar en muchos aspectos al judicial.

Aunque las decisiones de la Procuraduría en ese entonces tenían un carácter administrativo, siempre se consideró que, desde el punto de vista material, eran de naturaleza jurisdiccional. Esto buscaba superar la crisis de ética y la corrupción

generalizada entre los servidores públicos que preocupaba al país en 1990. En este contexto, el artículo 277 de la Constitución establece que, para cumplir sus funciones, la Procuraduría cuenta con atribuciones de policía judicial y puede interponer las acciones que considere necesarias para garantizar la ética y la transparencia en la gestión pública.

A partir de esta disposición constitucional, se dio inicio a un marco normativo que fortaleció la autonomía de la justicia disciplinaria. En la Ley 200 de 1995, el Código Disciplinario inicial, se sentaron las bases, con aportes significativos de expertos como el doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau. Posteriormente, con la Ley 734, se reforzó esta autonomía, separándola de otras jurisdicciones, como la penal. Aunque no abordaré la discusión sobre si esta función es meramente administrativa o sancionatoria, es importante resaltar algunos hitos jurídicos en este desarrollo.

La primera sentencia relevante fue la C-244 de 1996, con ponencia de Carlos Gaviria Díaz. En ella, la Corte Constitucional, basándose en el artículo 116 de la Constitución Política, afirmó que era viable otorgar facultades jurisdiccionales a entidades que realizan funciones administrativas, como la Procuraduría General de la Nación. La Corte consideró que la atribución de funciones de policía judicial a la Procuraduría podía configurarse como un ejercicio jurisdiccional en virtud de este artículo.

Este enfoque, iniciado en 1995, ha continuado hasta la actualidad, incluyendo la reciente discusión en el Congreso sobre la Ley 2094. No se trata de una innovación jurídica, sino de la continuidad de una tradición jurídica que utiliza el artículo 116 como fundamento para otorgar atribuciones jurisdiccionales en casos excepcionales.

Cabe recordar que la Procuraduría General de la Nación tiene tres principales misionalidades: intervención, prevención y disciplina. Solo en el ámbito disciplinario se le han otorgado facultades jurisdiccionales, y estas son de carácter excepcional. Desde las leyes iniciales hasta los códigos y normativas disciplinarias posteriores, la Corte Constitucional ha ratificado que dichas atribuciones jurisdiccionales son válidas, especialmente en el ejercicio de funciones de policía judicial a cargo de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales.



Procuradora General de la Nación, doctora Margarita Cabello Blanco.

En este contexto, el marco actual no representa una ruptura con el pasado, sino una continuación de esta tradición jurídica. Es ampliamente aceptado que, en materia de policía judicial y actividad probatoria, la Procuraduría cuenta con facultades jurisdiccionales bien fundamentadas.

La organización interna de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales está conformada por funcionarios y empleados de la más alta calidad. En esta administración, nos hemos enfocado en asegurar que estos profesionales sean altamente capacitados, con experiencia relevante en sus áreas. Actualmente, contamos con 103 funcionarios en nuestra Dirección, todos con una preparación destacada, lo que nos permite ofrecer un ejercicio probatorio profundo, respaldado por un enfoque científico y práctico en el desarrollo de sus funciones, según el área profesional requerida para cada solicitud probatoria.

Además, tenemos presencia en varias regiones, con seccionales en los departamentos de Antioquia, Atlántico y Valle del Cauca. Complementariamente, contamos con grupos especiales de trabajo en otras zonas del país, lo que nos permite ampliar nuestra cobertura y respuesta en todo el territorio.

Esta estructura organizativa, conformada por 103 funcionarios, facilita un trabajo fluido y una interacción clara y eficiente tanto con los funcionarios disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación como con las autoridades externas que requieran nuestra colaboración. Además, permite una distribución adecuada de las tareas, asegurando que cada función específica se cumpla de manera efectiva y sin contratiempos.

Como resultado de este trabajo, después de un año y cinco meses desde que

asumí el cargo de Procuradora General de la Nación, podemos compartir algunos datos relevantes. En cuanto a apoyos técnicos, se han realizado un total de 1,749 actividades probatorias, distribuidas de la siguiente manera:

- Informática forense: 175 apoyos.
- Ingeniería y arquitectura: 462 apoyos.
- Área financiera: 572 apoyos.
- Derechos humanos y criminalística: 186 apoyos.
- Otros apoyos en recaudo de aseguramientos y análisis probatorio: 352 apoyos.

Es decir, en tan solo un año y cinco meses, hemos logrado realizar 1,749 apoyos técnicos, lo que refleja el esfuerzo y compromiso de la Dirección en el fortalecimiento de la función probatoria.

Gracias al trabajo de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, hemos logrado contribuir significativamente al buen desarrollo de la administración de justicia. Hoy en día, no es raro que la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia solicite el apoyo de nuestra Dirección, lo cual hemos brindado en diversas ocasiones, especialmente en procesos y averiguaciones probatorias de carácter científico. Este apoyo se ha consolidado gracias a la legitimidad que ha ganado la Dirección, respaldada por la experiencia acumulada y la calidad de su labor, lo que ha permitido fortalecer su papel como referente en el ámbito judicial.

La labor investigativa de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales se realiza bajo altos estándares de calidad, siempre alineada con los principios rectores del derecho disciplinario. Uno de esos principios fundamentales es la investigación integral. Es importante resaltar que la Dirección no tiene como objetivo simplemente identificar al responsable de una infracción disciplinaria. Su función es mucho más amplia: dentro del marco de una investigación integral, también debe contribuir a determinar, con plena certeza, si, como resultado de su trabajo científico y técnico, se debe absolver al sujeto disciplinable o si, por el contrario, no está involucrado en la infracción investigada.



Procuradora General de la Nación, doctora Margarita Cabello Blanco en el Auditorio Antonio Nariño.

La objetividad en la aplicación del derecho es esencial para maximizar la validez del juicio probatorio que realiza esta dirección, asegurando que el proceso sea justo y basado en evidencia objetiva.

Nuestro objetivo es continuar protegiendo, potenciando y reforzando la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, y estamos comprometidos en

hacerlo con la firme convicción de que es el **brazo fuerte** de la Procuraduría, clave para garantizar que las investigaciones sean justas, no solo desde un punto de vista formal, sino también material. **¿Cómo lo estamos logrando?**

Estamos fortaleciendo la Dirección mediante una capacitación continua, identificando las necesidades formativas para apoyar a nuestros funcionarios, y también asegurándonos de que los equipos técnicos sean de la más alta calidad y especificidad. Esto permitirá que las investigaciones sean más profundas y realistas.

El año pasado, al revisar el presupuesto, la Procuraduría solicitó al Congreso que se incluyera una partida para mejorar los aspectos técnicos de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales. Gracias a esto, logramos que se asignaran **8 mil millones de pesos** del presupuesto de inversión para la compra de equipos, con el objetivo de optimizar el trabajo de nuestro equipo técnico e investigativo.

Esta es solo la primera fase. En el presupuesto que estamos preparando para este año, planeamos solicitar más recursos, ya que creemos firmemente que la mejora de nuestros equipos científicos permitirá que las investigaciones no solo sean más eficientes, sino también más ágiles. Esto es esencial, porque sabemos que **la justicia rápida es justicia real**, mientras que la justicia lenta es una justicia limitada.

No me queda más que agradecer la presencia de todos y todas las personas que nos acompañan hoy. Este evento tiene como propósito reconstruir la memoria histórica, un ejercicio fundamental para aprender de lo que no funcionó en el pasado y evitar cometer los mismos errores. Hoy, queremos hacer una revisión de la evolución de nuestra Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, conocer su trayectoria, y escuchar de ustedes sus opiniones y perspectivas para seguir proyectándonos de la mejor manera.

Nuestro objetivo es cumplir con la misión esencial de la Procuraduría General de la Nación: brindar tranquilidad, seguridad y legitimidad a la ciudadanía, con el firme propósito de fortalecer, y ojalá garantizar, la democracia en el futuro de nuestro país.

Muchísimas gracias, suerte, y les deseo que disfruten de lo que van a escuchar hoy.



Procuradora General de la Nación, doctora Margarita Cabello Blanco en el Auditorio Antonio Nariño.



Directora Nacional de Investigaciones Especiales Doctora Lucila Mercedes Vidal Luque Introducción y presentación exdirectores de la DNIE

Les doy la bienvenida a todos, y especialmente a nuestro equipo de trabajo. La señora Procuradora ha planteado la necesidad de que nos conozcamos, de fomentar la articulación y de promover el trabajo en equipo. Es fundamental que comprendamos que la Procuraduría, como institución, camina en una misma dirección. Para lograr esto, estos espacios de encuentro son esenciales: son momentos en los que debatimos, nos conocemos y nos abrazamos.



Directora Nacional de Investigaciones Especiales, doctora Lucila Mercedes Vidal Luque

Y qué mejor manera de fortalecer la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, y mejorar nuestro funcionamiento, que contar con las personas que, a lo largo de la historia, han liderado esta oficina.

PRESENTACIÓN EXDIRECTORES NACIONALES DE INVESTIGACIONES ESPECIALES

Doctor Pablo Elías González Mongui

Primer jefe de la Oficina de Investigaciones Especiales del 14 de diciembre de 1989 al 30 de septiembre de 1990. Egresado de la Universidad Libre de Colombia en 1978, especializado en Ciencias Penales y Criminológicas, y Doctor en Derecho por la Universidad Externado de Colombia.



Doctora Olga Lucía Gaitán García

Directora desde el 1 de marzo de 1991 hasta el 13 de diciembre de 1992. Es licenciada en Criminología y abogada egresada de la Universidad de los Andes. Ha trabajado como consultora para el Centro Internacional para la Justicia Transicional y el Centro para la Defensa de los Derechos Humanos y el Desplazamiento.



Doctor Ernesto Carrasco Ramírez

Director del 13 de diciembre de 1992 al 15 de septiembre de 1994; fue nombrado como director al final del periodo del procurador Carlos Gustavo Arrieta Padilla, fue director Nacional de Fiscalías, de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General y presidente de Ecosalud, actualmente y desde hace varios años es director general en México de la Práctica de Investigaciones Globales, desde donde lidera investigaciones y disputas fronterizas en varios países de América Latina.

Doctor Pedro Telmo Echeverry Gómez

Director desde el 16 de septiembre de 1994 hasta el 14 de enero de 1996. Reconocido como el padre de la

criminalística en Antioquia, falleció en Medellín el 18 de agosto de 2004. Abogado egresado de la Universidad de Medellín, con especialización en Derecho Penal y Criminología. Fue secretario y director del Instituto Penal de Criminología de Medellín. Autor de la obra titulada Balística Forense.



Doctor Ramón Alberto Puentes Torres

Director desde el 15 de enero de 1996 hasta el 2 de febrero de 1997.

Doctora Dolly Eugenia Hernández Peña

Directora del 1 de agosto del año 2000 al 30 de enero del año 2001.



Doctor Alberto Morales Támara

Director del 3 de febrero de 1997 al 6 de marzo de 2000. Abogado penalista de la Universidad Externado de Colombia, Especializado en Ciencias de la Criminología y conocedor del sistema acusatorio estadounidense. Comenzó su carrera profesional como juez promiscuo en Suesca Cundinamarca, estuvo al frente de importantes investigaciones como por ejemplo la masacre de Mapiripán durante el periodo del procurador Jaime Bernal Cuellar.

Doctor Francisco Javier Farfán Molina

Director del 1 de febrero de 2001 al 4 de julio del año 2005, Magistrado de la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia. Abogado de la Universidad de los Andes; Especialista en Derecho Penal de la Universidad Externado y en Derechos Fundamentales de la Universidad Complutense de Madrid. Fue Procurador Delegado ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado auxiliar del Consejo Superior de la Judicatura, entre otros.



Foto: Corte Suprema de Justicia

Doctor Fernando Alberto Rodríguez Castro

Director desde el 5 de julio de 2005 hasta el 2 de marzo de 2008. Es

abogado egresado de la Universidad Externado de Colombia, con especialización en Derecho Disciplinario. Durante su gestión como director de Investigaciones Especiales, lideró las funciones de PJ y estuvo a cargo de las unidades de Derechos Humanos, Anticorrupción y Lavado de Activos.



Doctora Luz Dary Henao Acosta

Directora de esta dependencia desde el 3 de marzo de 2008 hasta el 19 de enero de 2009, durante la procuraduría del doctor Edgardo Maya Villazón. Es abogada egresada de la Universidad de los Andes y cuenta con una amplia trayectoria profesional: tres años en la rama judicial y 19 años en la entidad. Es reconocida como la funcionaria con la mayor permanencia en esta institución y ha ocupado este cargo en más de una ocasión.



Doctor Gabriel Jaimes Durán

Director desde el 20 de enero de 2009 hasta el 5 de febrero de 2009. Es abogado egresado de la Universidad Santo Tomás, seccional Bucaramanga, con especialización en Derecho Penal de la Universidad Sergio Arboleda. Ha ocupado importantes cargos, como fiscal y director seccional de Fiscalías en Boyacá.



Foto: Fiscalía General de la Nación

Doctora Alexandra Valencia Molina

Directora desde el 6 de febrero de 2009 hasta el 5 de mayo de 2010. Es abogada egresada de la Universidad Católica de Colombia, con especialización en Derecho Penal y Ciencias Forenses. Actualmente, es presidenta de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá, acumulando 22 años de experiencia en la rama judicial.



Doctor Alfonso Cajiao

Director del 6 de mayo de 2010 al 16 de junio de 2010. Es especialista en Derecho Disciplinario y magíster en Ciencia Política por la Universidad de Salerno, en Italia. Ha sido delegado para las Fuerzas Militares en la Procuraduría General de la Nación, exvicedefensor del Pueblo encargado, exdirector jurídico del Ministerio del Interior, y docente universitario. Actualmente, es magistrado de la Comisión de Disciplina Judicial.



Foto: Colprensa

Doctor Gabriel Ramón Quiñonez Guzmán

Director desde el 21 de junio de 2010 hasta el 31 de mayo de 2015. Es abogado penalista y, a lo largo de su carrera, fungió como procurador para asuntos penales. Actualmente, es defensor en la Defensoría del Pueblo.



Foto: LinkedIn

Doctor Nicolás Augusto Romero Páez

Director desde el 1 de junio de 2015 hasta el 31 de octubre de 2016. Es abogado egresado de la Universidad Sergio Arboleda, magíster en Derecho por la misma universidad, y cuenta con un posgrado en Filosofía del Derecho y Teoría Jurídica de la Universidad Libre de Colombia, entre otros estudios.



Foto: LinkedIn

Doctor Manuel Marín Santoyo

Director del 8 de noviembre de 2016 al 17 de enero de 2017. Es abogado egresado de la Universidad Santo Tomás, seccional Bucaramanga, magíster en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Universidad Externado de Colombia, y conciliador en Derecho de la Cámara de Comercio.



Doctor Herman Rincón Cuéllar

Director del 18 de enero de 2017 al 9 de noviembre de 2017. Es abogado especializado en Derecho Penal y fue procurador judicial II.



Doctor Herbert Romero

Director del 5 de diciembre de 2017 al 31 de enero de 2021. Es abogado egresado de la Universidad Católica de Colombia, especialista en Ciencias Penales y Criminológicas. Actualmente, forma parte de nuestra entidad como procurador judicial para la conciliación administrativa.



Doctora Lucila Mercedes Vidal Luque

Directora desde el 1 de enero del año 2021. Abogada, Especialista en Derecho Penal y Criminología, así como en Derecho Probatorio, Magister en Derecho. Exfiscal Delegada ante Jueces Penales del Circuito, actualmente Directora Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación.

Momento histórico de la creación de la oficina de investigaciones especiales (Ley 21 de 1989)

Doctor Alfonso Gómez Méndez Exprocurador General de la Nación

Muchas gracias, un saludo a todas y todos. Quiero expresar mi más profundo agradecimiento por esta invitación, que me permite regresar a esta casa que considero como propia. A diferencia de lo que suelo decir en otros escenarios, aquí no me siento como una gallina en corral ajeno; al contrario, me siento completamente en mi hogar.



Doctor Alfonso Gómez Méndez, exprocurador General de la Nación

Acepté participar en este encuentro porque, como lo recordó hace un momento la señora Procuradora, no se trata de realizar disquisiciones jurídicas, sino más bien de compartir, casi desde un enfoque anecdótico, mi experiencia en relación con la Oficina de Investigaciones Especiales. Por supuesto, esto incluye, aunque sea de manera breve, algunas reflexiones sobre el papel del Ministerio Público y de la Procuraduría en la evolución jurídico-política de nuestra nación.

Si hay una entidad que ha estado presente desde los albores de la República y profundamente arraigada en la conciencia de los colombianos, esa es la Procuraduría General de la Nación. No es casual que se asocie a la Procuraduría con la ciudadanía y con la representación de la sociedad. Es importante contradecir a algunos neopensadores que, desde el desconocimiento de la historia de este país, afirman que la Procuraduría no cumple una función significativa. Todo lo contrario: la Procuraduría ha sido un pilar central en la estructura jurídico-política de Colombia.

Incluso, señora Procuradora, y no digo esto para motivarla a considerar una candidatura presidencial, en el siglo XIX, la Procuraduría tuvo lo que podría llamarse una "vocación presidencial". Su relevancia era tal que, en ausencia del primer o segundo designado, el Procurador asumía temporalmente la Presidencia de la República. Un ejemplo claro de ello es Bartolomé Calvo, cuyos restos reposan en la Catedral de Cartagena, y quien, en su calidad de Procurador, llegó a ocupar la Presidencia.

En las últimas décadas, la Procuraduría ha experimentado una evolución significativa. Pasó de ser una entidad con funciones puramente administrativas y, en cierto modo, judiciales, a convertirse en un organismo integral, cuyas funciones abarcan y fortalecen todo el aparato judicial, administrativo y político del Estado.

Hasta la década de los años 80, el Procurador General de la Nación ejercía principalmente funciones como la vigilancia de la conducta oficial de los funcionarios públicos y la emisión de conceptos ante la Corte Suprema de Justicia en juicios de constitucionalidad. Era un tiempo diferente, un país distinto, donde, por describirlo de alguna manera, los procuradores no enfrentaban riesgos físicos como los que comenzaron a surgir después de esa década, marcada por la arremetida del narcoterrorismo. Ser procurador antes de los años 80 era una experiencia completamente distinta a lo que significó asumir ese cargo a partir de entonces.

Durante un período relativamente reciente, incluso surgieron discusiones en torno a las funciones de policía judicial del Ministerio Público. En la Procuraduría hubo una figura particular: los fiscales instructores, funcionarios que no eran necesariamente de carrera, pero que hicieron carrera en el ejercicio de sus funciones. Estos fiscales actuaban como jueces de instrucción, emitiendo decisiones como los autos de detención. Uno de los más recordados fue Danilo Carrillo Cañón, quien dictó un auto de detención contra un polémico senador de La Guajira, Nacho Vives Echeverría.

Este hecho ocurrió en el contexto del célebre debate que involucró a Carlos Lleras Restrepo y que terminó siendo resuelto por Alfonso López Michelsen, entonces senador, con un icónico discurso en el Senado. López Michelsen, en un gesto magistral, aludió al famoso vallenato La gota fría, cerrando así un capítulo que aún se menciona con frecuencia, especialmente entre amantes de esta tradición musical, como la doctora Lucila.

Posteriormente, llegan esos años tormentosos en los que se asesina a un Procurador General de la Nación, a un Ministro de Justicia y se perpetra la terrible masacre de La Rochela contra investigadores judiciales. Era una época tan oscura que surgió una especie de broma popular entre la gente: cuando les ofrecían ser Ministro de Justicia o Procurador General, respondían con una frase que resonaba en alusión a una campaña antidrogas: "No, gracias, prefiero vivir". Esto reflejaba la

percepción de que estos cargos conllevaban un alto riesgo mortal.



Doctor Alfonso Gómez Méndez, exprocurador General de la Nación en el Auditorio Antonio Nariño.

En ese contexto, Horacio Serpa Uribe aceptó el cargo de Procurador General en 1988, justo tras el asesinato de Carlos Mauro Hoyos. Fue Serpa quien, como Procurador, impulsó la aprobación de la Ley 21 de enero de 1989, que dio origen a la entonces Oficina de Investigaciones de la Procuraduría General de la Nación. Serpa, un gran procurador y demócrata, dejó huella a pesar de su breve tiempo en la institución, ya que pronto fue llamado por la política para liderar la campaña de Ernesto Samper, su jefe político, tras el atentado sufrido por este como candidato presidencial.

Es aquí donde yo terminé involucrado en este "berenjenal". En ese momento, era Representante a la Cámara por el departamento del Tolima, elegido en una coalición entre un sector del Partido Liberal liderado por Guillermo Alfonso Jaramillo (quien ahora está en otras orillas), el Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica, partido surgido de los acuerdos de paz del año 1984 durante la presidencia de Belisario Betancur.

Debo decir que, sin proponérselo, el presidente Virgilio Barco me salvó la vida.

En ese entonces, ya había comenzado una brutal campaña criminal por parte de sectores de la derecha, con la colaboración de elementos desviados de la fuerza pública, para exterminar a la Unión Patriótica. En esas circunstancias, todos los parlamentarios principales de la UP habían sido asesinados, y yo estaba en lista de espera. Fue entonces cuando, inesperadamente, recibí una llamada del Palacio Presidencial. En mi ingenuidad política, pensé que por fin me habían concedido los cargos que había solicitado para el Tolima. Sin embargo, cuando llegué, me encontré al presidente Barco, al Ministro de Justicia Guillermo Plazas Alcid y al secretario general Germán Montoya, quienes me ofrecieron un puesto: el de Procurador General de la Nación.

En ese momento, el mundo se me vino encima. Solo podía pensar en mi maestro, Alfonso Reyes Echandía, quien siempre había soñado con ser Procurador General, pero a quien el Congreso nunca eligió. Me pidieron que aceptara el cargo de inmediato y que me posesionara ese mismo día. Sorprendido, pedí unas horas para consultar con mi familia. Rosita puede dar fe de que tuvieron que ir a buscarla al colegio apresuradamente para que asistiera a la posesión, junto con el expresidente Alfonso López Michelsen, mi mentor político.

Asumí el cargo en marzo de 1989, justo

cuando la Oficina de Investigaciones Especiales había sido creada, pero aún no estaba operativa. Como mencionó la Doctora Lucila, fue en enero de 1989 cuando se estableció, pero para marzo de ese año, la oficina apenas funcionaba de manera rudimentaria. Operaba en la calle 12, cerca de aquí, con recursos mínimos, casi sin muebles y sin estructura definida. En ese momento, parecía una especie de "hermana menor" de la Procuraduría. En medio de estas condiciones iniciales, ofrecí la dirección de la oficina a Pablo Elías González, quien aceptó el reto. Fue él quien realmente dio vida a esta dependencia, dotándola de funcionalidad y consolidándola tanto en el ámbito jurídico como en el operativo.

Bajo su dirección, la oficina comenzó a trabajar en dos funciones fundamentales: la protección de los derechos humanos y la moralidad administrativa. Más adelante, en 1990, promoví la Ley 4ª, que reestructuró la Procuraduría General y asignó a la Oficina de Investigaciones Especiales nuevas responsabilidades. Estas incluían la realización de indagaciones preliminares oficiosas relacionadas con hechos de moralidad administrativa, el ejercicio de funciones de policía judicial, y la participación, previa designación del Procurador General, en comisiones conjuntas con entidades como la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría. Este marco normativo fortaleció las capacidades de la oficina y le dio un papel crucial dentro de la Procuraduría.

En este contexto, la oficina asumió dos

misiones principales que, como lo señaló nuestra jefa del Ministerio Público, siguen siendo esenciales en la actualidad. Una de ellas, que quiero destacar, es la defensa de los derechos humanos. Veníamos de una época particularmente difícil, marcada por el Estatuto de Seguridad y el surgimiento del paramilitarismo, que hicieron necesario crear la Comisión Permanente para la Defensa de los Derechos Humanos. Esta comisión, presidida por figuras como Alfredo Vásquez Carrizosa y en la que participaron personalidades como Gabriel García Márquez y el Doctor Alfonso Reyes Echandía, buscaba promover y defender los derechos humanos como pilar del Estado de Derecho.

Sin embargo, en esa época, la defensa de los derechos humanos enfrentaba una connotación compleja: sectores de la derecha la asociaban con la izquierda, llegando incluso a vincularla con el comunismo. La Procuraduría, al asumir la defensa judicial de estos derechos, generó resistencias y dio lugar a lo que se conoció como "el síndrome de la Procuraduría", una expresión que reflejaba la frustración de quienes veían en nuestras acciones un obstáculo para actuar a su antojo.

Uno de los casos emblemáticos que abordó la Oficina de Investigaciones Especiales fue la masacre de Macaravita, en Santander, considerado el primer caso de falsos positivos en el país. Un coronel había simulado un combate con el ELN, pero la inspección de cadáveres reveló la verdad: las

supuestas víctimas eran una familia compuesta por el abuelo, el padre y los hijos, vestidos con uniformes nuevos del ELN que contrastaban con sus cuerpos baleados. Este caso marcó el inicio de una labor fundamental al interior de las Fuerzas Militares: convencerlas de que el Estado no puede perder su legitimidad. Recuerdo una conferencia que di en la Escuela Superior de Guerra en esa época, donde advertí: "Podemos perder todas las batallas, pero la única que no podemos perder es la de la legitimidad. Esa batalla la perdemos el día que utilicemos procedimientos criminales, porque entonces esto se convierte en una lucha entre dos organizaciones criminales".

La Oficina de Investigaciones Especiales, desde su creación, ha sido clave en el fortalecimiento del Estado de Derecho. Su importancia radica en el respaldo técnico y científico que la ley le confiere, además del liderazgo de personas como la Doctora Claudia Adriana, exdirectora de Medicina Legal, quien ha contribuido significativamente en estas áreas. Esta oficina, en su evolución desde sus inicios hasta ahora, y como se proyecta en el futuro, desempeña un papel fundamental en la defensa de los derechos humanos, que son, en esencia, la razón de ser del Estado moderno.

Uno de sus objetivos principales es la moralidad administrativa, un tema que abordamos antes de la Constitución de 1991. La Ley 4ª de 1990 asignó a esta oficina la indagación de casos relacionados con moralidad administrativa, lo que equivale al

combate contra la corrupción. Este enfoque fue precursor del artículo 34 de la Constitución, que permite la extinción de dominio sobre bienes adquiridos por corrupción, narcotráfico o violaciones de la moral social, un instrumento único en el mundo. En mi opinión, no necesitamos más estatutos anticorrupción; el Código Penal y estas normas ya son herramientas suficientemente poderosas.

Entre los temas fundamentales, destaco el delito de enriquecimiento ilícito, algo que está profundamente arraigado en nuestra realidad social. Permítanme ilustrarlo con una anécdota personal que retrata el trasfondo cultural de este problema.

Corría el año 1959, y yo, con 10 años, provenía de una familia humilde. Vivíamos en un barrio donde muchos andábamos descalzos. Un día, un amigo, al que apodábamos "Muleto de Viuda" (un término que hoy tendría connotaciones problemáticas), me invitó a comer al Hotel Europa, el lugar más prestigioso de Chaparral. Sorprendido, le pregunté cómo tenía dinero, y me mostró un billete de 50 pesos, una suma considerable en ese entonces. Me explicó que un guerrillero reinsertado, apodado "Pescuezo", le había dado ese dinero por cuidar unas mulas por dos semanas.

Aunque escéptico, acepté la invitación. Llegamos al hotel descalzos y al principio nos ignoraron, pero cuando él mostró el billete, nos atendieron de inmediato. Comimos bien, y hasta compramos manzanas, un lujo en esa

época. Al final de la noche, incluso compré un frasco de canadiol para mi madre, quien estaba enferma.

Cuando llegué a casa, mi madre me interrogó sobre el origen del dinero. Al contarle la historia, ella insistió en que investigáramos más. Fuimos a casa de mi amigo, y efectivamente, se había robado el dinero. Mi madre me dio una lección invaluable: la pobreza nunca justifica la corrupción. Aunque necesitábamos el medicamento, el origen ilícito del dinero no permitía usarlo.

Esta experiencia me marcó profundamente y resume un principio esencial: el origen de los recursos importa tanto como su uso. Combatir el enriquecimiento ilícito no es solo una cuestión legal, sino un esfuerzo por erradicar una mentalidad que asocia el poder del dinero con la impunidad.

La génesis del delito de enriquecimiento ilícito y su trascendencia

Muchos años después de aquella experiencia que relaté, me vino la idea de penalizar el enriquecimiento ilícito. El primer proyecto al respecto lo presenté como Representante a la Cámara, y posteriormente, mediante un decreto de Estado de Sitio, logré convencer al presidente Virgilio Barco de que se incorporara este delito a nuestra legislación. Con el tiempo, dicha iniciativa se consolidó como parte de la legislación permanente.

En 1989-1990, junto con Pablo Elías González, llevamos a cabo una investigación pionera en esta materia. Con los instrumentos precarios de la época, iniciamos la primera investigación de este tipo contra un alto funcionario: un general que había sido director de la Policía Nacional. Con las pruebas recopiladas, logramos su destitución por enriquecimiento ilícito, y la Corte Suprema de Justicia, basándose en esas mismas pruebas, dictó una sentencia condenatoria ejemplar. Hasta donde sé, es la primera, y tal vez única, sentencia de este tipo en nuestro país.



Doctor Alfonso Gómez Méndez, exprocurador General de la Nación en el Auditorio Antonio Nariño.

El papel crucial de la oficina de investigaciones especiales

Doctora Lucila, hoy usted dirige esta entidad con una trayectoria histórica y un origen significativo. Su equipo cuenta con recursos y capacidades mucho mejores que las que tuvimos en nuestros tiempos. Hoy, disponen de formación técnica avanzada y de un presupuesto que, en nuestra época, era inimaginable.

La solución está en lo simple: transparencia patrimonial

Siempre he sostenido que el análisis patrimonial es una herramienta poderosa y sencilla para combatir la corrupción. Un ejemplo que utilizaba en mis clases ilustra esta idea: si un alcalde llega cada día a su despacho a caballo, pero un día aparece conduciendo un Mercedes Benz, es él quien debe explicarle al Estado cómo hizo para convertir el caballo en un automóvil.

La ley incluso invierte la carga de la prueba en estos casos, lo que la convierte en un tipo objetivo de delito. No es necesario demostrar peculado, cohecho o prevaricato. Basta con comparar ingresos y gastos.

Imaginemos que hacemos un muestreo: tomamos a 100 personas del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y aplicamos esta norma. ¿Cuántas resistirían el análisis de bienes? Estoy seguro de que los resultados serían sorprendentes, y esta simple acción podría generar una revolución en nuestra Nación, desde una transformación administrativa hasta una revocatoria de Congreso.

El llamado a la acción

Procuradora, mi mensaje es claro: enfoquémonos en aplicar con rigor las herramientas legales que ya tenemos. La lucha contra la corrupción no requiere discursos vacíos, sino acciones concretas. El control patrimonial, aplicado de manera efectiva, puede ser el catalizador para la transformación que nuestro país necesita.

La dirección nacional de investigaciones especiales: columna vertebral contra la corrupción

La función de preservar la moral administrativa va mucho más allá del ámbito penal. En este sentido, considero que esta institución no solo ha sido, sino que debe seguir siendo, con el debido respeto hacia las demás dependencias de esta gran familia que es la Procuraduría, la columna vertebral en la lucha contra la corrupción.

Es crucial fortalecer esta Dirección Nacional de Investigaciones Especiales. Su existencia y capacidades son el resultado del esfuerzo de muchas personas a lo largo del tiempo. Aquí no caben egos ni el "complejo de Adán". Continuar construyendo sobre lo ya logrado es nuestra misión. Hombres y mujeres han aportado su trabajo y dedicación para consolidar esta dirección como un pilar fundamental en la defensa de la integridad y la justicia.

Les pido disculpas si me extendí más de lo debido o me distraje con anécdotas, pero no pude resistir la tentación de compartirlas estando aquí.



Doctor Alfonso Gómez Méndez, exprocurador General de la Nación en el Auditorio Antonio Nariño.

Procuradora General de la Nación Doctora Margarita Cabello Blanco

Acto público de perdón y excusas en cumplimiento de la Sentencia 2014-00400 de 2019 del Consejo de Estado

Aprovecho esta ocasión para realizar un acto que consideramos necesario, ya que como Institución y como Procuraduría General de la Nación, tenemos una deuda pendiente.



*Exdirectora Nacional de Investigaciones Especiales, doctora Luz Dary Henao y
Procuradora General de la Nación, doctora Margarita Cabello Blanco*

En 2019, el Consejo de Estado emitió una decisión judicial en la que revocó una sanción impuesta por la Procuraduría General de la Nación en aquel entonces. Esta decisión se refería a la exdirectora de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, la doctora Luz Dary Henao Acosta, quien se encuentra presente hoy aquí.

¿Qué estableció el Consejo de Estado en su fallo? De manera textual, el Consejo revocó la decisión sancionatoria que había llevado a la destitución de la doctora Luz Dary. En su sentencia, específicamente en el literal B, ordenó rectificar la información publicada en el Boletín 745 del 16 de septiembre de 2013 de la Procuraduría General de la Nación, a través de un acto público de perdón y excusas, presidido por el Procurador General de la Nación, con la presencia de la señora Luz Dary Henao Acosta, y la posterior publicación del mismo en el medio de difusión del mencionado boletín.

La doctora Luz Dary desconocía que íbamos a llevar a cabo este acto, pues le extendimos la invitación para que nos acompañara en la conmemoración de los 30 años de la Procuraduría General de la Nación y, en particular, de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales. Sin embargo, consideramos que, como parte de mi compromiso con la democracia y el cumplimiento de los principios que guían nuestra labor, es necesario cumplir con esta rectificación, aunque tardía, en aras de la justicia y la honorabilidad que debe caracterizar a esta Institución.

En cumplimiento de la sentencia 2014-00400 del Consejo de Estado de 2019, y en nombre de la Procuraduría General de la Nación, me permito ofrecer a la doctora Luz Dary Henao Acosta nuestras más sinceras disculpas y el perdón por la sanción impuesta en su momento por la entidad.



Exdirectora Nacional de Investigaciones Especiales, doctora Luz Dary Henao y directora Nacional de Investigaciones Especiales, doctora Lucila Mercedes Vidal Luque.

Con este acto, no solo limpiamos su conciencia, sino también la mía, y cumplimos con la rectitud que corresponde a una Institución tan grande y respetable como la Procuraduría General de la Nación.

Rectificar es honrar la libertad que nos otorgan la democracia y el Estado de derecho de nuestro país.

Doctora Luz Dary, le otorgamos, finalmente, el perdón y las excusas que el Consejo de Estado nos exigió desde 2019, y que hoy cumplimos con el compromiso que nuestra Institución debe tener con la justicia.

Este acto es parte de lo que queremos compartir con ustedes en este evento tan significativo para nosotros, como lo es la conmemoración de los 30 años de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales.



Exdirectora Nacional de Investigaciones Especiales, doctora Luz Dary Henao y exdirector Nacional de Investigaciones Especiales, doctor Alfonso Cajiao.



Izq a Der: Doctor Pablo Elías González Monguí doctora Luz Dary Henao y Doctor Herman Rincón Cuéllar; exdirectores de la DNIE.

Panel

Historia de Investigaciones Especiales y de la Policía Judicial en Colombia, con énfasis en la Policía Judicial Disciplinaria

Por:

Doctor Pablo Elías González Monguí y doctor Alfonso Cajiao Cabrera, exdirectores Nacionales de Investigaciones Especiales



Izq a Der: doctor Alfonso Cajiao Cabrera, doctora Lucila Mercedes Vidal Luque y doctor Pablo Elías González Monguí.

1. ¿Cuál era el contexto social y político que dio lugar a la creación de la Oficina de Investigaciones Especiales? Hemos escuchado algo de parte del doctor Alfonso Gómez Méndez, pero quisiéramos poner sobre la mesa esta temática.

Respuesta Pablo Elías González Monguí: Primero que todo, un saludo para todos y todas. Muchas gracias, doctora Margarita, por esta invitación. El contexto de esa época era uno de gran confusión. La Procuraduría General de la Nación tenía funciones de Policía Judicial hasta el año 1987, cuando se creó la Dirección de Instrucción Criminal mediante el Decreto 050. Antes de esa fecha, la Procuraduría realizaba incluso operaciones antinarcóticos, contando con helicópteros y, según entiendo, también con aviones. Estábamos a cargo de la lucha contra el narcotráfico en el país.

Sin embargo, en 1987, con la creación de la Dirección de Instrucción Criminal, la Procuraduría perdió estas funciones de policía judicial, que fueron retomadas en 1989 con la Ley 21, cuando se creó la Oficina de Investigaciones Especiales.

A raíz de esto, heredamos un archivo relacionado con antinarcóticos. La Oficina de Investigaciones Especiales tuvo la facultad de certificar la ausencia de antecedentes en temas relacionados con narcóticos. En esa época, Pablo Escobar estaba poniendo bombas por todas partes, y nosotros estábamos ubicados en la calle 12, frente a la Librería Profesional, donde había una discoteca en el primer piso. Vivíamos con el temor constante de que nos colocaran una bomba en cualquier momento, ya que no había ningún control. Ese archivo, que guardábamos con gran celo, era crucial, ya que teníamos contacto frecuente con el FBI y la DEA, quienes dependían de él. Ese archivo fue transferido a la Fiscalía General de la Nación en 1991.

El contexto de la época era de gran convulsión, principalmente debido a los atentados terroristas. A pesar de eso, nuestra labor incluía investigaciones sobre derechos humanos y moralidad administrativa. En temas de derechos humanos, por ejemplo, realizamos la investigación sobre el caso de Macaravita, que ya mencionó el doctor Gómez, y también trabajamos en otros casos que expusieron la presencia del paramilitarismo en el país.

Una de las investigaciones más significativas fue la de la masacre de Trujillo, en la que se evidenció la participación de alias "El Alacrán" (Henry Loaiza) y Diego León Montoya, actualmente extraditado a Estados Unidos. Este caso destapó la alianza entre algunos agentes del Estado y grupos paramilitares, como un coronel

del Batallón Palacé, quien fue condenado a 40 años de prisión por su participación en la masacre, aunque hoy en día está fugado.

También abordamos otros casos graves, como la masacre de Puerto Valdivia, que involucró muertes ilegítimas cometidas por agentes del Estado, y el asesinato de una monja suiza durante un enfrentamiento con la guerrilla. Todas estas investigaciones se realizaban rápidamente, pues teníamos la capacidad de hacer investigaciones oficiosas, lo que nos permitía movilizar a los funcionarios de forma ágil a los lugares de los hechos.



Doctor Pablo Elías González Monguí, exdirector de la DNE.

Cuando llegué, recibí a 100 funcionarios, algunos nombrados por el doctor Serpa y otros por el doctor Gómez. Fue necesario empezar un proceso de capacitación muy rápido, ya que muchos de esos funcionarios no tenían experiencia ni judicial ni investigativa. Sin embargo, con el tiempo, el equipo fue depurándose y especializándose. Incluso comenzamos a incorporar personal de diversas áreas: médicos forenses, contadores, economistas, ingenieros, arquitectos y más, lo que enriqueció enormemente el trabajo.

Hoy, algunos de aquellos primeros funcionarios siguen aquí, como el doctor Álvaro Licona en derechos humanos y Miguel Ángel, quien ha sido parte de la oficina desde aquellos primeros días.

La situación era difícil, ya que contábamos con pocos recursos. Por ejemplo, los investigadores salían con máquinas de escribir Olivetti portátiles, ya que era lo único que teníamos. Solo teníamos unos cinco revólveres para la autoprotección durante las investigaciones en campo, ya que no existían seccionales y todo se manejaba desde Bogotá. Pese a estos desafíos, realizamos investigaciones exitosas, especialmente en temas de corrupción, como aquellos relacionados con la DIAN y las aduanas nacionales. Había casos de enriquecimiento ilícito, en los que personas con ingresos bajos ostentaban propiedades en el eje cafetero o mantenían varias familias, entre otros.

En el ámbito de los derechos humanos, realizamos investigaciones clave, como la que implicó a Yair Klein, quien entrenó a paramilitares en el Magdalena Medio. Esta investigación llevó a la condena de Klein y de diez agentes británicos, que habían sido mercenarios. Con el tiempo, Klein fue detenido en Rusia, pero la extradición fue bloqueada por la intervención de un alto funcionario del Estado, lo que llevó al Tribunal de Estrasburgo a considerar que no habría garantías para su vida y derechos humanos en Colombia, lo que impidió su extradición.

Estuve en la Oficina de Investigaciones

Especiales desde septiembre de 1989 hasta febrero de 1991, viviendo experiencias intensas día y noche, con el constante riesgo de amenazas y atentados debido a la situación de orden público. A pesar de todo, fue una experiencia de aprendizaje continuo, de trabajo en equipo y de enfrentar grandes retos con pocos recursos.

2. ¿Cuáles fueron los orígenes de la Policía Judicial y de la Policía Judicial Disciplinaria en Colombia?

Respuesta Alfonso Cajiao Cabrera:

Muchas gracias a ustedes, doctora Margarita, señora procuradora, y grandes amigos. Es un honor estar aquí y, sobre todo, ver en este auditorio caras de personas que nos enseñaron tantas cosas. Es imposible no reconocer que la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales estuvo siempre llena de gente comprometida. Esto es algo indudable, ya que, si bien el compromiso con el servicio público es fundamental, en aquella época fue especialmente relevante en el contexto histórico que vivíamos.

Yo llegué a la Procuraduría a finales de 1990, con el procurador Arrieta, en un



Doctor Alfonso Cajiao Cabrera, exdirector de la DNIE.

momento en el que se estaban configurando fenómenos como el paramilitarismo y el impacto del narcotráfico en el Magdalena Medio.

Durante esos años, la Procuraduría jugó un papel fundamental, no solo en la investigación de derechos humanos, sino también en procesos clave como el caso de la masacre de los Uvos y otros relacionados con el narcotráfico. Recuerdo, por ejemplo, el trabajo valiente de muchas personas que se desplazaban a zonas como Arauca, donde las condiciones de seguridad eran extremadamente precarias. Muchos de ellos usaban armas viejas, como los revólveres calibre 38, en un contexto de constante amenaza.



Doctor Alfonso Cajiao Cabrera, exdirector de la DNE.

La historia de la Policía Judicial en Colombia se remonta al Código de Procedimiento Penal de 1971, con el Decreto 409, que otorgó a la Procuraduría la función de coordinación de los cuerpos que realizaban funciones de policía judicial en el país. En ese momento, existían dos cuerpos principales: el F2, un cuerpo especializado, y el DAS, el Departamento Administrativo de Seguridad, que fue creado en la década de 1960. Estos cuerpos empezaron a

cumplir funciones de policía científica, como la identificación de huellas dactilares, y a desarrollar la investigación criminal en Colombia.

Durante la década del 50, con Gustavo Rojas Pinilla, el servicio de inteligencia colombiano se fortaleció, pero fue con la creación del DAS cuando realmente se consolidaron las funciones de policía judicial en el país. Sin embargo, en 1987, con la creación de la Dirección de Instrucción Criminal, la Procuraduría perdió estas funciones de policía judicial, las cuales serían retomadas por la Oficina de Investigaciones Especiales en 1989 con la Ley 4ª de 1990.

La Ley 4ª de 1990 marcó un hito importante en el desarrollo de las funciones de policía judicial disciplinaria, ya que permitía investigar no solo los derechos humanos, sino también casos de enriquecimiento ilícito, por ejemplo, aquellas personas que no podían justificar un aumento patrimonial evidente. Esta ley permitió el uso de herramientas como la interceptación de comunicaciones y la valoración contable para examinar las diferencias entre los ingresos y egresos de los involucrados, lo que se interpretó, en su momento, como una inversión de la carga de la prueba.

A lo largo de los años, la Procuraduría se fue fortaleciendo en este ámbito, apoyada por programas internacionales como ICITAP (Investigative Criminal Training Assistance Program) de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, lo que permitió una mayor especialización y capacitación. En el

ámbito de la investigación criminal, se utilizaban técnicas como el análisis de inteligencia, la interceptación de comunicaciones y el análisis forense, que fueron clave para el desarrollo de las investigaciones más importantes de esa época.

Quisiera, además, recordar una de las investigaciones más exitosas que se inició en la Oficina de Investigaciones Especiales, y que tuve el privilegio de concluir: la investigación del DAS. Este caso, que estuvo a punto de prescribir, resultó en la destitución de varios directores del DAS por su implicación en actividades ilegales, como la vigilancia y persecución a magistrados de las altas cortes. Este caso se basó en el uso de la policía judicial para la incautación de discos duros e imágenes forenses, lo que permitió reunir pruebas clave para formular los cargos.

En resumen, la creación de la Policía Judicial Disciplinaria en Colombia tiene sus raíces en el Código de Procedimiento Penal de 1971, pero fue con la Ley 4ª de 1990 que la Procuraduría adquirió una función más definida en la investigación de casos de derechos humanos y enriquecimiento ilícito, utilizando herramientas como la inteligencia, las ciencias forenses y el análisis contable.

3. ¿Cómo definirían la Policía Judicial Disciplinaria?

Respuesta Pablo Elías González Monguí: La Policía Judicial Disciplinaria es una policía de apoyo investigativo, técnico y científico, cuya función está centrada en

las investigaciones disciplinarias, pero también en aquellas que pueden tener implicaciones penales, y en muchos casos, ha tenido una trascendencia significativa en lo penal.

Recuerdo un caso específico de esa época relacionado con las armas. Se trataba de un envío de armas que, entre otras cosas, fue utilizado en el asesinato de Luis Carlos Galán. El doctor Gómez me comisionó para ir a la isla de Antigua, ya que esas armas habían llegado desde Israel a ese lugar, un sitio con un ejército pequeño de apenas 100 hombres, y allí se almacenaron 1,000 armas, entre las cuales había mini Uzi, fusiles, entre otros. Al principio, recibimos un anónimo que nos hacía pensar que las armas habían sido enviadas a una entidad del Estado. Fuimos a verificar y afortunadamente no era así, pero sí confirmamos que las armas llegaron a Urabá y fueron utilizadas por los paramilitares, incluso una de esas armas fue la que mató a Luis Carlos Galán. Estuve presente en Antigua, donde se llevó a cabo un proceso judicial contra el entonces ministro de defensa de la isla, quien fue condenado por su participación. Antigua sigue siendo un protectorado británico, y el fiscal que procesó al acusado era inglés.



Este caso de las armas de Antigua demuestra la trascendencia de la labor de la Policía Judicial Disciplinaria, pues no solo tiene una relevancia en lo disciplinario, sino también en lo penal, como señala el Doctor Cajiao. Las funciones de policía judicial que realiza la Procuraduría apoyan las investigaciones penales, evitando que se repitan diligencias innecesarias. En aquella época, no existían funciones jurisdiccionales para la Procuraduría, por lo que recurríamos a los jueces de instrucción criminal para que nos comisionaran, y muchas veces realizábamos diligencias conjuntas, como allanamientos. Las interceptaciones telefónicas que hacíamos eran rudimentarias, ya que utilizábamos grabadoras comunes, pero contamos con la ayuda del señor Celis, quien era un experto en hacer esas interceptaciones, y gracias a esas acciones tuvimos éxito en varios casos.

En resumen, la Policía Judicial Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación ha jugado un papel crucial tanto en investigaciones disciplinarias como penales, proporcionando un apoyo esencial que ha tenido muy buenos resultados a lo largo de la historia, y ha sido clave para la rama judicial en muchos casos.

Respuesta doctor Alfonso Cajiao Cabrera: Insisto en que hoy en día no existe discusión sobre la legalidad y constitucionalidad de las funciones de la Policía Judicial Disciplinaria, en parte por el espacio que ha ganado el derecho disciplinario en todas las áreas del derecho.

Considero que este es un insumo muy valioso, que refuerza de manera significativa la Dirección de la Policía Judicial Disciplinaria. Esto requiere un fortalecimiento en áreas clave, como la investigación científica, que incluye la adquisición de equipos financieros y tecnológicos complejos. La Procuraduría debe ser completamente independiente de otros cuerpos de investigación en Colombia, lo que implicaría contar con laboratorios, microscopios comparativos y otras herramientas avanzadas para realizar investigaciones precisas.



Doctor Alfonso Cajiao Cabrera, exdirector de la DNIE.

Otro aspecto fundamental es el fortalecimiento de las relaciones internacionales a través de los organismos de inteligencia. Es un hecho probado que la inteligencia facilita la obtención de información valiosa, no solo para las funciones policiales y militares en el combate, sino también para la persecución de delitos o faltas disciplinarias. La cooperación transnacional es crucial en este contexto. Por eso, es esencial fortalecer los sistemas de inteligencia dentro de la Dirección para que, a través de estos, se puedan consolidar investigaciones más eficaces.

Este enfoque también implica establecer

convenios con gobiernos internacionales como el británico, el israelí o el estadounidense, que permitan a los funcionarios de la Procuraduría acceder a información clave, viajar a otros países y realizar pesquisas. Esta cooperación transnacional contribuiría a que esas investigaciones se conviertan en pruebas útiles en el ámbito disciplinario. Este sería mi aporte en relación con el fortalecimiento de la Policía Judicial Disciplinaria.



Panel

Rol de la Policía Judicial Disciplinaria para la protección y garantía de los derechos humanos

Por:

Dr. Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Exviceprocurador General de la Nación y Dr. Javier Augusto Sarmiento Olarte, Procurador Delegado para la defensa de los Derechos Humanos.



Izq a Der: doctor Javier Augusto Sarmiento Olarte, doctor Emiro Vieda Silva y doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau

1. ¿Cómo se garantiza en un proceso disciplinario, regido por el principio acusatorio el principio del juez imparcial cuando el órgano que ejerce la función de policía judicial pertenece a la misma institución en este caso la PGN?

Respuesta doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau: Mi comprensión sobre la evolución de la policía judicial en Colombia necesariamente involucra como punto esencial a la Procuraduría General de la Nación. Hasta 1970, no existía una policía judicial formal. El artículo 281 del Código de Procedimiento Penal de 1938 establecía que el juez de instrucción, quien asumía todas las responsabilidades investigativas, podía recurrir a especialistas de la Policía Nacional para los efectos de la investigación. Sin embargo, esta norma era marginal y carecía de relevancia dentro del contexto del código.

Esto refleja el carácter del Estado liberal de entonces, que seguía estrictamente el principio de separación de poderes según Montesquieu, complementado por los principios de Beccaría en materia penal. Bajo esta doctrina, las funciones judiciales, legislativas y ejecutivas se mantenían completamente independientes. Este esquema prevaleció hasta aproximadamente 1970, cuando la influencia del Estado social comenzó a transformar esta visión. Este cambio implicó una intervención activa

del Estado en la política criminal, lo que dio origen a la policía judicial, inicialmente bajo la dirección de la Procuraduría General de la Nación.

La adscripción de la policía judicial a la Procuraduría puede explicarse por el carácter singular de esta última, concebida por Simón Bolívar como un cuarto poder independiente con funciones judiciales y administrativas. Esta configuración permitió romper parcialmente con el dogma de la estricta tridivisión del poder.

Sin embargo, esta organización comenzó a cambiar con el Decreto 50 de 1987, que trasladó la Dirección de la Policía Judicial a la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, aunque mantuvo vínculos con la Procuraduría. En 1990, con la Ley 89 y la Constitución de 1991, se reafirmó que la policía judicial debía estar bajo la Fiscalía General de la Nación, consolidándose también la función de policía judicial disciplinaria dentro de la Procuraduría.

Actualmente, la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE) de la Procuraduría General de la Nación se encarga de la policía judicial, manteniendo una independencia operativa de los procuradores delegados responsables de investigación y acusación, así como de los procuradores especiales encargados de juzgamientos. Esto representa un avance respecto a las leyes 200 de 1995 y 734 de 2002, que no separaban claramente las funciones investigativas y de juzgamiento.

No obstante, persisten retos significativos. Una de las principales falencias es la falta de separación efectiva entre las funciones de policía judicial y policía científica, especialmente en los peritajes, que son determinantes en los procesos judiciales. Casos como el de la doctora Luz Dary y el general Buitrago ilustran cómo esta combinación de funciones puede derivar en errores judiciales graves. Por ejemplo, en el caso del general Buitrago, la incapacidad de distinguir entre las funciones investigativas y periciales llevó a una condena basada en un incremento patrimonial mal interpretado, debido a variaciones en los avalúos catastrales.



Doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Exviceprocurador General de la Nación

Es crucial avanzar hacia una separación clara entre policía judicial y policía científica, incluso si ambas permanecen bajo la dirección del Fiscal General o del Procurador General. Esto garantizaría un respeto más estricto a los derechos fundamentales y permitiría una investigación más objetiva y eficaz.

En conclusión, aunque se han logrado avances importantes en la organización de la policía judicial, queda mucho por hacer para alcanzar una estructura que optimice las garantías judiciales y

elimine los conflictos de rol internos. La historia y la evolución de la DNIE deben servir como base para continuar perfeccionando estas instituciones en beneficio del sistema judicial colombiano.

2. ¿Qué funciones realiza su delegada y cómo se articula con la DNIE?

Respuesta doctor Javier Augusto Sarmiento Olarte: Como la gran mayoría de ustedes sabe, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos ha experimentado una serie de cambios funcionales en los últimos años. Actualmente, desempeña dos funciones fundamentales: una de carácter preventivo y otra disciplinaria. Con la entrada en vigencia de la Ley 2094, esta Procuraduría se ha convertido en una Procuraduría de Instrucción, encargada de investigar presuntas violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por servidores públicos.



Doctor Javier Augusto Sarmiento Olarte, Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos.

En este contexto, resulta crucial la coordinación y articulación con la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE).

Este trabajo conjunto es indispensable para llevar a cabo investigaciones integrales y recolectar pruebas especializadas. Recientemente hemos visto ejemplos de esta colaboración, como en el caso de Putumayo y en muchos otros donde se requiere la obtención de Elementos Materiales Probatorios. Estas tareas, por su naturaleza técnica y especializada, no pueden ser realizadas por un abogado instructor debido a sus limitaciones y la falta de experiencia específica en la práctica de dichas pruebas.

Por lo tanto, la DNIE se convierte en un aliado fundamental para esclarecer hechos y determinar si existieron conductas omisivas, acciones indebidas o extralimitaciones, especialmente en casos relacionados con militares y policías. Su papel es esencial para la realización de inspecciones disciplinarias en el lugar de los hechos, reconstrucciones, pruebas balísticas y otras actuaciones que requieren un nivel de especialización elevado, el cual no puede ser suplido por el abogado instructor.

Sin embargo, también es importante destacar las dificultades que enfrenta la DNIE para acceder a los lugares donde ocurren los hechos. Muchas veces, estos se encuentran en zonas veredales y territorios apartados del país, lo que demanda una coordinación armoniosa con la Dirección Nacional. Este reto subraya la importancia de la articulación mencionada por el doctor Gómez Pavajeau. Aunque es fundamental mantener una separación clara de funciones, considero que esta

relación es complementaria y enriquece la etapa de instrucción que llevamos a cabo en la Procuraduría.

3. ¿Qué diferencia puede existir, o hay, entre la Policía Judicial Disciplinaria y la Policía Judicial Penal?

Respuesta doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau: Bueno, yo creo que la diferencia básica entre ambas es más formal que sustancial. Una apoya como auxiliar de la justicia en la investigación de los delitos, mientras que la otra lo hace en la investigación de las faltas disciplinarias en sentido material.

En esencia, ambas tienen que ver con el acopio de pruebas, medios probatorios, y elementos de prueba necesarios tanto para la investigación penal como para la disciplinaria. Existe un amplio campo de intersección entre estas disciplinas, ya que, como sabemos, la comisión de ciertos delitos puede también constituir faltas disciplinarias, especialmente cuando se trata de servidores públicos, particulares que ejercen funciones públicas o casos relacionados con el Estado. Aunque no siempre se trata de delitos propiamente dichos, las definiciones contenidas en los códigos disciplinarios a menudo convergen con las del ámbito penal.

Creo que esta diferencia formal tiene raíces históricas. La Procuraduría General de la Nación en Colombia nunca ha sido, como en otros países, algo residual o meramente accesorio. Algunos han afirmado que el derecho disciplinario es un apéndice del derecho penal o un derecho penal en miniatura.

Esto derivaba de la llamada "potestad doméstica", defendida por los administrativistas y limitada exclusivamente a la función pública y a irregularidades menores o faltas culposas.

Sin embargo, en Colombia, la Procuraduría nace de la idea del poder moral y se configura como un órgano de control externo, algo que no se encuentra en otros países. Este derecho disciplinario no es de control interno; es un derecho de control externo, como proponía Simón Bolívar con la idea del Areópago: un cuerpo con funciones administrativas y judiciales que no pertenecía ni al ejecutivo, ni al legislativo, ni al judicial.

Con la Constitución de 1991, la Procuraduría se consolidó como un órgano de control autónomo e independiente. Desde su origen, no se ha limitado a investigar meras irregularidades, sino que aborda delitos contra la moral pública y el fisco nacional, tal como lo estableció el propio libertador Simón Bolívar. Estas funciones incluyen fraudes y atentados graves contra el Estado, y no simples faltas culposas.



Doctor Carlos Arturo Gómez Pavajeau, Exviceprocurador General de la Nación.

Este modelo institucional y constitucional, vigente desde 1819, distingue a Colombia de otros países. Por eso, no podemos juzgar las funciones de la Procuraduría General de la Nación bajo los mismos parámetros que rigen en otras partes del mundo. Nuestro sistema disciplinario es único y constituye un aporte significativo al derecho comparado.

Si alguien me preguntara qué puede aportar Colombia al derecho comparado, respondería que nuestro derecho disciplinario de control externo es una contribución única. Mientras que otros sistemas disciplinarios se limitan al control interno y a la potestad doméstica —un concepto poco desarrollado dogmáticamente—, el modelo colombiano es de alto voltaje y posee una identidad institucional singular.

A pesar de las discusiones con los administrativistas, quienes insisten en que el derecho disciplinario se limita a la función pública, nuestro sistema también regula a particulares que ejercen funciones públicas, ampliando su alcance. Este enfoque integral y externo es lo que nos distingue y lo que debemos defender como una de las principales fortalezas de nuestra tradición jurídica.

4. ¿Cuál cree usted que son los retos de la PJD frente a las violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario?

Respuesta doctor Javier Augusto Sarmiento Olarte: El doctor Gómez Méndez y el doctor Cajiao ya han

señalado algunos de los retos que enfrentamos. Sin duda, es fundamental fortalecer nuestra policía judicial. Aprovechando la mención realizada por el doctor Cajiao, quiero compartirles una información que algunos quizá ya conocen, tanto por medios internos como externos: la señora procuradora está liderando importantes acciones para robustecer la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, particularmente en el ámbito de la cooperación internacional.

Recientemente, estuvimos en Washington gestionando este fortalecimiento en dos aspectos clave. Por un lado, se trabajó en el acceso a programas de capacitación o entrenamiento, como lo denominan ellos. Por otro lado, se buscó asegurar equipos y materiales necesarios para llevar a cabo pruebas periciales y emitir conceptos técnicos imprescindibles en los procesos disciplinarios.



Doctor Javier Augusto Sarmiento Olarte, Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos.

En este contexto, la capacitación emerge como un eje central. No solo refuerza las habilidades y competencias que los funcionarios de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales ya poseen, gracias a su amplia experiencia, sino que también les permite adaptarse a los avances en el derecho, las nuevas

tecnologías y las metodologías modernas para la recolección de Elementos Materiales Probatorios.

Estos avances tecnológicos nos brindan la posibilidad de emitir conceptos y peritajes en plazos más ágiles, lo que contribuye significativamente al desarrollo de los procesos disciplinarios, ya sea para formular pliegos de cargos o imponer las sanciones correspondientes.



Conferencia magistral

El rol de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales en los trámites conciliatorios y judiciales

Por:

Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, exprocurador Delegado ante el Consejo de Estado



Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, exprocurador Delegado ante el Consejo de Estado.

Es un honor participar en esta ocasión. Quiero extender un cordial saludo a la señora procuradora General de la Nación, doctora Margarita Cabello; a nuestra directora nacional de investigaciones especiales, mi amiga y compañera de universidad, doctora Lucy Vidal; y al doctor Silvano Strauss, a quien también saludo con aprecio. Asimismo, un saludo especial a todos los exdirectores de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales que nos acompañan, a los procuradores delegados y a todos los servidores de esta, mi casa. Durante 25 años tuve el honor de formar parte de esta entidad, que se ha consolidado como un referente en vigilancia y control. Por ello, reitero que es un verdadero privilegio estar aquí hoy con ustedes.

Quisiera compartir con ustedes los temas que me gustaría abordar en esta ocasión. El Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación son comúnmente identificados por tres roles misionales. El primero, y quizá el más conocido, es el disciplinario. El segundo, menos visible pero de gran importancia, es el preventivo. Y el tercero, que en mi opinión merece una mayor difusión y confianza por parte de la ciudadanía, es el rol de intervención judicial.

Este último no se limita únicamente a los procesos ante los tribunales, sino que incluye también la intervención ante autoridades administrativas. Además, durante mi experiencia en la entidad, junto con el doctor Fernando, aquí presente, tratamos de destacar un rol adicional que a menudo pasa desapercibido: el rol conciliatorio.

¿De dónde surge esta función conciliatoria? Está establecida en la Ley 640 de 2001, que designa a la Procuraduría General de la Nación como promotora de audiencias de conciliación en diversos ámbitos, como el civil, el de familia, el laboral e incluso en asuntos de lo contencioso administrativo.

Es así como estas funciones, desde lo disciplinario hasta lo preventivo, lo judicial y lo conciliatorio, conforman la esencia de nuestra institución y su impacto en la sociedad.

Espero que esta reflexión permita enriquecer nuestra comprensión y destacar la importancia de estos roles en beneficio del país.

Mi exposición el día de hoy tiene como propósito compartirles mi experiencia como agente del Ministerio Público, en particular en el rol asociado a la labor conciliatoria. Posteriormente, quiero ofrecerles mi perspectiva actual, desde mi posición como autoridad y operadora judicial, sobre la trascendental importancia del Ministerio Público. Sin embargo, no abordaré este tema desde una visión global de la Procuraduría General de la Nación, sino que, si me lo permiten, me centraré específicamente en la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales.

Comenzaré con el fundamento constitucional que sustenta lo que quiero explicar. El artículo 277 de la Constitución Política, como ustedes bien saben, establece de manera enfática que el Procurador General de la

Nación, o a través de sus delegados o agentes, intervendrá ante las autoridades judiciales o administrativas. Además, este artículo define tres objetivos concretos: la defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales.

Como este espacio tiene un enfoque histórico, quisiera compartirles una anécdota relacionada con este tema. En un momento particular de la entidad, junto con el doctor aquí presente, se planteó un ejercicio reflexivo a los procuradores judiciales, específicamente a aquellos que yo coordinaba en su labor como agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En total, hablamos de 200 funcionarios: 100 que actuaban ante tribunales y 100 ante juzgados administrativos del circuito.



Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, exprocurador Delegado ante el Consejo de Estado.

A cada uno de ellos se les plantearon tres preguntas fundamentales: ¿Qué entiende usted por orden jurídico? ¿Qué comprende bajo el concepto de patrimonio público? ¿Y cuál es el alcance que le atribuye a los términos derechos y garantías fundamentales? Sorprendentemente, cada respuesta fue diferente, revelando una diversidad de interpretaciones sobre conceptos esenciales para nuestra labor.

Este ejercicio evidenció la necesidad de generar una conceptualización clara y uniforme sobre los roles misionales de la Procuraduría. El resultado de ese esfuerzo fue un documento que, probablemente, muchos de ustedes conocen. Dicho trabajo fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de un empréstito que permitió desarrollar un programa exhaustivo y bien estructurado.

En este documento se definieron conceptos clave. Por ejemplo, al hablar de ordenamiento jurídico, se incluyó todo el marco normativo en sentido material: Constitución Política, leyes, reglamentos, actos administrativos e incluso órdenes y contratos que poseen fuerza vinculante para el Estado.

De este modo, se sentaron las bases para un entendimiento más consistente y sólido de los roles y objetivos misionales de la Procuraduría, lo que refuerza su papel fundamental en la defensa del Estado de derecho.



Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, exprocurador Delegado ante el Consejo de Estado.

La segunda categoría se definió en un plano más específico: el concepto de patrimonio público. Para ello, nos basamos en una sentencia de la Corte Constitucional y en un fallo

paradigmático del Consejo de Estado del 31 de mayo de 2002. En esta última sentencia se subrayó lo siguiente: al hablar de patrimonio público, no se limite únicamente a los bienes y haberes de los cuales el Estado es titular. Incluya también las obligaciones del Estado, que este deberá cumplir siempre que se materialice la premisa del artículo 90 de la Constitución. Dicho artículo establece que, a través de sus agentes, el Estado puede generar un daño antijurídico al imponer una carga pública a un ciudadano que no tiene el deber jurídico de soportarla.

La tercera categoría es la más sencilla y está asociada al núcleo esencial de los derechos fundamentales.

A los agentes del Ministerio Público que actúan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo les corresponde, en cada una de sus intervenciones, abogar por la aplicación y desarrollo de estos tres conceptos jurídicos indeterminados. Ahora bien, centrémonos en la primera categoría que quiero desarrollar.

En Colombia, la Ley 23 de 1991 habilitó por primera vez la posibilidad de que las entidades públicas pudieran concretar acuerdos conciliatorios. Sin embargo, la redacción de la norma fue particular: autorizaba dichos acuerdos, pero solo en conflictos de carácter particular y contenido económico. ¿Qué implica esto? La conciliación se restringe a las denominadas acciones subjetivas —hoy medios de control subjetivos—, que suelen concretarse en casos de nulidad y restablecimiento del derecho (generalmente relacionados con actos

administrativos), reparación directa (por responsabilidad administrativa del Estado) y controversias contractuales. No obstante, para que sea posible la conciliación, debe existir un componente patrimonial. Si este no está presente, la conciliación no puede llevarse a cabo.

Bajo esta premisa, cada vez que un agente del Ministerio Público interviene en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y busca materializar acuerdos conciliatorios, se enfrenta a este requisito. Este componente está directamente vinculado al concepto de patrimonio público que mencioné anteriormente. El agente, por tanto, asume una enorme responsabilidad: no solo debe promover la terminación o prevención del conflicto en un contexto donde el Estado, al haber causado un daño antijurídico, tiene al menos la obligación de indemnizar, sino que también debe definir el monto de dicha indemnización para establecer el acuerdo.

¿Cómo desempeña esta labor el agente del Ministerio Público? De manera imprescindible, debe contar con el apoyo de expertos que lo asistan en la precisión de aspectos científicos, técnicos y económicos que no forman parte del conocimiento habitual del abogado. Por ejemplo, la determinación de componentes como el daño patrimonial (lucro cesante, daño emergente) o los perjuicios inmateriales (perjuicios morales, daño a la salud y otras categorías) requiere la intervención de profesionales especializados. Estos expertos aportan la información técnica necesaria para suplir las limitaciones del

abogado en estas áreas.

En ese contexto, era necesario contar con una norma que respaldara la intervención de los agentes del Ministerio Público en el proceso conciliatorio. Este trabajo conciliatorio debía estar acompañado no solo por el procurador, sino también por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE). De hecho, esto llevó a la expedición del Decreto 1716 de 2009, que establece que, cuando lo considere necesario, el agente del Ministerio Público podrá solicitar el apoyo de la DNIE para cumplir con su cometido.



Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, exprocurador Delegado ante el Consejo de Estado.

¿Cómo materializamos esta norma, aparentemente fría y habilitante, en casos concretos? Quiero referirme a un caso específico. Aunque a menudo se mencionan conflictos complejos como el de Dragacol, en este caso quiero destacar el proyecto que tenía el Estado colombiano de construir una carretera que conectara el centro del país con la Costa Atlántica. Se trataba de la vía desde Alto del Vino hasta San Alberto, Cesar, con una extensión de 519 kilómetros y 19 túneles. Este proyecto, considerado el más grande de

ingeniería civil concebido en Latinoamérica, incluía una cláusula penal pecuniaria cifrada en 137.1 billones de dólares.

El contrato, que involucraba al Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y al consorcio COMSA (compuesto por 9 firmas, 5 colombianas y 4 extranjeras), pasó por múltiples vicisitudes. Después de su celebración, surgieron claros incumplimientos por parte del contratista, lo que motivó la declaratoria de caducidad, prevista en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, ante la evidente inejecución del contrato. En este punto, la parte contratista planteó la posibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio, reconociendo algunos de los puntos críticos relacionados con el incumplimiento, pero también reclamando incumplimientos del Estado.

Sin embargo, el Consejo de Estado rechazó el acuerdo debido a que, en materia de conciliación, solo es posible llegar a un acuerdo si el acto administrativo que genera la controversia presenta algún vicio de ilegalidad. En este caso, dado el claro incumplimiento del contrato por parte del contratista, el escenario no cumplía con esa condición. Esto dio paso a la figura de la transacción. Bajo este nuevo esquema, COMSA asumió una suma de 77.1 millones de dólares del contrato, se retiró de la relación contractual y devolvió el dinero que había recibido por los peajes destinados a la construcción de la vía.

Pensar en que un juez o autoridad administrativa validara este acuerdo no

fue tarea fácil. Pero fue posible gracias a la intervención de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales. Cuando se presentó la posibilidad de transigir la controversia, la DNIE, con el apoyo del funcionario del Ministerio Público que intervenía ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, solicitó el apoyo de un perito experto. Este peritaje abarcó tres aspectos fundamentales: el riesgo jurídico de que el Estado perdiera los procesos en curso, el riesgo económico en caso de que el proceso resultara desfavorable para la entidad pública (en especial por la presencia de firmas extranjeras sin sucursales en Colombia) y el riesgo de oportunidad, pues si el conflicto se prolongaba, podría llevar 10 años más. La conciliación ofrecía una recepción inmediata del recurso.



Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, exprocurador Delegado ante el Consejo de Estado.

El análisis riguroso realizado por la DNIE permitió que, en la providencia del 13 de diciembre de 2007, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca aprobara el acuerdo transaccional. En esta providencia, se destacó el estudio minucioso de la DNIE, que demostró que el acuerdo no afectaba el patrimonio público. Este es solo un ejemplo de la importancia de la intervención de la

DNIE. Cabe señalar que, debido a la caducidad del contrato, los recursos provenientes del acuerdo transaccional fueron los que financiaron la Ruta del Sol, que hoy sigue siendo una infraestructura clave para el país, aunque no sin problemas. Este es un claro ejemplo del impacto que tuvo la intervención de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales en este proceso.

Un segundo caso que ilustra la relevancia de la intervención de la Procuraduría y la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE) en el ámbito de la conciliación en Colombia es el del metro de Medellín. A pesar de que hoy en día el metro de Medellín funciona a niveles de excelencia, su fase inicial estuvo marcada por diversas dificultades. En un principio, la Empresa Metro de Medellín, encargada de la ejecución del proyecto, consideró necesario declarar la caducidad del contrato, conforme a lo establecido por la Ley 80 de 1993. Esto afectaba al consorcio hispano-alemán, conformado entre otras empresas por Siemens y algunas firmas españolas. Esta declaración de caducidad llevó a un escenario delicado, con el riesgo de no ejecución de la obra.



Asistentes al evento de los 30 años de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, de la PGN en el Auditorio Antonio Nariño.

A continuación, se analizó la posibilidad de que las partes no continuaran con la caducidad, sino que se establecieran nuevas condiciones para permitir que el contratista siguiera ejecutando el contrato, con reglas claras y obligaciones bien definidas en cuanto a plazos. Sin embargo, en la segunda fase también se produjeron incumplimientos, lo que llevó a la administración a pronunciarse nuevamente, esta vez con la liquidación unilateral del contrato por incumplimiento.

Este escenario es muy similar al caso de COMSA, lo que nos lleva a la siguiente pregunta: ¿cómo resolver el conflicto? El consorcio hispano-alemán presentó una demanda contra el Estado colombiano, que fue resuelta en un tribunal internacional, con una condena para la Empresa Metro de Medellín por una suma cercana a los 163 millones de dólares. Este conflicto seguía vigente, con la entidad pública como demandante contra el consorcio. Ante esta situación, se exploró la posibilidad de llegar a un acuerdo transaccional.

Con la intervención de la Procuraduría y la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, se realizó un análisis similar al de COMSA, considerando los riesgos jurídicos, económicos, de oportunidad y de recuperación. En la providencia de 2009, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con ponencia del magistrado Omar Aristizábal, validó el acuerdo entre las partes, concluyendo que no afectaba el patrimonio público ni el ordenamiento jurídico.

En ese acuerdo, a pesar de que el consorcio hispano-alemán había ganado

en el Tribunal de Arbitramento y tenía derecho a una suma considerable de dinero (los 163 millones de dólares), reconoció que la conflictividad existente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en la que la entidad pública era la demandante, también le generaba riesgos. Así, el consorcio optó por un acuerdo de "gana-gana", aplicando el método de Harvard, en el que ambas partes cedían algunas de sus pretensiones para alcanzar una solución beneficiosa para todos.

Este enfoque, por primera vez aplicado en un contexto judicial en Colombia, permitió resolver el conflicto y validó que el consorcio hispano-alemán, específicamente Siemens, continuara con la ejecución del metro de Medellín. La fase 2 del metro, que hoy conecta varias zonas de la ciudad y localidades vecinas, es producto de este acuerdo entre las partes.

Este es otro ejemplo del papel fundamental que desempeña la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales en la resolución de conflictos de gran envergadura. Quiero subrayar que, hoy en día, cuando un procurador plantea su intervención en un escenario tan delicado, siempre lo hace con el acompañamiento de un experto de la DNIE. Es importante destacar que, según el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, la autoridad judicial solo aprobará un acuerdo conciliatorio si este no resulta lesivo para el patrimonio público. Esto significa que la autoridad judicial considera este concepto clave al tomar su decisión. Además, en los foros arbitrales, los árbitros no toman una

decisión hasta que no reciben la opinión del experto y el funcionario de la DNIE. Este caso refuerza la importancia de contar con un análisis técnico y especializado para la resolución de conflictos que involucran el patrimonio público, y cómo el trabajo conjunto de la Procuraduría y la DNIE puede ser crucial para garantizar la justicia y la eficiencia en la toma de decisiones.

Jugando con esos parámetros y teniendo en cuenta estas premisas, hoy, como Magistrado de la Sección Primera, quiero destacar un acuerdo conciliatorio muy interesante que se dio en nuestra sección. En 2016, se produjo una sentencia en la que se analizó un acto administrativo emitido por el Ministerio de Salud, el cual establecía que los recobros realizados por las Entidades Prestadoras de Servicios (EPS) relacionados con el Plan Obligatorio de Salud (POS) solo serían remunerados en un 50%, es decir, se pagaba únicamente la mitad de la cantidad reclamada.

Al momento de que la Sección Primera, en su sala de decisión, analiza y controla la legalidad de este acto administrativo, se concluye que no es justo devolver a una entidad que realiza una prestación solo el 50% del monto correspondiente. En consecuencia, se dispone en la sentencia que la totalidad de la obligación debe ser pagada. Sin embargo, al momento de dictar la sentencia, se reconoce que era necesario liquidarla adecuadamente, lo cual no podía hacerse de manera unilateral. Se requería un estudio detallado de las 137,000 reclamaciones

de reembolso involucradas en el proceso.

En ese contexto, la Sección Primera entendió que, para validar si existía o no una afectación al patrimonio público, se necesitaba un análisis riguroso realizado por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE). Así, el Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó el apoyo de la DNIE para que su conceptualización se basara en este componente. Con la ayuda de la Doctora Lucy Vidal, Directora Nacional de la DNIE, se logró proporcionar a la jurisdicción un insumo crucial para tomar la decisión. Como resultado de este trabajo, a finales del año pasado se aprobó la primera fase del acuerdo conciliatorio, por un monto de 57 mil millones de pesos. Aún queda pendiente una reclamación complementaria.

Con las mismas coordenadas, ahora estamos avanzando hacia la segunda fase de la aprobación del acuerdo. ¿En qué se traduce todo esto? Me gustaría destacar un punto muy importante: durante muchos años, en el ámbito del Ministerio Público, nos preguntábamos si realmente nuestra intervención era necesaria. A veces, se cuestionaba nuestra utilidad. Sin embargo, hoy sabemos cuán necesaria es. Esta necesidad se refleja no solo en la protección de derechos y garantías en el ámbito penal, ni únicamente en los derechos de menores, adolescentes y niñas, sino también en escenarios tan relevantes como la gestión del componente patrimonial del Estado.

Por esta razón, quiero resaltar la trascendental labor de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, que ha jugado un papel esencial en generar seguridad, transparencia y confianza en la gestión pública. Su intervención y la de un experto de la DNIE en estos casos brindan la certeza de que, cuando el Estado realiza un desembolso, lo hace con el acompañamiento de un verdadero perito, lo que marca una diferencia significativa en cuanto a la decisión que se debe tomar y en la mitigación del riesgo de afectar al Ministerio Público.



Panel

La policía judicial disciplinaria y la lucha contra la corrupción

Por:

Doctor Silvano Gómez Strauch, Viceprocurador General de la Nación y el doctor Luis Francisco Casas Farfán, Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa y Judicial.



Doctor Silvano Gómez Strauch, Viceprocurador General de la Nación y el doctor Luis Francisco Casas Farfán, Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa y Judicial.

1. El primer reto es definir: ¿qué entendemos por PJ?

Quiero abordar este tema de manera sencilla, considerando que aún persisten dudas sobre el alcance y significado de las funciones de la Policía Judicial (PJ). Esta mañana, por ejemplo, escuché a alguien expresar ciertas dificultades para comprender estas funciones.

Para esclarecer este punto, me basaré en la definición contenida en la sentencia C-150 de 1993 de la Corte Constitucional, que considero pertinente citar textualmente: “Las funciones de la PJ, en cuanto hace a lo dispuesto por los artículos 310 y parágrafo, y 312 del Código de Procedimiento Penal en las partes acusadas, que atribuyen competencias y funciones permanentes a las unidades de PJ, esta corporación tampoco encuentra reparo de constitucionalidad. Por el contrario, observa que aquellas se ajustan a las previsiones de esta, especialmente lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Nacional, que establece el principio de la separación de los órganos y ramas del poder público, pero impone el deber de la colaboración armónica para la realización de los fines del Estado.

La noción de PJ comprende específicamente la capacidad de cumplir funciones orientadas a satisfacer las necesidades instrumentales y técnicas de la actividad de los funcionarios judiciales, quienes, por distintas razones que corresponden a la

naturaleza de su investidura y labor, no las pueden atender directamente.

En este sentido, se trata de determinar qué autoridades, como la PJ de la Policía Nacional, el DAS, la Procuraduría y Contraloría General de la Nación, las autoridades de tránsito en asuntos de su competencia, los alcaldes e inspectores de Policía, el Cuerpo Técnico de la Fiscalía General de la Nación, todos los servidores que integran las unidades de fiscalía y los miembros de la Policía Nacional en los territorios donde no haya PJ especializada, pueden colaborar bajo la coordinación de la Fiscalía General de la Nación y de sus delegados en el desarrollo de las funciones correspondientes a esa noción.

Igualmente, para los casos de flagrancia y en el lugar de los hechos, el legislador puede habilitar a los servidores públicos que ejerzan funciones de PJ para ordenar y practicar pruebas sin requerir providencia judicial previa. Naturalmente, el marco de estas competencias responde a las necesidades de colaboración de los órganos del poder público, la debida administración de justicia y el propósito de perseguir delincuentes, identificar posibles hechos delictivos y garantizar una mejor acción de fiscales y jueces.” De este texto destaco varios aspectos esenciales:

1. Naturaleza instrumental y técnica de las funciones de la PJ: Estas actividades están dirigidas a apoyar la labor de los funcionarios judiciales cuando, debido a su investidura o funciones, no pueden

atenderlas directamente.

2. Colaboración armónica: Las autoridades encargadas de funciones de PJ actúan bajo la coordinación de la Fiscalía General de la Nación y sus delegados para garantizar el cumplimiento de las labores asignadas.

3. Facultad para actuar en casos específicos: En situaciones de flagrancia, los servidores públicos pueden practicar pruebas sin autorización judicial previa, siempre dentro del marco de la ley.

En resumen, las funciones de la Policía Judicial no solo complementan la labor de los funcionarios judiciales, sino que son indispensables para garantizar la correcta administración de justicia. Estas actividades incluyen la ejecución de órdenes impartidas por las autoridades judiciales, así como la colaboración necesaria para el adecuado desarrollo de los procesos judiciales.



Doctor Silvano Gómez Strauch, Viceprocurador General de la Nación.

De lo expuesto se desprende claramente que las funciones de la Policía Judicial (PJ) no deben confundirse con las funciones jurisdiccionales asignadas por el artículo 116 de la Constitución. Este artículo permite que se otorguen

funciones jurisdiccionales a ciertos organismos, pero dichas funciones son distintas de las que desempeña la PJ.

En este contexto, vale aclarar lo siguiente: las funciones jurisdiccionales son ejercidas por el funcionario que ordena la práctica de pruebas, ya sea realizándolas directamente o instruyendo a un cuerpo de apoyo como la PJ. Hoy, por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación, en el marco de sus competencias, ejerce funciones jurisdiccionales, lo que le permite emitir órdenes para la práctica de pruebas o realizarlas por sí misma.

También es pertinente citar la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial español, específicamente el artículo 545, que establece:

"La función de policía corresponde al auxilio a los juzgados, tribunales y al Ministerio Público en la averiguación de los delitos, el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Esta función competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, tanto si dependen del gobierno central como de las comunidades autónomas o de los agentes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias."

Este artículo ilustra claramente que las funciones de PJ asignadas a las autoridades tienen un carácter auxiliar o de apoyo a la actividad del funcionario que ordena dicha colaboración.

Por lo tanto, las funciones de PJ son

instrumentales, destinadas a facilitar la ejecución de las actividades misionales. En el caso particular de la Procuraduría General de la Nación, estas funciones suelen vincularse al proceso disciplinario.

Como ejemplos relevantes, se mencionó esta mañana la solicitud de la Procuraduría General de la Nación al Honorable Magistrado Serrato, así como los casos en que la Sala Penal de Instrucción de la Honorable Corte Suprema de Justicia requiere el apoyo de la PGN para la realización de actividades de PJ. De manera similar, el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación está estructurado para apoyar las funciones de dicha entidad.

En cuanto al artículo 277 de la Constitución, este atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones de PJ, pero es importante entender que estas funciones son solo instrumentos. El procurador, sus agentes y demás funcionarios competentes tienen la facultad de ordenar la práctica de pruebas, y si no pueden realizarlas directamente, recurren al apoyo de la PJ para garantizar su cumplimiento.

Por ejemplo, si un juez o un funcionario de la Procuraduría General de la Nación necesita realizar una prueba forense, como el análisis de un computador o una base de datos, podría llevar a cabo directamente una inspección judicial. Sin embargo, debido a la naturaleza técnica de ciertas actividades, es común que soliciten apoyo de la PJ o de cuerpos

especializados como la DNIE.

En conclusión, es fundamental distinguir entre las funciones jurisdiccionales, que implican la facultad de ordenar y dirigir las pruebas, y las funciones de PJ, que son instrumentales y de apoyo para garantizar la correcta ejecución de dichas órdenes. La Ley 734, en su artículo 148, refuerza esta idea al señalar que el Procurador General de la Nación tiene funciones de PJ para el aseguramiento de pruebas, aunque cualquier funcionario, dentro de sus competencias, puede ordenar directamente la práctica de una prueba sin necesidad de recurrir a la PJ, salvo que se requiera su apoyo técnico o especializado.

Espero que esta explicación clarifique las diferencias y permita un entendimiento más preciso de las funciones de la Policía Judicial en el marco de nuestras instituciones.

Quiero que quede claro simplemente esta diferencia que existe entre la función jurisdiccional, que es de ordenación de la prueba, de la directriz, del direccionamiento, de la estructuración, de la metodología, de cómo adelanta una investigación y la función que cumple la policía judicial que es un instrumento la hace la Policía Nacional.

Y también quiero señalar que a medida que los últimos 40 años, las funciones de PJ se han venido desarrollando, y lo decía esta mañana si no estoy mal el Doctor Gómez Pavajeau, que no es necesario repetir las pruebas como no lo

hace la procuraduría frente a las que practica la procuraduría o la que practica la procuraduría al momento que la fiscalía la desarrolle porque la ley habilita de manera general, el código de procedimiento penal le da funciones permanentes a la procuraduría para el desarrollo de actividades de PJ.

Igualmente, la constitución en el artículo 277 y el artículo 200 señala que las funciones de PJ corresponden solamente al procurador general, yo quiero señalar que la interpretación de esa norma nos lleva a recoger estas otras normas que cito, la de la constitución y la del Código de Procedimiento Penal para decir que no solamente esa función está determinada en cabeza del procurador general de la nación, sólo para el evento de la ordenación de las pruebas de los actos complejos de investigación, si está radicada en el procurador general de la nación; que espero que haya podido dar a entender todo lo que es el concepto de policía judicial.

Quiero resaltar de manera clara la diferencia entre la función jurisdiccional y la función de Policía Judicial (PJ):

La función jurisdiccional se centra en la ordenación y dirección de la práctica de las pruebas. Esto incluye la estructuración, la metodología y las directrices sobre cómo se debe adelantar una investigación. Es una labor que corresponde exclusivamente a quien tiene la facultad jurisdiccional, como el procurador general de la nación en ciertos casos.

La función de la Policía Judicial, por otro lado, es de carácter instrumental. Se trata de ejecutar las órdenes impartidas por las autoridades competentes y apoyar en actividades técnicas o específicas que estas no pueden realizar directamente. Esta función es desempeñada por entidades como la Policía Nacional y otros cuerpos técnicos especializados.

Adicionalmente, es importante señalar cómo estas funciones han evolucionado en los últimos 40 años. Tal como lo mencionó esta mañana el Doctor Gómez Pavajeau, no es necesario repetir pruebas en los procesos disciplinarios o penales. La Procuraduría, al igual que la Fiscalía, cuenta con habilitación legal para desarrollar actividades de PJ de manera permanente, según lo establece el Código de Procedimiento Penal.

La Constitución también refuerza este marco normativo en los artículos 277 y 200, atribuyendo funciones de PJ al procurador general de la nación. Sin embargo, es fundamental interpretar estas disposiciones junto con el Código de Procedimiento Penal, que amplía esta competencia a los casos donde se requiera la ordenación de pruebas o la ejecución de actos complejos de investigación.

En resumen, las funciones de PJ son un instrumento técnico y operativo al servicio de la autoridad que dirige el proceso. La función jurisdiccional establece el marco, las directrices y la metodología para las investigaciones, mientras que la Policía Judicial ejecuta las acciones necesarias para

materializar esas directrices bajo la coordinación de las autoridades competentes.

Espero que esta explicación haya logrado aclarar el concepto de Policía Judicial y su relación con las funciones jurisdiccionales.

2. ¿Cómo se puede seguir definiendo la Policía Judicial y quiénes tienen estas facultades dentro de la Procuraduría General de la Nación?

Respuesta doctor Luis Francisco Casas Farfán: Quisiera comenzar señalando que el término Policía Judicial (PJ) es equívoco. Esta ambigüedad surge, en gran medida, de la propia naturaleza polisémica de la palabra "policía". Existe una sentencia antigua, la C-440 de 2016, que nos recuerda cómo la expresión "policía" puede adoptar diversas acepciones en nuestro sistema normativo. Bajo este término, hacemos referencia al poder, a la función y a la actividad de policía. Para comprender mejor este concepto, es necesario precisar estas distinciones:



Doctor Luis Francisco Casas Farfán, Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa y Judicial.

El poder de policía se relaciona con la capacidad normativa, es decir, la facultad de dictar leyes y reglamentos que regulen las libertades, los derechos y los deberes de la sociedad con el objetivo de garantizar la seguridad, el orden público y la convivencia. Tradicionalmente, se hablaba de "Códigos de Policía"; hoy, se emplea el término "Códigos de Convivencia". Aunque la denominación ha cambiado, el propósito sigue siendo el mismo: establecer reglas para garantizar la convivencia social. Este poder recae principalmente en el Congreso de la República. Sin embargo, también existe un poder de policía subsidiario en las asambleas departamentales y un poder de policía residual en los consejos municipales, ambos con limitaciones para no contravenir disposiciones de mayor jerarquía.

La función de policía es la aplicación jurídica del poder de policía. A través de esta función, las autoridades expiden reglamentos y actos administrativos de carácter particular, dando materialización jurídica a las disposiciones generales creadas por el poder de policía.

La actividad de policía implica la ejecución material de las funciones de policía. Es decir, no se trata de actos jurídicos, sino de hacer cumplir las disposiciones previamente establecidas. Cuando hablamos de autoridades de policía, nos referimos indistintamente a aquellas que ejercen poder de policía, función de policía o actividad de policía. Sin embargo, es importante aclarar cuál de estas acepciones aplica en cada contexto, ya que nuestro sistema normativo a menudo emplea el

término "policía" sin especificar a cuál de estas categorías se refiere.

Ahora bien, al agregar el apellido judicial y hablar de Policía Judicial, estas mismas problemáticas interpretativas permanecen. Por ejemplo, cuando el artículo 200 de la Constitución establece que únicamente el Procurador General de la Nación puede ejercer funciones de Policía Judicial, no se refiere a que la Procuradora General deba estar personalmente en el campo recolectando pruebas. Esta disposición normativa debe entenderse en el contexto de sus competencias, que están orientadas al direccionamiento y la coordinación de las actividades de investigación a través de los cuerpos especializados que actúan bajo su autoridad.

Espero que este análisis permita aclarar la naturaleza de la Policía Judicial y su relación con las distintas funciones y actividades que se derivan del término "policía".

¿Cómo se define entonces la Policía Judicial (PJ)? La sentencia C-440 de 2016 realiza una conceptualización que resulta útil como punto de partida. En ella se describe a la PJ como "el conjunto de autoridades que colaboran con los funcionarios judiciales en la investigación de los delitos y en la captura de los delincuentes". Además, se señala que este término alude a fuerzas de policía que dirigen su actividad a preparar la función represiva de los funcionarios judiciales.

En su concepción moderna, la PJ se

entiende como un cuerpo que opera bajo principios de unidad orgánica y especialización científica, actuando bajo la dirección funcional de fiscales o jueces.

Esta noción, como pueden observar, incluye dos elementos importantes:

1. El espectro amplio de autoridades que colaboran con funcionarios judiciales en el ejercicio de funciones y actividades propias de la PJ.
2. La actividad específica de policía judicial, que implica la ejecución de órdenes relacionadas con la investigación, recolección de pruebas y esclarecimiento de hechos. Sin embargo, esta definición merece una actualización. La sentencia C-440 de 2016 limita su alcance al contexto penal, enfocándose exclusivamente en actividades destinadas a esclarecer delitos y capturar responsables. Esto resulta insuficiente para abordar la función de PJ en el ámbito disciplinario.

Reconocimiento constitucional de la PJ

Es fundamental reconocer que la Constitución atribuye funciones de PJ no solo a la Fiscalía General de la Nación (FGN, art. 250), sino también a la Procuraduría General de la Nación (PGN, art. 277). Ambas entidades tienen, por mandato constitucional, la facultad de ejercer labores de PJ de manera autónoma en sus respectivos ámbitos.

Esto genera confusión entre algunos funcionarios, quienes interpretan que las labores de PJ de la PGN deben estar subordinadas al Fiscal General de la Nación, basándose en el artículo 202 del Código de Procedimiento Penal. Esta norma regula la PJ exclusivamente en la jurisdicción ordinaria penal, donde el Fiscal General actúa como cabeza de la PJ. En ese contexto, es cierto que la PGN debe coordinar sus funciones de apoyo con la Fiscalía cuando participa en investigaciones penales.

No obstante, el artículo 277 de la Constitución establece una facultad autónoma de PJ para la PGN en el ámbito disciplinario. Esto implica que la PGN ejerce su función de PJ sin necesidad de coordinación con la Fiscalía, ya que se trata de investigaciones y sanciones de naturaleza disciplinaria, no penal.

Hacia una definición más completa

Una definición actualizada de la PJ debe incluir no solo la investigación de delitos, sino también de conductas reprochables que puedan generar sanciones penales o disciplinarias. Esta actualización permite abarcar tanto la PJ de la jurisdicción penal como la disciplinaria, reconocida constitucionalmente a la PGN.

El artículo 200 del Código General Disciplinario refuerza esta autonomía, al atribuir a la PGN la función de PJ disciplinaria. Sin embargo, para materializar esta función, es necesario desarrollar una reglamentación que

permita a la Procuradora General establecer directrices organizacionales y funcionales para la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE) y sus agentes.

Funcionamiento de la PJ disciplinaria

La PJ disciplinaria que ejerce la PGN debe seguir principios organizacionales internos y responder a las directrices funcionales del funcionario a cargo de cada investigación. Esto incluye:

- Orden previa del investigador competente, para garantizar que las labores de PJ se realicen dentro del marco de los procesos disciplinarios.
- Planes de trabajo y metodologías claras, orientados al esclarecimiento de conductas reprochables y sustentados en hipótesis de investigación. En conclusión, la PJ debe entenderse como una función instrumental que opera bajo diferentes marcos normativos dependiendo del ámbito (penal o disciplinario) en el que se desarrolle. Mientras que en la jurisdicción penal está dirigida por la Fiscalía, en el ámbito disciplinario corresponde exclusivamente a la PGN, conforme lo establece la Constitución y el Código General Disciplinario.

3. ¿Cómo podemos definir la corrupción y cuáles son los retos que tiene la Policía Judicial para enfrentar este grave flagelo que aqueja nuestro país?

Respuesta doctor Silvano Gómez Strauch: Me gusta acudir directamente a las fuentes, ya que considero que todo lo

que uno estudia en derecho está escrito en alguna parte. En este caso, me basaré en la normatividad para definir cuáles son los actos de corrupción.

están establecidos, entre otros instrumentos, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Ley 970. Para mayor precisión, con su venia, me permitiré leer el artículo 6° correspondiente:



Doctor Silvano Gómez Strauch, Viceprocurador General de la Nación.

• La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

A. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, para sí mismo o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

B. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros

beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, para ese funcionario público o para otra persona o entidad, a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

C. La realización, por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.

D. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos mencionados en este artículo.

E. La participación, como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o de cualquier otra forma, en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para llevar a cabo cualquiera de los actos descritos.

- **La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados partes, a cualquier otro acto de corrupción no contemplado expresamente en ella.**

Este marco normativo nos proporciona un referente claro sobre los actos de corrupción que deben ser investigados. Ahora bien, la investigación dependerá de los hechos denunciados y requerirá un examen detallado que permita estructurar una metodología adecuada para determinar:

1. ¿Dónde ocurrieron los hechos?
2. ¿Quién es el autor principal?
3. ¿Quiénes pudieron haber participado como cómplices o facilitadores?
4. ¿Qué tipo de actos o actividades involucraron a otras personas o empresas, nacionales o extranjeras?

Es esencial analizar también el uso de herramientas tecnológicas y sistemas financieros empleados para ocultar recursos o evadir responsabilidades. Por ejemplo, se pueden obtener datos de bancos o información registrada por otras autoridades, tanto nacionales como internacionales, para identificar estos medios y patrones de conducta.

Dada la sofisticación de estas prácticas corruptas, resulta indispensable contar con el apoyo de expertos altamente especializados en tecnología, finanzas y otras áreas científicas. Esto permitirá no solo identificar los hechos y a los posibles autores, sino también evidenciar los mecanismos utilizados para ocultar bienes o beneficios ilícitos.

Por último, corresponde al operador disciplinario ordenar las pruebas necesarias, definiendo las actividades que deben ser desarrolladas por las autoridades de policía judicial, tanto a nivel nacional como internacional. Estas pruebas y análisis estarán dirigidos a establecer, de manera efectiva y fundamentada, los hechos investigados, los responsables y las acciones necesarias para sancionar la conducta reprochable.

4. ¿Cómo podemos definir ese fenómeno llamado corrupción? Este se demuestra de muchas formas, en muchas dimensiones, en muchos ámbitos de la vida social en muchas instituciones. ¿Cómo la podemos definir?

Respuesta doctor Luis Francisco Casas

Farfán: Si el término "policía" era equívoco, el término "corrupción" es aún más ambiguo; de hecho, podríamos intentar hacer una lista de actos corruptos y probablemente no llegaríamos a un acuerdo o la lista sería tan extensa que tendería al infinito. Transparencia Internacional proporciona una definición que considero útil y global, que describe la corrupción como: "Todo abuso de una posición de poder o de confianza para obtener un beneficio particular, en detrimento del interés colectivo."

Este concepto es valioso porque abarca tanto la corrupción pública—que es la que más nos ocupa en nuestro ejercicio funcional—como la corrupción privada, que también es reprochable y, de hecho, incluye conductas delictivas claramente tipificadas.

El problema radica en el uso del término "corrupción".

El legislador, en ocasiones, ha empezado a perder precisión técnica al referirse, por ejemplo, a "delitos contra la corrupción". Lo cierto es que no existe una lista cerrada de delitos contra la corrupción, lo que genera indeterminaciones e imprecisiones jurídicas. Aunque la palabra "corrupción" tiene un fuerte impacto

social, su uso indiscriminado puede crear zonas grises en los procesos sancionatorios. En un juicio, determinar si una conducta específica es o no un acto de corrupción puede resultar ambiguo, lo cual no beneficia al derecho sancionador.

Bajo la definición genérica de Transparencia Internacional, muchas faltas disciplinarias podrían encuadrarse como actos de corrupción. Aquí es donde cobra importancia el rol de la DNIE (Dirección Nacional de Investigaciones Especiales) en la lucha contra la corrupción. No es solo importante, es esencial. Como mencionábamos previamente, la especialización científica de los investigadores es un componente clave, tal como lo señala la Corte Constitucional en su definición de la policía judicial.



Doctor Luis Francisco Casas Farfán, Procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa y Judicial.

El aporte de estos especialistas permite a los operadores disciplinarios—quienes no son arquitectos, ingenieros ni expertos en tecnología—tener información clara y precisa para hacer valoraciones jurídicas. En última instancia, aunque "corrupción" no sea un término técnico-jurídico, engloba

todos los actos reprochables que son objeto de procesos disciplinarios. Por ello, es fundamental evitar su uso abstracto y materializarlo en hechos concretos.

En este contexto, la Procuraduría General de la Nación (PGN) se destaca como un baluarte en la lucha contra este flagelo. Tal como discutimos en la antesala de este evento, existe una tensión interpretativa en relación con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte Interamericana ha hecho una lectura literal de este artículo, pero hay múltiples instrumentos internacionales que enfatizan la necesidad de una lucha integral contra la corrupción, tanto en el ámbito penal como en el disciplinario.

Es el concierto internacional el que nos insta a reforzar ambas herramientas: penal y disciplinaria. Por ello, el fortalecimiento de entidades como la PGN, que ha mostrado resultados efectivos en esta lucha, es fundamental para responder al llamado global de combatir la corrupción de manera estructural y decidida.

5. ¿Cuáles son los retos que tiene la PJD?, ¿cuáles son los retos que concretamente podríamos empezar a individualizar que tiene la Dirección para la lucha contra la corrupción?

Respuesta doctor Silvano Gómez Strauch: En el desarrollo de este evento, la señora procuradora nos compartió una buena noticia: se han obtenido recursos por 8 mil millones de pesos destinados a la adquisición de

tecnología, un elemento esencial para el fortalecimiento de las funciones de policía judicial. En la actualidad, la delincuencia ha sofisticado sus actividades utilizando herramientas tecnológicas avanzadas. Esto exige que las instituciones encargadas de la investigación y el control disciplinario también cuenten con tecnología de alto nivel para evidenciar, investigar y desentrañar los modus operandi y los mecanismos de ocultamiento empleados por los infractores.

La Procuraduría, bajo el liderazgo de la doctora Margarita Cabello Blanco, ha priorizado la tecnificación como una de sus metas principales. Este propósito se había planteado incluso antes de que la señora procuradora asumiera su cargo. Asimismo, esta mañana, el doctor Sarmiento resaltó los avances logrados en el reciente viaje de la procuradora a Washington, donde se concretaron acuerdos significativos para la capacitación de los servidores públicos. Como él mismo mencionó, el "entrenamiento" especializado en actividades científicas y tecnológicas es crucial, especialmente considerando algunas falencias en la formación profesional que aún persisten. La capacitación contribuirá enormemente a fortalecer nuestras capacidades institucionales en estas áreas estratégicas.

El personal operativo, los agentes, los procuradores delegados y los de las instancias territoriales, así como las salas disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, poseen un alto nivel de formación jurídica,

conocimiento técnico y compromiso en el cumplimiento de sus funciones disciplinarias, especialmente en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, la adquisición de tecnología avanzada y la formación continua del personal de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE) son fundamentales para perfeccionar la labor de policía judicial y cumplir con los objetivos institucionales.



Doctor Silvano Gómez Strauch, Viceprocurador General de la Nación.

La doctora Lucy Vidal, directora de la DNIE, ha trabajado incansablemente para identificar y promover mecanismos que permitan optimizar esta actividad investigativa. Su enfoque está orientado a satisfacer los fines que busca la Procuraduría, así como a cumplir con las demandas de la sociedad y los compromisos impuestos por el Estado. Aunque es bien conocido que la consecución de recursos es un reto constante, el compromiso y la dedicación de los integrantes de la DNIE son innegables. A lo largo de los años, he tenido la oportunidad de trabajar de cerca con muchas de estas personas y puedo dar fe de su esfuerzo, compromiso y profesionalismo, incluso en circunstancias donde los recursos disponibles han sido limitados.

Con los recursos tecnológicos, el entrenamiento especializado y el respaldo institucional, confío en que se alcanzarán muchos de los propósitos establecidos por la señora procuradora general de la nación. Estos esfuerzos no solo fortalecerán la lucha contra la corrupción, sino que también contribuirán a cumplir con las altas expectativas que la sociedad y el Estado colombiano han depositado en nosotros.

6. ¿Qué labores concretas se requieren en materia de PJD para adelantar casos de corrupción?

Respuesta doctor Luis Francisco Casas Farfán: En primer lugar, creo que la señora procuradora ha dado una línea clara: contar con un cuerpo técnico especializado. Todo lo que se destine a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE) es necesario, y siempre quedará corto, ya que la creatividad humana para hacer el mal avanza rápidamente, lo que hace cada vez más complejo seguir el rastro de conductas que caen bajo el concepto de corrupción.

¿Qué falta, entonces? Creo que lo más importante es que se debe ejercer de manera efectiva las funciones de policía judicial (PJ), comenzando por establecer una reglamentación clara que oriente la actuación de los funcionarios. Por ejemplo, un manual relacionado con la cadena de custodia resulta indispensable para reforzar la autonomía que ya nos está siendo otorgada y reconocida por la Constitución Política. Esta reglamentación debe ser una

herramienta clave para fortalecer la independencia de la Policía Judicial y asegurar que sus procedimientos sean adecuados y eficaces.

Otro aspecto fundamental es la coordinación y el diálogo entre el funcionario encargado de direccionar el proceso y los investigadores. Este diálogo es esencial para asegurar que el funcionario entienda qué se puede solicitar y qué resulta inocuo o incluso imposible de ejecutar. A su vez, el investigador necesita tener una visión clara de lo que se quiere lograr: el objetivo, el propósito, el plan de trabajo, la hipótesis que se está trabajando. Sin este intercambio constante de información y la alineación de los esfuerzos, corremos el riesgo de que la verdad se diluya y, en consecuencia, se abra espacio para la impunidad. Este es el peligro que debemos evitar a toda costa.

La falta de coordinación y diálogo puede resultar en un "corto circuito" entre quienes dirigen el proceso y los encargados de ejecutar la actividad de policía judicial. Si eso ocurre, estaríamos fallando en nuestro deber de buscar la verdad y hacer justicia. Eso es algo que debemos evitar, ya que la corrupción nos da una bofetada si no actuamos con la diligencia y el compromiso necesario.

Agradezco mucho la atención prestada a este tema tan relevante.



Conferencia

Futuro y retos de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales

Por:

Doctora Maria Lourdes Hernández Mindiola, Procuradora Delegada para la Moralidad Pública y jefe de gabinete de la Procuraduría General de la Nación.



Doctora Maria Lourdes Hernández Mindiola, Procuradora Delegada para la Moralidad Pública y jefe de gabinete de la Procuraduría General de la Nación.

En 1999, me encontraba fungiendo como fiscal seccional en Medellín, adscrita a la unidad de narcotráfico. Un día, recibí la buena noticia de que regresaba a Bogotá para ser nombrada en la Procuraduría General de la Nación. A Fernando le consta mi insistencia por regresar, porque en ese momento, Medellín era un caos absoluto. Bombas y explosiones, algunas muy graves, marcaron esa época.

Cuando me nombraron en el grado 24, me asignaron a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales (DNIE). Desde ese momento, debo transmitirles lo que mencionaba Lucy esta mañana: se trabaja con amor. ¿Por qué con amor? Porque nos sentimos una familia. Así lo experimenté yo desde el primer momento en que llegué, hasta que me fui con lágrimas en los ojos, cuando fui nombrada como Procuradora Judicial II en 2002, y me trasladé a Valledupar. Regresé en 2008 a Bogotá, ya con la doctora María Eugenia, en la Unidad Especializada de Procuradores Judiciales II. Trabajé con Luz Dary como coordinadora de la Unidad Técnico Científica.

Desde ese momento, entendí y sentí lo que significa la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales y el ejercicio de la función de policía judicial. Al ser fiscal, venía con el concepto de policía judicial penal, pero el contexto del derecho disciplinario y su funcionamiento me hizo comprender cómo el derecho disciplinario y el penal, ambos sancionadores, conforman una categoría superior. Empecé a

enamorar me del derecho disciplinario y a distanciarme un poco del penal, hasta el punto de que, a pesar de haber sido Procuradora Judicial II Penal durante casi siete años, continúo hoy día en el ámbito del derecho disciplinario.

Hago esta referencia a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales porque, desde que el Doctor Alfonso Gómez comenzó a hacer el recuento histórico de la Procuraduría General de la Nación, incluyendo los caminos que se tuvieron que seguir para reformarla y crear una Oficina de Investigaciones Especiales, lo que hoy es la DNIE, se mantienen. Esto no quiere decir que no enfrentemos retos, porque estos desafíos, tanto de personal como tecnológicos, persisten. En particular, el reto de trabajar de manera articulada.

Esta mañana pensaba: cada vez que pasa un panel o se hace una exposición, mi tema parece volverse más pequeño. Pero, hablar del futuro y los retos de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales implica comprender que, como cuerpo técnico especializado que cumple funciones de policía judicial, brinda apoyo no solo a todas las dependencias de la Procuraduría, sino también a todas aquellas entidades externas que nos lo solicitan. Como mencionó la señora procuradora, incluso la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia nos solicita apoyo, y eso nos llena de satisfacción. ¿Por qué? Porque el desafío es siempre ofrecer resultados efectivos, eficientes y eficaces, que contribuyan a la actuación, ya sea penal, disciplinaria, fiscal, contravencional, correccional o de

cualquier otra índole.

Entonces, estos retos no pueden identificarse de manera diferente a los de introducirnos en el funcionamiento y ejercicio de la policía judicial. Como mencionaba Luis Francisco, esto viene del artículo 277 de nuestra carta política, donde se identifica esta función jurisdiccional. Y ¿por qué no? Debemos anticiparnos, desde aquel momento hasta el día de hoy, para reconocer que la Procuraduría sigue siendo lo mismo, tal como lo ha expresado la señora Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello.

Cuando enfrentamos esta situación, vuelvo a recordar la Procuraduría. Salí en 2009 y regresé como Procuradora Delegada en 2019, nombrada por el doctor Carrillo. Desde ese momento, en junio de 2020, enfrentamos la sentencia de la Corte Interamericana, que casi nos plantea un cambio total de la estructura de nuestra entidad. Este análisis nos llevó a la conclusión de que también era necesario replantear la estructura del Estado colombiano, algo que la doctora Sonia, con su especialidad, comprende perfectamente.

Este recorrido institucional, desde el recuento que hizo el doctor Alfonso Gómez hasta el presente, nos ha traído a una Dirección Nacional de Investigaciones Especiales más fortalecida, con más retos y desafíos. En el ámbito tecnológico, sabemos que necesitamos software en todos los aspectos. La doctora Lucila es consciente de esto, y es evidente que necesitamos más personal especializado, como

técnicos en áreas clave, especialmente en el área ambiental, para enfrentar los desafíos que presenta el país. Es fundamental que la policía judicial disciplinaria evolucione en sus métodos y herramientas, para actuar de manera más ágil que hasta ahora.

En este punto, hacemos una pausa y reflexionamos: la Procuraduría General de la Nación, como el poder moral de Colombia, necesita estar al nivel de otros países en lo que respecta a policía judicial disciplinaria. Esta es la meta de la actual administración, y no me detendré a repasar todos los detalles que hemos analizado a lo largo de los paneles y disertaciones, ya que hacerlo implicaría abordar cada necesidad específica de la dirección.



Doctora Maria Lourdes Hernández Mindiola, Procuradora Delegada para la Moralidad Pública y jefe de gabinete de la Procuraduría General de la Nación.

Quiero destacar la articulación y el fortalecimiento del sistema de control e investigación administrativo-financiero. Es necesario reforzar este sistema para que intervenga en todos los actos de corrupción, fortaleciendo las técnicas de investigación para identificar tanto los actos como a las personas involucradas. La literatura especializada demuestra que este tipo de irregularidades se

desarrollan rápidamente, mientras que las instituciones a veces permanecen estáticas, incapaces de abordarlas a tiempo.

El reto es gigantesco. Es necesario estandarizar procedimientos y metodologías mediante protocolos, guías y otras herramientas complementarias, especialmente en investigaciones complejas. Hablo de la cadena de custodia, el análisis de obras civiles y contratos estatales, la evaluación financiera y contable de proyectos, el análisis de mercado para la adquisición de bienes, servicios y suministros, el incremento patrimonial, y el área de informática forense, que siempre ha destacado en nuestra entidad, pero que necesita perfeccionarse constantemente.

Por eso, como mencionó nuestro viceprocurador, en las últimas visitas internacionales realizadas, la señora Procuradora ha promovido esta cooperación. En su última visita a Estados Unidos, planteó a la Embajada y al FBI establecer mecanismos de colaboración para fortalecer la capacidad investigativa del laboratorio de informática forense y el grupo financiero de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales.

Esta formación es lo que necesita nuestra dependencia, tanto a nivel colectivo, en la dirección, como a nivel individual. Y en esto, el Instituto de Estudios de la entidad juega un papel fundamental, capacitando a los servidores públicos, especialmente aquellos que ejercen funciones de policía judicial. La capacitación continua y el estudio son

esenciales para mantenernos a la vanguardia internacional.

El futuro de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales no es otro que continuar en esta trayectoria. Cada administración tiene la posibilidad de variar según el plan de trabajo y el plan estratégico definido por cada procurador. En esta administración, el afianzamiento de la capacitación y el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales es una prioridad, un pilar fundamental para la señora Procuradora.

Cuando estaba sentada hace un momento, escuchando el panel del doctor Luis Francisco y del señor viceprocurador, entendí y advertí que la evolución de nuestra dependencia no depende tanto del Estado, sino de nosotros como servidores. Si nosotros, como servidores, no evolucionamos en capacitación, en estudio, en actualización, será muy difícil que nuestra entidad avance al ritmo necesario. Es fundamental que una entidad de la Procuraduría General de la Nación, con casi 200 años de historia, dé pasos firmes hacia el futuro.

Antes de subir aquí, la doctora Lucy y yo cruzamos algunas palabras, y llegué a la conclusión de que, más allá de los retos y desafíos tecnológicos de los que ya se ha hablado, necesitamos que cada uno de nosotros, los servidores de la Procuraduría General de la Nación, nos sintamos orgullosos de pertenecer a esta entidad, que trabajemos como un solo equipo, que estemos articulados en pro de una visión común. Esta visión

debe estar representada no solo a nivel nacional, sino también a nivel internacional, porque lo necesitamos. La coyuntura es difícil, la situación del Estado no es fácil, y nosotros no podemos quedarnos ajenos a ello, sentados en nuestros escritorios, cumpliendo nuestras funciones, y luego irnos a casa a olvidarnos de que aquí también tenemos una casa y que tenemos una obligación institucional.

Me aparto un poco del tema, y les pido disculpas por ello, pero quiero concluir diciendo que no es necesario repetir todo lo que se ha dicho sobre las necesidades institucionales, tecnológicas, y demás, porque ya lo hemos escuchado desde la instalación de la señora Procuradora. Entonces, termino diciéndoles que este evento ha sido maravilloso. Estuve brevemente encargada en la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, y por eso me siento parte de ella, no solo como directora, sino también como servidora. Desde ese momento hasta hoy, al regresar a la entidad, siento en mi corazón y en mi conciencia lo que quiero transmitirles: debemos trabajar articuladamente como entidad, trabajar como equipo, porque la Dirección Nacional, con más de 100 empleados a nivel nacional, tiene esa potestad y ese camino.

Nosotros, los delegados, estamos tratando de hacerlo, tratando de trabajar de manera articulada: los disciplinarios, los preventivos, los de intervención. Este momento es decisivo para nuestra entidad. Si no la defendemos cada uno de nosotros,

nadie lo hará. Vemos cómo es atacada constantemente, y sabemos que los anuncios de querer eliminarla, ya sea acertados o desacertados, se hacen más grandes cada día. Si no nos preocupamos por nuestra entidad, si no creamos un plan de trabajo específico, en el futuro no nos sentiremos tan orgullosos de estar aquí ni de haber aportado un granito de arena.

Originalmente, tenía algunas palabras preparadas para hablar sobre el futuro y los retos de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, pero me detuve un momento frente al computador y acorté el discurso, porque como les dije, muchos de estos temas ya se han repetido. No obstante, no quiero faltar al respeto a este escenario ni al protocolo, y por ello me atrevo a compartir con ustedes este mensaje más sentimental que técnico: trabajemos articuladamente y defendamos nuestra entidad con pasión. Defender la PGN en todos los espacios es lo que realmente importa.

Quiero felicitar a la doctora Lucy Vidal por este evento, agradecerles a todos ustedes que han estado aquí presentes, y que nos han acompañado pacientemente. Este será el primer evento de muchos que se proyectarán en la entidad. Muchas gracias.



Panel

Las facultades jurisdiccionales y los actos complejos de investigación

Por:

Doctora Lucila Mercedes Vidal Luque, directora DNIE y la doctora Sonia Téllez Procuradora Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa.



Izq a der: Doctora Lucila Mercedes Vidal Luque, directora DNIE, María Alexandra Consuegra, asesora DNIE y la doctora Sonia Téllez Procuradora Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa.

1. ¿Cuál sería la razón de ser de las facultades jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación?

Respuesta doctora Sonia Téllez: Creo que ya se ha adelantado bastante sobre este tema, lo hemos escuchado en muchos escenarios, pero considero que no debemos cansarnos de insistir en la razón de la transformación que introdujo la Ley 2094. Y la respuesta a esa pregunta es clara: el estándar internacional. La sentencia de la Corte Interamericana colocó a un órgano de control, como la Procuraduría General de la Nación, en el dilema de determinar si, dentro del marco de esa decisión, seguiría con sus funciones disciplinarias, incluyendo la facultad de investigar y sancionar, especialmente a los servidores públicos de elección popular. Este asunto quedó claramente definido en la Constitución de 1991, específicamente en el artículo 277, que se refiere expresamente a los servidores públicos de elección popular, sin ninguna discusión.

Este tema también está vinculado a la protección de un derecho fundamental en una democracia: el derecho a la participación política. Todos los ciudadanos tienen el derecho a acceder a cargos públicos y, especialmente, a cargos de elección popular, donde el mandato de representación expresado en las urnas permite a distintas personas ser voceros de la expresión popular a través de las funciones que se les

encomiendan. La democracia exige necesariamente ese principio de representación, pero también exige controles. Y esos controles, tal como fueron diseñados en la Constitución de 1991, son clave para el ejercicio del control en los órganos del Estado, no solo en la rama jurisdiccional.

El constituyente de 1991, en respuesta a fenómenos que se venían presentando en la sociedad, especialmente con temas como la corrupción, el narcotráfico y la deslegitimidad de ciertos comportamientos en la función pública, en particular en el Congreso de la República, empezó a diseñar figuras para dar respuesta a estos fenómenos que afectaban a la ciudadanía. Teníamos representantes, pero también se exigía control. Este control es fundamental para las democracias, y la Constitución de 1991, además de introducir nuevos institutos y figuras como la pérdida de investidura, buscaba crear mecanismos dentro del Estado para que quienes ejercieran representación popular pudieran ser objeto de control.

El sistema de control incluye varias instancias, que van desde el sistema penal con figuras y tipos establecidos en el Código Penal, hasta el control administrativo a través de la pérdida de investidura en el caso de congresistas y miembros de corporaciones públicas. Además, el fortalecimiento de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación le dio un rol clave en el control externo, separándola de la órbita del poder ejecutivo, lo que permitió que la Procuraduría pudiera

juzgar a los funcionarios públicos, específicamente a los de elección popular.

Ahora bien, ¿qué hizo la Corte Interamericana? En el contexto de esa democracia, la Corte consideró que un órgano administrativo, como la Procuraduría, no podía limitar derechos de carácter político, y por tanto, no tenía la competencia para investigar y sancionar a los servidores de elección popular, especialmente con medidas tan drásticas como la destitución o la inhabilitación. La Corte planteó dos alternativas: una era dejar a la Procuraduría fuera del proceso y entregar la función de investigación y sanción exclusivamente a la justicia penal, bajo las violaciones al Código Penal; la otra, utilizar un recurso que estaba disponible en la Constitución, y era la asignación de funciones jurisdiccionales a la Procuraduría General, conforme al artículo 116.

Hoy surge la gran pregunta: ¿Le corresponde a la Procuraduría General de la Nación recibir funciones jurisdiccionales? ¿Se ajusta esto a la estructura del Estado? ¿Rompe esto el principio de separación de poderes? Y, lo más importante, ¿es factible que un órgano de control tenga facultades jurisdiccionales? La respuesta probablemente no la dará esta Corte, sino la Corte Constitucional, que se enfrenta a un gran reto al salir de la línea que ha seguido en el estudio de atribución jurisdiccional, pues la Procuraduría no se puede comparar con otros órganos administrativos, como las superintendencias, que dependen del

poder ejecutivo.

El estudio que debe hacer la Corte Constitucional debe ser diferente al que realiza cuando se le asignan funciones jurisdiccionales a las superintendencias, como la Superintendencia Financiera o la Superintendencia de Industria y Comercio.

Aquí no se trata de hablar de descongestión de la rama judicial; al contrario, se trata de dotar de garantías al sujeto disciplinable para que, a través de los principios de imparcialidad, autonomía e independencia, se pueda llevar a cabo un proceso disciplinario adecuado. Este es el verdadero reto que enfrenta el Estado colombiano hoy en día: defender la autonomía del derecho disciplinario, un modelo que es un aporte a nivel internacional. Como bien ha señalado el Doctor Fernando Rodríguez, a través de su instituto, el modelo disciplinario colombiano es ejemplo para otros países. La función disciplinaria es un modelo para otros estados, y nuestra labor, desde la fase de instrucción y desde la fase de juzgamiento, debe cumplir con los roles de autonomía e independencia.



doctora Sonia Téllez Procuradora Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa.

La pregunta fundamental es, entonces, cómo garantizarle al sujeto disciplinable esa autonomía e imparcialidad. ¿Por qué fue necesario este ajuste? La necesidad surgió en respuesta a la sentencia de la Corte Interamericana, que obligaba al Estado colombiano a adaptar su sistema para ajustarse al estándar internacional. Es necesario adaptar el modelo del Estado colombiano a las cláusulas de la Constitución, otorgando una función jurisdiccional que permita cumplir con los estándares de imparcialidad, autonomía e independencia.

El reto es demostrar que somos autónomos, independientes e imparciales en la toma de decisiones. Esto se logra a través de tres garantías fundamentales, que permiten a los sujetos disciplinables confiar en que la Procuraduría General de la Nación actúa de manera justa. Además, el ciudadano debe entender que, mientras no existan controles claros sobre la forma en que se ejerce la función pública, estamos llamados a proteger este sistema democrático. Un sistema democrático puede verse vulnerado por conductas que no sean debidamente controladas.

Concluyo, y lamento haberme extendido. Sin embargo, uno de los aspectos clave que nos impuso el Consejo de Estado para que la Procuraduría General de la Nación pudiera ejercer sus funciones frente a servidores de elección popular era que los actos investigados debían ser de corrupción. Como escucharon en el panel anterior, hay una gran dificultad

para definir qué constituye un acto de corrupción. Si entendemos la corrupción como el acto de poner la función pública al servicio de intereses particulares o de terceros, coincido con el Doctor Casas Farfán en que, de alguna manera, todos los tipos de infracciones disciplinarias son formas veladas de corrupción. En este contexto, si seguimos la línea del Consejo de Estado, las competencias de la Procuraduría General siguen intactas, y nuestro reto como funcionarios de la Procuraduría es defender esas competencias. Para lograrlo, debemos hacerle entender al ciudadano que cualquier línea que se sobrepase en el ejercicio de la función pública, ya sea por acción o por omisión, constituye una forma velada de corrupción, que atenta contra el ejercicio recto de la función pública.

2. ¿Cuál sería la relación de estas facultades de las que acabamos de escuchar con la doctora Sonia, con las funciones de policía judicial?

Respuesta doctora Lucila Mercedes Vidal Luque: Igualmente, creo que ya hemos profundizado lo suficiente sobre este tema, pero no debemos cansarnos de seguir insistiendo. He notado que algunos de los compañeros aún tienen dudas, especialmente en cuanto a la necesidad de que las facultades jurisdiccionales recaigan sobre el Ministerio Público, y más específicamente sobre la Procuradora General de la Nación. También hay confusión en relación con las facultades de policía judicial que tenemos nosotros, como señaló el Viceprocurador, especialmente sobre la diferencia entre

facultades jurisdiccionales, que requieren un orden jurisdiccional para realizar actos complejos de investigación, y lo que no lo requiere. Por eso, no debemos cansarnos de explicar y recalcar que estas facultades están claramente establecidas en nuestra Constitución. El artículo 116 y el artículo 277 de la Constitución así lo indican. A lo largo de la historia de los códigos disciplinarios, se ha hablado de las facultades de policía judicial a cargo de la Procuraduría General de la Nación.

En relación con nuestra dependencia, tenemos el Decreto-Ley 262 de 2000, que establece que, por una parte, la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales es la única facultada para realizar actos complejos de investigación, con autorización y orden jurisdiccional. Y, por otro lado, el numeral 6 del mismo decreto señala que también tenemos funciones de policía judicial, en un sentido doble: bajo la dirección del Fiscal General de la Nación cuando se crean grupos multidisciplinarios con varias policías judiciales y con la autorización de la Procuradora General. Como mencionó esta mañana la Procuradora, también brindamos apoyo, por ejemplo, a la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia y a todas las entidades de control interno disciplinario.

Por eso, no debemos cansarnos ni tener miedo al defender estos puntos. Me uno a ese clamor. Aunque soy la más nueva en este cargo desde el 1 de febrero de 2021, ya siento un fuerte compromiso, no solo como funcionaria pública, sino como ciudadana, por hacer un mejor

país y por sacar adelante esta institución. El compromiso es que, desde la Dirección Nacional, que actúa como el brazo probatorio de la Procuraduría, podamos realizar informes con calidad y de manera oportuna.



*Directora Nacional de Investigaciones Especiales,
doctora Lucila Mercedes Vidal Luque*

Creo que este asunto ha quedado claro, pero no será la última vez que lo toquemos, porque no debemos cansarnos de reiterarlo. Además, siempre que hay una reforma, surgen trastornos y dudas, pero con el tiempo se irán definiendo los objetivos de cada uno de los artículos plasmados en el nuevo Código General Disciplinario. No debemos desesperarnos. Debemos proceder con calma, estudiar y realizar mesas de trabajo, y desde la institucionalidad, ir definiendo las líneas de acción en los puntos que no tengamos claros. Lo más importante es que estemos articulados, que trabajemos como un equipo. Como policía judicial, necesitamos reunirnos con ustedes, los delegados y los instructores, una vez que tengan claro el objeto de lo que desean probar. Así podremos ver cómo podemos apoyarles, qué tenemos a nuestra disposición y qué necesitamos para poder conseguirlo.

3. ¿Qué reforma hizo el legislador de manera precisa respecto de las funciones de policía judicial?

Respuesta doctora Sonia Téllez: Sobre este tema, quiero contarles lo que realmente ocurrió detrás de este artículo, para que comprendan qué pasó en su momento. Muchos de ustedes se preguntan ¿qué es eso de la policía judicial disciplinaria? o ¿cómo es posible que la Procuraduría tenga funciones de policía judicial? Este interrogante surgió precisamente cuando se estaba discutiendo la reforma a la Ley 1952. Cuando los congresistas vieron el artículo, que hoy corresponde al artículo 200, y la reforma que se estaba introduciendo, quiero contarles, y con la ayuda del doctor Silvano me aseguraré de no faltar a la verdad, que en ese momento la discusión no era sobre la existencia de la policía judicial, porque está claro que la policía judicial es un cuerpo especializado.

Lo que se estaba planteando era la creación de una policía judicial especial para la Procuraduría, tal como luego explicó el doctor Casas. Es importante que no se confunda con la policía judicial de la Fiscalía, pero los primeros que se sorprendieron al escuchar que la Procuraduría tendría facultades de policía judicial fueron precisamente en la Fiscalía. Creo que más que un asunto de fondo, fue una cuestión de celo institucional sobre lo que significan esas labores de policía judicial.

Porque aquí estamos hablando de un cuerpo especializado destinado a auxiliar la función disciplinaria, no la

función penal. Y creo que esto se ha ido aclarando a lo largo del día.

Lo segundo, en cuanto a las facultades de policía judicial, la reforma buscaba precisar y evitar algunas discusiones previas sobre quién tenía la facultad de adoptar decisiones en relación con ciertos aspectos fundamentales de los sujetos disciplinables. Es decir, para tratar de limitar esa función, se quería dejar claro que los actos complejos de investigación solo podrían ser autorizados por el titular del Ministerio Público, que en este caso es el Procurador General o la Procuradora General de la Nación.

El artículo en cuestión especificaba que estos actos complejos de investigación serían los que realmente se podrían autorizar. ¡Y aquí viene la sorpresa! Durante la discusión, los legisladores se preguntaron: ¿Qué son esos actos complejos de investigación? Se referían a acciones como allanar, interceptar comunicaciones... ¿Cómo es posible que la Procuraduría pueda interceptar comunicaciones? Esto parecía algo inaudito, se pensó que atentaba contra el Estado de Derecho.

En consecuencia, algunos pidieron eliminar esta facultad. Decían que lo que se pretendía era otorgar más poder, pero lo cierto es que no se trataba de ampliar facultades, sino de precisar lo que ya venía de la Constitución. La discusión se intensificó sobre este punto, especialmente con respecto al artículo 200. Y así, con todo el respeto, se logró que el texto final del artículo reflejara el espíritu del legislador.

Si analizamos cómo se presentó el artículo 200 y cómo terminó, podemos ver que la mayor parte de la discusión giró en torno a la forma de mantener las facultades de policía judicial sin que se eliminara el concepto. Al final, se concluyó que el Procurador General, como titular del órgano de control, era el único que podría autorizar esos actos complejos de investigación. De hecho, en el proyecto original se enumeraban los actos específicos, pero se eliminó esa enumeración, ya que se consideraba demasiado controvertido que la Procuraduría tuviera esas facultades.

Esa es la historia detrás del artículo 200 de la reforma. Lo que realmente se quiso lograr fue lo de siempre: que el Procurador General o la Procuradora General de la Nación, como titular del órgano de control, fuera la única autoridad para autorizar esos actos complejos de investigación. Aunque hubo resistencia y desacuerdos, especialmente con la Policía Judicial Nacional, lo cierto es que esta facultad se mantuvo, y esa es la versión que tenemos hoy vigente en el artículo 200.

Intervención doctora Lucila Mercedes Vidal Luque: Es muy importante lo que nos está contando la doctora Sonia Téllez, porque ahora entendemos mejor el contexto. Este tipo de aclaraciones son esenciales para que todos comprendamos el reto de posicionar las funciones de policía judicial disciplinaria y lo que representa ser la policía judicial disciplinaria. Como mencionó el doctor Luis Francisco, somos esenciales, y eso es lo que tenemos que transmitir al equipo de trabajo que lidero y a todos

nuestros compañeros. Desde la primera intervención del doctor Alfonso Gómez Méndez, ha quedado claro que somos fundamentales.

Este año tenemos un reto clave con la Secretaría Técnica de Policía Judicial, que se centrará en fortalecer aún más el capítulo de la policía judicial disciplinaria en el Manual de Policía Judicial, para que se nos reconozca más en nuestra labor y aporte a la función pública.

Estoy muy feliz por este evento, por la receptividad y la participación, porque estamos aquí los que debemos estar. Si bien algunos se excusaron por razones laborales, lo más importante es fortalecer la confianza y seguridad en lo que hacemos. Debemos inspirar el amor por la entidad en nuestros compañeros, porque, aunque algunos cuestionan nuestro trabajo, hoy se ha hecho evidente la importancia de la Procuraduría y de todo lo que hacemos.

Como mencionó nuestra Procuradora General de la Nación, defender nuestra institucionalidad es clave. Debemos mostrar, con claridad, que somos sumamente necesarios en un país tan convulsionado como el que vivimos hoy. Y, sobre todo, entender lo que implica un acto complejo de investigación: son aquellos actos que pueden afectar derechos fundamentales.

Por ello, siempre que se solicite una prueba de este tipo, debemos asegurarnos de que el auto que la decreta esté muy bien fundamentado y que haya un test de proporcionalidad.

Esto es esencial para garantizar que los derechos y garantías fundamentales sean respetados, algo que nuestra Procuradora autoriza bajo sus facultades jurisdiccionales, similar a lo que hacen los jueces de control de garantías en el ámbito penal.

Es fundamental que sigamos articulándonos de la manera en que lo hemos hecho hasta ahora, sin dejar que los egos interfieran entre nosotros: delegados, asesores, la Dirección, y todos nuestros funcionarios. Lo importante es llegar a consensos para que nuestras solicitudes probatorias sean claras y podamos responderles con los apoyos técnicos necesarios para asegurar los resultados probatorios.



*Directora Nacional de Investigaciones Especiales,
doctora Lucila Mercedes Vidal Luque*

Me siento muy satisfecha y feliz con la convocatoria y la presencia de todos ustedes. Es realmente valioso que los delegados nos visiten con frecuencia. Siempre los atendemos de inmediato y llamamos al perfil pertinente para que les brinde la asesoría necesaria. Es importante que tengamos líderes de equipo que sean pares de los compañeros, porque no basta con un abogado revisando un incremento patrimonial; también necesitamos

expertos que validen los análisis financieros.

Me enorgullece mucho que contemos con un equipo administrativo tan comprometido, liderado por Mauricio Álvarez, y con nuestros conductores y asesores que son igualmente esenciales para el funcionamiento de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales. Desde Julián, quien nos acompaña en servicios generales, hasta los asesores de alto nivel, todos somos importantes. Tenemos que estar articulados y engranados para poder brindarles a ustedes el producto que necesitan.

4. Dado el contexto del proceso de estructuración legislativa del artículo 200, ¿habría alguna implicación con la reforma? Es decir, ¿se cercenarían las facultades de policía judicial?, ¿se pueden seguir ejerciendo?, ¿no choca lo uno con lo otro? ¿los actos de investigaciones complejos de investigación tendrían alguna afectación en cabeza de la Dirección de Investigaciones Especiales?

Respuesta doctora Sonia Téllez: Es fundamental realizar una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, ya que no podemos hacer lecturas aisladas. El artículo 277 de la Constitución nos otorga facultades de policía judicial, reconociéndolas explícitamente debido a la naturaleza de la función que cumple la Procuraduría General de la Nación. Insisto en la autonomía de esa policía judicial frente a la policía judicial permanente, que es la de la Fiscalía General de la Nación.

Esta autonomía en el ejercicio de la policía judicial nos obliga a ser muy cuidadosos en la manera en que desarrollamos nuestra función. Por ejemplo, no podemos hablar de actos urgentes tal como lo hace la policía judicial en el ámbito penal. Nuestra policía judicial, tal como yo lo entiendo, no puede realizar esos actos urgentes sin una investigación previa por parte de los funcionarios encargados de la instrucción en la Procuraduría. Solo puede actuar bajo la estructura de dicha investigación, a menos que se trate de la función especial que se asigna a la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales para llevar a cabo investigaciones disciplinarias.

En cuanto a la función jurisdiccional y la facultad de dictar pruebas, es importante aclarar que la facultad de autorizar pruebas corresponde al procurador encargado de la investigación disciplinaria. Este aspecto, a veces genera dudas, pero es necesario subrayar que quien dirige la investigación disciplinaria son los funcionarios que, conforme al decreto 1851, tienen esa facultad disciplinaria.

La función de policía judicial es, esencialmente, un apoyo técnico y científico para la labor investigativa. Por ejemplo, si no tengo conocimientos en grafología, necesito contar con un brazo articulado que me proporcione esa experticia. En lo que respecta a los actos complejos de investigación, lo crucial es respetar los derechos fundamentales, especialmente en un órgano de control como el nuestro.

Sin embargo, es necesario ser muy cautos cuando hablamos de derechos fundamentales. No todas las pruebas que se dicten afectan necesariamente esos derechos. Es importante hacer una distinción entre los espacios semipúblicos, semiabiertos y semiprivados. Esto se debe estudiar a fondo, tomando en cuenta las decisiones de la Corte Constitucional que establecen las diferencias en esos ambientes. Debemos tener claridad en cuáles aspectos de la vida pueden verse afectados por los actos complejos de investigación. Actos como allanamientos, interceptación de comunicaciones, rastreo o el acceso selectivo a bases de datos pueden afectar derechos fundamentales, como el derecho a la intimidad, y por eso requieren autorización de la titular del órgano de control.

En cambio, un testimonio no requiere esta autorización, ya que no vulnera directamente los derechos fundamentales. Esto es un punto crucial que debemos entender, ya que parece que algunos pueden pensar que toda prueba debe pasar por la autorización de la Procuradora General, pero no es el caso con testimonios.

Finalmente, el reto es establecer con claridad cuáles son esos actos que realmente requieren autorización y cómo vamos a aplicar el artículo 200 de la ley 1952. Como mencionó el viceprocurador, es fundamental que se desarrolle un manual que regule esta parte y establezca la forma adecuada de aplicar estos procedimientos.

Intervención doctora Lucila Mercedes Vidal Luque: remitirnos los soportes pertinentes porque esos soportes tienen que llegar hasta el Despacho de la señora Procuradora para que ella proceda a la respectiva firma o autorización.



Intervención

Funciones vigentes de la DNIE y su transversalidad

Por:

Doctor Jorge Enrique Vargas Leal, asesor y gestor del grupo de Abogados Disciplinarios de la DNIE.



Doctor Jorge Enrique Vargas Leal, asesor de la DNIE.

Muchos de los temas que vamos a tratar ya han sido abordados por algunos paneles y personas que me antecedieron. Sin embargo, repasemos juntos los puntos principales. En primer lugar, hablaremos sobre las funciones de la Dirección de Investigaciones Especiales. Posteriormente, analizaremos el objetivo principal de esta Dirección, seguido de su organización actual. Finalmente, revisaremos las áreas y servicios que presta.

Funciones de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales

Lo primero a destacar es que el Decreto 1851 del 24 de diciembre de 2021 modificó el Decreto Ley 262 de 2000. En su artículo 10, se establecen las siguientes funciones para la Dirección de Investigaciones Especiales:

1. Adelantar indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias: Estas se asignan exclusivamente por el Procurador General, abarcando hasta la notificación del pliego de cargos o la terminación del procedimiento con archivo definitivo, de acuerdo con el artículo 90 de la Ley 1952. Dos aspectos importantes respecto a esta función:
 - La Dirección actúa únicamente por designación de la Procuradora General de la Nación.
 - Su competencia se limita a instruir y adelantar investigaciones disciplinarias hasta la formulación del pliego de cargos debidamente notificado o el auto de terminación y archivo definitivo.

2. **Actos complejos:** Tal como mencionaron nuestras panelistas, los actos complejos requieren autorización de la Procuradora General de la Nación mediante orden jurisdiccional para que la Dirección pueda ejecutarlos de manera exclusiva.
3. **Prestar asesoría y colaboración:** Esta es una función fundamental de la Dirección. Consiste en brindar asesoría y apoyo técnico a las delegadas y demás entidades adscritas a las ramas del poder público.
4. **Rendir informes a la Procuradora General de la Nación:** Esta función tiene como objetivo proporcionar información actualizada sobre el estado y avance de las investigaciones designadas.
5. **Coordinar las seccionales:** Actualmente, la Dirección coordina tres seccionales para cubrir el territorio nacional: Atlántico, Valle del Cauca y Antioquia.
6. **Ejercer funciones de policía judicial:** Esta es otra función clave. Por designación de la Procuradora General, la Dirección puede participar en investigaciones de manera conjunta con otras entidades que desempeñan funciones de policía judicial, como la Fiscalía y la Contraloría.
7. **Otras funciones asignadas por la Procuradora General:** Estas serán determinadas según las necesidades.

Con esto concluye la revisión de las funciones establecidas por el Decreto 1851. Repasaremos ahora el resto de los temas en detalle.

El segundo punto, entonces, consiste en establecer el objetivo del proceso de la Dirección de acuerdo con sus funciones. Este objetivo radica en prestar asesoría y colaboración técnico-científica al operador disciplinario en las investigaciones que adelanta contra servidores públicos y particulares en ejercicio de función pública. Además, se brinda esta misma asesoría y apoyo técnico-científico a las delegadas en temas relacionados con prevención e intervención.

En cuanto a la organización actual de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, es fundamental recordar que mediante el Memorando 009 del 15 de septiembre de 2021 se estableció su estructura jerárquica y funcional. En la actualidad, la Dirección está encabezada por la Doctora Lucila Mercedes Vidal Luque como directora nacional de Investigaciones Especiales. Además, cuenta con servidores adscritos al despacho, entre ellos el Doctor Jorge Posada Lara, junto con asesores de clientes, líderes de equipo, equipos de trabajo, una secretaría técnica y un equipo logístico.



Doctor Jorge Enrique Vargas Leal, asesor de la DNIE.

Es importante que ustedes, como clientes internos, tengan claro a quién deben

acudir para establecer comunicación con la Dirección. En particular, deben dirigirse a los servidores responsables de las actividades de asesoría a clientes, quienes tienen la tarea de actuar como puente entre los clientes y la Dirección.

En cumplimiento de las funciones de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, se brindan asesorías de orientación a los clientes internos y externos, así como asesorías especializadas y apoyos técnico-científicos en los procesos disciplinarios que adelantan las delegadas de la Procuraduría y los titulares de la acción disciplinaria.

Requisitos generales para tramitar la solicitud de apoyo

Para procesar una solicitud de apoyo, es imprescindible contar con el expediente completo, que debe incluir como mínimo:

- El auto que decreta la prueba.
- La solicitud de apoyo.
- El material probatorio que será examinado por el equipo de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales.

Adicionalmente, se requiere que la información esté debidamente subida en los sistemas SIM y SIGDEA.

Equipos de trabajo

La DNIE cuenta con los siguientes equipos de trabajo:

- Equipo de abogados disciplinarios: Expertos en derecho disciplinario.
- Equipo de ingenieros y arquitectos.
- Equipo de financieros.

- Equipo de derechos humanos y criminalística.
- Equipo del grupo de informática forense y análisis de la información.
- Equipo de técnicos investigadores.

Quiero resaltar que todos son servidores públicos altamente competentes, preparados para desempeñar eficazmente cada una de las labores que les corresponde.

Áreas y servicios que presta la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales

A continuación, se describen brevemente las áreas y servicios que ofrece la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales:

- **Área de Derechos Humanos y Criminalística:** Ofrece servicios especializados en psicología, dactiloscopia, morfología facial forense, balística, grafología y documentología, medicina forense y reconstrucción de escenas.
- **Área de Ingeniería y Arquitectura:** Realiza análisis técnicos de proyectos de construcción, avalúos comerciales de inmuebles y licencias de construcción. Su apoyo se centra en verificar que los procedimientos adelantados por el Estado para el cumplimiento de sus fines cumplan con las normas técnicas aplicables.
- **Área Financiera:** Lleva a cabo estudios y valoraciones económicas, financieras y contables en temas clave, como la determinación de incrementos patrimoniales injustificados por parte de servidores

públicos en beneficio propio o de terceros. Además, analiza si las inversiones realizadas por el Estado a través de la contratación estatal son idóneas para satisfacer las necesidades planteadas. Esta área también realiza estudios de mercado para determinar el valor real de bienes y servicios adquiridos, verifica el uso del presupuesto asignado y evalúa si la ejecución se realizó conforme a los principios de la hacienda y finanzas públicas.

- **Área de Informática Forense:** Se encarga de la recuperación de información obtenida a través de dispositivos tecnológicos y fuentes abiertas. Reconociendo que los aparatos tecnológicos pueden contener información útil para investigaciones disciplinarias, esta área juega un papel fundamental. Fue creada mediante la Resolución 291 del 21 de junio de 2018, lo que la convierte en una de las más recientes dentro de la Dirección.

Por último, queremos transmitirles, en nombre de la Doctora Lucila Mercedes Vidal Luque y de todo el equipo de la Dirección, que estamos a su entera disposición para atender sus solicitudes de apoyo. Les hacemos una pequeña recomendación: al realizar sus solicitudes, procuren ser lo más concretos y específicos posible sobre el tipo de apoyo que necesitan. Esto ayudará a evitar devoluciones y a optimizar el tiempo de todos.

De cualquier manera, pueden acudir a los asesores de clientes, quienes están

encargados de aclarar dudas y dar el alcance necesario a las solicitudes. Estamos aquí para apoyarles en todo lo que requieran.



Intervención

Buenas prácticas investigativas y su relación con los fines del derecho disciplinario

Por:

Doctor Javier Armando Patiño, profesional de la DNIE.



Doctor Javier Armando Patiño, profesional de la DNIE.

La Procuraduría General de la Nación, a través de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, brinda apoyo en la práctica de pruebas, facultada con funciones de policía judicial. Este apoyo se desarrolla en el marco de las investigaciones disciplinarias ordenadas por las procuradurías delegadas, regionales, provinciales y las oficinas de control interno disciplinario de diversas entidades públicas. Cabe destacar que este apoyo no se limita a las dependencias de la Procuraduría, sino que también se extiende a las oficinas de control interno disciplinario de muchas entidades públicas que lo solicitan.

Este respaldo se formaliza mediante un auto de asignación emitido por la Dirección. Además, se presta asesoría técnico-científica tanto de carácter preventivo como de intervención, según las necesidades de los diferentes procesos que se manejan en la entidad.

Por último, queremos realizar un recuento de los casos más relevantes que hemos gestionado a lo largo de la historia en la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales. Estos casos, de gran connotación nacional, nos llenan de orgullo como funcionarios de la Dirección, al haber aportado nuestro granito de arena para esclarecerlos, contribuyendo al bienestar de la justicia y del país.

En cuanto al Equipo de Derechos Humanos y Criminalística, del cual también formo parte, se identificaron varios grupos de casos.

En el primer grupo, relacionado con las masacres perpetradas por los grupos paramilitares, se encuentran los siguientes casos: la masacre de Mapiripán, la masacre de Santo Domingo, la masacre del 16 de mayo en Barrancabermeja (Santander), la masacre de Macayepo (Bolívar), la masacre de El Salado y la masacre de Chengue. Estos casos forman parte de un grupo robustecido de investigaciones sobre masacres, en las cuales la Dirección brindó apoyo en áreas clave como la recolección de documentos de Derecho Operacional, visitas especiales a fiscalías y autoridades judiciales, y asistencia técnica y científica para el esclarecimiento de los hechos. Este apoyo incluyó la reconstrucción de los lugares de los hechos, la diagramación de trayectorias balísticas, respaldada por peritos balísticos y médicos forenses, así como la reconstrucción de las posiciones de víctimas y victimarios, lo que ha permitido esclarecer estos hechos.

Es relevante destacar que el trabajo realizado por la Dirección de Investigaciones Especiales ha servido como insumo no solo para decisiones en materia disciplinaria, sino también para decisiones de la Honorable Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y en el ámbito internacional, como parte de los casos presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los informes elaborados por los funcionarios de la Dirección han sido utilizados como elementos clave en dichos procesos.

Otro grupo de casos relevantes que

hemos conocido son las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado, actualmente conocido como el macrocaso 03 dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz. Como es bien sabido, este fenómeno fue dado a conocer a nivel nacional en 2008 gracias a la denuncia pública realizada por el personero del municipio de Soacha, Cundinamarca. A partir de dicha denuncia, el Procurador General de la Nación asumió el conocimiento de los casos a través de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos. De manera conjunta con la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales, se ha prestado un apoyo técnico-científico fundamental para el desarrollo de estas investigaciones, lo que ha permitido establecer responsabilidades tanto en el ámbito técnico como científico, utilizando pruebas de criminalística que han sido clave para esclarecer los hechos.

En la actualidad, nos encontramos inmersos en un proceso arduo de trabajo en casos relacionados con el uso excesivo de la fuerza, fenómeno que ha cobrado relevancia en los medios de comunicación en este momento. Entre los casos que hemos abordado se encuentran la muerte de Dilan Cruz, la de Javier Ordoñez, las muertes ocurridas durante el motín en la cárcel La Modelo en 2020, y las muertes relacionadas con las protestas sociales. En estos casos, hemos brindado un apoyo sustancial tanto a la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos

como a la Procuraduría Delegada para la Fuerza Pública y a las Procuradurías Distritales de Bogotá, que actualmente están adelantando las investigaciones. Cabe resaltar un caso en particular en el que, mediante un exhaustivo estudio realizado por el grupo de Derechos Humanos, logramos identificar el tipo de munición que causó la muerte de un manifestante en la localidad de Suba. Este hallazgo permitió individualizar tanto a la persona responsable como el tipo de munición utilizada, y en estos momentos se encuentra en proceso de citación para audiencia disciplinaria.

Ahora, en relación con el Equipo de Ingenieros y Arquitectos: las funciones que cada grupo maneja fueron explicadas con claridad y suficiente detalle por el expositor anterior. A través de los apoyos técnicos prestados en procesos preventivos y disciplinarios relacionados con obras de infraestructura y desarrollo en el país, podemos mencionar el caso de Hidroituango, en el cual el equipo de ingenieros participó activamente en la mesa técnica convocada por orden de un juez de control de garantías. En esta mesa se abordaron, desde un enfoque técnico y de ingeniería, diversos aspectos relacionados con la represa de Hidroituango.

Entre los casos relevantes en los que hemos intervenido se incluyen el colapso del puente de Chirajara, el colapso del edificio SPACE, el tema de la Ruta del Sol y las obras realizadas en dicho proyecto, así como el caso del carrusel de la contratación en Bogotá, en particular la Calle 26. Estos casos han

tenido una gran connotación a nivel nacional. Adicionalmente, de manera preventiva, el equipo de ingenieros ha brindado su apoyo en la reconstrucción de Mocoa, tras la avalancha ocurrida, y actualmente están llevando a cabo un trabajo exhaustivo en la reconstrucción de San Andrés y Providencia. Este esfuerzo ha sido crucial para impulsar las obras que habían experimentado retrasos, con el objetivo de acelerar los procesos y proporcionar soluciones a las familias afectadas por estos fenómenos naturales.

En cuanto al equipo de financieros, su intervención mediante el análisis de incremento patrimonial ha sido fundamental en varios casos de gran relevancia nacional. Entre ellos se destacan el caso del Túnel de la Línea, el caso Agroingreso Seguro, el caso DMG, el caso Reficar, el caso Triple A en la costa norte del país, así como diversos casos relacionados con las EPS, como el caso de Saludcoop.

El equipo de Informática Forense y Análisis de la Información ha jugado un papel esencial en el análisis de bases de datos y búsquedas selectivas, participando en casos como el de Santa Marta, donde fallecieron seis jóvenes a causa de un conductor ebrio, el caso de Otto Bula y su relación con Odebrecht, el conocido caso de Centros Poblados y el Ministerio de las Telecomunicaciones, relacionado con los 70.000 millones de pesos en investigación. También ha intervenido en la revisión de los recursos destinados a la contingencia del COVID-19 por parte de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, en el análisis

preventivo de los softwares utilizados por la Registraduría en las elecciones de 2021 y 2022, y en otros casos como el Cartel de la Hemofilia, el Cartel del VIH, el caso de El Bastón, el Programa de Alimentación Escolar (PAE), y los manejos de recursos relacionados con la alimentación escolar y la gestión de tecnologías.

Este es un resumen breve de los casos en los que la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales ha tenido participación directa, tanto en materia disciplinaria como preventiva y de intervención.



Esta es la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, y está al servicio de todos ustedes.

Agradecemos a cada uno por acompañarnos en esta jornada, de la cual recogimos insumos importantes y que seguiremos adelantando en la investigación por parte de la dirección.

Agradecemos a los exdirectores, a los invitados especiales y a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación.

Finalmente quiero pedirles a todos un aplauso a este evento conversatorio, un aplauso para ustedes.

Damos por terminado este conversatorio.

