



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala Especial de Instrucción

FRANCISCO JAVIER FARFÁN MOLINA

Magistrado Ponente

CH

Radicado N.º 01291
AEI- 0231-2026
Aprobado Acta N.º 41

Bogotá, D.C., 16 de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

ASUNTO

La Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia procede a evaluar las pruebas recaudadas en la fase de investigación previa adelantada contra los congresistas **Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Mauricio Parodi Díaz, Enrique Cabrales Baquero, Saray Elena Robayo Bechara, Liliana Esther Bitar Castilla, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Yenica Sugein Acosta Infante, Daniel Restrepo Carmona, Armando Antonio Zabaraín De Arce, Edgar Jesús Díaz Contreras, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Carlos Mario Farelo Daza, Angela María Vergara González, German Alcides Blanco Álvarez, Leonardo De Jesús Gallego Arroyave, Antonio Correa Jiménez, José Alejandro Martínez Sánchez, Silvio José Carrasquilla Torres, Fernando David Niño Mendoza, Óscar Darío Pérez Pineda, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Juan Carlos Garcés Rojas,**

ON

Efraín José Cepeda Sarabia, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Juan Sammy Merheg Marun, Olga Lucia Velásquez Nieto, Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran, Dorina Hernández Palomino, Julio Alberto Elías Vidal, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Mónica Karina Bocanegra Pantoja, a fin de establecer si se encuentran acreditados los requisitos para ordenar una apertura de instrucción, o si por el contrario, debe la Sala inhibirse de continuar una etapa posterior del procedimiento previsto en la Ley 600 de 2000.

HECHOS

1. El Honorable Magistrado César Augusto Reyes Medina, en su calidad de Presidente de la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia (2025) profirió con fecha de 20 de febrero de 2025, un auto¹ donde ordena efectuar el reparto en relación con los señalamientos del ex Director de la Dian, Luis Carlos Reyes Hernández, contra varios congresistas que presuntamente habrían ejercido influencias indebidas para que el citado Director procediera a nombrar en algunos cargos estratégicos a personas recomendadas por ellos. Los nombres de tales aforados, lo mismo que las identidades de las personas supuestamente favorecidas con las recomendaciones, aparecen en una lista que fue documentada por la policía judicial a través de medios abiertos, y que al parecer le entregó el ex Director de la DIAN, Reyes Hernández, a la Fiscalía General de la Nación.

¹ Fls. 1-3, c. o. 1.



2. Debe precisarse que inicialmente, a través de auto del 15 de enero de 2025, el Magistrado Misael Rodríguez había ordenado labores previas de verificación, respecto a señalamientos concretos en contra del Senador Jairo Alberto Castellanos Serrano. En desarrollo de estos, se recaudaron algunos elementos orientadores de la investigación, que podrían comprometer igualmente la responsabilidad de otros miembros del Congreso, y fue esta la razón por la cual se ordenó abrir un nuevo radicado, para adelantar esta actuación de manera independiente.

3. Es así como mediante informe de policía judicial² del mismo 20 de febrero de 2025, funcionarios adscritos a la Unidad de Apoyo Investigativo de la Sala Especial de Instrucción, allegaron un reporte de consulta en fuentes abiertas, específicamente en noticias recolectadas en medios de comunicación, relacionadas con los hechos puestos en conocimiento de esta Sala.

4. Entre ellos se destaca el informe publicado en la página web de Blu Radio, titulado **“El listado de los políticos que según Reyes hicieron recomendaciones para nombramientos en la Dian”³**, allegando además un listado de personajes de la política colombiana, entre los que se encuentran varios congresistas activos y retirados, y los nombres de las personas a las que presuntamente estos recomendaron para nombramientos, ascensos, movimientos estratégicos en la

² Fs. 20- 37, c. o. 1.

³<https://www.bluradio.com/judicial/el-listado-de-politicos-que-segun-mincomercio-hicieron-recomendaciones-para-nombramientos-en-dian-so35>



Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN nombramientos en direcciones seccionales en varias ciudades del país, e incluso traslados, o mantenerlos en el cargo, entre otros; así mismo, se allegó una entrevista⁴ rendida por el ex Director de la Dian, Luis Carlos Reyes Hernández, ante la unidad de apoyo investigativo de esta Sala. En dicha entrevista, Reyes Hernández indica que la lista de recomendados y sus postulantes, se la entregó directamente, con carácter informativo, a la Fiscal General de la Nación, y que en ésta aparecen referenciados los nombres de los legisladores que le hicieron entrega de hojas de vida, para lograr que fueran designadas varias personas en empleos de la DIAN, y en algunos cargos de direcciones específicas relacionados con el tema de Aduanas y recaudos.

5. En el contenido de los medios de convicción allegados, se observa que los aforados miembros del Congreso de la República **Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Mauricio Parodi Díaz, Enrique Cabrales Baquero, Saray Elena Robayo Bechara, Liliana Esther Bitar Castilla, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Yenica Sugein Acosta Infante, Daniel Restrepo Carmona, Armando Antonio Zabaraín De Arce, Edgar Jesús Díaz Contreras, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Carlos Mario Farelo Daza, Angela María Vergara González, German Alcides Blanco Álvarez, Leonardo De Jesús Gallego Arroyave, Antonio Correa Jiménez, José Alejandro Martínez Sánchez, Silvio José Carrasquilla Torres, Fernando David Niño Mendoza, Óscar Darío Pérez Pineda, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Juan Carlos**

⁴ Fl. 37, c. o. 1.



Garcés Rojas, Efraín José Cepeda Sarabia, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Juan Sammy Merheg Marun, Olga Lucia Velásquez Nieto, Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran, Dorina Hernández Palomino, Julio Alberto Elías Vidal, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Mónica Karina Bocanegra Pantoja, en el año 2024, presuntamente hicieron recomendaciones burocráticas para nombramientos, ascensos y movimientos laborales en diversos cargos, ascensos y contratos de prestación de servicios en la DIAN, cuando Luis Carlos Reyes, se desempeñaba como director de esa entidad, tal como el mismo lo ha puesto de presente en la entrevista incorporada a la actuación.

ANTECEDENTES PROCESALES RELEVANTES

6. El asunto fue repartido a este despacho para que adelantara la respectiva investigación, de acuerdo con acta del mismo 21 de febrero de 2025⁵.

7. Mediante auto de veinticinco (25) de febrero de 2025⁶, se decretó apertura de investigación previa, en orden a satisfacer los fines previstos en el artículo 322 de la Ley 600 de 2000, decretando en el decurso de la misma, la práctica de varias pruebas y diligencias.

⁵ Fl. 38, c. o. 1.

⁶ Fls. 42 a 51, c. o. 1.

8. Mediante auto de cinco (5) de marzo de 2025⁷, la magistrada Cristina Eugenia Lombana Velásquez decretó la acumulación de las radicaciones **01290** y **01291** a la **01285**, con fundamento en el informe de policía judicial que rindiera la profesional especializada grado 33 adscrita a su Despacho, en el cual indicó que una vez realizada inspección a los procesos con radicación **01290** y **01291**, se constató la identidad fáctica, y resaltó que los mencionados radicados no registraban recaudo probatorio alguno.

9. Por medio del auto de diez (10) de marzo de 2025⁸, el Magistrado ponente Francisco Javier Farfán Molina se opuso a la acumulación decretada frente a la radicación N.º **01285**, por lo que ordenó remitir el asunto al presidente de la Sala para dirimir el conflicto de reparto, quien en decisión de trece (13) de marzo de 2025⁹, mantuvo incólume la asignación que por reparto se realizó respecto al Magistrado Ponente del 01291.

10. El 31 de marzo de 2025, el Magistrado ponente manifestó un impedimento para continuar con el conocimiento del asunto, al considerar que se encontraba incurso en la causal del artículo 99.1 de la Ley 600 de 2000, porque el 20 de octubre de 2023 expidió copias ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, para que se

⁷ Fls. 274 a 280, c. o. 2.

⁸ Fls. 353 a 367, c o. 2.

⁹ Fls. 454-467, c. o. 3.

investigara su conducta, respecto de la información divulgada en los medios de comunicación el día anterior, en donde se dio a conocer que en el radicado N°53583, adelantado por su despacho en contra de José Alfredo Gnecco, se habría filtrado información reservada, específicamente relacionada con interceptación de comunicaciones telefónicas.

11. Tal determinación tuvo como fundamento que dentro del listado de los indiciados en esta causa, aparece **Leonardo De Jesús Gallego Arroyave**, quien era además el representante investigador ponente en el caso que se adelantaba en contra del Magistrado Sustanciador en la Comisión de Investigación y Acusaciones, Corporación de la cual también hacen parte los Representantes a la Cámara **Daniel Restrepo Carmona, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Olga Lucia Velásquez Nieto y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza.**

12. El referido impedimento se declaró infundado a través ponencia sustitutiva AEI-0252-2025 del 23 de octubre de 2025¹⁰, motivo por lo cual el conocimiento de la actuación regresó al Despacho instructor.

PRUEBAS

¹⁰ Fls. 928 a 945, c. o. 5.



13. Los medios de convicción recaudados durante la indagación preliminar y que resultan relevantes para fundamentar la providencia que se adoptará en el asunto *sub examine*, son los siguientes:

Documentales

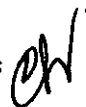
14. Informe de policía judicial 0007 del 14 de marzo de 2025¹¹, suscrito por investigadores de la DIJIN adscritos al Despacho sustanciador, por medio del cual, mediante diligencia de obtención de documentos en las instalaciones del Edificio San Agustín, donde funciona la Sede principal de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, recopilaron información relacionada con las posibles visitas realizadas en el año 2024 por parte de los congresistas indiciados al entonces Director de la DIAN, Luis Carlos Reyes Hernández o a cualquier otro directivo de la entidad.

Testimoniales

15. Declaración juramentada rendida por Luis Carlos Reyes Hernández el 14 de marzo de 2025¹², quien fungió como Director General de la DIAN, en el periodo comprendido entre el once (11) de agosto de 2022 y el cuatro (4) de junio de 2024.

¹¹ Fls. 616-630, c. o. 4.

¹² Fls. 638 a 645, c. o. 4.



CONSIDERACIONES

Competencia

16. De conformidad con el artículo 186, así como el artículo 235, numeral 4 y el párrafo de la Carta Política, modificados por los artículos 1º y 3º del Acto Legislativo 01 de 2018, respectivamente; en concordancia con el ordinal 7º del artículo 75 de la Ley 600 de 2000, la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y pronunciarse sobre el asunto bajo estudio.

17. Lo anterior, teniendo en cuenta la condición que ostentan actualmente los representantes a la Cámara¹³ **Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Carlos Alberto Cuenca Chaux, José Alejandro Martínez Sánchez, Oscar Darío Pérez Pineda.**

18. De igual forma, los Senadores¹⁴ **Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Daniel Restrepo Carmona, Leonardo De Jesús Gallego Arroyave, Enrique Cabrales Baquero, Antonio José Correa Jiménez, Carlos Mario Farelo Daza, Juan Carlos Garcés Rojas y Alfredo Deluque Zuleta,** ocupan actualmente una curul en el órgano legislativo, de la cual se deriva el factor de competencia para investigar sus conductas con eventual relevancia jurídico penal.

¹³ Fls. 173 a 206, c. o. 1 y <https://www.camara.gov.co/representantes/>

¹⁴ Fls. 137 a 139, c. o. 1 y <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/senadores>



19. Teniendo en cuenta lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 186 y 235 numeral 4º de la Constitución Política, modificados por los artículos 1º y 3º del Acto Legislativo N° 001 de 2018, respectivamente, en concordancia con los artículos 75, numeral 7º y 327, inciso segundo de la Ley 600 de 2000, la Sala Especial de Instrucción se encuentra investida de competencia en el presente caso, en su calidad de órgano investigador de los aforados constitucionales, y en este caso de los miembros del Congreso de la República.

20. Así entonces, algunos de los integrantes del Congreso de la Republica indicados en esta actuación se encuentran actualmente cobijados por un fuero integral o fuero de atracción, instituto en virtud del cual corresponde a la Sala Especial de Instrucción adelantar las investigaciones penales en su contra, por cualquier conducta punible que se les endilgue mientras se encuentren en ejercicio de sus funciones congresuales, al margen de la naturaleza de estas y de la fecha en que se registre la ejecución de los presuntos hechos delictivos.

21. Mientras que, respecto de los ex Congresistas **Yenica Sugein Acosta Infante, Silvio José Carrasquilla Torres, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Fernando David Niño Mendoza, Saray Elena Robayo Bechara, Mauricio Parodi Díaz, Ángela María Vergara González, Armando Antonio Zabarain D'arce, Dorina Hernández Palomino, Olga Lucía Velásquez Nieto, Germán Alcides Blanco Álvarez, Liliana Esther Bitar Castilla, Efraín José Cepeda Sarabia, Edgar Jesús Díaz Contreras, Julio Alberto Elías Vidal, Juan Samy Merheg**



Marun, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, y Sandra Yaneth Jaimes Cruz, aun cuando actualmente no ostenten la calidad de congresistas, resulta relevante examinar si, pese a tal circunstancia, persiste la competencia de esta Sala para adelantar la presente investigación.

22. En esa línea, es necesario acudir al parágrafo del artículo 235 Superior, según el cual *«cuando los funcionarios antes enunciados [entre otros, los miembros del Congreso] hubieren cesado en el ejercicio de su cargo, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas»*.

23. Tal precepto, hace alusión a la figura jurídica que ha sido denominada extensión del fuero, respecto de la cual debe entenderse que la relación con la función congresual no puede ser de cualquier entidad, sino que se requiere que *«el vínculo [sea] directo e inmediato en términos de estar frente a lo que la doctrina denomina delitos propios»*¹⁵.

24. Así, en decisión del primero (1º) de septiembre de 2009 (rad. 31653) la Sala de Casación Penal sostuvo:

*“Ciertamente, respecto de “delitos propios” el fuero congresional se mantiene en cuanto se trate de conductas inherentes al ejercicio de la función pública que corresponde a senadores y representantes (artículos 150 y ss. de la Carta Política), **pero a la par de ello se debe acudir al referido parágrafo del artículo 235 de la Constitución cuando no se trata específicamente de “delitos propios”, sino de punibles “que tengan relación con las funciones desempeñadas”***

¹⁵ CSJ, providencia de dieciocho (18) de abril de 2007 (rad. 26942).



por los congresistas, siempre que de su contexto se advierta el vínculo con la función pública propia del Congreso.

25. Del anterior planteamiento, se colige que, aún en el evento de cesación en el ejercicio del cargo, la Corte Suprema de Justicia conserva la competencia para investigar y, eventualmente, juzgar a aquellos excongresistas que han cometido conductas punibles, *-sin distingo en su naturaleza-*, siempre que estas guarden relación con sus funciones.

26. Con miras a establecer cuándo un comportamiento guarda un vínculo con la función pública, en la decisión *ut supra* se precisó lo siguiente:

*“La relación del delito con la función pública tiene lugar cuando se realiza por causa del servicio, con ocasión del mismo o en ejercicio de funciones inherentes al cargo; esto es, que la conducta tenga origen en la actividad congresional, o sea su necesaria consecuencia, o que el ejercicio de las funciones propias del congresista se constituya en medio y oportunidad propicia para la ejecución del punible, **o que represente un desviado o abusivo ejercicio de funciones.**”* (Énfasis de la Sala).

27. De igual forma, la Corporación ha precisado¹⁶ que la relación entre delito y función, en orden a que ella conserve la competencia,

“...no puede resultar de una interpretación meramente exegética, sino por el contrario de una teleológica y sistemática, pues se insiste, lo que constitucionalmente permite prorrogar la competencia, pese a la cesación en el cargo, es que la conducta punible “tenga relación” -conexión, enlace o correspondencia- con las funciones desempeñadas

¹⁶ CSJ AEI00243-2021, 30 sept. 2021, rad. 40647.

CH

*y no exclusivamente el delito cometido en cumplimiento de las mismas, pues ello no fue lo que el constituyente primario plasmó; máxime cuando las funciones de los congresistas no se limitan solamente a lo descrito en el artículo 6º de la Ley 5ª de 1992, en tanto estas deben visualizarse a través de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política, en el entendido de que son quienes “representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”*¹⁷.

Como se observa en el presente caso, además de tratarse de uno de los denominados delitos propios, la relación entre función y delito se desprende del abuso de poder que la condición de senador de la República le otorgaba al sindicado, el cual se manifiesta en la instrumentalización de la función pública al emplearla en beneficio particular. (Subrayas fuera del texto)

28. Bajo tales criterios jurisprudenciales y de cara al caso materia de análisis se advierte que, la conducta que eventualmente se atribuye a los precitados exrepresentantes a la Cámara, en el caso que hubiere ocurrido, tendría relación con el cargo que ostentaron como congresistas y miembros de la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes, porque se trata de un eventual delito de Tráfico de influencias de servidor público, el cual se caracteriza como un delito propio

29. En consecuencia, a esta Sala Especial de Instrucción le corresponde decidir si se configuran los presupuestos para iniciar una investigación previa de carácter penal, o si por el contrario, ante la ausencia de estos, se torna imperativa la

¹⁷ CSJ SP, 26 de enero de 2010, rad. 23802.

CH

inadmisión de la denuncia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29, inciso 2º de la Ley 600 de 2000.

30. Situación diferente se presenta respecto de **Armando Alberto Benedetti Villaneda**, pues si bien su nombre aparece relacionado en el listado materia de investigación, la Sala carece de competencia para emitir pronunciamiento, ya que este se desempeñó como Senador de la República en los periodos constitucionales 2006-2010, 2010-2014, 2014-2018 y 2018-2022¹⁸, pero al constatar el señalamiento de Luis Carlos Reyes Hernández, se colige para el momento en que supuestamente **Benedetti Villaneda** habría realizado alguna recomendación para ocupar cargos en la DIAN, éste ya no tenía con la calidad de Senador de la República, pues culminó su periodo como Senador el diecinueve (19) de julio de 2022.

31. En consecuencia, respecto a **Armando Alberto Benedetti Villaneda**, la Sala se abstendrá de emitir pronunciamiento en la presente investigación, y remitirá copia íntegra de la actuación a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

Presupuestos legales para proferir auto inhibitorio

32. El artículo 322 de la Ley 600 de 2000 dispone que la investigación previa tiene por finalidad establecer: **i)** si el comportamiento denunciado acaeció, **ii)** su tipificación como

¹⁸ Fls. 137 a 139, c. o. 1.



delito, **iii)** si el sujeto agente ha actuado al amparo de una causal de ausencia de responsabilidad, **iv)** el cumplimiento de los requisitos de procesabilidad de la acción penal y **v)** recaudar las pruebas necesarias en orden a individualizar los autores o partícipes de la conducta punible.

33. Por su parte, el artículo 327 del citado ordenamiento procesal señala que el funcionario judicial se abstendrá de abrir instrucción cuando: **i)** las pruebas recaudadas demuestran que la conducta denunciada no existió o es atípica, **ii)** la acción penal no puede iniciarse o **iii)** se acreditó la existencia de alguna causal eximente de responsabilidad prevista en el artículo 32 de la Ley 599 de 2000.

34. De igual forma, deberá proferirse auto inhibitorio, según lo ha sostenido la Sala de manera reiterada, en aquellas oportunidades en que vencido el término señalado para el agotamiento de la investigación previa, y recaudadas las pruebas, no se lograron cumplir las finalidades previstas en el artículo 322 del Código de Procedimiento Penal, con la cual se privilegia la aplicación del principio de duda razonable e insuperable, en cuanto no fue posible superar la misma en el decurso de la investigación que se evalúa.

Marco jurídico del delito de tráfico de influencias de servidor público

35. La Sala parte de indicar que la presente actuación se evalúa a la luz los elementos dogmáticos que configuran el tipo

penal de **TRÁFICO DE INFLUENCIAS DE SERVIDOR PÚBLICO**, descrito en el artículo 411 de la Ley 599 de 2000, en los siguientes términos:

«El servidor público que utilice indebidamente, en provecho propio o de un tercero, influencias derivadas del ejercicio del cargo o de la función, con el fin de obtener cualquier beneficio de parte de servidor público en asunto que éste se encuentre conociendo o haya de conocer, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.

PARÁGRAFO. Los miembros de corporaciones públicas no incurrirán en este delito cuando intervengan ante servidor público o entidad estatal en favor de la comunidad o región.»

36. Así entonces, desde el punto de vista de la tipicidad objetiva, para la configuración del delito de tráfico de influencias se requiere: **a)** un sujeto activo calificado -servidor público-; **b)** el uso indebido de las influencias derivadas del cargo o función; **c)** en provecho propio o ajeno; **d)** un sujeto pasivo calificado -servidor público; y **e)** el propósito de obtener un beneficio de un servidor público en asunto que este se encuentre conociendo o haya de conocer.

37. A su turno, respecto de este tipo penal la Sala de Casación Penal¹⁹, ha considerado que:

¹⁹ CSJ. SP1565-2025 de cuatro (4) de junio de 2025, M.P. JOSÉ JOAQUÍN URBANO MARTÍNEZ.

La expresión utilizar indebidamente impone que el uso de la influencia debe ser ajeno a los parámetros de comportamiento de todo servidor público consagrados por la Constitución, las leyes y los reglamentos que propenden por la efectividad de los principios que rigen la administración pública (CSJ SP14623-2014, 27 oct. 2014); y respecto la influencia cuyo uso se califica indebido, la Sala ha sostenido que: “...**debe ser cierta y real su existencia, con la entidad y potencialidad suficiente para llegar a influir en el otro, que trascienda en un verdadero abuso de poder**, de ahí que la influencia simulada, falsa o mentirosa, no haya quedado penalizada en este tipo, obedeciendo esto a un principio lógico, pues no se puede abusar de lo que no se tiene..” (CSJ SP14623-2014, 27 oct. 2014, rad. 34282, SP506-2023, 29 nov. 2023). (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Por otra parte, para configurar el delito basta con anteponer la condición de servidor público y la autoridad derivada del cargo sin obtener un resultado; es decir, el delito se agota sin importar si el funcionario público que recibe la influencia acepta o no la solicitud del influenciador y omite un acto propio o ejecuta un ajeno a su función (CSJ SP, 27 sep. 2012, rad. 37322, SP14623, 27 oct. 2014, rad 34282).

Caso concreto

38. La Sala anticipa que será proferido **auto inhibitorio** en favor de **Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Mauricio Parodi Díaz, Enrique Cabrales Baquero, Saray Elena Robayo Bechara, Liliana Esther Bitar Castilla, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Yenica Sugein Acosta Infante, Daniel Restrepo Carmona, Armando Antonio Zabaraín De Arce, Edgar Jesús Díaz Contreras, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Carlos Mario Farelo Daza, Angela María Vergara González,**



German Alcides Blanco Álvarez, Leonardo De Jesús Gallego Arroyave, Antonio Correa Jiménez, José Alejandro Martínez Sánchez, Silvio José Carrasquilla Torres, Fernando David Niño Mendoza, Óscar Darío Pérez Pineda, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Juan Carlos Garcés Rojas, Efraín José Cepeda Sarabia, Juan Sammy Merheg Marun, Olga Lucia Velásquez Nieto, Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran, Dorina Hernández Palomino, Julio Alberto Elías Vidal, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Mónica Karina Bocanegra Pantoja, en razón a que una vez acopiadas las pruebas susceptibles de ser practicadas durante el decurso de la investigación previa, su ponderación conjunta y razonable descarta la comisión de la ilicitud antes reseñada.

39. Lo anterior, teniendo en cuenta que al analizar la declaración que bajo la gravedad de juramento que rindió Luis Carlos Reyes Hernández, **se advierte que la circunstancia consistente en que una determinada persona apareciera relacionada en dicho documento con la aspiración de ocupar un cargo al interior de la DIAN, incluso recomendada por uno de los indiciados, no permite, por sí misma, que el respectivo congresista hubiera desplegado una conducta penalmente relevante, ni autoriza a inferir que el congresista que la formuló hubiese utilizado indebidamente la influencia derivada de su investidura con el propósito de obtener un provecho propio o de un tercero**, con lo que se descarta la tipicidad objetiva del hecho atribuido, conclusión a la que puede arribarse a partir de los siguientes argumentos:



40. La presente indagación se originó en las manifestaciones realizadas por Luis Carlos Reyes Hernández, quien con ocasión de su desempeño como director general de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—, elaboró, y posteriormente puso en conocimiento de las autoridades, una relación de personas que habrían sido recomendadas por distintos congresistas para ocupar cargos, acceder a nombramientos, obtener traslados o ser objeto de movimientos administrativos dentro de esa entidad.

41. Al rendir declaración bajo la gravedad de juramento²⁰ ante esta Sala Especial de Instrucción, Reyes Hernández reconoció la información contenida en el listado que le fue exhibido durante su declaración explicando que este relacionaba, en distintas columnas, a los congresistas y a las personas que estos habrían recomendado.

42. Sobre la finalidad de la lista, Reyes Hernández manifestó:

«la motivación de la creación de esta lista no era inicialmente que fuera algún documento acusatorio, sino un sistema de gestión del riesgo; un documento administrativo interno»²¹.

43. Al explicar las distintas situaciones que podían encontrarse dentro del listado, manifestó que eventualmente podía tratarse de personas:

²⁰ Fls. 638 a 645, c. o. 4.

²¹ Min. 1:25:36, Parte I, CD a folio 644, c. o. 4.



*«hacer una simple recomendación no es un delito, es más que en un mundo que estuviera al derecho el derecho de las cosas sería que una persona altamente destacada, un profesional muy calificado de pronto por alguna razón relegada profesionalmente, apelar a un representante o un senador que lo conociera y que pudiera dar fe de esas altas calidades profesionales y que ese senador hiciera una recomendación y a esa persona se le reconociera un mérito ya existente, eso de hecho no solo sería un delito, sino que en un mundo que funcionara el Derecho hasta sería pertinente».*²²

44. En efecto, el propio declarante reconoció expresamente la posibilidad de que una recomendación proveniente de un miembro del Congreso no obedeciera a la utilización indebida de influencias ni a la obtención de una contraprestación, sino simplemente a la intención de poner en consideración de la administración el nombre de una persona, que a juicio del congresista, podía reunir condiciones para desempeñar determinado cargo.

45. Por tanto, la existencia de una recomendación constituye únicamente el punto de partida para el análisis, pero no permite, por sí sola, inferir la existencia de una conducta típica.

46. Por el contrario, el análisis integral del testimonio permite establecer que las recomendaciones podían llegar a conocimiento de Reyes Hernández de diversas formas. Algunas le eran formuladas directamente, mientras que otras fueron

²² Min. 2:39:14, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.

recibidas por su asesora legislativa, Alexandra Rizo, y posteriormente eran incorporadas o informadas al Director.

47. En tal sentido, el declarante explicó que las solicitudes podían presentarse mediante mensajes de WhatsApp, documentos físicos, hojas de vida, o incluso simples menciones verbales de nombres.

48. En efecto, Reyes Hernández fue enfático en señalar, respecto de varios de los congresistas incluidos en la relación, que no recordaba circunstancias concretas asociadas con las recomendaciones. Así ocurrió, entre otros, cuando al ser interrogado por los nombres de Óscar Darío Pérez, Jorge Alejandro Ocampo y Carlos Alberto Cuenca, manifestó no recordar hechos particulares relacionados con ellos, mientras que sí indicó recordar específicamente los nombres de Juan Carlos Garcés, Armando Benedetti y Olga Lucía Velásquez.

49. De allí que la Sala no pueda otorgar a la sola inclusión de un nombre en la lista el alcance de una prueba demostrativa de la existencia de una influencia indebida.

50. La circunstancia de recomendar a una persona para un nombramiento, traslado o movimiento administrativo puede constituir un hecho que amerite ser verificado, particularmente cuando se produce en el contexto de la relación entre miembros del Congreso y funcionarios del Gobierno. No obstante, **la sola recomendación no permite, sin elementos adicionales,**



concluir que se ha configurado una conducta penalmente relevante, o derivada de un abuso de poder.

51. Para que proceda la apertura de una investigación formal no basta, entonces, con acreditar que una persona fue recomendada por un congresista. Es necesario que del material recaudado surjan elementos que permitan, al menos de manera preliminar, establecer circunstancias adicionales que otorguen relevancia jurídico-penal a la actuación atribuida al aforado.

52. Incluso, precisó el testigo que, en algunos casos, las personas podían aparecer registradas sin que hubiera existido la entrega directa de una hoja de vida, pues:

*«podía no ser el congresista que le entregara la hoja de vida en físico, sino que le hiciera una mención casual en una conversación».*²³

53. Estas precisiones permiten establecer que el listado **no constituía una relación de personas respecto de las cuales se hubiera determinado el surgimiento de una conducta penal**, sino un registro de naturaleza administrativa y de gestión de riesgos, dentro del cual se incorporaban situaciones de distinta naturaleza e intensidad.

54. Por consiguiente, **la inclusión de un aforado en el listado y la existencia de una recomendación no permiten, por sí mismas, establecer un vínculo entre el congresista y actividades ilícitas**, ni inferir que la gestión realizada hubiera

²³ Min. 1:26:38, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.



tenido como propósito favorecer intereses contrarios a la función pública.

55. En el mismo sentido, Reyes Hernández indicó que la finalidad inicial del sistema consistía en gestionar riesgos y no en formular acusaciones penales. Sobre este punto manifestó:

«la gestión de riesgos no acusa a nadie, no investiga tipos penales sino que se cuida de posibles riesgos, como por ejemplo, el riesgo de que el clientelismo tradicional termine favoreciendo intereses del contrabando»²⁴.

56. Y al explicar la diferencia entre el sistema de gestión de riesgos y la atribución de responsabilidad penal, señaló:

«...siempre cuidando la distinción entre un sistema de gestión de riesgos y saltar a la conclusión de que lo que veíamos en nuestro sistema de gestión de riesgos automáticamente implicaba un comportamiento delictivo por parte de los honorables miembros del Congreso de la República creo que esos saltos de lógica no se deben hacer, no los debe ser un funcionario responsable...»²⁵.

57. Esta afirmación tiene particular importancia en el presente asunto, ya que el propio creador y administrador del sistema de registros **no atribuye carácter delictivo automático a las recomendaciones** y reconoció que **no era jurídicamente correcto concluir que una situación registrada como riesgo implicaba automáticamente la comisión de un delito**, ni

²⁴ Min. 1:12:08, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.

²⁵ Min. 1:13:30, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.

deducir responsabilidad penal únicamente por la circunstancia de que un congresista hubiera sido incluido en dicho listado.

58. El registro entonces, podía justificar la verificación de determinadas circunstancias, pero **no constituía demostración de los elementos propios de una conducta punible**, sino que por el contrario, reconoció que algunas de ellas difícilmente podían subsumirse en una conducta penal, y que respecto de otras, se requería la obtención de elementos materiales probatorios adicionales.

59. En consecuencia, la sola existencia de las recomendaciones atribuidas a los aforados no permite superar el umbral de la mera sospecha o de la necesidad de verificación, y mucho menos establecer los elementos objetivos y subjetivos de una conducta típica.

60. Reyes Hernández, al ser preguntado por el defensor de uno de los aforados implicados, sobre las alertas generadas por algunas recomendaciones, también explicó que desde su particular perspectiva del funcionamiento ideal de la administración pública, las recomendaciones provenientes del Congreso para determinados cargos podían parecerle indebidas, haciendo una precisión fundamental:

«las recomendaciones desde el Congreso de la República para altos cargos van en contravía de lo que yo considero un sistema ideal, que es



*el que implementé, ese de concursos internos, y me parecen indebidas, no inherentemente delito, sino parecen indebidas...».*²⁶

61. El declarante distinguió expresamente entre **lo que considera desde su apreciación personal o administrativa, como una práctica indebida**, y aquello que revestía relevancia penal, ya que el hecho de que una determinada recomendación pueda ser considerada inconveniente, impropia o contraria a un determinado modelo de administración pública, **no significa, por sí solo, que constituya una conducta penal**, y el estatuto de las penas no sanciona las prácticas simplemente consideradas inconvenientes o contrarias a un ideal administrativo, ya que para que proceda la intervención penal, que es la *ultima ratio*, es necesario que los hechos permitan establecer la concurrencia de los elementos previstos en la norma penal.

62. Durante la diligencia de declaración juramentada, Reyes Hernández manifestó que “[no tenía] *ninguna razón o ningún elemento material probatorio para demostrar fehacientemente que alguna de esas recomendaciones por algún miembro del Congreso de la República,...* podía constituir un delito, pues no tenía ningún sentido empezar a construir un documento de puesta en conocimiento de hechos ante la Fiscalía, pues era una tarea administrativa interna, principalmente de gestión de riesgos. La gestión de riesgos no acusa a nadie, no investiga tipos penales.”²⁷

63. Mas adelante, uno de los abogados de la defensa retoma la anterior aseveración y la convierte en pregunta apara

²⁶ Min. 2:16:23, Parte 4, CD a folio 645, c. o. 4.

²⁷ Min. 1:11:30, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.

el testigo, a fin de que precisara su afirmación, formulando el interrogante en los siguientes términos:

«Adicionalmente usted manifestó a la Corte que al no tener ninguna razón y ningún elemento material probatorio para demostrar fehacientemente que alguna de esas recomendaciones de un miembro del Congreso podría constituir un delito, no tenía ningún sentido empezar a construir un documento para la Fiscalía que era una tarea interna de gestión de riesgos, ¿cierto?»²⁸.

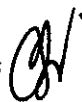
A lo cual Reyes Hernández respondió:

«Así es».

64. La afirmación y reafirmación de Reyes Hernández no significa que ninguna recomendación pudiera eventualmente constituir delito. Lo que demuestra es que **la existencia de recomendaciones, por sí misma, no le proporcionaba elementos materiales probatorios suficientes para establecer la configuración de una conducta punible.**

65. Así, la declaración de Reyes permite establecer que la creación del sistema obedeció a una preocupación de este en relación con los mecanismos clientelistas que afirma que operan en el Congreso de la República, y la eventual infiltración de intereses relacionados con el contrabando en determinadas áreas estratégicas de la DIAN. Sin embargo, el propio declarante fue claro al indicar que se trataba de una **hipótesis**, sobre lo cual manifestó:

²⁸ Min. 1:48:45, Parte 4, CD a folio 645, c. o. 4.



*«Mi preocupación era que ese clientelismo de cupos indicativos funcionara además, para que el clientelismo pusiera personas en cargos estratégicos en la DIAN, para facilitar el contrabando. Esto era una hipótesis frente a la cual se implementó un sistema de gestión de riesgo».*²⁹

66. Bajo tal perspectiva, es claro que una hipótesis de riesgo puede justificar la creación de mecanismos administrativos de seguimiento y la recopilación de información, pero **no equivale a la demostración de un hecho penal**. Es por ello que la Sala no puede transformar una preocupación general sobre la posible infiltración de intereses en determinadas áreas de la administración, en prueba de que cada uno de los congresistas que formuló una recomendación hubiese actuado con la finalidad de obtener un provecho ilícito; para arribar a esa conclusión se requeriría prueba concreta acerca de cada hecho, y particularmente de la finalidad perseguida por el aforado. En consecuencia, **la eventual inconveniencia, irregularidad administrativa o carácter cuestionable de una recomendación, no permite, sin elementos adicionales, afirmar su relevancia penal**.

67. La diferencia entre una conducta que pueda ser considerada políticamente inconveniente o contraria a determinados criterios de mérito administrativo, y otra constitutiva de delito, debe establecerse a partir de los elementos concretos que permitan inferir la configuración del tipo penal investigado.

²⁹ Min. 2:24:37, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.



68. Así, el hecho de que un congresista recomiende una persona para un cargo, solicite un ascenso, procure la permanencia de un funcionario o formule una petición relacionada con su situación laboral **no permite concluir automáticamente que haya utilizado indebidamente su influencia para obtener un provecho ilícito**, sobre todo si el recomendado cumple con los requisitos, experiencia y trayectoria requeridas para el desempeño del mismo.

69. Por el contrario, para arribar a esa conclusión sería necesario contar con elementos adicionales que permitieran establecer, entre otros aspectos, la finalidad concreta de la gestión, la existencia de un beneficio perseguido o alguna circunstancia que demostrara que la actuación trascendió el ámbito de la mera recomendación.

70. Hasta este punto entonces, la prueba permite establecer como circunstancia común respecto de los aforados relacionados en la presente actuación, **la existencia de recomendaciones vinculadas con funcionarios o cargos de la DIAN**. Sin embargo, de las manifestaciones hasta ahora examinadas no se desprende, por el solo hecho de dichas recomendaciones, que los aforados hubieran perseguido un beneficio personal o ilícito, como parámetro que convertiría la recomendación en indebida.

71. En efecto, **el objeto de análisis no puede reducirse a determinar si existieron recomendaciones**, pues esa



circunstancia aparece reconocida dentro del contexto de la información recopilada. La cuestión jurídicamente relevante consiste en establecer si más allá de esas postulaciones, existen elementos que permitan inferir razonablemente que los aforados utilizaron indebidamente su condición de servidores públicos para obtener un provecho propio o de un tercero.

72. En otra palabras, la sola circunstancia de que un congresista hubiera acudido a la entidad, se hubiera reunido con su director, o hubiera mantenido comunicaciones con funcionarios de la DIAN **no constituye por sí misma un elemento que permita inferir una utilización indebida de su condición de aforado**. Por el contrario, el propio declarante reconoció que existían múltiples asuntos propios de la actividad parlamentaria que justificaban la interacción entre congresistas y funcionarios públicos.

73. Ahora bien, frente a las recomendaciones concretas que llegaron a la DIAN, la declaración de Reyes Hernández permite establecer que estas fueron incluidas en el listado sin que ello implicara necesariamente que cada una hubiera sido objeto de una valoración individual, que permitiera determinar la existencia de una conducta punible.

74. Esta conclusión se refuerza con una circunstancia especialmente relevante: cuando REYES HERNÁNDEZ fue interrogado acerca de si podía rememorar, sin consultar los documentos, los nombres de todos los congresistas incluidos en los listados, respondió que no podría recordar los nombres y



precisó que recordaba principalmente a los congresistas con los que tuvo interacción personal.

75. Esta precisión permite advertir que respecto de una parte importante de las personas relacionadas en los listados, la información suministrada por el declarante durante la diligencia no provenía necesariamente de un recuerdo directo y autónomo de la interacción sostenida con cada una de ellas, sino de la información consignada en los documentos que le fueron exhibidos.

76. Por tanto, **la sola aparición de un nombre en el listado no permite adicionar circunstancias, motivaciones o finalidades que no fueron efectivamente acreditadas en la actuación.** Ello solo permite establecer que determinadas personas fueron recomendadas para ocupar cargos, obtener ascensos, permanecer en determinadas dependencias o ser objeto de movimientos laborales dentro de la DIAN. Sin embargo, de esa circunstancia no se desprende automáticamente cuál era la finalidad perseguida por quien formuló la recomendación.

77. En particular, no puede presumirse que toda recomendación obedeciera necesariamente al propósito de obtener un beneficio personal o ilícito.

78. Esta conclusión adquiere mayor importancia a partir de la explicación que el propio REYES HERNÁNDEZ ofreció acerca de lo que entendía por «clientelismo», ya que al ser preguntado por el defensor de uno de los implicados sobre el

CH

significado que atribuía a ese concepto, manifestó que se refería al «uso del poder político para lograr fines personales de los congresistas o de los servidores públicos, bien fuera para obtener beneficios propios o para favorecer a terceros», aclarando expresamente que «no necesariamente (...) entran en ningún tipo penal».³⁰

79. En efecto, aun bajo la definición ofrecida por el propio declarante, **no toda conducta que pudiera ser considerada clientelista, inconveniente o dirigida a favorecer a un tercero, constituye necesariamente un comportamiento penalmente relevante.** En decir, la eventual existencia de una práctica política o administrativa cuestionable no permite prescindir del análisis de los elementos propios del tipo penal objeto de estudio.

80. Por ello, la Sala debe diferenciar entre:

- a. la existencia de una recomendación;
- b. la eventual finalidad de favorecer a una persona; y
- c. la demostración de que el aforado utilizó indebidamente su influencia para obtener un provecho personal o ilícito.

81. Esta diferenciación encuentra respaldo en la jurisprudencia de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, la cual ha precisado que no toda recomendación configura una conducta típica, y que la verdadera esencia del delito de tráfico de influencias de servidor público radica en el

³⁰ Min. 00:40:14, Parte 4, CD a folio 645, c. o. 4.



uso indebido de la influencia derivada del cargo, cuando el sujeto activo impone o hace prevalecer su condición sobre otro servidor público, con entidad y potencialidad suficientes para incidir en el asunto y trascender en un verdadero abuso de poder.

82. En tal sentido, la Corte ha señalado expresamente que una «recomendación» no necesariamente configura una conducta típica, pues resulta necesario establecer circunstancias adicionales que permitan evidenciar el ejercicio indebido de la influencia y su aptitud real para incidir sobre otro servidor público (CSJ SP12846-2017, rad. 46484, 23 de agosto de 2017, M.P. Luis Antonio Hernández Barbosa).

83. Dentro de la misma jurisprudencia, se alude a otras decisiones sobre la misma temática:

“Sobre el particular, se ha subrayado por la Sala que “no podrá ser ilícita la conducta del servidor público que se traduce en la exaltación paladina de los méritos y calidades de una persona que se reconoce como merecedora y destinataria preponderante para ocupar un cargo público” (CSJ. AP, nov. 8 de 2007, rad. 28308).

Así mismo, que “la postulación o recomendación que un servidor público haga respecto de un ciudadano para un cargo público que se deba proveer por contrato o nombramiento no constituye de por sí tráfico de influencias ni conducta punible alguna, en la medida que las referencias sean escritas u orales estén dadas a resaltar las calidades de amistad, conocimiento directo por tratos anteriores, personales, éticas, profesionales o académicas del exaltado” (CSJ. SP, oct. 28 de 2007, rad. 29614. En el mismo sentido, entre otras, AP, nov. 16 de 2016, rad. 33738; AP, nov. 11 de 2016, rad. 36630; AP, feb. 16 de



2015, rad. 32652; AP, feb. 2 de 2015, rad. 32652 y AP, jul. 27 de 2011, rad. 35331).

84. En el presente asunto, la prueba practicada hasta este momento conduce a establecer que los aforados relacionados en la actuación fueron incluidos en los listados, porque de una u otra manera formularon o fueron asociados con recomendaciones respecto de personas que aspiraban a ocupar cargos o a obtener movimientos laborales dentro de la DIAN. Sin embargo, **la información recaudada no permite trasladar automáticamente a todos ellos la hipótesis general de riesgo que motivó la elaboración del listado.**

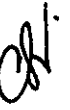
85. Ello resulta particularmente claro a partir de las propias manifestaciones de Reyes Hernández, quien explicó que el sistema de gestión de riesgos tenía como finalidad registrar de la manera más completa posible las postulaciones que se recibían, y mantenerlas identificadas dentro del «mapa» institucional. En otras palabras, **la inclusión en el registro respondía a la necesidad de identificar una recomendación, no a la previa demostración de que quien la formulaba hubiera incurrido en una conducta punible.** Por tanto, la información contenida en los listados constituye un elemento útil para identificar y verificar las recomendaciones realizadas, pero su contenido **no permite, por sí solo, establecer la existencia de los elementos objetivos de la conducta penal objeto de análisis.**



86. A partir de las anteriores consideraciones, la Sala advierte que el punto central para determinar si existe mérito en punto del inicio de una investigación formal no consiste en establecer nuevamente si los aforados recomendaron personas para cargos en la DIAN, ya que esa circunstancia constituye, precisamente, el hecho común que motivó la recopilación de la información.

87. Lo jurídicamente relevante consiste en establecer si además de formular tales recomendaciones, los aforados **exteriorizaron un interés dirigido a obtener un beneficio personal o ilícito**, mediante el eventual nombramiento, ascenso, traslado o permanencia de las personas recomendadas.

88. Y al valorar de manera conjunta la declaración de Luis Carlos Reyes Hernández, con los otros medios suasorios allegados, no se advierten elementos que permitan establecer, respecto del grupo de aforados objeto de esta decisión, la existencia de tal finalidad. En particular, no se acreditó que las recomendaciones estuvieran acompañadas de una exigencia de contraprestación, la búsqueda de un beneficio económico para quien recomendó la obtención de una ventaja personal derivada del nombramiento; un acuerdo previo con las personas recomendadas, ni la obligación de que estas, una vez designadas, realizaran actuaciones en favor del respectivo aforado, así como tampoco puede inferirse automáticamente esa finalidad de la naturaleza de los cargos recomendados, o de la importancia estratégica de determinadas dependencias de la DIAN.



89. Como explicó Reyes Hernández, la preocupación institucional que dio origen al sistema de gestión de riesgos estaba relacionada con la posibilidad de que determinados procesos clientelistas facilitaran la infiltración de intereses ilegales. Sin embargo, el propio declarante aclaró que tal circunstancia **no permitía concluir que todas las recomendaciones estuvieran relacionadas con el contrabando**. Por ello, la eventual ubicación de un cargo en una seccional de relevancia aduanera, o la naturaleza sensible de sus funciones, **no permite presumir la finalidad ilícita del congresista que postuló a una persona para ocuparlo**.

90. Para arribar a esa conclusión sería indispensable contar con elementos que permitieran establecer, en cada caso que lo ameritara, una conexión concreta entre la recomendación y el beneficio perseguido, y la prueba recaudada, que por demás resulta ser un testigo directo, no permite constatar esa conexión respecto de la generalidad de los aforados incluidos en la presente actuación.

91. De otra parte, durante su declaración, Luis Carlos Reyes Hernández se refirió a la posibilidad de que algunos congresistas hubieran ejercido mecanismos de presión sobre su gestión y expresó su percepción acerca de la eventual instrumentalización de determinados legisladores por intereses asociados con el contrabando.

92. No obstante, al ser requerido para explicar el fundamento concreto de esa apreciación, y especialmente, para



identificar la relación individual entre determinados congresistas, las recomendaciones formuladas y las presiones a las que hizo referencia, el declarante hizo manifestaciones con las que contradijo su dicho inicial.

93. En efecto, al ser preguntado sobre las razones por las cuales consideraba probable que algunos legisladores hubieran sido instrumentalizados por intereses relacionados con el contrabando para presionar su salida de la DIAN, manifestó que esa apreciación obedecía a la existencia de ciertos patrones, tales como pronunciamientos públicos y el incremento de controles políticos. Sin embargo, reconoció expresamente la dificultad de establecer una relación concreta entre los congresistas y quienes pudieran tener intereses ilícitos: *«es muy difícil establecer la relación contrabandista- senador que presionaba por mi salida...»*, y añadió que más que relaciones individualmente demostradas, lo que advertía eran *«patrones de comportamientos»*.

94. Bajo tal forma de entendimiento, la existencia de una apreciación general acerca de determinados patrones de comportamiento, **no equivale a la demostración de que cada uno de los aforados relacionados en la actuación hubiera actuado en favor de intereses ilícitos o ejercido presiones para obtener nombramientos**. Por el contrario, el propio declarante reconoció la dificultad de establecer esa relación de manera individual.

95. De ahí que las manifestaciones generales relativas a una eventual instrumentalización por intereses asociados con el

CH

contrabando, **deban ser valoradas con cautela y no puedan convertirse en una atribución colectiva de responsabilidad penal.**

96. Reyes Hernández también se refirió a la realización de controles políticos y a otros mecanismos de interacción entre el Congreso y el Ejecutivo, como posibles elementos de presión; sin embargo, en su propia declaración reconoce que los controles políticos son *«sin duda alguna un instrumento legítimo y muy importante de interacción entre el Congreso y el Ejecutivo»*,³¹ precisando que aunque en determinados contextos podían ser utilizados como mecanismos de presión, **«no siempre lo son»**.

97. En efecto, la participación de un congresista en un debate, la formulación de cuestionamientos a la gestión de un funcionario, o la convocatoria de un control político, constituyen actuaciones que, en principio hacen parte de las competencias constitucionales y legales del Congreso.

98. Por consiguiente, **la mera existencia de controles políticos o pronunciamientos públicos no permite inferir que estos hubieran sido utilizados para obtener un nombramiento o para ejercer una presión indebida**, a menos que existan elementos concretos que conduzcan a establecer esa conexión, y tales elementos no pueden presumirse a partir de la circunstancia de que un congresista hubiera formulado, además, alguna recomendación relacionada con funcionarios de la DIAN.

³¹ Min. 2:54:09, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.

CH

99. A partir de la declaración de Reyes Hernández, la Sala puede arribar a las siguientes conclusiones:

Primera. La información contenida en los listados tuvo un carácter inicial y administrativo, como parte de un sistema de gestión de riesgos.

Segunda. El sistema no fue concebido inicialmente como un documento acusatorio.

Tercera. El sistema no identificaba automáticamente delitos ni potenciales responsables, sino que procuraba precisar patrones de comportamiento.

Cuarta. El propio declarante reconoció que algunas recomendaciones difícilmente podían ser consideradas como delito, y que otras requerían elementos materiales probatorios adicionales.

Quinta. Reyes no tuvo conocimiento directo de la totalidad de las recomendaciones incluidas en las listas.

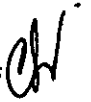
Sexta. El declarante no podía recordar todos los nombres y circunstancias específicas, y expresó que no quería formular afirmaciones respecto de personas cuando no pudiera hacerlo con certeza.

Séptima. La existencia de algunos casos concretos de presión no permite extender esa circunstancia a la totalidad de los aforados que se relacionan en los listados.

100. En este contexto, la Sala debe precisar que la información inicialmente recopilada permitió establecer la existencia de recomendaciones relacionadas con personas que aspiraban a ocupar cargos al interior de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—. Sin embargo, la sola existencia de dichas recomendaciones, no permite inferir de manera automática, que los aforados hubieran incurrido en una conducta penalmente relevante.

101. Ello, particularmente porque el propio Luis Carlos Reyes Hernández explicó que el listado en que fueron relacionados los nombres de distintos congresistas, no fue concebido inicialmente como un documento acusatorio, sino como un mecanismo interno de gestión de riesgos. Así mismo, manifestó que dicho sistema no identificaba automáticamente delitos ni potenciales responsables, sino que permitía identificar patrones y orientar posteriores verificaciones. Por tanto, la inclusión de un nombre dentro de dicho registro, no constituye, per se, un elemento demostrativo de la comisión de una conducta punible.

102. La actuación previa debía entonces determinar si además de la recomendación inicialmente registrada, existían elementos adicionales que permitieran establecer que los aforados habían utilizado indebidamente su investidura, ejercido



una influencia efectiva sobre el director general de la DIAN, o perseguido un beneficio personal o ilícito.

103. Sin embargo, respecto de los aforados objeto de la presente determinación, **la información que brindó el testigo directo de los hechos, no permite establecer circunstancias que trasciendan el ámbito de la recomendación.**

104. No se evidencia que aquellos hubieran ejercido alguna influencia sobre el entonces director general de la DIAN, Luis Carlos Reyes Hernández, para lograr que las personas recomendadas o sugeridas fueran nombradas, ascendidas, trasladadas o permanecieran en los cargos para los cuales fueron postuladas.

105. Tampoco se advierte que hubieran ejercido una presión concreta y efectiva sobre el funcionario competente para adoptar tales determinaciones, ni que se hubiera producido una indebida intromisión en las decisiones propias de la entidad.

106. En consecuencia, **más allá de presentar o recomendar personas para ocupar cargos al interior de la DIAN, no se evidencia que los aforados hubieran exteriorizado un interés dirigido a obtener un beneficio personal o ilícito con el eventual nombramiento de las personas recomendadas.**

107. Esta conclusión resulta consistente con la declaración de Reyes Hernández, quien reconoció que no todas las



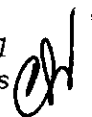
recomendaciones incluidas en los listados tenían la misma naturaleza, añadiendo que algunas difícilmente podían ser consideradas constitutivas de delito, y que respecto de otras, era necesario obtener elementos materiales probatorios adicionales.

108. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el propio declarante manifestó que una parte de la información consignada en el listado no correspondía necesariamente a hechos que hubiera conocido de manera directa, y que respecto de muchos nombres específicos, no podía formular afirmaciones precisas.

109. Bajo tales premisas, **no resulta jurídicamente admisible transformar una recomendación en una conducta penalmente relevante mediante una inferencia fundada exclusivamente en la condición de congresista de quien la formuló, o en la inclusión de su nombre en un listado interno de gestión de riesgos.**

110. Para arribar a una conclusión diferente era necesario contar con elementos concretos que permitieran establecer que la recomendación constituía, en realidad, un mecanismo para ejercer una influencia indebida, obtener un beneficio particular o favorecer una finalidad ilícita, y tales elementos no fueron acreditados respecto del grupo de aforados objeto de esta decisión.

111. Así las cosas, de la valoración conjunta de la declaración rendida bajo la gravedad del juramento por Luis Carlos Reyes Hernández, conforme a las reglas de la sana crítica,



la Sala concluye que **no existen elementos suficientes que permitan establecer la configuración fáctica de la conducta objeto de verificación respecto de los aforados que se encuentran en la situación probatoria anteriormente descrita.**

112. La prueba recaudada sí permitió corroborar la existencia de recomendaciones, pero no demuestra que estas hubieran sido motivados por un uso indebido de la investidura, una influencia real y efectiva ejercida sobre el director general de la DIAN, una presión encaminada a condicionar la decisión administrativa, una indebida intromisión en los procesos de nombramiento, o la búsqueda de un beneficio personal o ilícito.

113. Por tanto, la información inicialmente recopilada **no encontró corroboración suficiente para superar el ámbito de la mera recomendación.**

114. En consecuencia, la Sala concluye que el hecho objeto de verificación carece, respecto de los aforados comprendidos en esta determinación, de demostración fáctica suficiente para iniciar una investigación formal.

115. De otra parte, Sala estima necesario delimitar el alcance del documento aportado³² por Luis Carlos Reyes Hernández, pues este no constituye un registro general de todas las recomendaciones o solicitudes de empleo recibidas durante su administración.

³² Documento Puesta en conocimiento de presuntos hechos

116. A continuación, se consigna la información contenida en el mencionado documento “Puesta en conocimiento de presuntos hechos”:

No.	NOMBRE	CÉDULA	CARGO	CIUDAD / SECCIONAL	RECOMENDADO POR
1	JERLIN ARLEY CAMPO ANGULO		DIRECTOR SECCIONAL	BUENAVENTURA	HS ROY BARRERAS
2	JAVIER ZULUAGA MONTERO		DIRECTOR SECCIONAL	BUENAVENTURA	HS ROY BARRERAS
3	ALBA MÓNICA RAMÍREZ OSORIO		DIRECTOR SECCIONAL	CALI	HS ROY BARRERAS
4	NANCI PATRICIA HOLGUÍN MEDINA		DIRECTOR SECCIONAL	BARRANQUILLA ADUANAS	BENEDETTI
5	JESÚS ALEJANDRO GUTIÉRREZ		DIRECTOR SECCIONAL	BARRANQUILLA IMPUESTOS	BENEDETTI
6	MARIO BERNARDO OLEA VEGA		DIRECTOR SECCIONAL	CARTAGENA ADUANAS	BENEDETTI
7	HERNÁN DARÍO RÍOS		MANTENER	MEDELLÍN	HR DANIEL RESTREPO
8	DEISY MARYORI GIRALDO LÓPEZ		ASCENSO	MEDELLÍN	HR DANIEL RESTREPO
9	SUSANA MARÍA SALDARRIAGA		ASCENSO	MEDELLÍN	HR DANIEL RESTREPO
10	MARGARITA ROSA GÁLVEZ NUÑEZ		ASCENSO	PEREIRA	HS JUAN SAMY MERHEG
11	JUAN CARLOS ROJAS FORERO		ASCENSO	BOGOTÁ	VLADIMIR CAPRE
12	ALEX ANDRÉS VELA MACHADO		MANTENER	BOGOTÁ	HS JAIRO CASTELLANOS
13	LUIS ALFONSO SUAREZ VIZCAINO		DIRECTOR SECCIONAL	MAICAO	ALI IBRAHIM
14	ALEXIS LÓPEZ BOLÍVAR		DIRECTOR SECCIONAL	MAICAO	ALI IBRAHIM
15	JULIO CESAR RIVAS		DIRECTOR SECCIONAL	CALI	SEC GREGORIO ELIACH
16	JORGE SABOGAL		DIRECTOR SECCIONAL	SANTA MARTA/ARMENIA	HR OLGA VELASQUEZ
17	HÉCTOR HERNÁN CAMPOS MORA		DIRECTOR SECCIONAL	MAICAO	HS NICOLÁS ECHEVERRY
18	CRISTOBAL GONZÁLEZ		DIRECTOR SECCIONAL	CARTAGENA ADUANAS	HR CHÁ DORINA
19	ANYOLA MENDOZA		DIRECTOR SECCIONAL	CARTAGENA ADUANAS	HR CHÁ DORINA
20	JUAN MANUEL TORRES SALCEDO		DIRECTOR SECCIONAL	CALI	HS JUAN CARLOS GARCÉS
21	JOSÉ JORGE ZABALA FERIS		ASCENSO	CARTAGENA	HS JULIO ELIAS VIDAL
22	ANGÉLICA PAOLA SALAS GONZÁLEZ		ASCENSO A GESTOR	CÚCUTA ADUANAS	HR WILMER CARRILLO
23	SEBASTIÁN MAURICIO SABOGAL		ASCENSO	BOGOTÁ	HR OLGA VELASQUEZ
agosto de 2023					
24	CARMEN LILIANA RUGELES RAMÍREZ		DIRECTOR SECCIONAL	LETICIA	HR KARINA BOCANEGRA
25	JOHN FREDDY RESTREPO TORO		DIRECTOR SECCIONAL	CARTAGENA	HR OLGA VELASQUEZ
26	EDGAR HOMERO ALVARADO ESCALANTE		DIRECTOR SECCIONAL	CÚCUTA	HR OLGA VELASQUEZ
27	JHON JAIRO GARCÍA MEDINA		MANTENER	IMPUESTOS BOGOTÁ	FUNCIONARIO PRESUNTAMENTE CORRUPTO
28	JESÚS EMILIO WILCHES		MANTENER	IMPUESTOS BOGOTÁ	FUNCIONARIO PRESUNTAMENTE CORRUPTO

117. Conforme lo explicó el declarante, el listado se circunscribía a recomendaciones relacionadas con personas que ya se encontraban vinculadas a la DIAN, mientras que las solicitudes encaminadas a postular personas externas a la entidad eran canalizadas a través del mecanismo abierto al público (página web), para la recepción de hojas de vida. Esta diferenciación permite comprender adecuadamente el contenido



y alcance del documento, y evita atribuirle un significado distinto al que según su propio autor, motivó a su conformación:

*«Hay que recalcar que esta es una lista de recomendados que ya eran funcionarios de la DIAN. Hay muchas más otras recomendaciones y también solicitudes en general de puestos para luego, digamos, llevar a personas ahí que se hacían a través de una página web en la que se podían subir hojas de vida y que podía subirlo al público en general. Cuando un congresista pedía recomendaciones de personas o hacía recomendaciones de personas que no eran parte de la planta de la DIAN, se remitía al congresista a esa página y se le decía que subiera [la hoja de vida], que era donde todo el público podía aplicar».*³³

118. Ahora, en lo que tiene que ver con los nombramientos de directores seccionales de acuerdo con lo manifestado por Reyes Hernández, dichos cargos solo podían ser ocupados por personas que estuvieran vinculadas en carrera con la DIAN:

*“Porque los cargos, algunos de los cargos más importantes de la Dian solo pueden ocupar los funcionarios de carrera, en específico las direcciones Seccionales de impuestos, las direcciones seccionales de aduanas y las direcciones Seccionales mixtas de impuestos y aduanas son cargos directivos que solo pueden ser ocupados por funcionarios de carrera de la Dian».*³⁴

119. Así pues, resulta evidente que los aforados cuyos nombres aparecen en el documento entregado por el ex Director de la DIAN, Luis Carlos Reyes Hernández, no incurrieron en la

³³ Min. 00:53:22, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.

³⁴ Min. 00:54:07, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.



conducta de tráfico de influencias de servidor público, pues como se ha venido dilucidando la mera recomendación para que nombrara, trasladara o ascendiera a alguien al interior de la DIAN, no comporta por sí sola, la configuración de dicha conducta punible.

120. En efecto, no se acreditó que tales gestiones hubieran estado acompañadas del ejercicio indebido de influencias, ni que los aforados hubieran perseguido con ellas la obtención de un beneficio personal o ilícito, o ejercido una intervención efectiva y determinante sobre las decisiones que correspondía adoptar al entonces Director de la entidad. Por consiguiente, al no advertirse elementos que permitan trascender el ámbito de la simple recomendación y estructurar una conducta penalmente relevante, no existe mérito para disponer la apertura de una investigación penal, razón por la cual la Sala se inhibirá de iniciar actuación en contra de los aforados relacionados en la presente decisión.

121. Ahora bien, continuando con el documento denominado *«puesta en conocimiento de presuntos hechos»* se tiene que el control de las *«recomendaciones»* se configuró desde el nombramiento de Luis Carlos Reyes Hernández como director general de la DIAN *-once (11) de agosto de 2022-*, para elaborar una *«lista negra»*, a fin de incorporar aquellas postulaciones que realizaban los diferentes aforados para el cargo de director seccional *-de impuestos o aduanas-*, ascensos, estabilidad en el cargo, traslado entre seccionales o ser nombrado en la policía fiscal y aduanera.



122. Al respecto, y reiterando lo manifestado en precedencia por Luis Carlos Reyes Hernández, explicó que existe una relación entre el fenómeno del contrabando y las recomendaciones que vienen por parte del Congreso de la República; no obstante, indicó que eventualmente las personas de ese listado están *«altamente destacadas, un profesional muy calificado de pronto por alguna razón relegada profesionalmente, apelar a un representante o un senador que lo conociera y que pudiera dar fe de esas altas calidades profesionales y que ese senador hiciera una recomendación y a esa persona se le reconociera un mérito ya existente, eso de hecho no solo sería un delito, sino que en un mundo que funcionara el Derecho hasta sería pertinente»*³⁵.

123. Así las cosas, de lo expuesto hasta este punto, no se evidencia que los aforados **Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Mauricio Parodi Díaz, Enrique Cabrales Baquero, Saray Elena Robayo Bechara, Liliana Esther Bitar Castilla, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Yenica Sugein Acosta Infante, Daniel Restrepo Carmona, Armando Antonio Zabaraín De Arce, Edgar Jesús Díaz Contreras, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Carlos Mario Farelo Daza, Angela María Vergara González, German Alcides Blanco Álvarez, Leonardo De Jesús Gallego Arroyave, Antonio Correa Jiménez, José Alejandro Martínez Sánchez, Silvio José Carrasquilla Torres, Fernando David Niño Mendoza, Óscar Darío Pérez Pineda, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Juan Carlos Garcés Rojas, Efraín José Cepeda Sarabia, Juan Sammy Merheg Marun, Olga Lucia Velásquez Nieto, Nicolás Albeiro Echeverry Alvaran, Dorina**

³⁵ Min. 2:39:14, Parte 1, CD a folio 644, c. o. 4.



Hernández Palomino, Julio Alberto Elías Vidal, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Mónica Karina Bocanegra Pantoja, hubieran ejercido alguna influencia sobre el entonces director de la DIAN, Luis Carlos Reyes Hernández, para lograr que las personas recomendadas o sugeridas, fueran nombradas en calidad de directores seccionales, ascendidas o trasladadas y menos aún, se observa que haya existido una indebida intromisión en la entidad.

124. Bajo tal entendido, de la valoración conjunta del material probatorio razonablemente practicado en esta fase preliminar permite colegir, como ya se indicó, que los citados aforados hubieran utilizado su investidura para quebrantar la moralidad, imparcialidad, neutralidad, transparencia e igualdad al momento de realizar los nombramientos de funcionarios de la DIAN en el ejercicio de la función pública, pues aun cuando se recibieron varias hojas de vida, aparentemente, a través del enlace legislativo de la entidad, los nombramientos de ingresos, ascensos, traslados y de directores seccionales, se realizaron a discrecionalidad del Director General, con el cumplimiento de los requisitos legales.

125. Por lo anterior, la Sala declarará que la prueba practicada en la indagación objetivamente permite concluir que en el presente caso el delito de tráfico de influencias denunciado carece de demostración fáctica y en consecuencia, dispondrá proferir auto inhibitorio en favor de los precitados investigados.

CH

126. En este punto, es viable precisar además que conforme lo dispuesto en el artículo 328 de la Ley 600 de 2000, la decisión inhibitoria podrá ser revocada de oficio o a petición del denunciante, aunque se encuentre ejecutoriada, siempre y cuando aparezcan nuevas pruebas que desvirtúen los fundamentos que sirvieron de base para proferirla.

En razón y mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Instrucción de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia,

RESUELVE

Primero. INHIBIRSE de iniciar investigación formal contra de los aforados **Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Mauricio Parodi Díaz, Enrique Cabrales Baquero, Saray Elena Robayo Bechara, Liliana Esther Bitar Castilla, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Yenica Sugein Acosta Infante, Daniel Restrepo Carmona, Armando Antonio Zabaraín De Arce, Edgar Jesús Díaz Contreras, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Carlos Mario Farelo Daza, Angela María Vergara González, German Alcides Blanco Álvarez, Leonardo De Jesús Gallego Arroyave, Antonio Correa Jiménez, José Alejandro Martínez Sánchez, Silvio José Carrasquilla Torres, Fernando David Niño Mendoza, Óscar Darío Pérez Pineda, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Juan Carlos Garcés Rojas, Efraín José Cepeda Sarabia, Juan Sammy Merheg Marun, Olga Lucia Velásquez Nieto, Nicolás Albeiro**

Echeverry Alvaran, Dorina Hernández Palomino, Julio Alberto Elías Vidal, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza y Mónica Karina Bocanegra Pantoja, con fundamento en las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

Segundo. Remitir copia integra de la presenta actuación con destino a la Fiscalía Delegada ante la Corte Suprema de Justicia para que investigue la conducta de **Armando Alberto Benedetti Villaneda**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

Tercero. Respecto del numeral primero procede el recurso de reposición, conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 327 de la Ley 600 de 2000.

Cuarto. ARCHIVAR las presentes diligencias una vez esté en firme este proveído.

Notifíquese y cúmplase.



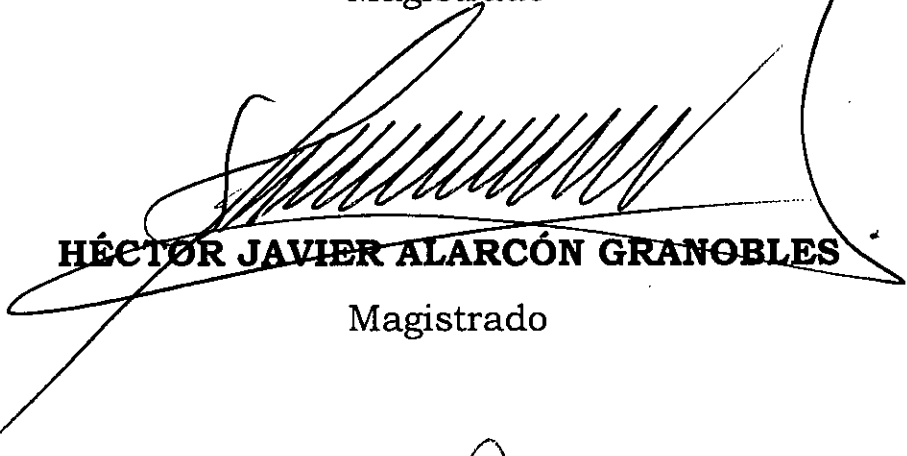
FRANCISCO JAVIER FARFÁN MOLINA

Magistrado

**AUSENCIA
JUSTIFICADA**

CÉSAR AUGUSTO REYES MEDINA

Magistrado



HÉCTOR JAVIER ALARCÓN GRANOBLES

Magistrado



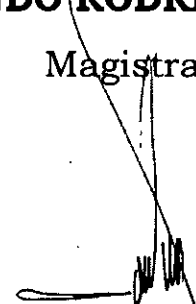
CRISTINA LOMBANA VELÁSQUEZ

Magistrada

**AUSENCIA
JUSTIFICADA**

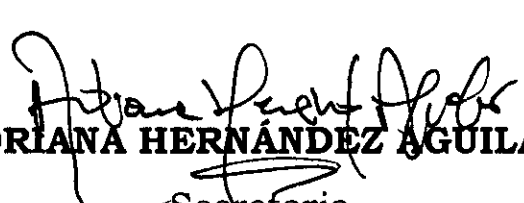
MISAEAL FERNANDO RODRÍGUEZ CASTELLANOS

Magistrado



MARCO ANTONIO RUEDA SOTO

Magistrado



ADRIANA HERNÁNDEZ AGUILAR
Secretaria

Revised per,
23-9/26
59 Feb 8:00am
H. H. H.

St. John's
1900