

UNA VISIÓN CONSTRUCTIVA PARA AVANZAR EN JUSTICIA Y COMPETITIVIDAD

Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero

INFORME 2012 - 2018



COMISIÓN NACIONAL MIXTA DE GESTIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARIA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

SANTIAGO ROJAS ARROYO

Director General DIAN

CLAUDIA MARÍA GAVIRIA VÁSQUEZ

Directora de Gestión de Aduanas - DIAN

CECILIA RICO TORRES

Directora de Gestión de Ingresos - DIAN

NATASHA AVENDAÑO GARCIA

Directora de Gestión Organizacional - DIAN

LILIANA ANDREA FORERO GÓMEZ

Directora de Gestión Jurídica - DIAN

MARÍA PIERINA GONZÁLEZ FALLA

Directora de Gestión de Fiscalización - DIAN

EDUARDO ANDRÉS GONZÁLEZ MORA

Director de Gestión de Recursos y Administración Económica - DIAN

BRUCE MAC MASTER ROJAS

Presidente ANDI

SANTIAGO CASTRO GÓMEZ

Presidente ASOBANCARIA

JAVIER DÍAZ MOLINA

Presidente Ejecutivo ANALDEX

SANDRA FORERO RAMÍREZ

Presidenta Ejecutiva CAMACOL

MIGUEL ANGEL ESPINOSA ALFONSO

Presidente Ejecutivo FITAC

JORGE ENRIQUE BEDOYA VIZCAYA

Presidente SAC



Informe de Gestión 2012-2018

1

NUESTROS PILARES

● ESCUCCHAR LAS PREOCUPACIONES DE NUESTROS CONTRIBUYENTES Y OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR.

● NUESTRO COMPROMISO CON LOS DERECHOS.

● QUE LA QUEJA NO SE ENTIENDA COMO UNA CRÍTICA SINO COMO UNA OPORTUNIDAD DE PREVENCIÓN.

● CONTRIBUIR PARA QUE LA DIAN SEA MEJOR VALORADA POR EL CONTRIBUYENTE.

● SER PARTE DE LA SOLUCIÓN.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

Pg. 3

2. CONTEXTO DE LA DEFENSORÍA

Pg. 7

3. ENFOQUE ESTRATÉGICO

Pg. 12

4. VEEDURÍA DE LOS DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES

Pg. 14

5. INVESTIGACIÓN FISCAL, ANÁLISIS Y PREVENCIÓN DEL RIESGO

Pg. 25

6. COMUNICACIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS

Pg. 32

7. FORO INTERNACIONAL DE DEFENSA DE DERECHOS DE CONTRIBUYENTES Y OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR

Pg. 35

8. PRINCIPALES HITOS DE LA DEFENSORÍA

Pg. 38

9. DESAFÍOS DE LA DEFENSORÍA

Pg. 39

INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero es un Órgano Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, creada en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el Artículo 79 de la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998, cuyo propósito es garantizar que la Entidad cumpla con lo establecido en las leyes tributarias, aduaneras y cambiarias; velando por que la administración no imponga cargas que no establece la Ley, y procurando que los ciudadanos reciban un tratamiento justo, equitativo, amable y respetuoso. El presente informe contiene las principales acciones adelantadas desde enero de 2012 hasta junio de 2018.

Es un deber del Estado orientar sus esfuerzos y priorizar sus acciones en garantizar derechos de los administrados por tratarse, en primer lugar, de la razón de ser del Estado (Artículo 2 C.N.), en segundo lugar, por cumplir con los objetivos estratégicos 2014-2018 de la DIAN, de los cuales destacamos dos: “Fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones Tributarias, Aduaneras y Cambiarias” y “Desarrollar las mejores prácticas de la gestión de Buen Gobierno para incrementar los niveles de confianza y credibilidad”, y por último, por la importancia de fortalecer relaciones de confianza entre el Estado y los particulares.

El profesor Cristián José Billardi, en su tesis doctoral, al analizar los derechos del contribuyente y su relación con el deber de contribuir, realizó la siguiente aproximación:

“(...) se había pasado de concebir al deber de contribuir como una injerencia al ejercicio de los derechos fundamentales (in primis al derecho de propiedad), a otra visión diversa que entiende a los derechos fundamentales como límite del deber de contribuir y, por ende, a la potestad tributaria.

Tanto en la justificación autoritaria como la solidarista del impuesto, la necesidad de restringir el poder público en el ejercicio de la potestad tributaria ha sido un reclamo permanente por parte del individuo para restablecer el delicado equilibrio de la relación “jurídico” tributaria ”

El equilibrio entre el respeto a los derechos de los administrados y el control del cumplimiento de sus deberes formales y sustanciales, ha sido la prioridad de esta Defensoría, reconociendo que, en estos seis años, hemos sido testigos del proceso de transformación de la Administración Tributaria en términos del interés por proteger y garantizar los derechos, lo cual ha sido invaluable, se incorporó en la legislación un listado expreso de derechos de los contribuyentes, así como la definición de unos principios garantistas, dentro de los cuales debe desarrollarse la reglamentación y gestión.

Construimos nuestra misión sobre la base de cinco pilares, consistentes en escuchar las preocupaciones de los administrados, compromiso permanente con la garantía de los derechos, entender las quejas como oportunidades de mejora en lugar de críticas, contribuir para que la DIAN sea valorada por los contribuyentes y operadores de comercio exterior y, ser parte de la solución. Estos pilares los hemos materializado a través de la estructuración de un modelo de direccionamiento estratégico, orientado a potencializar la función de este Órgano Especial, donde cumplimos un rol de veeduría, prevención y educación.

Nos hemos acercado a los empresarios, contribuyentes y operadores de comercio exterior, para conocer sus realidades y preocupaciones a través de distintas dinámicas tales como encuestas de percepción, participación en eventos académicos, visitas a zonas de frontera y de regímenes aduaneros especiales y la referenciación de las mejores prácticas. Lo anterior, con la finalidad de identificar las problemáticas, los riesgos en el cumplimiento de las obligaciones, encontrar sus causas, y finalmente contribuir, a través de la presentación de recomendaciones, en la construcción de nuevas realidades.

Durante estos seis años se ha consolidado como un hecho histórico el debatir la importancia de los derechos, en un mundo cada vez más globalizado, lo cual adquiere especial relevancia ahora que somos parte de la OCDE. Se atendieron más de 10.000 solicitudes de intervención y se han logrado avances en el reconocimiento de derechos. Un indicador que muestra parte del impacto de la gestión adelantada por la Defensoría, es el número de contribuyentes beneficiados con las propuestas de modi-

ficación legal que presentamos y que fueron recogidas en la reforma tributaria del 2016. En el caso de las declaraciones sin sello se beneficiaron cerca de 56 mil contribuyentes quienes se ahorraron por lo menos \$18 mil millones en sanciones; en cuanto a declaraciones ineficaces, se acogieron más de 100 mil contribuyentes con una menor sanción por valor de \$281 mil millones; y, para las declaraciones de IVA presentadas con periodicidad diferente, se beneficiaron cerca de 30 mil contribuyentes con una menor sanción por valor de \$22 mil millones.

Cada gestión exitosa, es una manifestación inequívoca de la importancia del trabajo conjunto entre los administrados, los gremios que integran la Comisión Mixta, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y esta Defensoría, al construir realidades que se orienten a facilitar el cumplimiento voluntario y el control con la plena garantía de los derechos de los obligados.

Destacamos, que hoy existe una convocatoria desde distintos sectores para que se continúe consolidando el equilibrio en el sistema fiscal entre Administración y administrados, todo ello apuntando a un fin común como es la facilitación del cumplimiento voluntario de las cargas tributarias, para financiar el cumplimiento de los fines del Estado.

Un reconocimiento especial, al invaluable compromiso de los servidores de la DIAN, que, en cada Dirección Seccional, Dirección de Gestión, y en el equipo Directivo, han facilitado canales de comunicación con esta Defensoría, y permanentemente orientan sus esfuerzos a brindar un servicio más completo, amable y garantista para los administrados.

Especial gratitud a cada uno de los servidores de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, que en conjunto han soñado mejores garantías para los particulares, y han dedicado sus esfuerzos diarios a convertir esos sueños en realidad.

Indudablemente, gracias a los contribuyentes y operadores de comercio exterior, por creer en nuestro compromiso con la defensa de sus derechos, en las relaciones que sostienen con la Administración Fiscal.



FORO Internacional de derechos de
**contribuyentes
y operadores de
comercio exterior.**
Una visión constructiva para avanzar
en justicia y competitividad.



Para el cierre de la gestión consolidamos una estrategia orientada a conocer las mejores prácticas en defensa, todo ello en el Foro Internacional de Defensa de Derechos de Contribuyentes y Operadores de Comercio Exterior, “Una visión constructiva para avanzar en justicia y competitividad”, en el cual se plantearon cuatro temáticas: “Prospectiva del Sistema Fiscal en Colombia”, “Mejores Prácticas Internacionales para Avanzar en la Garantía De Derechos”, “Avances y Retos en Facilitación del Comercio”, y “Certeza Jurídica: Pilar Fundamental de un Sistema Fiscal Garantista”.

Como conclusiones generales de este importante encuentro internacional, destacamos cuatro aspectos: la importancia de la seguridad jurídica como una aspiración colectiva, la importancia de seguir los procesos de facilitación y simplificación en materia tributaria, aduanera y cambiaria, las mejores prácticas en otros países para resolver las discusiones, y la necesidad de seguir avanzando en el análisis de propuestas que contribuyan a fortalecer el ejercicio de defensa y la función de la Defensoría.

Un agradecimiento especial a cada uno de los panelistas internacionales y nacionales, por su generosidad, al ser partícipes de esta construcción, por plantear de manera incondicional y propositiva, diversas visiones de cómo

garantizar el respeto de los derechos de los contribuyentes y operadores de comercio exterior.

Quedan acciones por realizar para equilibrar las cargas en la relación “Administración - Particulares”, la necesidad de certeza jurídica, persiste como aspiración de quienes ejercemos prácticas tributarias y aduaneras, y la búsqueda de decisiones en justicia donde prime la aplicación de principios sobre la literalidad de las normas es una necesidad que diariamente se hace más evidente a partir de los casos que conocemos desde la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

Es fundamental que el respeto a los derechos de los contribuyentes y operadores de comercio exterior continúe siendo un pilar de la gestión institucional, y pueda materializarse en cada una de las actuaciones que se realicen por parte de los servidores de la DIAN, y que desde los particulares se fortalezca la cultura de la contribución y la transparencia, para construir las nuevas realidades que Colombia merece.

Gloria Nancy Jara Beltrán
Defensora del Contribuyente y del Usuario Aduanero





fuente: Encuestas realizadas y analizadas por

nacional de derechos de
tribuyentes
operadores de
comercio exterior.
n constructiva para avanzar
a y competitividad.

CONTEXTO DE LA DEFENSORÍA

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero se crea a partir del artículo 31 del Decreto 1071 de 1999, como un órgano con funciones especiales, con jurisdicción a nivel nacional, sin oponérsele reserva alguna a la información que requiera y con delegados regionales.

Posteriormente, a través del Decreto 4048 de 2008, se le otorga la categoría de Órgano Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, aclarando que el Defensor puede delegar jurisdicción y competencia, en sus seis Defensores Delegados.

El Defensor es designado por el Presidente de la República, para un período igual al del Presidente, de terna que le proponga la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, según el artículo 146 de la Ley 1607 de 2012.

Con el objetivo de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes y operadores de comercio exterior en las actuaciones que se adelantan en ejercicio de las funciones asignadas a la DIAN, el Decreto 1071 de 1999 le otorgó a la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, las seis funciones que a continuación se transcriben:

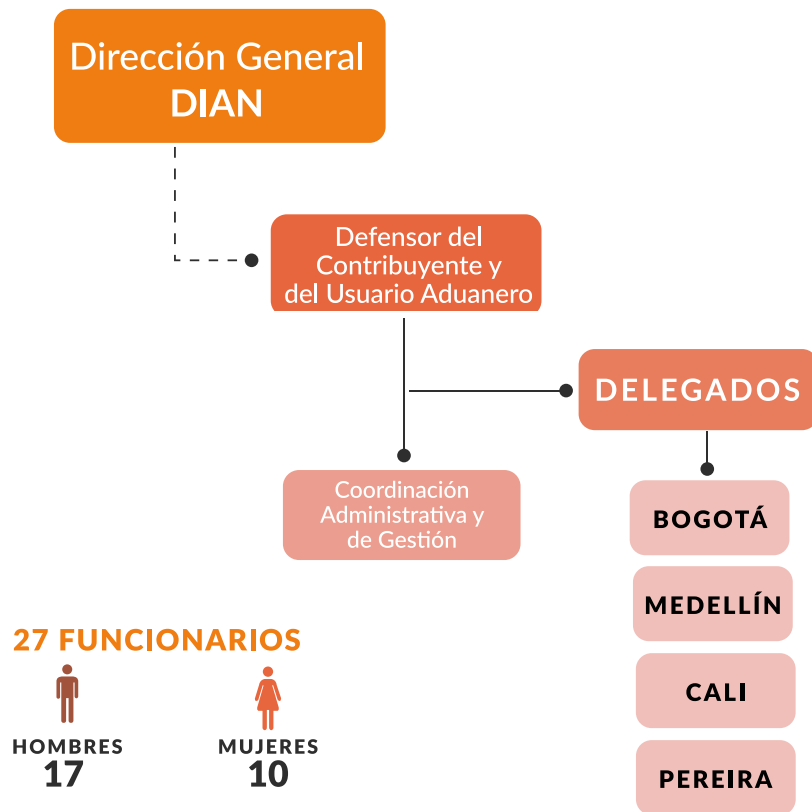
- 1.** Formular recomendaciones al Director General de la DIAN para asegurar una adecuada, justa y oportuna prestación del servicio fiscal.
- 2.** Realizar seguimiento, a solicitud de los contribuyentes y usuarios aduaneros, a los procesos de fiscalización, a fin de asegurar el cumplimiento del debido proceso.
- 3.** Participar, si lo considera conveniente, como veedor en las reuniones donde se promuevan correcciones de declaraciones por parte de los contribuyentes y usuarios, y velar por que una vez producida la respectiva corrección, las mismas sean respetadas por los funcionarios de la DIAN.
- 4.** Velar por que las actuaciones de las diferentes dependencias de la DIAN se cumplan dentro del marco de los principios constitucionales de equidad y transparencia que rigen el ejercicio de la función pública.
- 5.** Participar en las reuniones de la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, y presentar a la misma un informe trimestral sobre el desarrollo de sus actividades.
- 6.** Canalizar las inquietudes que tengan los contribuyentes y usuarios sobre deficiencias de la adecuada prestación del servicio por parte de la DIAN, realizar las verificaciones que sean del caso, formular las recomendaciones para superarlas y poner en conocimiento de las autoridades y dependencias pertinentes sus conclusiones, con el fin de que se apliquen los correctivos y/o sanciones que resulten procedentes.”

ESTRUCTURA DE LA DEFENSORIA

Como se aprecia en el gráfico siguiente, está conformada por el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero y la Coordinación Administrativa y de Gestión.

El talento humano del área está integrado por 27 servidores, de los cuales 17 están ubicados en Bogotá, 1 en Medellín, 2 en Cali, 2 en Barranquilla, 2 en Pereira, 1 en Bucaramanga, 1 en Villavicencio y 1 en Valledupar.

En términos de los procesos institucionales, la Defensoría hace parte del proceso de inteligencia corporativa, proceso que está orientado a gestionar, analizar y entregar oportunamente información relevante sobre el ambiente externo y las condiciones internas de la organización; por lo anterior, es de resaltar que este proceso no guarda relación con la razón de ser de la creación de la Defensoría, ni con sus funciones.



Se han presentado tres propuestas a la Dirección General, en las cuales se manifiesta la necesidad de revisar y reglamentar las funciones de la Defensoría, e igualmente se ha expuesto el Plan de Direccionamiento Estratégico, justificando la necesidad de fortalecer este órgano Especial, con la creación de las Subdirecciones o subsidiariamente de las Coordinaciones asociadas a las líneas estratégicas.

Vale la pena señalar que con respecto a este tema la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, en su “Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público”, al analizar la figura de la Defensoría, realizó la siguiente valoración:

“La Defensoría del Contribuyente y de Usuario Aduanero es un órgano adscrito a la DIAN que vela por la defensa de las garantías de los contribuyentes en la defensa de sus derechos en los distintos procedimientos tributarios, procurando que los ciudadanos reciban un tratamiento justo, equitativo, amable y respetuoso. No obstante, la Defensoría del Contribuyente no tiene competencia ante entidades nacionales y territoriales y tampoco cuenta con la capacidad para representar contribuyentes.

Adicionalmente, carece de autonomía, pues depende del director de la DIAN, limitando el marco de acción de sus competencias y la relación con los agentes interesados.”



Desde esta visión, la misma Comisión, presentó la siguiente propuesta:

“Dotar la defensoría del contribuyente y el usuario aduanero de recursos y competencias en beneficio de la sociedad en general frente a las entidades nacionales y las territoriales.

Estudiar diferentes experiencias internacionales acerca de la importante función que puede desempeñar tanto en los procesos de reforma tributaria y en general en la aplicación práctica de las normas, para garantizar que los principios de equidad, legalidad y objetividad permanezcan en la relación de los contribuyentes y el Estado.”

Es importante resaltar que a través de diferentes escenarios se solicitó a la Comisión Mixta el apoyo para la revisión de las funciones y finalmente se presentó una propuesta en el Congreso de la República sobre el alcance de las funciones.

Por ello consideramos oportuno, el panel relacionado sobre las funciones y alcance de las defensorías en distintos países, para fortalecerla y dotarla con una organización adecuada para la defensa de los derechos.

LÍNEAS DE ACCIÓN

- *Veeduría de los Derechos*
- *Investigación y Prevención de Derechos*
- *Comunicación*

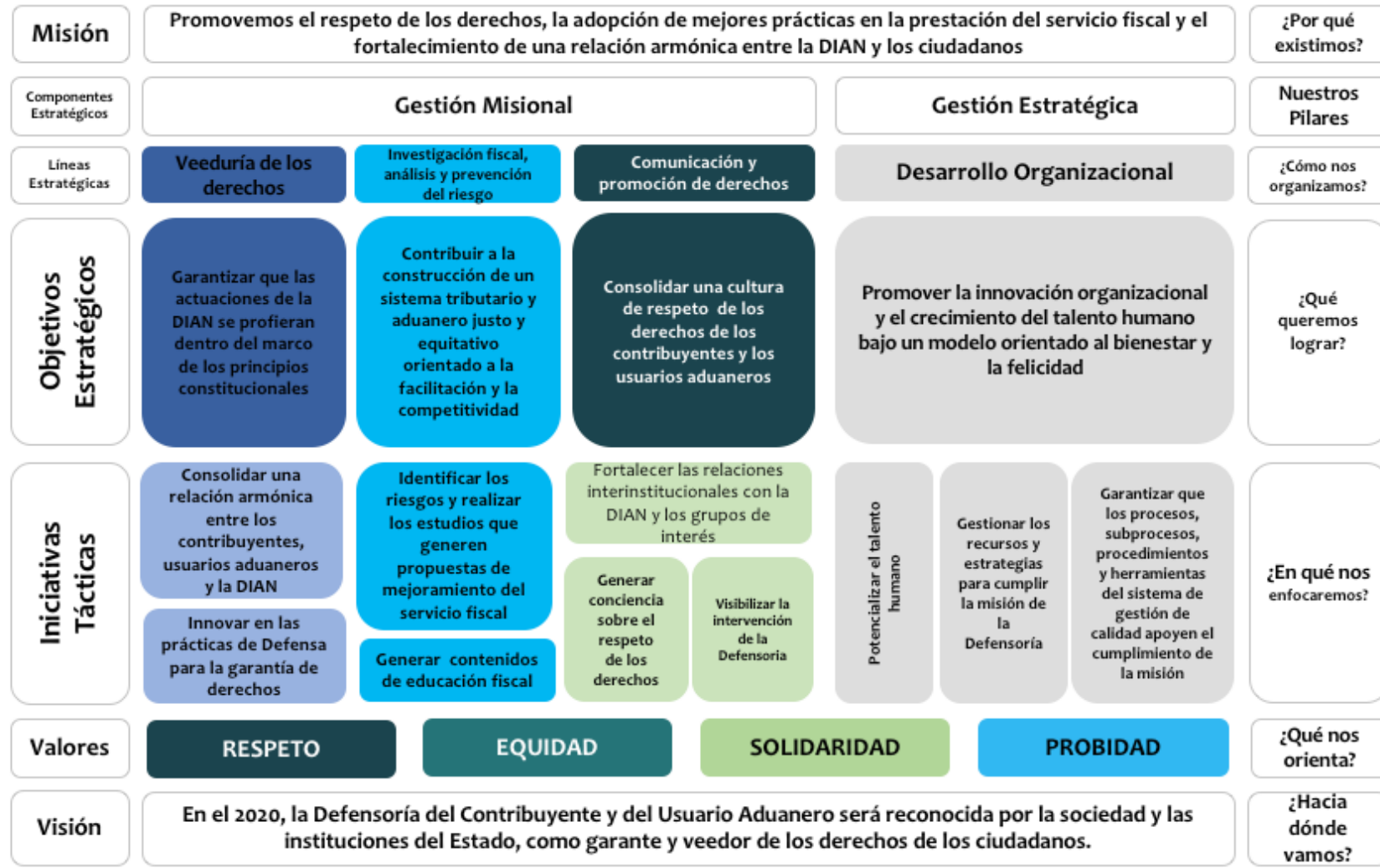
ENFOQUE ESTRATÉGICO

El enfoque de la gestión de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero es la prevención, y desde este concepto se ha diseñado un modelo estratégico a través de cada una de las líneas de acción en procura garantizar derechos y mitigar riesgos.

Así, desde la *línea estratégica de veeduría de los derechos*, al estudiar las solicitudes radicadas, se busca un insumo para ir más allá de los casos enunciados, proponiendo, con base en la trazabilidad realizada, recomendaciones estratégicas de educación fiscal orientadas a fortalecer el conocimiento de los administrados de los asuntos tributarios, aduaneros y cambiarios, y por este medio, disminuir las acciones que generan riesgos asociados al incumplimiento de sus deberes, al desconocimiento de beneficios y a la eventual imposición de sanciones.

Igualmente, a partir de la *línea de investigación y prevención de derechos*, teniendo en cuenta que el propósito de nuestro modelo de trabajo es dar un mayor impacto y enfoque a las solicitudes de contribuyentes y operadores de comercio exterior, realizamos estudios de temas sistémicos, para buscar soluciones generales que generen un impacto positivo para todos los administrados que puedan estar en situaciones similares a las que hemos conocido. Entre otros estudios elaborados, destacamos análisis de devoluciones, costos de cumplimiento, cómo se hacen reformas tributarias, y el estudio de aprehensiones.

Complementamos estas acciones con la *línea estratégica de comunicación*, que ha materializado campañas de sensibilización en la importancia de los derechos, a través de campañas como “Al Derecho con sus Derechos” y “El Mejor Servidor es un Defensor”, los comités tributarios, aduaneros y cambiarios -TAC realizados en todo el país, la elaboración de contenidos pedagógicos en temas como tráfico postal, declaración de renta, tips para mitigar riesgos sobre beneficios por declaraciones en periodicidad incorrecta o ineficaces, los errores más frecuentes en solicitudes de devoluciones, qué hacer si tiene deudas con la DIAN, y la realización de eventos para divulgar temas de actualidad para los administrados.



De esta manera, la Defensoría articula sus líneas de acción, emitiendo recomendaciones de gestión y estratégicas, realizando estudios que profundicen temas de especial sensibilidad para los administrados, divul-

gando novedades tributarias, aduaneras y cambiarias, con énfasis en la promoción y prevención de derechos de contribuyentes y operadores de comercio exterior.



VEEDURÍA DE LOS DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES Y OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR

La principal responsabilidad de la Defensoría la constituye la atención de las solicitudes presentadas por los contribuyentes y operadores de comercio exterior, y estas pueden corresponder a inconvenientes, quejas, peticiones o información que requieren de la entidad.

La gestión a realizar con cada una de ellas, es su análisis, valoración y gestión, de manera que se atiendan adecuadamente los requerimientos de los administrados, y en caso de evidenciarse la vulneración de derechos o la posibilidad de mejorar la prestación del servicio, proceder a presentar a la Administración recomendaciones que permitan subsanar los inconvenientes.

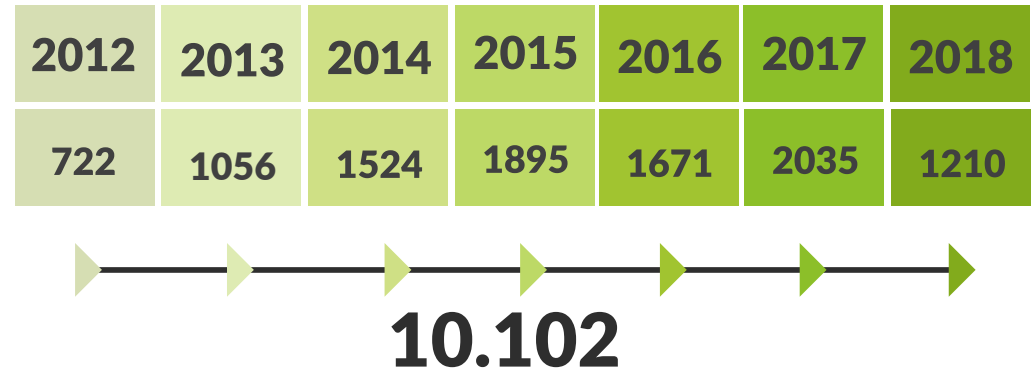
Dos pilares guían esta línea, el primero de ellos, es que, *cada solicitud es una oportunidad de mejora*, toda vez que a través de su estudio hemos evidenciado que, es posible identificar oportunidades de mejora del sistema tributario y aduanero desde las diferentes solicitudes de intervención planteadas por los contribuyentes.

Nuestro segundo pilar, consiste en que *las problemáticas se analizan a la luz de los procesos y procedimientos* establecidos por la DIAN, así como de la normatividad pertinente, determinando sus causas y aportando soluciones a los conflictos generados entre la Administración y los usuarios. En caso de continuar con la problemática, se presentan recomendaciones que, al ser acogidas por la autoridad fiscal, pueden influir en procura de un sistema tributario más justo y equitativo y también más sólido.

Solicitudes Gestionadas

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero recibió 10.102 solicitudes de intervención, durante el periodo comprendido desde el 2012 y hasta el primer semestre del 2018.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, prácticamente se ha triplicado el número de intervenciones en los últimos seis años, lo que de-



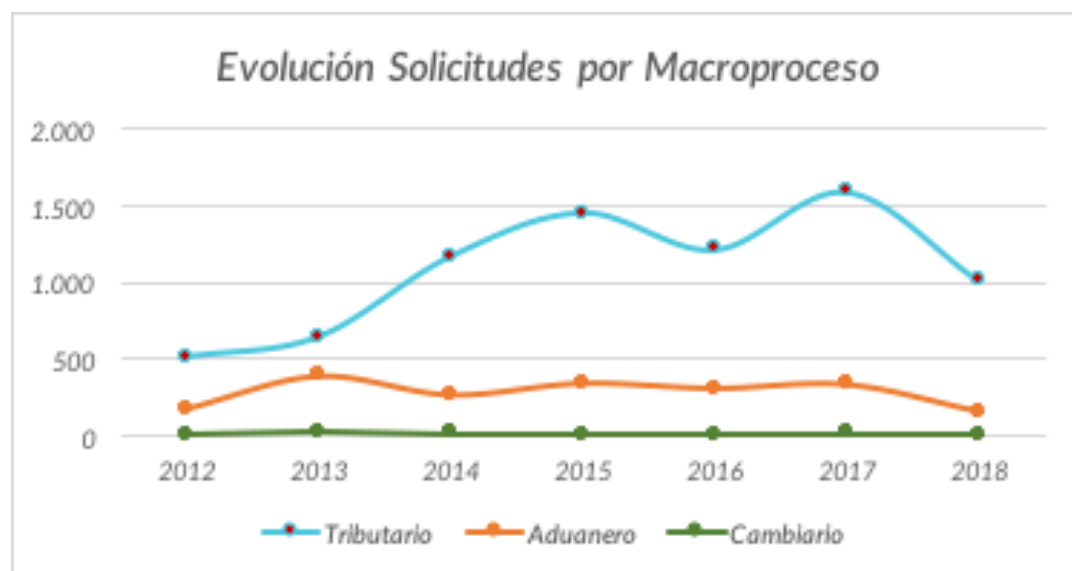
muestra no sólo un incremento permanente en cobertura sino también una mayor credibilidad asociada a la gestión que desarrolla este órgano especial.

La cifra absoluta del número de solicitudes, al compararla con el número de contribuyentes o declarantes, puede parecer poco significativa, sin embargo, para nosotros, en términos de derechos, la defensa de cada caso es importante y, adicionalmente, este volumen de solicitudes ha sido suficiente para proponer cambios estructurales adoptados por la Administración y también cambios legales que han impactado positivamente a un gran número de contribuyentes y operadores de comercio exterior.

Atendiendo a la distribución espacial, para el total de solicitudes en el período de análisis, se advierte que en la capital del país se gestionaron cerca del 71% de las intervenciones, le siguen, Medellín, Cali y Bucaramanga con un peso relativo promedio de 8% cada una y, posteriormente, Barranquilla, Pereira y Villavicencio con cerca de un 2% en promedio por ciudad.

Aunque el total de solicitudes de intervención gestionadas muestra una tendencia creciente, el comportamiento por ciudad no presenta la misma tendencia, lo cual tiene como causa no sólo la dinámica con la cual los contribuyentes y operadores de comercio exterior acuden a la Defensoría en cada región sino también a la manera en que se asigna el trabajo atendiendo las cargas laborales.

Al analizar el comportamiento de las solicitudes de intervención, atendiendo al tipo de macroproceso, se aprecia que en promedio cerca del 75% corresponden a temas tributarios, un 20% a temas aduaneros y el restante 5% principalmente a temas cambiarios.

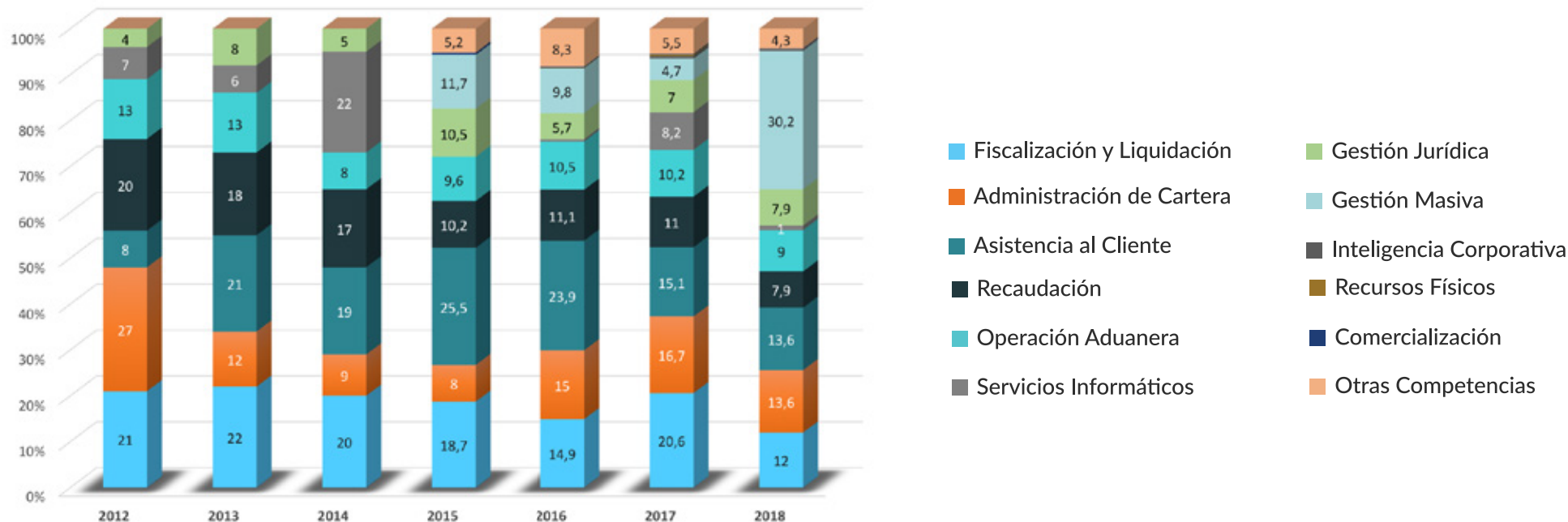


En promedio
cerca del 75%
corresponden a temas tributarios

Un **20%** a temas
aduaneros

5% principalmente
a temas cambiarios.

Evolución Solicitudes Atendidas por Proceso. Composición Porcentual



Fuente: Bases de datos Defensoría. / Nota: Con corte a 30 de Junio de 2018

Para el análisis también se puede encontrar un mayor nivel de desagregación a través de la identificación de los principales procesos que surte la Administración. Como se aprecia en la gráfica anterior, a lo largo de los últimos seis años, existen dos procesos que han sido recurrentes en cuanto al mayor número de solicitudes de intervención presentadas, tales son “Fiscalización y Liquidación” y “Asistencia al Cliente”; aunque también ha venido cobrando importancia, en los años más recientes, el tema de la “Administración de Cartera”. Es de resaltar que esta es una clasificación que tiene como objetivo caracterizar los procesos institucionales a los cuáles está asociada cada solicitud, pero no se identifica allí la causa primigenia que ocasiona la solicitud.

En cuanto a los temas que se abordan se tiene que, al interior del proceso de Fiscalización y Liquidación, están algunos como: sanciones im procedentes, desconocimiento de deducciones, problemas en la valoración probatoria e inconformidades por mensajes de control masivo y por inconvenientes con reportes de información exógena. En Asistencia al Cliente están: las dificultades para actualizar el RUT, problemas con la firma digital, negativa de cambio de régimen, y dificultades con el agendamiento de citas. Por su parte, en la Administración de Cartera se presentan inconvenientes con las facilidades de pago, cobro de obligaciones inexistentes, desactualización del estado de cuenta, medidas cautelares improcedentes, no levantamiento de las mismas y aplicación indebida de títulos.

CASOS REPRESENTATIVOS

CASO 1.

PÉRDIDA DE BENEFICIOS LEY 1739 DE 2014

El Congreso de la República, a través del artículo 56, la Ley 1739 de 2014, estableció la posibilidad de realizar una terminación por mutuo acuerdo a aquellos contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, los operadores de comercio exterior y del régimen cambiario que estuvieran incurso en las situaciones allí previstas.



La Defensoría valoró casos de contribuyentes que adelantaron las gestiones pertinentes para acogerse al tratamiento especial previsto en la norma, pero la Administración les informó que no habían tenido acceso a tales beneficios y que podían ser sujetos de embargos y de acciones penales en algunos casos.

Algunos ejemplos son quienes liquidaron sanciones plenas como consecuencia de una orientación errada, errores en la interpretación o porque el sistema no permitía presentar declaraciones de corrección con sanción \$0, así la ley excepcionalmente lo autorizara.

Pese a las recomendaciones de la Defensoría, en las que se ha expuesto la necesidad de aplicar los principios constitucionales y legales de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal y del espíritu de justicia tributaria, garantizando que se reconozca el derecho a los alivios tributarios.

De la respuesta que obtuvimos de la Administración, ante recomendaciones elevadas a la Subdirección y Dirección de Gestión competentes, extractamos, que existe un reporte de normalidad de los sistemas para declarar en fechas de vencimientos del beneficio y que, por lo tanto, los contribuyentes que liquidaron una mayor sanción a la que les otorgaba el beneficio, prácticamente renunciaron a dicho alivio fiscal.

CASO 2

ERRORES DE LOS CONTRIBUYENTES A LA HORA DE PRESENTAR LAS DECLARACIONES

En el proceso de elaboración y presentación de las declaraciones tributarias es muy común que los contribuyentes incurran en errores, lo cual les ocasiona afectaciones importantes, y además se ha convertido en un tema recurrente en solicitudes de intervención presentadas a la Defensoría.



Estos errores pueden acarrear entre otras consecuencias posibles arrastres de saldos o anticipos indebidos, liquidación de impuestos inexistentes, darse por no presentada la declaración por errores de periodicidad y la omisión de la presentación de la declaración por ausencia de sello ante la entidad financiera autorizada para recaudar.

Inclusive, ha generado para algunos contribuyentes, posteriores procesos de fiscalización sobre la base de errores liquidados sobre declaraciones en firme, motivando desgastes de la Administración a través de procesos de determinación, discusión y cobro, que pueden terminar al declararse nulos los actos liquidatorios por la jurisdicción contenciosa luego de años de actuaciones de distintas dependencias.

Este tipo de inconvenientes, también se generan cuando el ciudadano comete un error al presentar únicamente el recibo de pago sin adjuntar la declaración, o que los empleados de la entidad financiera al recibir la declaración y el recibo sellan únicamente el recibo, quedando la declaración como no presentada, pese a que se diligenció desde el propio sistema informático de la DIAN y se realizó el pago respectivo. Como veremos más adelante, este tema fue resuelto parcialmente en la reforma tributaria del 2016.

CASO 3

DESCONOCIMIENTO DE PAGOS

En los procesos asociados a la administración de la cartera de los contribuyentes, y sobre todo cuando se trata de procedimientos complejos donde coexisten múltiples obligaciones, títulos y beneficios, puede resultar que se presente el desconocimiento de algunos pagos afectando la relación financiera entre el contribuyente y la entidad.

A través de la investigación adelantada por la Defensoría sobre el tema, se ha podido identificar que algunas de las causas están asociadas a la no sincronización de los sistemas informáticos en las distintas etapas y/o dependencias que preceden al procedimiento de Administración de Cartera, por lo que puede resultar que a una misma obligación se apliquen simultáneamente títulos de depósito y resoluciones de compensación creando excedentes, o se dejen de aplicar títulos, pagos y/o actos administrativos de compensación, por lo que pueden permanecer con deuda.

Frente a una deuda con la Administración, un contribuyente puede extinguirla con la aplicación de títulos de depósito, abonos a la obligación, compensación de saldos a favor, otorgamiento de facilidades de pago y, aprovechamiento de los diferentes beneficios; pero también se pueden generar excedentes o inclusive persistir una deuda.

En estos casos cuando los ajustes no puedan modificar la obligación financiera y no existen soluciones tecnológicas que faciliten el depurar las

obligaciones inexistentes de forma masiva; la Defensoría ha soportado parte de sus recomendaciones en el memorando 33 de 2015, el cual permite que las obligaciones inconsistentes se puedan anular en el aplicativo SIPAC (Sistema de Planeación y Administración de Cartera), para que de esta manera no sean incluidas en los actos administrativos que forman parte de la gestión de cobro y, por ejemplo, no se decreten medidas cautelares.

Con las recomendaciones expedidas por la Defensoría, el área competente ha procedido a reprocesar los pagos efectuados, pese a que ya en algunos casos los petitionarios lo habían solicitado con antelación sin resultados positivos. Esto ha sido fundamento también para gestionar, ante las Direcciones Seccionales, algunas reuniones reiterando la importancia de los derechos de los contribuyentes, a obtener información confiable y clara, y además a resolver las peticiones de fondo, garantizando principios de la función administrativa como una manifestación del trato respetuoso y considerado que se debe a los contribuyentes.

CASO 4

INCONFORMIDAD POR CAMBIOS DE MODALIDAD

En el servicio de tráfico postal y envíos urgentes se ha venido presentando una situación que afecta negativamente a los usuarios y que tiene que ver con el cambio de modalidad, de manera especial con los envíos que incluyen celulares. ▶

A manera de ejemplo, se puede citar el caso de un ciudadano que realizó un envío desde el exterior hacia Colombia y que incluía ropa, un celular de segunda mano y una carta de invitación para un familiar que tenía intenciones de visitarlo en Europa. Debido a las restricciones que hay para el ingreso de celulares al país por la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, durante el proceso de control la Administración le dio cambio de modalidad a todo el envío.

Esto generó sobrecostos por los trámites adicionales y al estar todos los elementos incluidos en el cambio de modalidad, la carta de invitación no pudo ser presentada en oportunidad por su familiar a la embajada.

Según la solicitud de intervención presentada a la Defensoría, la inconformidad se sustenta en el hecho de que se reconoce que el celular debió cumplir con el procedimiento mencionado y en consecuencia era procedente el cambio de modalidad, pero los demás elementos que no quebrantaban ninguna disposición, y cumplían con todos los requisitos para ingresar al territorio aduanero nacional, resultaron afectados por el cambio de modalidad, generando mayores costos y demoras, pese a cumplir intrínsecamente los requisitos para ser recibidos bajo la modalidad de tráfico postal.

En desarrollo de esta intervención y, con ocasión de otras similares conocidas por la Defensoría, se presentaron recomendaciones a la administración orientadas a evaluar la inclusión en la reglamentación del **Decreto 390 de 2016** de disposiciones que modifiquen el procedimiento de cambio de régimen.

Las recomendaciones sugerían que si dentro de la diligencia de control se evidencia la llegada en el mismo envío de mercancía diferente, sin restricción legal o administrativa, se pueda continuar con el régimen de tráfico postal y, en consecuencia, el cambio de régimen aplique solo a aquellas mercancías que tengan restricción legal o administrativa y los diferentes bienes no sean considerados como un todo y por lo tanto el cambio de modalidad no aplique sobre todo el contenido del envío.

En busca de la facilitación de la operación para los operadores de comercio exterior, el 23 de diciembre de 2016 se expidió el Decreto 2142, que permite, entre otras cosas, la importación de un (1) teléfono móvil inteligente o móvil celular, bajo la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en la normatividad aduanera vigente para tal efecto.

“Las recomendaciones sugerían que el cambio de régimen aplique solo a aquellas mercancías que tengan restricción”

RECOMENDACIONES EMITIDAS

A partir del análisis de las solicitudes de intervención se procede a la identificación de las problemáticas manifestadas por los contribuyentes y los operadores de comercio exterior, y una vez valoradas las causas y posibles soluciones, la Defensoría emite recomendaciones.

Estas recomendaciones pueden ser de carácter puntual, las cuales buscan resolver una situación particular que afecta a un solo contribuyente, o estratégicas, cuando su objetivo es resolver temas macro que afectan a un grupo de usuarios y que tengan impacto importante, las cuales pueden elevarse directamente ante la Dirección competente, ante la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, o proponerse para ser considerada como una reforma legal.

Las recomendaciones corresponden a un documento de análisis técnico en el que se dan a conocer las problemáticas y/o riesgos a los que se ven expuestos los contribuyentes y operadores de comercio exterior y las posibles opciones para subsanarlos, las cuales pueden ser acogidas o no por la Administración debido a su carácter no vinculante.

Vale la pena diferenciar las recomendaciones de los denominados pronunciamientos, los cuales consisten en la respuesta a una solicitud en aquellos eventos en los cuales la Defensoría no identifica vulneración alguna de los derechos, luego del análisis de los planteamientos realizados por la Administración y los administrados.

Evolución Recomendaciones

Descripción	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
R. Gestión	35	64	42	30	69	121	66
R. Estratégicas	2	6	11	16	14	3	0
R. Comisión Mixta	20	7	20	14	10	14	5
R. Reforma Tributaria	9		3		17		
Total Recomendaciones	66	77	76	60	110	138	71

Fuente: Base de Datos Defensoría. Corte a 30-06-2018

Al analizar la evolución de las recomendaciones se aprecia que, con el fin de mejorar el servicio fiscal y mitigar los riesgos de vulneración de derechos, la Defensoría presentó en el período 2012 - 2018 un total de 598 recomendaciones, de las cuales el 427 corresponden a Gestión y 52 a Recomendaciones Estratégicas.

Como resultado de las recomendaciones emitidas y la disposición de la Administración orientada a adoptar acciones que garanticen derechos de los peticionarios, de manera conjunta hemos logrado la construcción de nuevas realidades, en temas tales como:

- No cobro de obligaciones generadas por errores ostensibles en declaraciones en firme.
- Aplicación directa de principios aduaneros en favor del operador de comercio exterior en casos específicos.
- No imposición de sanciones al valorar de manera integral las pruebas aportadas por los administrados.
- Lineamientos en Sanción de Cierre de Establecimientos para aplicar sanción pecuniaria, en lugar de cerrar con sellos de “cerrado por evasión”.
- Creación del Sistema Técnico de Control de Cueros.
- No exigencia de copia de recibo de servicios públicos para trámites asociados al RUT.
- Reconocimiento de beneficios de progresividad para PYMES que no acreditaron requisitos formales como la “presentación personal”.

Para analizar cuál ha sido la efectividad de la gestión, se elaboró un indicador que tiene en cuenta las recomendaciones de gestión emitidas y de ellas las que han sido aceptadas total o parcialmente por la administración. Se obtuvo como balance que para los últimos seis años se ha logrado un 59.2% de efectividad, pero es de destacar que este índice ha venido creciendo en el tiempo y, para el primer semestre del 2018, alcanzó una cifra del 68.2%. Si bien no es un indicador de satisfacción, sí es una primera medición de nuestra efectividad, del compromiso de la Administración en la garantía de derechos y una guía de análisis para avanzar en la defensa; es un indicador del trabajo y mejor disposición para resolver conflictos con los contribuyentes entre la Defensoría y la Administración.

“Balance
para los últimos
seis años **60%**
de efectividad

↑ Para el primer
semestre 2018,
alcanzó el **68.2%**”



La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero consciente de la necesidad de seguir trabajando de forma preventiva para que los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros sean efectivamente respetados, continúa fortaleciendo la línea de trabajo denominada Investigación Fiscal, Análisis y Prevención del Riesgo.

Con él ánimo de ayudar en la solución de los casos puntuales la Defensoría emite recomendaciones hacia la Administración Tributaria y Aduanera para encontrar elementos que orienten la gestión y permitan resarcir los derechos. Periódicamente se evalúa cuáles problemáticas resultan comunes de manera que ameriten adelantar estudios que prevean el incumplimiento de los derechos de los contribuyentes y eviten la materialización de los riesgos asociados a la vulneración de los mismos.

Los insumos fundamentales en la gestión de los riesgos de vulneración de los derechos de los contribuyentes, son las solicitudes que históricamente se han atendido y las temáticas asociadas al cumplimiento de los principios de equidad y transparencia.

El comportamiento del nivel de los riesgos entre los años 2013 a 2018, ha permitido identificar la evolución de los aspectos que más afectan a los administrados y se ha convertido en una forma de monitorear la efectividad de las recomendaciones generadas por la Defensoría, especialmente aquellas de carácter general que buscan incidir en las causas de los problemas de carácter sistémico.

Matriz de Riesgos de Vulneración de Derechos de los Contribuyentes y Operadores de Comercio Exterior

Las intervenciones que históricamente se han presentado han permitido identificar el comportamiento y la importancia año a año de los riesgos que más afectan a los contribuyentes y, por lo tanto, a la Administración Tributaria y Aduanera.

Un instrumento fundamental para la gestión de la Defensoría es el Mapa de Riesgos que ha desarrollado y donde se recogieron 16 principales problemas sistémicos, los cuales, a su vez, se han constituido en la base para trabajar de manera conjunta con la Administración. El análisis de la evolución de estos riesgos ha permitido identificar los aspectos que más afectan a los administrados y monitorear la incidencia de las recomendaciones generadas por la Defensoría, especialmente aquellas de carácter estratégico.

En la matriz de riesgos se identifican y analizan las inconformidades expuestas por los contribuyentes y se valoran los riesgos que pueden materializarse en la interacción DIAN – Administrados.

La matriz que se presenta a continuación recoge las inconformidades presentadas por los contribuyentes durante el período 2013 – 2017 y el primer semestre de 2018. Se presenta como un semáforo que indica el grado de rigor de los riesgos, de acuerdo con el número de quejas presentadas por cada uno, y que corresponden a inaceptable, importante, moderado y aceptable.

RIESGO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dificultad para el uso oportuno de los Servicios Informáticos Electrónicos	Importante	Inaceptable	Inaceptable	Inaceptable	Inaceptable	Inaceptable
Recursos deficientes y/o insuficientes así como falta de información para el cumplimiento de las obligaciones	Moderado	Inaceptable	Inaceptable	Inaceptable	Inaceptable	Inaceptable
Vulneraciones de derechos en gestión de solicitudes de devoluciones y/o compensaciones	Inaceptable	Importante	Importante	Importante	Inaceptable	Importante
Cobro de lo no debido o en indebida forma	Importante	Importante	Moderado	Importante	Inaceptable	Importante
Actuación de terceros que afecta el desarrollo tributario y aduanero			Moderado	Importante	Inaceptable	Importante
Demoras y/o inconsistencias en la atención a través de los diferentes canales virtuales, presenciales y telefónicos	Aceptable	Moderado	Moderado	Inaceptable	Importante	Inaceptable
Fallas en el ingreso y/o salida de mercancías al territorio nacional (no incluye aprehensión)	Inaceptable	Inaceptable	Importante	Importante	Importante	Moderado
Dificultad para la realización de trámites ante la administración	Moderado	Moderado	Importante	Importante	Importante	Importante
Desactualización del estado de cuenta del contribuyente (pagos realizados por los contribuyentes o resoluciones de compensación proferidas que no se reflejan en la cuenta)	Aceptable	Moderado	Importante	Importante	Importante	Moderado
Liquidación y/o imposición de sanciones (Aduaneras, tributarias y/o cambiarias) sin garantía al debido proceso	Inaceptable	Importante	Moderado	Moderado	Importante	Aceptable
Aprehensión improcedente de mercancías	Importante	Moderado	Moderado	Moderado	Importante	Aceptable
Problemáticas relacionadas con los funcionarios de la DIAN	Aceptable	Aceptable	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado
Demoras en la obtención de respuesta escrita, clara, oportuna y eficaz a las consultas técnico-jurídicas	Moderado	Aceptable	Importante	Aceptable	Moderado	Aceptable
Pérdida de beneficios fiscales (Ley 1429, 1430, 1607)	Importante	Importante	Aceptable	Aceptable	Aceptable	Aceptable
Actos administrativos proferidos por la DIAN que no son notificados o comunicados en debida forma	Aceptable	Aceptable	Aceptable	Aceptable	Aceptable	Aceptable
Cambio recurrente de la normatividad aplicable de información exógena	Inaceptable	Aceptable	Aceptable	Aceptable	Aceptable	Aceptable

FUENTE: Base de Datos Defensoría (con corte a 30 06 2018)

La perspectiva de cerca de seis años permite identificar el comportamiento de los riesgos en el tiempo, y evidenciar cuáles han ido perdiendo relevancia, consecuencia del proceso de mejora continua de la Administración y de los aportes permanentes de la Defensoría a través de las recomendaciones que provee con el objetivo no solo de garantizar los derechos sino también de coadyuvar a una gestión más eficiente.

Es importante destacar que algunos de los riesgos han demostrado un nivel de mejora en el desempeño, es el caso, por ejemplo, de aquel asociado con “fallas en el ingreso y/o salida de mercancías al territorio nacional (no incluye aprehensión)”, donde la frecuencia pasó de inaceptable a importante y luego a moderado en el último año.

Dentro de los riesgos que permanecen con un nivel de severidad inaceptable a lo largo de los últimos cinco períodos se encuentran la “Dificultad para el uso oportuno de los servicios Informáticos Electrónicos” y “Recursos Deficientes y/o insuficientes, y falta de información para el cumplimiento de las obligaciones”.

Riesgos Persistentes

Dificultad para el uso oportuno de los Servicios Informáticos Electrónicos

Recursos deficientes y/o insuficientes, así como falta de información para el cumplimiento de las obligaciones

El primero de los riesgos mencionados hace referencia a las inconsistencias que se presentan en los sistemas de información y que afectan el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes y las relaciones de confianza con la Administración. Algunas de las principales problemáticas identificadas son: el desconocimiento de pagos, errores del sistema para presentar declaraciones, no funciona el mecanismo de firma digital, dificultad para actualizar el RUT, inconsistencia en las declaraciones que no se logran subsanar automáticamente en el sistema, desconocimiento de beneficios por falta de parametrización del sistema.

El segundo riesgo está relacionado con el número de solicitudes de conceptos, y la orientación e interpretación de disposiciones normativas. Esto se incrementa al modificarse la normatividad sin que existan períodos de transición para reglamentar e implementar los cambios y las parametrizaciones necesarias en los sistemas de información. También se refiere a los errores operativos en la presentación de las declaraciones como la utilización de formularios distintos, no disponibilidad de formularios, confundir los renglones o hacer sellar en los bancos el formulario equivocado.

Recomendaciones a Comisión Mixta:

La Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, es un órgano asesor de orden nacional, en lo relacionado con la facilitación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de las operaciones aduaneras y cambiarias, así como en la prevención y represión de las infracciones a los regímenes tributario, aduanero y cambiario.

Está integrada por el Ministro de Hacienda, el Director General de la DIAN, los Directores de Gestión, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero, y seis representantes de gremios económicos. Mediante el Decreto 2310 de noviembre de 2014 se estableció que los gremios que integran la comisión son: ASOBANCARIA, ANDI, CAMACOL, SAC, ANALDEX y FITAC.

Durante el período de análisis la Defensoría presentó 19 informes de gestión ante este órgano, con más de 90 recomendaciones. Tales recomendaciones han sido fundamentales en cuanto a la defensa de los derechos de los contribuyentes y debemos resaltar, en este sentido, la disposición de la gestión de la Comisión Mixta para entender y respaldar mecanismos de solución y mejora continua.

Periódicamente se informó a esta instancia de las peticiones que entidades, gremios y particulares manifestaron, así como las solicitudes recibidas en los Comités Tributarios Aduaneros y Cambiarios -TAC en las seccionales de todo el país.

Se presentaron también algunas problemáticas relacionadas con las inconsistencias en la obligación financiera; vulneración al debido proceso; la disponibilidad de formularios y de los sistemas informáticos; estudios sobre las problemáticas asociadas a las devoluciones; mejores prácticas internacionales en materia de defensa de derechos; y, la posible vulneración de derechos asociados a la valoración probatoria, entre otras.

Estudios Realizados:

A partir de las propias solicitudes de intervención se procede al análisis de los casos, a realizar un estudio de la normatividad al respecto, de los procedimientos seguidos por la Administración y, en general, de la información que permita dilucidar el caso. A partir de allí se procede a identificar la problemática, las causas que subyacen a la situación y determinar las alternativas para solucionar la situación de los contribuyentes u operadores de comercio exterior.

Sin embargo, este mismo proceso sirve como insumo para identificar los problemas, pero también aquellos que son comunes y reiterativos. Con él ánimo de ayudar en la solución de los casos puntuales se emiten recomendaciones hacia la Administración Tributaria y Aduanera que permita encontrar elementos para orientar la gestión y resarcir los derechos. Pero estas situaciones, identificadas como comunes, permiten también la elaboración de estudios que prevean el incumplimiento de los derechos de los contribuyentes y evitar la materialización de los riesgos asociados a la vulneración de los mismos.

Se han desarrollado estudios sobre diversas temáticas que han permitido, a su vez, proponer recomendaciones objetivas, cuantificar problemáticas, participar en procesos de actualización normativa, conocer necesidades de grupos de interés, así como buenas prácticas en la gestión tributaria y aduanera. A nivel de ejemplo se referencia a continuación algunos de ellos:

Estudio de Costos de Cumplimiento

En 2013 se realizó un estudio exploratorio respecto a los costos de

cumplimiento de las obligaciones tributarias para los diferentes tipos de impuestos del orden nacional, departamental y municipal. Estos costos corresponden a aquellos asociados a los gastos en que incurren los empresarios colombianos para cumplir con sus deberes tributarios.

Se encontró de forma preliminar que estos costos se estiman en 1.29% del PIB proyectado para el año 2012. Este resultado se ubica en el rango de porcentaje que se ha estimado para varios países y cuyo nivel está en 0.3 en Finlandia, 4.0 en Canadá y España. Los costos de cumplimiento se reconocen como un indicador clave de la gestión del sistema tributario, que debe ser considerado dentro de la dimensión de facilitación del cumplimiento y como instrumento para monitorear los efectos de las reformas tributarias.



Cómo se hacen las reformas tributarias

Valorando las preocupaciones de los administrados y de la propia DIAN, asociadas a la seguridad jurídica, la Defensoría encontró que, a partir de la publicación de la Ley 1607 de 2012, y durante los años 2013 y 2014, en relación con temas tributarios, se expedieron más de 80 Decretos y 70 Resoluciones, que no se encontraban integrados en un único estatuto tributario, y que no necesariamente son conocidos por todos los contribuyentes y servidores públicos.

Ante este panorama, la Defensoría comparó las mejores prácticas con las cuales se realizan reformas tributarias en otros países como Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, encontrando que las mejores prácticas implican la adopción de fases estratégicas, tácticas, operacionales, legislativas, de implementación y de revisión, en las que participan de manera integral el Gobierno, el Congreso, las Universidades, el Sector Privado y Comités Consultivos, con la pretensión de corregir los posibles errores que se presentan durante el diseño, desarrollo e implementación de las reformas, a través de acciones correctivas.

Desde esta perspectiva, y destacando algunas de las mejores prácticas se solicitó que se implemente una metodología en Colombia para la socialización, análisis y discusión de este tipo de normas, que incluya una transición mínima de 6 meses para su implementación, que a través de controles se garantice la claridad jurídica sobre el alcance de estas disposiciones, que se verifique la existencia de procedimientos claros, de sistemas de información, formularios y mecanismos, para que el contribuyente conozca y pueda aplicar de manera clara, precisa y sencilla las nuevas disposiciones, y que se realice institucionalmente la revisión periódica de los efectos para validar su continuidad.

No aprehensión de mercancías por errores de descripción

Una de las problemáticas más importantes que evidenció la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero es la relacionada con las aprehensiones de mercancía por errores en la descripción del documento de transporte, cuya severidad puede conllevar a la pérdida de la

mercancía y de una oportunidad de negocio.

Es por ejemplo el caso de un importador que ingresó al país una carga que venía consignada a su nombre, descrita en el documento de transporte - Guía Aérea- como “artículos deportivos y accesorios”, descripción igualmente contenida en el Manifiesto de Carga. Dentro del proceso de presentación de la carga, el funcionario aduanero verifica su contenido, encontrando que se trata de “espadas”, y que en su criterio son valoradas como “armas blancas”, por lo que constituye mercancía no amparada en el documento de transporte.

La Defensoría valoró los hechos y pruebas aportadas y recomendó a la Administración evaluar la procedencia del análisis integral, concordante con lo dispuesto en la normatividad aduanera y en reiteradas sentencias. Se evidenció que el hecho de no haber valorado en su oportunidad las pruebas, no permitió aclarar las inconsistencias que presentaba la descripción en el documento de transporte, ocasionando un desgaste administrativo para la Entidad y para el importador sobrecostos relacionados con el pago del bodegaje, entre otros.

La DIAN acoge la recomendación a través de la expedición de la “Guía para la Aplicación de Medidas Cautelares en el Control Previo, Simultáneo y Posterior”, en el Decreto de Mercancía Diferente 993 de 2015 y en los posteriores Decretos de Regulación Aduanera de 2016 y de 2018.

Impacto de las Devoluciones

Son diversos los inconvenientes relacionados con el procedimiento de devoluciones, entre otros, la demora en la asignación de citas, los reiterados y sucesivos autos inadmisorios y las tardanzas propias del procedimiento de devolución o compensación. Frente a este tema la Defensoría ha iniciado estudios asociados a evaluar el impacto del procedimiento de devoluciones en la Administración y al análisis del mismo en sectores como el avícola en el departamento de Santander, teniendo en cuenta su participación significativa a nivel nacional y en la estructura económica del departamento.

El estudio describe el proceso de producción de la carne de pollo hasta identificar el IVA implícito en el costo de cada kilo y unidad de estos productos. Este estudio muestra el interés de la Defensoría de conocer y aportar de manera objetiva a la adopción de propuestas para superar las dificultades que algunos sectores han realizado sobre la oportunidad de la devolución y su incidencia en la disponibilidad de los flujos de efectivo.

Se compararon igualmente las gestiones realizadas en este procedimiento del 2012 frente al 2014 y el 2017, se encontró que existe un incremento mayor al 50% en el número de solicitudes, y que las inadmisiones a su vez se han incrementado en este período de tiempo, por lo que es necesario revisar si el procedimiento realmente facilita la gestión de los contribuyentes y de las áreas competentes.

Devoluciones	Número			Valor		
	2012	2014	2017	2012	2014	2017
Radicadas	59.143	60.407	94.979	9.567.145	21.270.793	21.355.842
Devoluc. Efectivas	52.805	32.145	58.610	8.354.279	9.053.896	11.396.426
Inadmisorios	5.253	14.376	21.246	1.340.199	6.198.936	5.327.964
Desistimientos	1.481	6.200	8.400	124.074	4.060.436	2.970.987
Suspensiones	1.306	879	1.078	1.041.660	502.331	946.161
Rechazos	1.523	1.915	1.802	204.773	198.855	260.982

Fuente: Principales indicadores de gestión. Dirección de Gestión Organizacional. Cifras en millones

La Defensoría evaluó el impacto del procedimiento de devoluciones frente a los resultados obtenidos a través de las gestiones de fiscalización tributaria encontrando que, por ejemplo, para el 2014 fueron devueltos o compensados \$9.053.896 millones, mientras que el recaudo de fiscalización ascendió a \$4.408.190, menos de la mitad del valor devuelto y/o compensado, que, es menos de la cuarta parte de las solicitudes de devolución efectuadas.

Para el año 2017 una de cada tres solicitudes no concluyó en devolución, compensación o rechazo, lo que puede llevar a pensar que los requisitos formales exigidos no eran claros para los obligados, o que al expedir las inadmisiones no se realizaba un análisis integral de la solicitud para

identificar todas sus falencias y que al subsanarla no se generaran inadmisiones sucesivas.

En términos de procedimiento, encontramos que el mismo debería revisarse toda vez que el proceso debe resolver las necesidades de los contribuyentes, pero las cifras muestran que aumentan los inadmisorios y desistimientos. Pero las conclusiones anteriores llevan a reflexionar también sobre la necesidad de revisar todo el sistema de devoluciones que existe en el país. Basta observar que el 8.4% de lo que recauda la DIAN en términos brutos es luego devuelto a los contribuyentes; además, esta cifra podría ser superior si tenemos en cuenta que allí no están contabilizados los saldos a favor que son imputados al período siguiente y que no son solicitados en devolución.

También puede considerarse que la gestión por parte de las áreas de devoluciones y fiscalización son cada vez mayores y que eso requiere un mayor número de servidores de la contribución, los cuales perfectamente pueden estar vinculados a otras áreas como el propio control a la evasión o a mejorar los servicios ofrecidos a los contribuyentes.

Propuesta Reforma Tributaria Estructural en garantía de derechos

Algunas de las temáticas que hemos conocido, a través de las solicitudes de intervención y de los riesgos evidenciados, solo pueden mitigarse mediante modificaciones de carácter legal. En este sentido, la Defensoría ha participado en las reformas de 2012, 2014 y 2016, presentando propuestas de cambios normativos asociados a fomentar la formalización de los contribuyentes a través de acciones positivas como la definición de principios y derechos dentro del Estatuto Tributario y la disminución de los costos de cumplimiento como prioridad.

Se ha solicitado también la creación de un comité institucional para resolver situaciones en equidad y justicia; la creación de un procedimiento que precediera la expedición de los requerimientos especiales o emplazamientos para declarar, para garantizar los derechos en estas etapas de fiscalización; que se autorice la conciliación de asuntos tributarios; la eliminación de la ineficacia de las declaraciones; y, la proceden-

cia oficiosa de las devoluciones, entre otros temas. De las propuestas presentadas en distintos escenarios, algunas fueron incorporadas en la legislación, las cuales destacamos a continuación:

- Requisitos de información exógena dos meses antes del inicio del período fiscal.
- Subsanaar declaraciones sin sellos
- Subsanaar Ineficacias sin pago de sanciones ni intereses.
- Subsanaar errores de periodicidad IVA sin sanciones ni intereses.
- No sanción a correcciones presentadas antes del vencimiento del plazo para declarar.
- Unificación Formularios Impuesto de Industria y Comercio.

Proyecto de Regulación Aduanera

La Defensoría participó en calidad de veedores en las mesas de trabajo del proyecto de regulación aduanera, en donde se evidenció la disposición de la DIAN para atender las propuestas del Consejo Gremial Nacional y de los distintos usuarios de la cadena logística, contribuyendo a que la nueva regulación sea un instrumento de facilitación del comercio exterior, garantista de los derechos de los administrados y que anticipa los posibles riesgos a los que pueden estar expuestos durante su aplicación.

El primer análisis se efectuó, frente a la expedición del Decreto 390 de 2016, sobre las sesiones de trabajo realizadas hasta febrero de 2015 y dio como resultado un total de 173 propuestas, de las cuales el 65% fueron acogidas en su totalidad y 6% parcialmente.

Estos valores se transformaron en un indicador de capacidad de concertación del 71%. En julio de 2015 se realizó la actualización de la información sobre 232 propuestas debatidas, relacionadas con al menos 196 estructuras de debate. El resultado en esta segunda medición dio un indicador del 78%.

De otra parte, la Defensoría presentó recomendaciones a la DIAN respecto de los riesgos en la aplicación del proyecto de regulación aduanera que

podrían derivar en cargas adicionales para los usuarios, específicamente en el régimen del tráfico postal y envíos urgentes, las cuales fueron acogidas. Posteriormente, se acompañaron sesiones similares para la expedición del actual Decreto 349 de 2018 y resoluciones reglamentarias de estos decretos de regulación aduanera.

Destacamos que la Administración ha avanzado en temas tales como el diseño de los sistemas de información, algunos de los cuales se encuentran en pruebas internas de los expertos aduaneros de la DIAN, al mismo tiempo que se han definido cronogramas para etapas de pruebas con el sector privado, a fin de asegurar que estos sistemas cumplan con los requisitos de calidad y funcionalidad que la operación exige.

Adicionalmente, para mitigar los riesgos asociados a múltiples interpretaciones a la entrada en vigencia escalonada de estos Decretos, la Dirección de Gestión Jurídica expidió un concepto unificando los criterios de la DIAN y aclarando en forma expresa las fechas de vigencia de cada artículo.

El reto actual es consolidar la regulación orientada a facilitar el comercio, con los sistemas informáticos que permitan su operabilidad, por lo cual, es preciso continuar el plan de trabajo que se ha trazado, en continúa comunicación y colaboración con el sector privado, para que sea una realidad la armonización normativa.

COMUNICACIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS

Desde la línea de comunicaciones se asume como un reto constante el objetivo de mejorar de manera continua los niveles de conocimiento y su impacto en la eficacia del servicio fiscal. Impulsados por promover la efectividad de los derechos de los administrados, hemos orientado nuestros esfuerzos a promover su divulgación y apropiación, tanto al interior de la DIAN como externamente.

Los pilares de esta línea de gestión son: conocer y que nos conozcan; incrementar la cobertura para que cada día más contribuyentes conozcan y hagan uso de sus derechos; y, contribuir a educar cada día a más



contribuyentes dado que existe un desconocimiento de las obligaciones y los procesos asociados.

Hemos participado en eventos relevantes para la promoción de derechos: en los últimos seis años la Defensoría ha asistido a 110 congresos, foros, encuentros empresariales y eventos académicos a lo largo del país, así como en 140 Co-mités Seccionales de Gestión Tributaria, Aduanera y Cambiaria, lo que ha mejorado la interacción con los contribuyentes, autoridades locales y regionales, jefes y directores de la DIAN en cada ciudad, y representantes de los gremios y empresarios, para dar a conocer de primera mano sus dinámicas y necesidades particulares con relación al servicio fiscal y promover el conocimiento de los derechos y la misión y gestión institucional.

Desde finales del 2016 se formuló y ha venido ejecutando la estrategia de comunicación: “Al Derecho Con Sus Derechos” a través de tres iniciativas: Fortalecer las relaciones interinstitucionales con la DIAN y los grupos de interés, Generar conciencia sobre el respeto de los derechos y Visibilizar la intervención de la Defensoría.

A través de esta estrategia se alcanzaron resultados como el desarrollo de la campaña “En la DIAN el mejor servidor es un Defensor” en la que han participado cerca de 5.600 servidores de 29 Direcciones Seccionales de la DIAN y el Nivel Central, y cuyo objetivo ha sido el de fortalecer en la cultura ins- titucional de la Entidad el servicio público como vocación y propósito de vida, ligado al conocimiento y respeto de los derechos de los contribuyentes, lo anterior, teniendo como base que una estrategia efectiva para garantizar derechos es fortalecer el conocimiento de estos derechos en cada uno de los servidores de la Dian, toda vez que es a través de sus acciones que se materializa la gestión respetuosa y garantista que pretendemos.



Digitalización y gestión de los canales de comunicación institucional como medios de información, comunicación y servicio: a través de la gestión de un ecosistema digital conformado por la página web y los perfiles en redes sociales (Facebook, Twitter y YouTube), se ha logrado crear una comunidad, en permanente crecimiento, que actualmente supera los 13 mil seguidores y que de manera constante demandan contenidos de promoción de derechos y apropiación de la educación fiscal y que también son utilizados para atender de manera directa y en tiempo real a los contribuyentes.

Presencia en medios de comunicación nacionales, regionales y especializados: De manera periódica se gestionan espacios para aumentar la visibilidad en medios de comunicación a través de la



publicación de noticias, informes y datos relevantes sobre la gestión institucional y la promoción de los deberes y derechos de los contribuyentes.


Otro elemento fundamental que se desarrolla a través de la línea de comunicación y promoción de derechos es precisamente la prevención y educación fiscal dirigida a los profesionales de la Contaduría Pública, como aliados estratégicos de la Administración. En los últimos seis años se realizaron 29 eventos de Educación Fiscal en 18 ciudades del país, beneficiando a 11.500 Contadores que se capacitaron de manera presencial y cerca de 58.000 profesionales capacitados vía streaming o Facebook Live.





FORO INTERNACIONAL DE DEFENSA DE DERECHOS DE CONTRIBUYENTES Y OPERADORES DE COMERCIO EXTERIOR

“UNA VISIÓN CONSTRUCTIVA PARA AVANZAR EN
JUSTICIA Y COMPETITIVIDAD”



Como resultado del trabajo realizado desde el año 2012, la Defensoría organizó en agosto de 2018, el Foro Internacional de Defensa de Derechos de Contribuyentes y Operadores de Comercio Exterior, “UNA VISIÓN CONSTRUCTIVA PARA AVANZAR EN JUSTICIA Y COMPETITIVIDAD”, en la ciudad de Bogotá, con el apoyo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Por primera vez, se presentaron en Colombia las mejores prácticas en defensa de derechos, directamente por quienes lideran instituciones similares en países como Estados Unidos, México y Australia, y se analizaron avances para facilitar el Comercio Exterior a través de ponentes provenientes de Chile y Uruguay, así como invaluable aporte de expertos nacionales en tributación y derecho aduanero.

Este foro, realizado en la capital del país, generó un espacio de discusión académica y pragmática sobre el alcance, gestión y mejores prácticas en el mundo sobre el derecho que tienen los contribuyentes y cómo se ha gestado esa relación con la Administración Pública.

Destacamos de este importante encuentro, el balance sobre la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en los últimos 8 años, resaltando los cambios estructurales, en la manera de entender los derechos de los contribuyentes, seguido del panel “Prospectiva del sistema fiscal en Colombia” que centró su objetivo en conocer, desde la perspectiva de los gremios y expertos internacionales, cuáles fueron los avances del gobierno saliente y los principales desafíos del gobierno entrante para

impulsar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad.

Algunas de sus conclusiones, se asociaron con entender que la tecnología debe ser el gestor estratégico para lograr una mayor y mejor tributación, que es necesario simplificar los procesos para lograr mayor eficiencia, que el Estado debe garantizar reglas claras de juego y seguridad jurídica, que hay que fortalecer a la Dian para robustecer la lucha contra la evasión, y que los conflictos con la Administración Tributaria encuentren apoyo y acompañamiento jurídico para los contribuyentes en los países que tienen modelos de Defensoría.

Luego de la intervención de los gremios, se dio paso a la presentación de las Defensorías del Contribuyente de Estados Unidos, México, Australia y Colombia, en el panel se resaltó la importancia de la tarea que realizan las Defensorías de los contribuyentes en estos países y se destacó la gestión realizada en Colombia, donde, con solo 27 servidores ha tenido una gestión sobresaliente en el objetivo de garantizar las relaciones entre contribuyente y administración.

Los panelistas abordaron el reto de cómo garantizar la independencia de las defensorías y la autonomía que esto implica, así como las tendencias que en esta materia se desarrollan en el mundo. Una de las conclusiones correspondió a la imperiosa necesidad de reinventar el sistema donde el equilibrio sea el deber ser de la relación con los contribuyentes, además de contar con un contrapeso efectivo y menos costos en la defensa de sus derechos.

El tercer panel denominado “Avances y retos en facilitación del comercio” con la participación de la OMA, la Aduana de Colombia y expertos nacionales e internacionales, permitió decantar como necesidades para facilitar el comercio en los próximos años, que la contribución se genere dando información constante, brindando facilidades en materia de pago de impuestos y haciendo sentir que los derechos de los contribuyentes son respetados, que el recaudo aumentaría dos puntos del PIB en cinco años si se invirtiera en modernización tecnológica y aumentara en 7.000 el número de servidores de la Dian, la necesidad de certeza jurídica en los temas de implementación de la normatividad aduanera y de revisar la metodología con que se adoptan nuevas regulaciones.

Así mismo los panelistas destacaron que se debe mejorar la identificación de los cuellos de botella en los procesos de la Dian y existe el reto de cómo volver más eficientes los sistemas informáticos para hacer más estratégica la facilitación de comercio.

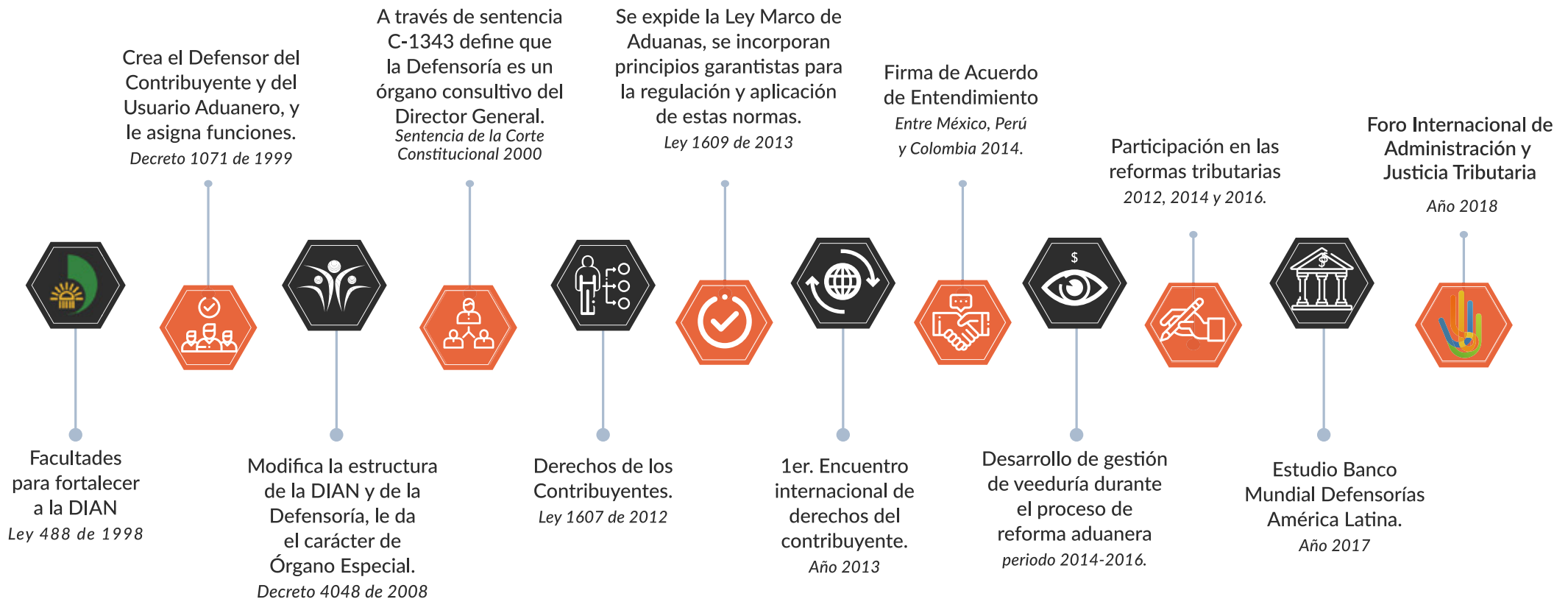
La agenda académica cerró con la presentación del panel “Certeza jurídica, pilar fundamental de un sistema fiscal garantista”, que contó con la participación de expertos tributarios nacionales.

En este espacio se presentaron algunas consideraciones sobre el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y lo que esto significa en términos de certeza jurídica para el país. Además, destacaron las mejores prácticas internacionales sobre metodologías en cuanto a reformas tributarias de refiere.

Este foro contó con distintas miradas y evidenció la necesidad de trabajar decididamente en el continuo mejoramiento de los procesos y sistemas de la Dian, así como el fortalecimiento de la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero como garante de los derechos de los contribuyentes en Colombia.



PRINCIPALES HITOS DE LA DEFENSORÍA DEL CONTRIBUYENTE Y DEL USUARIO ADUANERO



La Defensoría ha desarrollado su gestión a través de instrumentos como el escuchar directamente las preocupaciones de los peticionarios y, a partir de allí, entender sus necesidades para evidenciar oportunidades de mejora que permitan contribuir para que la DIAN sea valorada por los contribuyentes y operadores de comercio exterior. En estos años el trabajo conjunto entre la Administración y la Defensoría ha sido invaluable, sin embargo, existen algunos temas que con el fin de garantizar derechos deben incluirse en la agenda de la próxima Administración.

Este acápite se presenta desde dos perspectivas: la primera, encaminada a “prevenir” riesgos de vulneración de derechos y, la segunda, que incorpora propuestas orientadas a “defender” los derechos de los administrados.

Propuestas orientadas a prevenir riesgos de vulneración:

- **Certeza Jurídica.** Una solicitud recurrente de los servidores de la DIAN, contribuyentes, operadores de comercio exterior, inversionistas, gremios y academia, entre otros, es la necesidad de seguridad jurídica, entendida como la claridad de las reglas en las relaciones entre los administrados y el Estado. Se deben contemplar, entre otras alternativas, períodos de transición suficientes para el conocimiento, entendimiento y parametrización de los sistemas necesarios para su aplicabilidad, valorando la adopción de metodologías internacionales para la expedición de normas tributarias, que incorporen mejores prácticas en la redacción, aplicación y evaluación, y respetando las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de las normas vigentes.

- **Sistemas de Información.** Seguir apoyando a la Administración en la propuesta de Modernización Tecnológica; es un imperativo para la Defensoría, la DIAN, los gremios y el Estado en general, continuar con la modernización tecnológica, y para ello es preciso sumar esfuerzos y voluntades para que la entidad cuente con la garantía de los recursos financieros necesarios.



DESAFÍOS DE LA DEFENSORÍA



- **Talento Humano.** Acompañar a la DIAN, en temas esenciales frente a la gestión del personal, que cuente con los servidores suficientes y así cumplir con las funciones que la ley le ha encomendado; que se valoren acciones que garanticen la transmisión del conocimiento de quienes se están retirando de la Administración por situaciones como la pensión, y que se estudie cómo robustecer la escuela de la DIAN, que posibilite la reinducción y especialización de los servidores, a través de educación formal ante las coyunturales modificaciones normativas en temáticas tributarias, aduaneras y cambiarias.

Propuestas en defensa de derechos de los administrados

- **Revisión de las funciones de la Defensoría.** En el año 1999, mediante el Decreto 1071, se creó la figura del Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero para garantizar el respeto a los derechos de los administrados, no obstante, las funciones contempladas en la ley no permiten garantizar derechos al tratarse de recomendaciones no vinculantes, ni permiten ayudar efectivamente a los administrados que no cuentan con los recursos económicos para obtener una defensa efectiva ante los procesos de la Administración, por lo cual, es oportuno fortalecer jurídicamente las funciones de la Defensoría para cumplir de manera cabal el rol de defensa y garantía de derechos.

- **Fortalecer Estructura.** Consideramos que es una oportunidad para ampliar las funciones y crear una estructura para la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, dotarla de las Subdirecciones y Coordinaciones necesarias, y crear un proceso que incorpore las funciones establecidas.

- **Alcance de las Propuestas de la Comisión de Expertos.** El artículo 2° de la Constitución señala como fin esencial del Estado, garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Es un momento importante para valorar la propuesta presentada por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria en el informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público de 2015, donde se propuso lo siguiente:

“...Dotar la defensoría del contribuyente y el usuario aduanero de recursos y competencias en beneficio de la sociedad en general frente a las entidades nacionales y las territoriales”. Una decisión en este sentido, otorgaría un mecanismo esencial de defensa para los administrados de entidades tributarias territoriales.

www.defensoriadian.gov.co

AL
DERECHO
CON SUS
DERECHOS



DEFENSORIADIAN



@DEFENSORIADIAN



DEFENSORIA
CONTRIBUYENTE