

de ser mirada como un fenómeno autónomo, sino como una parte, mínima además, del fenómeno conocido como la "pirámide de la litigiosidad". En efecto, los conflictos sociales susceptibles de ser afrontados por la justicia son sólo un mínimo porcentaje de los que realmente resultan tratados por los jueces. El mayor o menor porcentaje de oferta judicial en relación con la demanda se debe a múltiples factores que no es del caso analizar en este momento. Lo cierto es que en Colombia la disociación entre estos dos factores, demanda potencial y oferta efectiva de justicia, es demasiado grande e incide cada día más en el ahondamiento de la brecha entre el Estado y la sociedad civil.

La acción de tutela ha sido un instrumento judicial que sin duda ha contribuido a disminuir dicha disociación. La simplicidad de su procedimiento, la posibilidad de que cualquier persona pueda hacer uso de ella sin necesidad de abogado y, en general, su carácter ágil y accesible, hacen de la tutela una acción especialmente efectiva para resolver los problemas de la gente. Es cierto que estas características también pueden ser aprovechadas justamente para entorpecer la justicia, en un país donde no son escasos los abogados temerarios e inescrupulosos. Sin embargo, sería una torpeza y una rendición injustificada, acabar con la tutela o desnaturalizarla, por estas disfunciones.

Modernización de la administración tributaria: tres experiencias

La administración de los recursos públicos tiene una importancia estratégica, como que de ella derivan los ingresos que le permiten al aparato estatal financiar su funcionamiento y la inversión pública. Muchas de las críticas a la gestión pública son igualmente predicables de la administración hacendaria que, sin embargo, por el papel que cumplen en el funcionamiento del Estado han logrado un mejor nivel de desarrollo que el resto de la administración.

Por lo mismo, dentro del contexto de una economía más competitiva, los retos de la modernización no comprometen únicamente al sector productivo. Es necesario que el Estado asuma con mayor eficiencia sus tareas para no trasladar a la sociedad en su conjunto los costos de sus ineficiencias. Propósitos de mejorar la eficiencia, eliminar la corrupción, reducir los costos y mejorar el servicio a los ciudadanos constituyen objetivos que los dos últimos gobiernos han promulgado reiteradamente.

En Colombia, desde 1986, se adelantó una reforma del sistema tributario que comprendió tres aspectos: una *reforma sustancial* para lograr mayor neutralidad y equidad, una *reforma procedimental* para obtener mayor simplicidad y agili-

dad y una *reforma administrativa* para lograr mayor eficiencia. Las reformas se adelantaron entre los años 1986 y 1992, y los resultados en recaudación permitieron aumentar la tributación de los impuestos de renta e IVA de 5.14 del PIB en 1985 a 8.61 del PIB en 1992. Además, buena parte de tales resultados se obtuvieron por una transformación de la Dirección General de Impuestos Nacionales, DIN que la colocaron a la vanguardia de los procesos de modernización estatal¹.

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La modernización de la administración tributaria se gestó con varios años de anticipación al proceso de modernización del Estado que la Constitución de 1991 propició; aún más, algunas de las experiencias que ya se habían puesto en práctica en impuestos fueron retomadas en este proceso que lideró la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado en 1992.

Los puntos esenciales que explican este proceso de modernización fueron los siguientes:

La voluntad política y la formación de un grupo líder

El proceso de modernización en impuestos se incubó por una serie de circunstancias afortunadas que combinaron la experiencia de una administración tributaria que desde comienzos de 1980 venía afianzándose, la vinculación de un equipo de ingenieros de la Universidad de los Andes, sin experiencia en tributación pero que le infundieron una nueva concepción administrativa y que fueron conformando un grupo de funcionarios que en la siguiente década harían parte del cuerpo directivo de la DIN, el aporte de asesoría externa de expertos en administración tributaria del Fondo Monetario Internacional, FMI.

El concepto de planeación y la estabilidad

La implantación de un Plan Estratégico desarrollado en planes operativos forjados democráticamente con todo el grupo de directivos, le trazó un rumbo definido a la institución y comprometió a los directivos con unos objetivos compartidos y unas metas concretas.

La conformación primero de un equipo de trabajo que, formado internamente y bajo el respaldo de los ministros y de los directores, fue asumiendo la institución dentro de un proceso gradual, que permitió una continuidad sin precedentes en la Dirección de Impuestos durante diez años aproximadamente y que paulatinamente fue cubriendo también las áreas técnicas y las administraciones regionales.

Una política de recursos humanos

Comprendiendo la importancia estratégica del capital humano, se diseñó una política

de recursos humanos que se apoyó en la creación de una Carrera Tributaria que la hizo casi impermeable a influencias políticas. Este sistema hizo posible la renovación de un 60 % del personal, utilizando por primera vez el pago de indemnizaciones y la vinculación de nuevos funcionarios a través de procesos denominados curso-concurso, mediante los cuales y gracias a convocatorias dirigidas primordialmente a las universidades, se seleccionaron luego de exámenes y entrevistas en todo el país, profesionales en Ingeniería, Derecho, Administración, Contaduría y Economía. Estos profesionales adelantaron cursos con tres meses de duración que combinaron un 60 % de teoría y un 40 % de práctica, luego de lo cual fueron vinculados quienes obtuvieron los mejores puntajes.

Se estableció también un sistema de remuneración para estimular a los mejores funcionarios mediante una prima que contempló tres variables: una individual, basada en un sistema de evaluación fundada en metas fijadas por los funcionarios con sus jefes inmediatos en sincronización con los planes operativos de la entidad, en el cumplimiento de metas globales por áreas y por las administraciones regionales y en una meta de recaudo nacional de la entidad. En el otro extremo, dos calificaciones deficientes constituían causal para el retiro del funcionario. Este sistema permitía que una parte del salario subiera o bajara en función del cumplimiento de las metas y del rendimiento individual, lo cual estimulaba la competencia entre administraciones regionales y premiaba a los mejores funcionarios con una mayor remuneración.

También las primas servían para remunerar los cargos de responsabilidad, de forma que las jefaturas no estaban ocupadas de manera permanente sino temporal

y su permanencia dependía de la eficiencia en el logro de sus metas y podía cambiarse con flexibilidad sin que el funcionario tuviera que abandonar la Institución.

También se adoptaron figuras entonces novedosas, como la planta global para permitir una mayor movilidad del personal, las licencias para adelantar investigaciones o cargos en organismos públicos o internacionales y un mayor presupuesto para desarrollar políticas de bienestar para los funcionarios y sus familias.

Este proceso requirió un esfuerzo especial en capacitación, que se concretó en la fundación de una Escuela de Impuestos, con la asesoría de la administración tributaria alemana.

Los cambios de los contribuyentes hacia la autogestión

Se modificaron arraigados cambios culturales de los contribuyentes, para que ellos mismos liquidaran y pagaran sus impuestos en los bancos de la ciudad, dentro de un concepto de autogestión con una facultad paralela de la administración de revisión posterior, mecanismos usados mundialmente para administrar los impuestos masivos.

Con la vinculación de la red bancaria para el recaudo de los impuestos, no sólo se amplió el número de sitios y se mejoró el servicio para recibir el dinero de los contribuyentes, sino que se redujeron los costos administrativos por la eliminación de 900 oficinas locales que funcionaban en todos los municipios colombianos.

La tecnología en la administración de los sistemas de información

El otro componente fundamental fue el desarrollo tecnológico necesario para ad-

ministrar la información que constituye la materia prima básica para verificar el recaudo y ejercer control sobre los contribuyentes.

Administrar la información de un millón de contribuyentes a través de tres millones de documentos requiere sin duda el apoyo de la tecnología moderna tanto en equipos, como en *software* y en ingeniería, pero sobre todo en una plataforma informática que correspondiera a los planes estratégicos de la Administración Tributaria.

La organización

Por último, en la organización misma se adoptó una reestructuración que agrupó las 31 administraciones locales en cinco grandes regionales, delegó un porcentaje importante de funciones ejecutoras para propender por una mayor autonomía regional, creó una administración especial de grandes contribuyentes que comprendía el 0.2 % del número de contribuyentes que concentran el 75 % del recaudo y se establecieron metas de recaudo regionales para potenciar y generar competitividad entre las administraciones. Los indicadores de costos administrativos por recaudo disminuyeron por efecto del incremento en la recaudación.

DOS TENDENCIAS

Como fruto de este interesante proceso, Colombia tuvo una influencia en el desarrollo de las administraciones tributarias de América Latina y su experiencia fue objeto de un seminario internacional en 1991.

Posteriormente, dos experiencias surgieron de este proceso: la fusión en 1993 de la Dirección de Impuestos y la Direc-

ción de Aduanas en una sola entidad, y la reforma tributaria adoptada en 1994 en Bogotá, tomando el modelo de administración de los impuestos nacionales ya descrito.²

LA DIAN: FUSIÓN ADUANAS E IMPUESTOS

Con base en las facultades otorgadas por el artículo transitorio 20 de la Constitución de 1991, dentro del Programa de Modernización del Estado del gobierno Gaviria, se decidió fusionar estas dos entidades basándose en que el desarrollo de la Dirección de Impuestos permitiría rescatar la Aduana de su tradicional estigma de corrupción e ineficiencia, aprovechando que desde el punto de vista de recaudación la apertura redujo sensiblemente los aranceles, de forma que la mayor parte de la recaudación aduanera provenía del IVA de las importaciones y que en la Aduana se incorporaron los procedimientos de recaudo y control posterior para disminuir el peso específico del aforo físico y construir un concepto de control posterior integrado al control de los impuestos internos de renta e IVA privatizando las funciones aduaneras típicas de almacenamiento, recaudo e intermediación.

Sin embargo, puede afirmarse que el proceso fracasó, al punto que el Congreso discute un proyecto para volver a separar las dos entidades. El costo, además, fue muy alto, porque no sólo se aumentó el contrabando sino que la Administración de Impuestos, otrora un modelo de buena administración, se deterioró sensiblemente y ocurrió como en la historia de las manzanas, la mala contaminó la buena y hoy no sólo seguimos teniendo una Aduana incapaz de controlar el contrabando, sino que además la administra-

ción de impuestos retrocedió al nivel que tenía hace diez años, y la Dian afronta actualmente una crisis institucional en el momento en que el país le reclama mayores resultados en la disminución de la evasión y el control del contrabando.

El origen de esta situación se encuentra en que los cambios procedimentales en aduanas no tuvieron el tiempo suficiente para ser asimilados; además, el contrabando tuvo una influencia nefasta y desbordante con la financiación del narcotráfico y el propio proceso de apertura por sí solo afectó a sectores no competitivos. Pero también es cierto que se abandonaron todos los controles y la organización no supo reaccionar oportunamente al auge del contrabando y respondió con sucesivos cambios en la Dirección, que le han quitado toda estabilidad.

No sobra advertir que otros países intentaron la fusión con buenos resultados administrativos y de control; sin embargo, en Colombia la oportunidad y las circunstancias en las cuales se fusionaron aduanas e impuestos se han reflejado en un incremento de los índices de contrabando y evasión, por una parte por factores económicos, pero por otra parte por razones atribuibles a la propia conducción del proceso.

LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA EN BOGOTÁ

En Bogotá, una feliz circunstancia, en cambio, permitió que la experiencia de impuestos se replicara con excelentes resultados por un equipo que había estado vinculado a la antigua Dirección de Impuestos. En efecto, la Constitución también consagró una facultad transitoria para establecer un régimen administrativo, po-

Jítico y fiscal para el Distrito Capital de Bogotá, que el Congreso no utilizó oportunamente, por lo cual el gobierno nacional debió expedir el Estatuto Orgánico de Bogotá, dentro del cual en el capítulo fiscal adoptó medidas en los mismos tres aspectos reseñados inicialmente sobre la reforma tributaria de 1986, a saber:

Una *reforma sustancial*, en el impuesto predial, adoptando el autoavalúo por primera vez en Colombia; en el impuesto de industria y comercio, bimestralizando la causación que antes era anual; y, en el impuesto de delineación, fusionándolo con el impuesto de ocupación de vías.

En la *reforma procedimental*, se adoptó el recaudo en bancos y la liquidación privada de todos los impuestos distritales, y se expidió un Estatuto Tributario semejante al nacional, que regula las relaciones propias de un sistema de liquidación privada con un régimen de sanciones graduales.

Por último, la *reforma administrativa*, que cubrió también las áreas de Presupuesto y Tesorería y que, además de la reestructuración incluyó la creación de un sistema de información tributaria autónomo, la renovación de un 70 % de los funcionarios de impuestos con una profesionalización de las dos terceras partes del área.

Los resultados en recaudo del año 94 derivados de estos cambios no pueden ser más elocuentes, pues los ingresos tributarios crecieron en una cifra sin precedentes del 77 % en términos reales y más significativo aún, se duplicó el número de predios que pagaron el impuesto, de manera que la evidencia muestra que la mayor recaudación se logró esencialmente por una más equitativa distribución de la carga tributaria entre los contribuyentes del Distrito.

Las razones del éxito se originaron en la afortunada circunstancia de contar con unas facultades que permitieron expedir por el gobierno nacional el Estatuto de Bogotá, la definición de un rumbo muy claro adaptando el proceso de la administración tributaria nacional a las particulares características de los impuestos distritales, la definición estratégica de las prioridades que deberían adelantarse, una decidida acción administrativa presionada por los urgentes resultados que la ciudad y sus distintos estamentos reclamaban, y la conformación de un equipo de trabajo con experiencia previa.

Gracias a estos resultados en la modernización de la administración de los tributos regionales, los cambios adoptados en Bogotá tienden a los demás municipios, particularmente a las ciudades de mayor población.

CONCLUSIONES

De las tres experiencias descritas, podemos deducir algunas lecciones en este camino de mejorar la gestión estatal.

A pesar de las grandes limitaciones, es posible lograr resultados en la administración pública. Pero se requiere una voluntad política definida, una estrategia bien concebida y suficiente acción administrativa en la dirección correcta como para que los logros puedan reflejarse hacia la opinión pública en mejores servicios, en menores costos administrativos y en una mayor credibilidad entre la ciudadanía.

Es necesario incorporar en la administración pública los modernos instrumentos de gestión y conformar un equipo de trabajo con suficiente unidad de propósitos, que sea capaz de convertir en hechos los planes institucionales.

También es cierto que no todas las experiencias exitosas pueden replicarse mecánicamente; es necesario un proceso de adaptación a las condiciones en las cuales se va a implantar, y tener la virtud de distinguir lo que puede repetirse, lo que puede mejorarse y lo que no debe copiarse.

Todas las instituciones, por fuertes que parezcan, son vulnerables y a veces lo que ha tardado mucho tiempo en construirse puede fácilmente desaparecer con una decisión equivocada.

Ciertos procesos deben tener el tiempo de aclimatación y maduración suficientes, pues acelerarlos inoportunamente puede conducir a su propia destrucción.

La capacidad de crítica es necesaria y lo que más puede garantizar la perdurabilidad será la simiente que se siembre en las instituciones, mucho más que la permanencia de personas, aunque en ciertos momentos un claro liderazgo se vuelve indispensable.

Aspectos que tienden a mirarse como accesorios o inaccesible constituyen el

motor del proceso, como una planeación estratégica y operativa que le defina objetivos y caminos para obtener los resultados, la plataforma informática sobre todo cuando se trata de una entidad para la cual la información es fundamental, una buena política de recursos humanos y un ambiente de trabajo gratificante que estimule la iniciativa y la productividad de los funcionarios.

JULIO ROBERTO PIZA R.
Director del Departamento de Derecho Fiscal
Universidad Externado de Colombia

1. El caso de la Dirección de Impuestos fue presentado en el Foro Internacional de Gerencia Pública como un ejemplo de fortalecimiento institucional. *Gerencia Pública en Colombia*. Consejería Presidencial para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Bogotá, 1994.

2. Memorias del Seminario Bases para la Construcción de una Moderna y Eficiente Administración Tributaria. Colección La Administración Tributaria. Cartagena, enero 14-18 de 1991.

El Derecho Administrativo en Colombia y la modernización del Estado

No hay nada en la creación más importante ni más valioso que el hombre, que todo hombre, que cualquier hombre.

INTRODUCCIÓN

Antes de entrar a desarrollar el tema propio del interrogante planteado en el título, relacionado con el examen de la vigencia del Derecho Administrativo en Colombia, considero necesario hacer un breve recuento del origen del Derecho Administrativo en el mundo y en particular en Colombia, pues del análisis histórico de los antecedentes de esta disciplina podremos llegar a formular tesis en relación con su vigencia o no, más aún, si se toma en cuenta que se trata de una disciplina contingente y que las razones que han justificado su origen y existencia son esencialmente políticas en el más genuino sentido de esta expresión. En segundo lugar me referiré al tema de la modernización y al de la privatización de la gestión pública estatal y su influencia sobre el Derecho Administrativo colombiano, en especial en el área de la contratación administrativa y de los servicios públicos.

La pertinencia de una tal exposición es clara, ya que el tema de la contratación estatal en el contexto de la modernización del Estado en Colombia está directamente ligado al de la vigencia del Derecho Administrativo, ya que los vientos de modernización, liberalización y

privatización cada vez toman una mayor influencia en los asuntos de la administración, y las normas contenidas en el régimen jurídico administrativo que podríamos considerar tradicional han sufrido importantes transformaciones.

La circunstancia especial que se ha generado con la supresión de algunos de los denominados monopolios naturales en el ámbito de los servicios públicos, la posibilidad de nuevas modalidades de gestión de los mismos con la participación conjunta de inversión pública y privada mediante novedosas formas de sociedad y asociación, que han generado crisis en la tradicional organización de las sociedades de economía mixta, y en las diversas modalidades de descentralización indirecta, hasta ahora reguladas por el decreto 130 de 1976, y muy especialmente, el hecho de que los particulares mediante contrato puedan realizar actividades y funciones que en Colombia se han considerado típicamente estatales, hacen que el tema de la contratación se relacione hoy en forma directa e indiscutida con el tema de la modernización del Estado, y a su vez éste con el de la vigencia del Derecho Administrativo.

La ley 80 de 1993, que contiene el régimen general de la contratación de las