

# LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA COLOMBIANA. SITUACIÓN ACTUAL

CARMEN AMPARO PONCE\*

## Sumario:

1. Los nuevos retos: normativos, talento humano, recursos logísticos, la información, organización, la prestación de servicios al contribuyente, garantías de los contribuyentes y manual de ética de las administraciones tributarias. 2. Modelos de organización de las administraciones tributarias. 3. La administración tributaria colombiana: La administración tributaria territorial en Colombia. La parcelación del control fiscal. La seguridad social en Colombia. La unión del recaudo con la prestación del servicio. Conclusiones.

## 1. Los nuevos retos

Colombia, al igual que el resto del mundo, es testigo del aumento incesante del comercio internacional con indudable predominio de las empresas multinacionales.

Las estructuras empresariales y financieras son cada vez más complejas y los negocios son cada vez más globales, incrementando la movilidad de capital y la migración de personal calificado.

La aparición de Internet ha traído consigo el incremento del comercio electrónico, la prestación de servicios virtuales y una maraña de relaciones jurídicas que ni siquiera tienen una denominación en los estatutos más avanzados.

Los especiales desafíos que resultan de esta creciente globalización y que afectan tanto a administraciones de países desarrollados como emergentes, los resume WILLIAM McCLOSKEY, citado por FERNANDO DÍAZ

YUBERO y RAÚL JUNQUERA en *Modelos organizativos de las administraciones tributarias y estrategia de las organizaciones avanzadas* (España, Ief, 2003):

– El comercio electrónico puede dificultar o imposibilitar la identificación de los contribuyentes.

– El comercio electrónico plantea cuestiones de difícil solución relativas a la territorialidad y materialidad de las transacciones (dónde tuvo lugar la operación y qué país tiene la soberanía impositiva).

– Las multinacionales tratan de someter las operaciones a una u otra jurisdicción para obtener un mejor tratamiento tributario.

– *El crecimiento de los paraísos fiscales en todo el mundo, combinado con las facilidades tecnológicas para transferir capital, incrementa la facilidad para los contribuyentes de eludir el pago de los impuestos.*

\* Abogada, especializada en Derecho Público de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana. Funcionaria de la división de Doctrina Tributaria de la DIAN.

En la 34.<sup>a</sup> asamblea general del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias celebrada en Washington en julio de 2000, se plantea la preocupación por los cambios que están afectando en forma acelerada a las administraciones tributarias, producto del creciente proceso de globalización, del avance de las economías de mercado y del comercio electrónico.

En esta reunión el FMI, al analizar la problemática que enfrentan las administraciones tributarias con la globalización y el comercio electrónico, hace un relevamiento de las amenazas que estas pueden afrontar, a las que llamó “termitas fiscales” ya que en mayor o menor medida irán erosionando los cimientos de los sistemas tributarios. Estas son: comercio y transacción electrónica, utilización de dinero electrónico, comercio intraempresas, paraísos fiscales y centros financieros extraterritoriales, instrumentos derivados y fondos especulativos de cobertura, imposibilidad de gravar el capital financiero, crecientes actividades en el exterior y, finalmente, las compras en el exterior.

Además las administraciones tributarias latinoamericanas tienen otros frentes propios que atender: la creciente informalidad del comercio, el bajo nivel educativo de los pequeños responsables, preponderancia del contrabando abierto frente al técnico, lavado de activos, políticas fiscales de coyuntura y corto plazo, entre otros.

Ante estos retos las administraciones tributarias están obligadas a adoptar esquemas de innovación y flexibilidad, que superen modelos fundamentados únicamente en el procedimiento y la legalidad.

Los recursos con que cuenta una administración tributaria para cumplir su misión son básicamente:

### *1.1 Normativos*

Un cuerpo de normas sustantivas en donde estén consignados los diferentes impuestos por administrar. Es evidente que los impuestos son de los temas de menor aceptación entre los ciudadanos; sin embargo, su resistencia será menor en la medida en que el régimen tributario de un país cumpla con los principios de equidad, generalidad, eficiencia y simplicidad.

Es frecuente escuchar que los sistemas legales tributarios son complejos, y que para el ciudadano medio un Estatuto Tributario es como un libro escrito en otro idioma. Es de reconocer que las reformas fiscales de los años 80 lucharon por realizar una simplificación formal de los impuestos, mediante la ampliación de bases, reducción de tipos marginales, reducción de las exenciones; sin embargo, estas reformas no se han traducido en mejoras sustanciales en el manejo administrativo de los mismos.

No hay que olvidar que las leyes tributarias hacen parte de la política fiscal de un país y como tal son la herramienta de salida a situaciones de coyuntura económica difícil, y por otra que no pueden estar ajenas a las luchas de intereses de los diferentes sectores que buscan no ser gravados o conservar los beneficios tributarios que por años han conservado; por tanto, es comprensible que el producto legislativo final no sea siempre asimilable para todos los ciudadanos.

Dentro del régimen legal están igualmente las normas procedimentales que por una parte establecen garantías para el contribuyente y por otra las suficientes facultades a la administración que le permitan obtener la información suficiente para establecer los hechos generadores de obligaciones tributarias, y contar

con los poderes de inspección, registro y de jurisdicción coactiva.

Para JOSÉ VÍCTOR SEVILLA, “sólo un diseño normativo adecuado permitirá obtener todas las potencialidades que cabe derivar de una administración tributaria integrada; en cambio, un diseño inadecuado propenderá a generar y trasladar costes sobre alguna o varias de las etapas del proceso de gestión tributaria”.

Para este autor, “el diseño constituye la primera etapa en el proceso de gestión tributaria y debe satisfacer una triple condición para obtener todas las potencialidades que cabe esperar de una administración tributaria:

- Que sea capaz de potenciar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.
- Que su configuración permita una utilización sinérgica de la información masiva.
- Que facilite la explotación de las economías de escala que cabe obtener mediante la ampliación de la magnitud de las operaciones”.

### 1.2 Talento humano

Para FERNANDO DÍAZ YUBERO y RAÚL JUNQUERA VARELA: “Si la eficacia de un sistema fiscal depende en gran medida de la organización encargada de aplicarlo, no es menos cierto que toda administración tributaria se sustenta en buena parte en los recursos humanos de que dispone. Una fuerza de trabajo cualificada, íntegra, preparada técnicamente, actualizada en sus conocimientos y bien retribuida, es imprescindible para poder desarrollar correctamente las funciones de la administración tributaria y para relacionarse en condiciones de igualdad con los profesionales del ámbito tributario que prestan sus servicios en las empresas privadas”.

Para estos autores, para un funcionamiento óptimo del área de recursos humanos en una administración tributaria se deben atender unos principios como son:

- a. Acceso a la función pública por méritos y cualificación técnica;
- b. Carrera administrativa;
- c. Estabilidad en el empleo, si se alcanzan niveles adecuados de rendimiento;
- d. Nivel retributivo razonablemente competitivo con el sector privado y con un componente ligado a la calidad del trabajo desarrollado;
- e. Sistemas de capacitación.

### 1.3 Recursos logísticos

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones son en estos tiempos herramientas fundamentales para una administración tributaria eficiente. Estos recursos permitirán automatizar los procesos, estandarizar las actuaciones, agilizar los tiempos de respuesta, mejorar los controles de calidad y garantizar la seguridad de la información. En entidades como ésta, que manejan grandes cantidades de información, es impensable una gestión eficiente sin recurrir a sistemas automatizados.

La tecnología le ha permitido a la administración tributaria mejorar los servicios de atención al contribuyente. La utilización de Internet para realizar consultas, presentar peticiones, adelantar trámites e incluso presentar declaraciones tributarias e informativas; los sistemas de audio-respuestas; el pago de impuestos por red bancaria; la desjurisdiccionalización del cumplimiento de obligaciones tributarias, las notificaciones por correo electrónico, son ejemplos de utilización acertada de estos medios.

Dentro de las administraciones tributarias

se han creado sistemas de cuenta corriente, registros tributarios automatizados, sistemas integrales de procesamiento y análisis de información para selección de casos, estandarización y automatización de los procesos de investigación, liquidación, discusión y cobro de los impuestos, redes de valor agregado de información, etc.

No necesariamente altas inversiones en compra de computadores aseguran resultados efectivos en gestión. Muchas administraciones tributarias, y entre ellas especialmente las latinoamericanas, han realizado grandes inversiones en procesos de sistematización, no siempre con los mejores resultados. Un diagnóstico inadecuado de las necesidades, la falta de un tratamiento global del problema, la proyección cortoplacista, entre otros factores, han afectado el uso óptimo de estos recursos.

#### *1.4 La información*

Es el bien máspreciado para la administración tributaria, materia prima de su gestión. A partir del momento en que se eliminaron los anexos de las declaraciones tributarias, la administración dejó de convertirse en un archivo de miles y miles de papeles, y pasó a realizar una gestión inteligente del manejo de la información. En la mayoría de administraciones existe la obligación de los contribuyentes de suministrar bien sea individual o masivamente información propia o de terceros adicional a las declaraciones tributarias.

No en todos los países existen las mismas facultades de acceso a la información por parte de las administraciones tributarias, lo que constituye un factor desequilibrante en la competencia fiscal internacional, tanto así, que por ejemplo el secreto bancario, ha sido

considerado por la OCDE como uno de los elementos fundamentales para considerar a un país como “paraíso fiscal”.

Hoy los convenios internacionales de cooperación entre administraciones tributarias para intercambio de información, traslado de pruebas, apoyo mutuo en investigación y adopción de medidas cautelares son una necesidad imperiosa para ejercer un control tributario eficaz a las transacciones fuera de frontera.

#### *1.5 La organización*

Se refiere a la estructura que adopta cada administración tributaria para ejecutar su misión. La mayor o menor flexibilidad de la estructura para hacer frente a los cambios, puede ser decisiva para los resultados de su gestión, por eso merece un especial análisis en este artículo.

#### *1.6 La prestación de servicios al contribuyente*

Tradicionalmente se pensaba que el único “servicio” que debía prestar la administración tributaria a los contribuyentes era la “orientación” para que cumpliera adecuadamente con sus obligaciones tributarias. Hoy la meta es lograr la incentivación del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, por tanto hay que ofrecerles otros servicios adicionales a la simple orientación.

La tecnología de la información y de las comunicaciones ha sido la mejor aliada de las administraciones tributarias en este propósito. Algunas administraciones tributarias le han madrugado al proceso, incorporando en sus páginas *web* múltiples servicios que le facilitan la vida al contribuyente: el regis-

tro tributario, la realización de consultas, derechos de petición, declaración asistida, presentación de declaraciones informativas, etc. Otras apenas están explorando posibilidades.

Otras administraciones tributarias han incorporado servicios de consulta y registro tributario vía telefónica con el objetivo de descongestionar sus oficinas. El contribuyente de hoy exige información sencilla, completa y oportuna y no se conforma con cartillas extensas e ininteligibles.

Están igualmente los centros multiservicios para atención personalizada, en los que el contribuyente puede realizar varios trámites de una sola vez; en algunos países este centro es una “ventanilla virtual”.

### *1.7 Garantías de los contribuyentes y manual de ética de las administraciones tributarias*

La administración tributaria debe facilitar a los contribuyentes que quieran cumplir con sus obligaciones, los medios necesarios para que lo hagan con los menores costes posibles, de manera que la presión fiscal indirecta no sea un factor de desequilibrio en la competencia. Al tiempo debe realizar programas consistentes contra la evasión fiscal y el contrabando, para hacer efectivos los principios de generalidad y equidad horizontal.

Por otra parte, en países como Estados Unidos, Holanda, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y España hay una creciente preocupación por el respeto de los derechos de los contribuyentes en sus relaciones con la administración tributaria. Incluso se han elaborado documentos en los que se consagran principios como la presunción de inocencia y honestidad, el derecho a recibir un trato cortés, la confidencialidad, el prin-

cipio de favorabilidad en la interpretación de la ley, entre otros.

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), en una carta-documento aprobada en la Asamblea General celebrada en 1996 en República Dominicana titulada “Atributos necesarios mínimos para una sana y eficaz administración tributaria”, analiza los requisitos que debe observar una administración tributaria para garantizar integridad, imparcialidad, continuidad y la confianza de los contribuyentes.

## **2. Los modelos de organización de las administraciones tributarias**

No existe el modelo perfecto; cada país ha adoptado una estructura acorde con su contexto económico, político y social. Sin embargo, hay algunas tendencias.

En el Reino Unido, por ejemplo, hay dos organizaciones: una encargada de controlar los impuestos indirectos y ejercer el control aduanero (H. M. Customs and Excise) y otra que se encarga de los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social (Inland Revenue). Cada una de las organizaciones en su interior tiene una estructura funcional y por tipo de contribuyente. De este modelo de organización se puede decir que tiene las ventajas de contar con profesionales especializados en un tipo de impuesto, hecho que favorecerá su control; tiene el inconveniente de ser una administración costosa por duplicar la estructura administrativa y por contar con distintos sistemas de información que no se comunican entre sí.

En Francia, Canadá e Italia se aplica el modelo funcional, es decir, atendiendo a las diferentes funciones de la administración, como son: recaudación, fiscalización, cobro, recursos y áreas de apoyo. En Francia hay

una variación en cuanto se ha creado una oficina específica para grandes empresas, las aduanas gestionan los impuestos especiales en una dirección totalmente independiente de la Dirección General de Impuestos, además tienen previsto organizar una dependencia por tipo de contribuyente en el área de atención al contribuyente. Este es el modelo más usado por las administraciones latinoamericanas.

En los últimos años ha surgido una tendencia organizativa por grupos de contribuyentes: es la utilizada por Estados Unidos y Holanda. Cada departamento atiende a un grupo de contribuyentes que por sus características de volumen en operaciones y/o ingresos, actividad económica, etc., requieren unos servicios específicos. Se trata de dar a los contribuyentes un tratamiento diferenciado de acuerdo con sus necesidades específicas y así brindar un mejor servicio.

Otra tendencia en avance es la unión en un solo ente del control de los impuestos, aduanas e incluso las contribuciones a la seguridad social; el paradigma de este modelo es la AET, en España. La integración se da en diferentes niveles; así por ejemplo, en países como Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana o Uruguay las dos administraciones tienen una estructura separada, y no hay un mecanismo formal de coordinación, pero sí hay intercambio de información. En otros casos como Cuba y Chile sí hay mecanismos formales para intercambio de información.

Del modelo de integración completa de impuestos y aduanas como en los casos de España y Colombia se mencionan como aspectos positivos aquellos que se consideran como desventajas del modelo del Reino Unido ya comentado. Por su parte, Canadá ha echado atrás este proceso: en diciembre

de 2003 separó el control aduanero de la agencia de ingresos nacionales, especialmente por razones de seguridad.

Otra variación en los modelos organizativos de las administraciones tributarias lo constituye la conformación de grupos especializados por sectores económicos o temas considerados prioritarios desde el punto de vista fiscal.

Además a las conocidas diferenciaciones entre actividades mercantiles, agropecuarias, de prestación de servicios y financieras, y las muy específicas derivadas de los principales productos de exportación de cada país, están surgiendo nichos económicos de impacto mundial, tal como lo advierte el FMI, que merecen una atención especial por parte de las administraciones tributarias.

Brasil ha sido el pionero en Latinoamérica en adaptar su organización administrativa a los nuevos retos. En 1997 creó tres delegaciones especializadas: dos instituciones para fiscalizar el sector financiero y una delegación especial de asuntos internacionales para controlar las operaciones de personas y empresas brasileñas realizadas en el mercado internacional con competencia en materia de precios de transferencia y valoración aduanera entre otros.

Igualmente se plantea si la gestión de los recursos tributarios asignados a los entes territoriales debe llevarse a cabo por administraciones separadas o por una administración única centralizada y separada de controles políticos regionales y locales.

En un análisis sobre “Descentralización y administración tributaria: experiencias comparadas”, JULIO LÓPEZ LABORDA y JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL manifiestan: “La distribución de tributos entre los niveles de gobierno –entendiendo por tal la atribución de competencias normativas sobre

los mismos— no debe venir condicionada por la identificación de la administración que mejor pueda gestionarlos. El análisis económico suministra unas reglas para el reparto entre niveles de gobierno que difieren de las que ofrece para la asignación de las competencias gestoras. De tal forma, que es teóricamente concebible la asignación de un tributo a un nivel y la de su gestión a otro distinto”.

Para estos autores la gestión tributaria centralizada presenta todas las ventajas derivadas de la uniformidad y de la coordinación, y los inconvenientes vinculados al aumento de la distancia entre las autoridades que tienen atribuido el ingreso y los contribuyentes.

Claudino Pita señala como tendencia dominante en Latinoamérica en las dos últimas décadas el fortalecimiento del papel de los gobiernos subnacionales en relación con sus funciones de proveedores de servicios públicos y a la ejecución del gasto público, y en menor medida como recaudadores de sus ingresos propios.

### **3. La administración tributaria colombiana**

Con la expedición de la reforma tributaria de 1986, la administración tributaria colombiana inició un proceso de sistematización de sus normas sustantivas y procedimentales, hecho que al igual de otras administraciones tributarias no ha favorecido mayormente la comprensión del cúmulo de disposiciones por parte del ciudadano medio, sobre todo en esta última época en la que se han producido numerosas reformas tributarias que hacen casi imposible su asimilación completa.

Dentro de las decisiones administrativas de la administración tributaria colombiana en los últimos treinta años con verdadero im-

pacto entre los contribuyentes, se destacan: la eliminación de anexos de la declaración de renta, la presentación por red bancaria, la sistematización de la cuenta corriente, la reducción sustancial de los tiempos de trámites en aduanas, la internación del sistema informático, hecho que le permitió iniciar proyectos de desarrollo tecnológico, el diseño de una carrera tributaria especial con énfasis en el ingreso por concurso, formación permanente y profesionalización del personal.

Más recientemente se destacan: la presentación de declaración por vía electrónica para los grandes contribuyentes, la automatización del proceso de suministro de información masiva, y a partir del año 2003 el trámite de registro tributario para comerciantes a través de las cámaras de Comercio.

En su Plan Estratégico para el período 2003-2006, la DIAN se plantea como compromiso el desarrollo de políticas de “modernización, moralización, sistematización, simplificación de procedimientos y mejoramiento en la efectividad de la gestión aduanera, de fiscalización y de cobro, las cuales garantizan las condiciones de equidad, neutralidad y progresividad de los sistemas tributario, aduanero y cambiario y el adecuado recaudo de los respectivos tributos”.

Colombia se acogió al modelo integracionista de impuestos y aduanas en 1993, al unir la Dirección de Impuestos con la Dirección de Aduanas, agregándole además las funciones de control cambiario, hasta entonces en cabeza de la Superintendencia de Control de Cambios.

Conserva la estructura funcional con matices por tipo de contribuyente y por temas para los llamados “grandes contribuyentes”.

En la Administración de Grandes Contribuyentes de Bogotá están creados grupos especializados en los temas financieros, de hidrocarburos, manufacturas y servicios en la División de Fiscalización.

Hay una Dirección general de la cual dependen las direcciones de impuestos y aduanas. Hay subdirecciones comunes para impuestos, aduanas y cambios, como son recaudación, cobranzas, y la oficina jurídica (con división interna especializada); aduanas tiene subdirecciones propias para valoración y comercio exterior y control cambiario; por su parte, impuestos tiene a su cargo la subdirección de pymes y ambas direcciones tienen una subdirección de fiscalización.

En Colombia llama la atención la vinculación directa de la Policía Nacional al control tributario, al ser creada la Policía Fiscal como una dirección más dentro de la infraestructura de la entidad. Igualmente, acorde con las nuevas tendencias, es de reciente creación la Oficina del Defensor del Contribuyente.

Están igualmente las áreas de informática, desarrollo institucional y manejo de personal como apoyo a las áreas de gestión.

En cuanto a organización, se puede decir que la DIAN ha estado atenta a las últimas tendencias internacionales, no así en lo referente a estrategias para hacer frente a los retos de la globalización económica; se diría que en este campo, en general todas las entidades del gobierno nacional están llegando tarde.

Con la expedición de la Ley 633 de 2000 se hace una tímida y casi imperceptible alusión a las páginas *web*; con la Ley 788 de 2002 se comienza a hablar de precios de transferencia internacionales que comenzarán a aplicarse a partir del año gravable 2005 (su vigencia fue aplazada por la Ley 863 de

2003). El tema de transparencia fiscal internacional aparece igualmente esbozado en la Ley 788, pero aún no se han desarrollado los mecanismos legales ni administrativos para hacerla efectiva.

## **La administración tributaria territorial en Colombia**

### *La parcelación del control fiscal*

En Colombia existen además de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, administraciones tributarias por cada departamento y municipio, esto sin contar con otros entes paralelos que se han creado para recaudar contribuciones, tasas, aportes y demás recursos de destinación específica.

No existen estudios que hayan evaluado la participación en conjunto de los costos de administración de estos tributos en el total de recaudo, porque en la mayoría de entidades no hay indicadores de gestión que midan esa relación.

Cada administración tributaria regional o local cuenta con su propio procedimiento, organización, sistema de información y recaudación de los tributos, y así todas comparten los elementos básicos de los tributos territoriales como: hecho generador, sujeto pasivo, base gravable, causación, que por mandato constitucional deben estar establecidos por la ley; el contribuyente puede perfectamente encontrarse que un mismo punto de discusión frente a un mismo impuesto puede tener diferentes resultados según el lugar donde se tramite o discuta, o incluso en la misma administración, dependiendo del momento, porque al no existir una carrera tributaria, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda llegan y se van según el periodo del mandatario regional o local.

Hay administraciones locales, como la de Bogotá, que han seguido el modelo de la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas en cuanto a la organización de las funciones de recaudo, cobro, fiscalización y discusión; está en proceso de creación un sistema de cuenta corriente de los contribuyentes y ha adoptado el NIT como número de identificación tributaria local, hecho que le ha permitido compartir información con la DIAN, e incluso unificar en un solo trámite el registro tributario para comerciantes a través de la Cámara de Comercio de Bogotá (art. 16 Ley 716 de 2001). Igualmente, cuenta con una organización por tipo de impuesto: impuestos a la propiedad, por una parte, y por otra los impuestos al consumo. Además cuenta con un área de atención al contribuyente con programas de divulgación y cultura tributaria especialmente dirigida a los niños. Al igual que la DIAN, ha establecido la obligación de reportar información por medios magnéticos, para lo cual cuenta con el apoyo de una oficina de informática.

En el resto de entes regionales y locales los impuestos son un tema más de la Hacienda, por tanto no se puede hablar de una infraestructura, organización o estrategias propias de una administración tributaria. Son mundos autárquicos tratando de inventar sus propias soluciones a problemas comunes.

Tan solo unas cuantas secretarías de Hacienda cuentan con una base sistematizada de contribuyentes; claro está, cada una en su propio programa de *software*, estructura y demás particularidades que hacen imposible un intercambio de información incluso dentro de las propias dependencias de la Gobernación o Alcaldía y menos aún con otras secretarías de Hacienda.

Con la creación del Fondo Cuenta y su Administración por la Federación de

Departamentos, se ha avanzado algo en la estandarización de la información, pero está limitada a un tipo de impuestos y tiene la dificultad de no estar constituida como un sistema de cuenta corriente, de manera que solo tiene utilidad de información para las secretarías de Hacienda pero de servicio de información consolidada para el contribuyente.

Ante este panorama, no es posible hablar de otros elementos básicos de la administración tributaria como manejo adecuado del talento humano, utilización de tecnología de punta y manual de garantías para el contribuyente.

## **La seguridad social en Colombia**

### *La unión del recaudo con la prestación del servicio*

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 se cambió el esquema de la seguridad social en Colombia.

Hay recaudadores de contribuciones a la seguridad social de todos los estilos, de cobertura nacional, local, grandes, pequeños, con mayor o menor tecnología, etc.

En un comienzo se creó en el Ministerio de Protección Social, en ese entonces Ministerio de Salud, el Fondo de Riesgos, para cuya administración se hacía necesario consolidar bases de información de los aportantes y afiliados al sistema.

Por su parte, la Ley 488 de 1998 creó el registro único de aportantes RUA cuya responsabilidad fue asignada al Ministerio de Hacienda. Hoy en día este registro busca consolidar la información básica de lo que se denomina el sistema de seguridad social integral, es decir, que cubre salud, pensiones y riesgos profesionales.

La Ley 797 de 2003 crea el registro único de los afiliados al sistema general de pensiones, al sistema de seguridad social en salud, al sistema general de riesgos profesionales, al Sena, ICBF, a las Cajas de Compensación Familiar, y de los beneficiarios de la red de protección social.

De igual forma ordena la creación de un sistema de cuenta corriente que permita la integración de los pagos de cotizaciones y aportes parafiscales así como los demás aportes previstos para el sistema de seguridad social y protección social. El sistema será manejado por entidades de economía mixta de las cuales harán parte las entidades de seguridad social autorizadas para manejar los recursos de la seguridad social. Estas entidades tendrán a su cargo la liquidación, administración y el procesamiento de la información correspondiente.

Asimismo establece el número único de identificación en seguridad social integral y la protección social, el cual deberá ser registrado por todas las entidades que realicen las transacciones que señale el Gobierno en la forma que éste establezca. Este número debe corresponder al número de la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad o registro civil de nacimiento.

Tanto las contribuciones a la seguridad social como los aportes parafiscales están siendo administrados por las entidades encargadas de prestar los servicios, situación que genera permanente conflicto dentro de las mismas. Las funciones de recaudación, fiscalización, cobro no tienen mayor cabida dentro de su misión institucional; en consecuencia, el talento humano, los recursos tecnológicos, el manejo de la información no están direccionados con ese propósito, lo que indudablemente se refleja en los pobres resultados de gestión tributaria.

## Conclusiones

La globalización del mundo económico ha traído consigo una cantidad de frentes que la administración tributaria colombiana en su conjunto tiene que asumir. ¿Está preparada para ello? Por lo que observamos, hay mucho por hacer.

En cuanto a cooperación internacional, la DIAN, al igual que el resto de administraciones tributarias latinoamericanas, debe pasar de los foros y asambleas conjuntas de intercambio de buenas prácticas a verdaderos acuerdos bilaterales y multilaterales para intercambio de información y asistencia mutua en temas de fiscalización, recaudo, cobranzas y capacitación. Ante la falta de una autoridad mundial en materia tributaria que ejerza un control efectivo sobre las operaciones transnacionales, la única opción es la unión de esfuerzos por parte de las administraciones tributarias.

Si bien los temas externos no dan espera, y para ello se requiere adoptar medidas concretas y de impacto, hay mucho por resolver a nivel interno.

La política fiscal no puede concretarse a reformas tributarias destinadas únicamente a solucionar problemas económicos coyunturales. La reorganización del sistema fiscal tiene que ser integral y proyectada al mediano y largo plazo.

Después de 13 años de vigencia de la DIAN, es tiempo de preguntarse si el modelo integrado de impuestos y aduanas ha sido eficiente.

La política fiscal debe ser igualmente concertada con los entes territoriales. Es necesario superar creencias de que la recepción de los tributos está supeditada a su control directo. El asunto no es discutir si los entes territoriales tienen la capacidad para

asumir la administración de los ingresos, si al tiempo han tenido que asumir muchos compromisos relacionados con el gasto. El punto está en cómo hacerlo de manera más eficiente y menos costosa tanto para los entes territoriales como para el contribuyente. Si hay una administración tributaria central con el talento humano idóneo, los recursos tecnológicos y la experiencia en el tema, ¿por qué no pensar en ella como una opción? Hay varias salidas que no necesariamente implican la pérdida de jurisdicción o potestad impositiva de los entes territoriales.

El tema de la seguridad social y los aportes parafiscales no debe estudiarse de manera aislada al tema tributario. La Ley 797 da un paso en la integración, pero muy pequeño, porque solo piensa en solucionar problemas de forma de un sector, plantea soluciones que incluso pueden generar mayores conflictos, por ejemplo cuando se ordena crear un número de identificación para aportantes, cuando la tendencia en el país es tomar el

NIT como número único de identificación para efectos oficiales.

### Bibliografía

DÍAZ YUBERO, FERNANDO y RAÚL JUNQUERA VARELA. *Modelos organizativos de las administraciones tributarias y estrategias de las organizaciones avanzadas*, España, Instituto de Estudios Fiscales, 2003.

LÓPEZ LABORDA, JULIO y JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL. *Descentralización y administración tributaria: experiencias comparadas*, Hacienda Pública Española N146-3/1998, Instituto de Estudios Fiscales.

MCCLOSKEY, WILLIAM. "Tax Administrations and International Cooperation", New York, United Nations, 11 de noviembre de 2002.

PITA, CLAUDINO. *Ventajas y desventajas de la descentralización de la administración de los recursos nacionales en las jurisdicciones provinciales*, CIAT, 2003.

SEVILLA SEGURA, JOSÉ VÍCTOR. "La integración de la administración del sistema tributario", CIAT, *Memorias de Asambleas Generales*, Asamblea General, Quito, 1994.

