

The Center for Migration and Development  
Working Paper Series • Princeton University



**Entre el clientelismo y la modernización:  
Una etnografía institucional de la administración de impuesto de Colombia**

by

César Rodríguez Garavito  
Diana Rodríguez Franco

September 2008

**CMD Working Paper #08-05h**

**Entre el clientelismo y la modernización:  
Una etnografía institucional de la administración de impuestos de  
Colombia**

*César Rodríguez Garavito\**  
*Diana Rodríguez Franco\*\**

*(Versión preliminar para presentación en el seminario del proyecto “Instituciones Comparadas y Desarrollo Económico en América Latina”, Santo Domingo, República Dominicana, septiembre de 2008. Proyecto dirigido por Alejandro Portes y financiado por la National Science Foundation y la Universidad de Princeton. Los comentarios son bienvenidos a cerodrig@uniandes.edu.co. Por favor no cite este texto sin permiso expreso de los autores)*

El estudio sociológico de los impuestos en el Estado y la sociedad contemporáneas ha tenido una trayectoria accidentada. La primera guerra mundial ofreció evidencia contundente tanto de la centralidad de los ingresos fiscales para el Estado moderno (incluyendo la financiación de sus ejércitos) como del constante riesgo de quiebra de las finanzas públicas (entre otras razones, por las aventuras militaristas de las potencias mundiales). De ahí que el momento y el lugar del nacimiento de la sociología fiscal como campo de investigación no hayan sido coincidentes: la Alemania de la primera posguerra (Swedberg 2003).

Sin embargo, tras los aportes iniciales de Goldscheid (1917), Schumpeter (1918) y sus contemporáneos, la sociología fiscal entró en un período de relativa quietud hasta hace poco tiempo. Prueba de ello es la ausencia de textos sobre el tema incluso en los compendios canónicos de la “nueva sociología económica” de finales de siglo (Smelser y Swedberg 2005).

En la últimas dos décadas, este vacío ha sido llenado paulatinamente por un número creciente de trabajos que exploran comparativamente las prácticas fiscales alrededor del mundo en tiempos de globalización.<sup>1</sup> En América Latina, el resurgimiento del interés en el tema vino de la mano de los estudios hechos por economistas de instituciones financieras internacionales (especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial) como parte del “giro

---

\* Universidad de Los Andes

\*\*Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

<sup>1</sup> Una revisión útil de la bibliografía que representa el regreso de la sociología fiscal se encuentra en Campbell (1993). Para un análisis comparativo de la estructura fiscal de los países industrializados y una propuesta programática para la sociología fiscal en el contexto de la globalización, ver Campbell (2005)

institucional” de la economía y el neoliberalismo en los años noventa, que incluyó una revaloración de la política fiscal como herramienta de generación y redistribución de la riqueza.<sup>2</sup>

El resultado de este doble giro académico y de políticas públicas ha sido la consolidación de la agenda de investigación de la sociología fiscal, esto es, el estudio de “la forma en la que la generación de ingresos y su gasto por parte del Estado y otras autoridades políticas inciden sobre éstas y sobre la economía y el resto de la sociedad” (Swedberg 2003:174).

Como lo muestra esta definición, la atención de este campo de estudios tienden a estar centrada en los procesos políticos y económicos que subyacen a los ingresos y gastos fiscales, antes que en un análisis detenido del aparato institucional que los hace posibles. Mientras que comienzan a abundar los estudios sobre las pujas redistributivas alrededor de la generación y la distribución de ingresos fiscales (ver Campbell 1993), siguen siendo escasos los estudios sobre el funcionamiento real de las administraciones de impuestos.

En este capítulo buscamos contribuir a solventar este punto ciego de la sociología fiscal contemporánea. Para ello, presentamos los resultados de un etnografía institucional sobre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, entidad que retrata de forma vívida los procesos de cambio y los dilemas de las administraciones fiscales en tiempos de globalización y ajuste estructural en América Latina.

Con base en una investigación empírica que incluyó el análisis sistemático de fuentes documentales y un trabajo de campo consistente en entrevistas semi-estructuradas con actores de lo que llamaremos el “campo fiscal” colombiano. Por ello, como se aprecia en la lista entrevistas del Anexo 2, la información proviene no sólo de funcionarios altos y medios de la misma DIAN, sino también de actores sociales que interactúan con la DIAN desde sus posiciones como representantes de grandes contribuyentes (empresas y gremios económicos), abogados tributaristas, funcionarios del Ministerio de Hacienda, contadores y asesores tributarios.

Nuestro ángulo de análisis es el de la tradición de la sociología económica, que indaga el funcionamiento del mercado dentro de su contexto social y político. En particular, utilizamos las herramientas conceptuales, las variables y las preguntas centrales del análisis institucional denso propuesto por Portes (2006), que sirve de marco analítico al proyecto del que hace parte este capítulo.

De acuerdo con esto, dividimos el texto en cuatro partes. En la primera indagamos el origen de la DIAN e identificamos las fuerzas económicas y políticas que explican su surgimiento a comienzos de los años noventa y su transformación desde entonces. En la segunda parte, examinamos la estructura institucional de la

---

<sup>2</sup> Para una revisión de esta bibliografía, ver Lora (2006).

DIAN, esto es, los valores, reglas y roles que la componen. En la tercera sección pasamos del estudio de la DIAN como institución al de la DIAN como organización. Para hacer este análisis de “la DIAN en acción,” comenzamos por esbozar la estructura y la lógica del campo social en el que está inscrita. Contra este telón de fondo, nos concentramos en los aspectos organizativos internos y externos resaltados en el marco analítico de este proyecto (Portes 2006). En la sección final cerramos el estudio evaluando la correspondencia entre la DIAN como institución y la DIAN como organización, así como el aporte de ésta al desarrollo nacional.

## **1. El origen y la trayectoria de la DIAN**

La DIAN tiene sus raíces en el conjunto de reformas institucionales de “modernización del Estado” que marcaron el giro del Estado y la economías colombianas hacia el Consenso de Washington a comienzos de los años noventa (Edwards y Steiner 2008; Ahumada 1997) bajo la administración del Presidente César Gaviria (1990 – 1994).

Hasta 1991, el manejo de los impuestos y las aduanas colombianos correspondía a una división del Ministerio de Hacienda. En ese año se crearon la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN) y se dio, así, el primer paso hacia el establecimiento de una entidad autónoma encargada de los temas tributarios y aduaneros. A partir de ese momento, el origen y la trayectoria de la DIAN estuvieron marcados por tres procesos de cambio institucional: la unificación, la transformación cultural y la tecnificación de la entidad. A continuación documentamos brevemente los vaivenes de cada uno de ellos en las dos últimas décadas, que servirán como telón de fondo al análisis del estado actual de la organización ofrecido en las siguientes secciones.

### **1.1. La “unificación por agregación” de la DIAN**

En 1993, fueron fusionadas la DIN y la DAN y se constituyó lo que hoy se conoce como la DIAN. Jurídicamente, la DIAN quedó organizada como una unidad administrativa con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuesta, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta es la naturaleza jurídica actual de la DIAN, modificada sólo por una reforma de 1999 (Decreto 1071) que alteró la estructura interna de la entidad, mas no sus funciones.

Esta transformación presenta similitudes y diferencias con las que vivieron otros países latinoamericanos dentro del proceso de modernización del Estado y ajuste estructural de comienzos de los noventa. De un lado, comparte con ellos el hecho la creación de una entidad autónoma que manejara el recaudo de impuestos nacionales y, en esa medida, tras ella está la difusión internacional como fuerza de cambio (Portes 2006). De otro lado, sin embargo, la versión colombiana de esta transformación institucional tuvo dos particularidades. En primer lugar, la

DIAN concentró la recaudación de dos tipos de ingresos estatales: los impuestos y los aranceles aduaneros. En segundo lugar, asumió una función adicional extraña a la tarea de recaudación de fondos estatales: el control de cambios. En efecto, desde sus inicios la DIAN se encargó del control y vigilancia del cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las operaciones de comercio exterior y financiación de importaciones y exportaciones<sup>3</sup>.

Es este proceso de cambio el que denominamos “unificación por agregación”: la sumatoria de funciones sin una racionalización burocrática global ni un mecanismo de coordinación claro entre ellas. Nuestro trabajo de campo ofrece evidencia concurrente en este sentido. Como lo apuntó la Secretaria de Desarrollo Institucional de la DIAN en nuestra entrevista:

la verdad es que en la fusión simplemente dijeron: subamos las dos unidades administrativas, y nos colgaron otro arete que es [la Dirección de] Cambios. En ese momento los desarrollos de las dos organizaciones eran muy distintos. Impuestos era una unidad mucho más técnica, más desarrollada. Realmente el tema de impuestos es un tema que la gente ve más árido y menos accesible; Aduanas tenía otro desarrollo muy distinto<sup>4</sup>.

En el mismo sentido, un ex Director General de la DIAN explica que

la Aduana era uno de los peores focos de corrupción. Cuando se dio [la unificación], la administración heredó ese problema porque la Aduana tenía problemas. Era una entidad excesivamente corrupta, la fusionaron y acabaron con la policía de resguardo de aduanas (que era uno de los mayores focos de corrupción) y la dejaron bastante huérfana de controles<sup>5</sup>.

En el mismo sentido, el Director General de la DIAN, comenta que:

Aquí lo único que se fusionó fue la nómina porque a todos nos pagan del mismo sitio, de la nómina de impuestos y aduanas, pero cada una siguió su camino. La sección de impuestos seguía con su tema de las declaraciones de renta, del sistema del IVA, del sistema para registro, y [la sección de] aduana seguía con su declaración de importación, o su declaración de exportación, todo por separado. Y nunca se pensó en lo más importante, que la fusión de las entidades debió ser estratégica en función de un tema: qué va a recaudar y con qué información. Eso era la estrategia que ha debido seguir<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Decreto 2116 de 1992, Art. 3 y 4.

<sup>4</sup> Entrevista con Blanca del Socorro Murgueitio (Secretaria de Desarrollo Institucional de la DIAN, 15 de enero de 2008).

<sup>5</sup> Entrevista con Horacio Ayala, (ex director de la DIAN, 12 de mayo de 2008).

<sup>6</sup> Entrevista con Oscar Franco (Director General de la DIAN, mayo de 2008).

Como veremos al analizar el funcionamiento de la DIAN, los efectos prácticos de la unificación por agregación son evidentes después de 15 años de la creación de la entidad.

## 1.2. La transformación cultural: de la vigilancia al servicio

Una de las consecuencias de la unificación por agregación fue una evidente “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*) que traían las entidades que fusionó, así como una marcada lentitud de la DIAN en absorber el giro cultural de las administraciones de impuestos mundiales hacia el servicio al cliente y la promoción de la cultura del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos.

El impacto de este proceso de difusión internacional y cambio cultural se sintió, finalmente, diez años después del nacimiento de la DIAN. Los funcionarios entrevistados coincidieron en afirmar que este proceso arrancó en 2002 y 2003, con la llegada de dos nuevos directores (el Director General, Mario Aranguren, y el de Aduanas, Oscar Franco, quien hoy es el Director General)<sup>7</sup>.

El giro cultural ha tenido dos aristas. La primera ha consistido en una conversión interna de la DIAN de una entidad de vigilancia y seguimiento a una entidad que se concibe a sí misma como prestadora de un servicio. Este intento de la DIAN de reinventarse en términos del lenguaje y la mentalidad de servicio al cliente es evidente, por ejemplo, en los términos utilizados por el Subdirector de Fiscalización Tributaria, para quien este giro ha consistido en:

Darle [a la DIAN] una orientación mucho más hacia el servicio. Es decir, no ver al contribuyente como un potencial evasor de impuestos, o ver al usuario aduanero como aquella persona que quizás está intentando evadir, sino decirles a esas personas que lo que necesitan es una muy buena atención, que la administración la acerquemos a ellos, que le hagamos mucho más fáciles sus operaciones, que le hagamos entender a la gente que pese a que no es tan agradable para muchos pagar impuestos, la administración sí facilita mucho esas operaciones<sup>8</sup>.

Para ello, se creó una Subdirección de Gestión y Asistencia al Cliente, como una forma de facilitar el pago voluntario de los impuestos<sup>9</sup>. Y, más recientemente, como parte de la política de mejorar el servicio, la DIAN ha instalado puestos de atención al público en centros integrados de agilización de trámites establecidos por las alcaldías de las grandes ciudades.

<sup>7</sup> Entrevista con Javier Ávila Mahecha (Director de la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, 22 de noviembre de 2007).

<sup>8</sup> Entrevista con Orlando Velandia Sepúlveda (Subdirector de fiscalización tributaria, diciembre de 2007).

<sup>9</sup> Entrevista con Camilo Rodríguez (Jefe de la Oficina Jurídica, 13 de diciembre de 2007).

El segundo cambio se ha proyectado hacia fuera de la DIAN, específicamente hacia los ciudadanos y potenciales contribuyentes, para promover entre ellos la cultura del cumplimiento tributario. Este proceso se inició en 2006, a través de una serie de campañas institucionales bajo el lema “Colombia es un compromiso que no podemos evadir”, que fueron difundidas a través de los medios de comunicación<sup>10</sup>. Con ello, como lo sostiene el Director de Impuestos, se busca enfrentar “una de las grandes causas de la evasión en Colombia: la falta de cultura tributaria y la falta de sentido de sociedad . . . De pronto [hasta ahora] nos hemos enfocado mucho en que el contribuyente cumpla y no en educar a la gente para formar una cultura del sentido de Estado”<sup>11</sup>.

Como todo proceso de alteración de patrones culturales, éste ha sido lento y ha encontrado dificultades en el breve tiempo que ha estado en funcionamiento. Al interior de la DIAN el proceso ha chocado con el *modus operandi* del alto número de funcionarios de la entidad que llevan décadas laborando en ella. Así lo reconoció en nuestra entrevista Carmen Teresa Ortiz, quien, con 34 años en la DIAN, es una de las más conocedoras de la entidad:

Frente al cambio institucional, ha habido una renovación en muchos frentes. Desde la presentación del servicio del cliente, hasta la facilitación del cumplimiento de las obligaciones. Hoy tenemos un servicio más cercano al contribuyente porque también ha cambiado mucho la mente del funcionario. Pero no es fácil para el personal que tiene tanta tradición, entre el que me encuentro yo. Me ha tocado vivir cambios pero se que al funcionario no es fácil cambiarle la mentalidad.

Y las opiniones de los “clientes” y usuarios frecuentes de la DIAN también reflejan ambigüedades frente al avance de este proceso. Por ejemplo, ante la pregunta sobre si la DIAN se ha convertido en una entidad de servicio, la respuesta de un prominente abogado tributarista recoge la expresada por varios asesores de grandes contribuyentes:

No se ha dado el cambio. [Por ejemplo], la declaración electrónica es manejada por un software y hay unos términos para que uno presente sus declaraciones y hay unas etapas. [Pero si si se presenta alguna dificultad en el trámite], uno acude ante todos los funcionarios y todos están interesados en que uno no presente la declaración para que haya sanción, y luego hay que corregir y [correr

---

<sup>10</sup> Entrevista con Orlando Velandia Sepúlveda (Subdirector de fiscalización tributaria, diciembre de 2007).

<sup>11</sup> Entrevista con Néstor Díaz (Director de Impuestos, 11 de enero de 2008).

el riesgo de] una segunda sanción y si no la aceptan, le aplican una tercera sanción, y así sucesivamente<sup>12</sup>.

### 1.3. La modernización tecnológica

Tras una década de dificultades por la unificación por agregación que eran particularmente visibles en la ineficiencia en el manejo de la información, en 2003 la DIAN emprendió el proceso de transformación institucional más importante de su trayectoria: la modernización de su tecnología y sus sistema de manejo de datos, a través del proyecto MUISCA (Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado). Como lo sostuvo la Directora del MUISCA en nuestra entrevista, el diagnóstico del que partió este programa consistió en que, “como muchas organizaciones del Estado, la DIAN estaba desarticulada, tenía bajos indicadores de gestión, la evasión era alta, el recaudo era pobre, la gente tenía problemas internos de movilidad, de cultura, y se propuso, entonces, modernizar esa gestión”<sup>13</sup>.

La fuerza de cambio que impulsó esta transformación tecnológica fue la adopción de prácticas internacionales sobre la materia, especialmente las españolas y, en menor grado, las chilenas y canadienses.<sup>14</sup> Los principales servicios que ha implementado el MUISCA y sus consecuencias son los siguientes<sup>15</sup>:

*Registro Único Tributario (RUT):* El RUT fue creado como mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar a los contribuyentes. Esto representó una simplificación en los trámites de la entidad, en la medida en que fueron fusionados los muchos registros existentes, tales como el registro tributario, el registro nacional de exportadores de bienes y servicios, el registro nacional de vendedores y el registro de usuarios aduaneros autorizados.

*Comunicación masiva virtual (Portal de la DIAN):* El MUISCA simplificó la su página virtual de la entidad con el fin de proporcionar información y asistencia a través de ella, y facilitar el cumplimiento de obligaciones mediante los servicios informáticos electrónicos. Esta innovación disparó la utilización de la página, que pasó de ocupar el lugar 80.000 entre las páginas más visitadas del mundo en el año 2005, al puesto 36.157 en 2006.

*Diligenciamiento y presentación virtual de documentos:* Apoyado en servicios tecnológicos, la DIAN presta el servicio gratuito de formularios en línea, que hoy permite el diligenciamiento asistido para presentación física o virtual de declaraciones tributarias, cambiarias, aduaneras y recibos oficiales de pago, con

<sup>12</sup> Entrevista con Antonio Quiñónez (Socio de la firma de abogados Quiñónez y Cruz, 10 de enero de 2008).

<sup>13</sup> Entrevista con Esperanza Sánchez (Directora del Proyecto MUISCA, 9 de enero de 2008).

<sup>14</sup> Entrevista con Esperanza Sánchez (Directora del Proyecto MUISCA, 9 de enero de 2008).

<sup>15</sup> La mayor parte de la información presentada a continuación fue obtenida de: DIAN, Informe de la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera 2006. Disponible en: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

certificado digital. El certificado digital es un mecanismo entregado gratuitamente por la DIAN que sustituye los efectos la firma autógrafa de las personas naturales en los documentos realizados a nombre propio o como representantes de otras personas naturales o jurídicas.

Este certificado produjo un aumento marcado de las declaraciones presentadas virtualmente entre 2006 y 2007, como lo muestra la Gráfica 1.

-----  
Gráfica 1 aquí  
-----

*Presentación masiva de información:* Es un servicio diseñado para facilitar la entrega de información exógena en forma virtual. La información exógena es aquella que envían más de 50.000 fuentes, entre ellas las entidades bancarias, cooperativas, bolsas de valores, notarías, grandes almacenes de cadena, etc. En 2006, la DIAN recogió 150.000 datos de estas fuentes. Esto permite hacer cruces de información y facilitar la investigación tributaria a partir de la detección rápida de ingresos y datos relevantes de una persona<sup>16</sup>. Como lo afirmó una funcionaria de la DIAN, este sistema “pretende recoger toda la información relativa a los contribuyentes integrada: la información tributaria, aduanera y cambiaria”.<sup>17</sup> Al hacerlo, “la DIAN va a tener una información completa de cada contribuyente con la aspiración de, más adelante, poderle sugerir al contribuyente cual es su liquidación de impuestos; que le llegue hecha la declaración”.<sup>18</sup>

## **2. La DIAN como institución: estructura y reglas de funcionamiento**

El recorrido por la corta vida de la DIAN hecho en la sección anterior ayuda a entender la configuración actual de la entidad. En esta sección, pasando del análisis diacrónico al sincrónico, nos concentramos en la situación actual de la DIAN como institución, esto es, como un conjunto de reglas, valores y roles que definen su misión y estructura tal como aparecen en sus reglamentos y documentos oficiales (Portes 2006). En la siguiente sección, contrastaremos este plano con la realidad de la entidad en acción, esto es, con la DIAN como organización.

### **2.1. Reglas, valores y roles**

Es necesario hacer una distinción entre dos tipos de normas relacionadas con la DIAN. Por un lado, existen las reglas que permiten identificar a la DIAN como

<sup>16</sup> Entrevista con Antonio Quiñónez (Socio de la firma de abogados Quiñónez y Cruz, 10 de enero de 2008).

<sup>17</sup> Entrevista con Carmen Teresa Ortiz (Asesora del Director General de la DIAN, diciembre de 2007).

<sup>18</sup> Idem.

institución y que le dan su estructura interna. Por el otro, se encuentra la legislación tributaria, aduanera y cambiaria que es la hoja de ruta de la institución y determina su quehacer diario.

Dentro del primer grupo de normas, es decir aquellas que fijan su estructura interna, se encuentran decretos y leyes, principalmente los siguientes: los decretos 2117/92, 1265/99, 1071/99, 1160/99, 2690/99, 517/2001, 4756/2005 y 2392/2006 y la ley 633/2000. Enseguida veremos cómo estas normas determinan el organigrama de la entidad. Dentro de este mismo grupo se ubican los reglamentos de los cuatro sindicatos de la DIAN, en la medida en que establecen las reglas de funcionamiento de estos actores dentro de la entidad.

Dentro del segundo grupo (la legislación tributaria, aduanera y cambiaria), se encuentran leyes del Congreso, decretos expedidos por el Ministerio de Hacienda, resoluciones y circulares expedidas por la misma DIAN, conceptos expedidos por su Oficina Jurídica y jurisprudencia de las cortes que se ocupan de los temas de competencia de la DIAN.

A este conjunto de reglas nacionales se suman reglas internacionales que sujetan a la DIAN un complejo entramado normativo. Entre ellas se encuentra una multiplicidad de tratados bilaterales (por ejemplo, aquellos que buscan evitar doble tributación por las mismas actividades en Colombia y otro país) y los convenios, protocolos y tratados multilaterales que tienen incidencia en materia tributaria, cambiaria o aduanera. Entre ellos están normas tan diversas como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes o el Convenio para el Establecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), entre muchas otras.

Esta amplia gama de normas en materia de legislación tributaria, aduanera y cambiaria tiene efectos institucionales importantes para la DIAN. Resaltamos dos: la complejidad del estatuto tributario y la existencia de conceptos tributarios que aumenta la incertidumbre frente a las normas.

La complejidad y dispersión de la legislación tributaria es un problema señalado por la gran mayoría de los entrevistados. Para uno de ellos, socio de una firma de abogados tributaristas,

la dispersión absoluta que tiene el estatuto (tributario) es uno de los grandes problemas institucionales. Hay decretos de hace diez, doce, cinco, seis, siete años, y siguen sacando nuevos. Entonces cuando uno llega a hablar de un tema específico y está perdido en el tiempo y va a mirar lo último, tiene que mirar desde hace veinte años las legislaciones, lo que hace al derecho tributario muy difícil<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Entrevista con Antonio Quiñónez (Socio de la firma de abogados Quiñónez y Cruz, 10 de enero de 2008).

En el mismo sentido, una asesora del Director General de la DIAN señala que “mientras tengamos tanta legislación dispersa eso siempre va generar inquietud para el contribuyente y se puede prestar para evasión. Entre tanto río revuelto y tanta normita, la gente aprovecha”<sup>20</sup>.

La otra fuente de dispersión normativa son los conceptos expedidos por la Oficina Jurídica de la DIAN. La DIAN defiende la bondad de la proliferación de este tipo de conceptos. Según el Director de dicha Oficina, “a través de la expedición de conceptos que interpretan la ley, la Oficina define cómo es la aplicación de una determinada norma tributaria y esos conceptos son de obligatorio cumplimiento para los funcionarios”<sup>21</sup>. Agrega que “eso en mi criterio es una ventaja enorme. Que haya una línea de pensamiento, una unidad al interior de la administración porque... si cada funcionario tuviera autonomía para interpretar la norma como quisiera, eso se prestaría para una anarquía impresionante”.

Sin embargo, entre los actores que interactúan con la DIAN hay un amplio rechazo a este tipo de mecanismo normativo. La opinión sobre el caos generado de esta forma es retratada en la opinión de un abogado tributarista, que recoge lo expresado por otros entrevistados:

Otro problema es la independencia de las áreas de la DIAN. La Dirección de Impuestos no consulta siempre para tomar una decisión con la Dirección de Aduanas. El Director de Personas Jurídicas no se conversa con el Director de la Oficina Jurídica, ni con el Director de Personas Naturales, ni con el de grandes contribuyentes. Entonces uno opina una cosa, el concepto de la Oficina Jurídica que es vinculante dice otra, la Dirección de Aduanas sobre el mismo tema saca una cosa distinta, entonces uno queda completamente enloquecido respecto de la norma a aplicar. Si el último concepto unificado es del 2002, y del 2002 para acá ya ha habido dos reformas tributarias, entonces no hay una doctrina unificada y eso institucionalmente es muy grave tanto para los [funcionarios de la DIAN] como para los contribuyentes. Nadie sabe en que está jurídicamente amparado<sup>22</sup>.

En suma, la legislación tributaria es marcadamente dispersa y los conceptos expedidos por la propia DIAN para enfrentar el problema tienden a profundizarlo. Desde el ángulo de análisis de la sociología institucional que asume este trabajo, al estudiar la DIAN en acción veremos que la existencia y diversidad de los conceptos convierte a la Oficina Jurídica en una poderosa unidad al interior de la DIAN que mengua la cohesión interna de la organización.

<sup>20</sup> Entrevista con Carmen Teresa Ortiz (Asesora del Director General de la DIAN, diciembre de 2007).

<sup>21</sup> Entrevista con Camilo Rodríguez (Director de la Oficina Jurídica de la DIAN, 13 de diciembre de 2007).

<sup>22</sup> Entrevista con Antonio Quiñónez (Socio de la firma de abogados Quiñónez y Cruz, 10 de enero de 2008).

## 2.2. Misión, funciones y estructura

De acuerdo con las reglas mencionadas, la DIAN existe para prestar el servicio fiscal, cuyo objetivo es “coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad”<sup>23</sup>.

Su misión es “prestar un servicio de facilitación y control a los agentes económicos, para el cumplimiento de las normas que integran el Sistema Tributario, Aduanero y Cambiario, obedeciendo los principios constitucionales de la función administrativa, con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos, agilizar las operaciones de comercio exterior, propiciar condiciones de competencia leal, proveer información confiable y oportuna, y contribuir al bienestar social y económico de los colombianos”<sup>24</sup>.

Según documentos oficiales, la DIAN tiene cuatro objetivos estratégicos:

1. Alcanzar la excelencia en su funcionamiento
2. Orientar la entidad hacia el servicio
3. Consolidar su autonomía y legitimidad
4. Contribuir a la competitividad del país.

Por ley, la jurisdicción de la DIAN comprende el territorio nacional. Su domicilio principal es Bogotá, aunque hace presencia en 42 ciudades del país.

Para cumplir su función y sus objetivos estratégicos, la DIAN tiene una compleja organización<sup>25</sup>. Esta complejidad resulta de la combinación de funciones (impuestos, aduanas y cambios) y de escalas de acción (nacional, regional y local), que da lugar a un laberíntico organigrama representado en las gráficas 2 a 8.

La entidad está ordenada jerárquicamente en cinco niveles: 1) Nivel central; 2) Dirección regional; 3) Administración local; 4) Administración especial y; 5) Administración delegada. A su vez, cada nivel, de acuerdo a su competencia, está dividido en Subsecretarías, Oficinas y Subdirecciones.

<sup>23</sup> Decreto 1072 de 1999, Art. 1.

<sup>24</sup> Véase DIAN (2006), “Plan Estratégico”, disponible en: [http://www.dian.gov.co/dian/12sobred.nsf/pages/Plan\\_estrategico?opendocument](http://www.dian.gov.co/dian/12sobred.nsf/pages/Plan_estrategico?opendocument)

<sup>25</sup> Este organigrama está fijado en las siguientes normas: Decretos 1265/99, 1071/99, 1160/99, 2690/99, 517/2001, 4756/2005 y 2392/2006. Ley 633/2000.

El nivel central encabeza la pirámide. Su función es dirigir, planear, organizar y controlar las operaciones que garanticen el desarrollo de la gestión tributaria, aduanera y cambiaria. Su organigrama está representado en la Gráfica 2.

-----  
Gráfica 2 aquí  
-----

La estructura del nivel central está encabezada por el Director General. De él dependen las direcciones y secretarías que le brindan apoyo directo, a saber: la Dirección de Aduanas, la Dirección de impuestos, la Dirección de policía fiscal y aduanera, la Secretaría general y la Secretaría de desarrollo institucional. Dentro de ellas, conviene destacar una subdirección en particular, la Subdirección de Gestión y Asistencia al Cliente, que hace parte de la Dirección de Impuestos. Ésta fue creada en 2006 como parte del giro descrito hacia el servicio al cliente.

En el segundo nivel de la organización de la DIAN está la Dirección regional. Existen seis direcciones regionales (Centro, Centroccidente, Norte, Noroccidente, Nororiente, y Suroccidente), cada una compuesta por administraciones locales. Su función es facilitar la dirección y coordinación técnica y administrativa de los asuntos de la DIAN a nivel nacional. Su organigrama está representado en la Gráfica 3.

-----  
Gráfica 3 aquí  
-----

En el tercer escalafón de la organización de la DIAN están las administraciones locales que se encuentran distribuidas por todo el país. De acuerdo con su naturaleza, las administraciones locales pueden ser de tres tipos: de impuestos nacionales; de aduanas nacionales y; de impuestos y aduanas nacionales. Se encuentran ubicadas en distintas ciudades del país según la principal actividad económica de la zona. Existen nueve administraciones locales mixtas, veinte de impuestos y siete de aduanas. Sus organigramas están representados en las siguientes gráficas (4, 5 y 6).

-----  
Gráfica 4 aquí  
-----

-----  
Gráfica 5 aquí  
-----

-----  
Gráfica 6 aquí  
-----

Hay, a la vez, dos tipos de administraciones especiales: de impuestos y de aduanas. Hay cinco administraciones especiales en todo el país: De Impuestos de los Grandes Contribuyentes de Bogotá, De Impuestos de las Personas Jurídicas de Santa Fe de Bogotá y de Aduanas de Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta (Gráficas 7 y 8).

-----  
Gráfica 7 aquí  
-----

-----  
Gráfica 8 aquí  
-----

Por último, en la base de toda la pirámide de la DIAN, se encuentran las administraciones delegadas, que dependen de las administraciones locales. En total hay ocho administraciones ubicadas en las ciudades comerciales alejadas de los centros urbanos.

Esta compleja estructura institucional no ha sufrido mayores modificaciones desde 1999, con excepción de la mencionada introducción de la Subdirección de Gestión y Asistencia al Cliente en 2006. Actualmente, sin embargo, existe un proyecto de decreto que fue presentado por la DIAN a finales de 2007 para darle un giro significativo y racionalizar su estructura administrativa para ajustarla a las directrices del modelo MUISCA y fusionar en direcciones únicas, por tipo de función, los procesos aduaneros, tributarios y cambiarios.

### **3. La DIAN en acción**

¿Cómo es la operación real de la DIAN? ¿Cómo interactúa con los demás actores sociales que participan en los procesos de recaudo de impuestos? Desde el punto de vista del institucionalismo denso que sirve de marco analítico para este trabajo, el funcionamiento de la DIAN está inmerso en un conjunto de relaciones sociales que pueden moldear el mapa institucional descrito en la sección anterior (ver Portes 2006, Grannoveter 1985). Por ello, proponemos comenzar el análisis de la DIAN en acción con un esbozo del campo social (Bourdieu 1990) en el que está inscrita. Este análisis estructural ofrece las herramientas para evaluar, en la tercera parte de esta sección, las variables independientes de interés para el estudio.

#### *3.1. El campo social de la DIAN*

La DIAN está inscrita en una esfera de interacción social que llamamos el “campo fiscal”. Éste, a su vez, hace parte del campo estatal y, desde una perspectiva más amplia, de los campos económico y social en general. Como todo campo social, el fiscal tiene una lógica de acción característica y está compuesto por actores

dotados de cantidades desiguales de capital (económico, social, cultural o simbólico) que se disputan los privilegios del campo (Bourdieu 1990).

Como lo muestra la Gráfica 9, el campo fiscal incluye, además de la DIAN, actores estatales y privados, representados en el lado izquierdo y el lado derecho de la gráfica, respectivamente. Veamos la relación de cada uno de ellos con la DIAN, comenzando por los estatales.

-----  
Gráfica 9 aquí  
-----

*El Ministerio de Hacienda:* a pesar de que la DIAN es una entidad con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal, está adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El vice Ministro de Hacienda explicó la relación con la administración de impuestos de la siguiente manera:

El Ministerio de Hacienda es el jefe de la hacienda pública. El diseño general de la política tributaria es una decisión del Ministerio de Hacienda y el Congreso, y la administración tributaria es una función de la DIAN. En ese contexto, obviamente tenemos una interacción muy fuerte entre el diseño de las normas y la administración de las mismas. La DIAN participa en el proceso de diseño [de las reformas tributarias], hace todas las recomendaciones de logística, de gestión, de control, pero las decisiones generales y finales son del Ministerio.<sup>26</sup>

En la práctica, la potencial tensión entre la DIAN y el Ministerio se resuelve mediante una división de funciones en la que la primera tiene plena autonomía operativa y el segundo mantiene una injerencia indirecta a través de las decisiones sobre el presupuesto que asigna a la DIAN.<sup>27</sup> A pesar de la estabilidad de este arreglo general y de la existencia de mecanismos formales (p.ej., comités temáticos) e informales de coordinación entre las dos entidades,<sup>28</sup> es claro que el control del presupuesto por parte del Ministerio limita la autonomía de la DIAN dentro del campo fiscal. Como lo sostuvo el Director de Estudios Económicos de la DIAN,

se ha ganado una autonomía..., pero aún hay ciertas trabas. Por ejemplo, nosotros estamos ahora tratando de incorporar nuevas personas a la planta de la DIAN y el dinero necesario para [eso] es una decisión que no puede tomar la DIAN sola, depende del Ministerio, hay que convencer al Ministro de que eso es necesario.

<sup>26</sup> Entrevista con Juan Pablo Zarate. Vice Ministro técnico del Ministerio de Hacienda.

<sup>27</sup> Entrevista con Paul Cahn-Speyer (Socio de la firma Cahn-Speyer, Paredes y Asociados, 18 de enero de 2008).

<sup>28</sup> Entrevista con Juan Pablo Zarate. Vice Ministro técnico del Ministerio de Hacienda.

Las decisiones estratégicas [que se han tomado], no sólo en el tema de personal sino de ... transformación tecnológica que ha dado en la DIAN, no se hubieran podido lograr sino hubiera sido por el apoyo del Ministerio de Hacienda en su momento.<sup>29</sup>

*El Congreso de la República:* La administración tributaria tiene una relación permanente con el Congreso de la República porque, si bien la DIAN y el Ministerio de Hacienda diseñan las reformas tributarias y determinan la política fiscal, quien expide la legislación de impuestos es el legislativo. Por esa misma razón, el Congreso suele ser un escenario de intenso *lobby* político por parte de los grandes contribuyentes y de los gremios. Como cuenta Antonio Quiñónez, abogado tributarista, en el Congreso “los intereses particulares desbaratan cualquier normatividad que se proponga para mejorar el sistema tributario porque priman los intereses particulares y concretos de cada parlamentario”<sup>30</sup>. Como lo veremos al evaluar las variables relativas a las relaciones de la DIAN con su entorno institucional, este factor es fundamental para entender los problemas de corrupción y clientelismo que han afectado a la entidad desde sus inicios.

*Los gremios económicos:* pasando a los actores privados del campo fiscal, encontramos, en primer lugar, los gremios empresariales que agrupan a los grandes contribuyentes. La importancia de estos actores del campo fiscal tiene origen en el hecho de que, como en otros países de la región, los ingresos fiscales provienen fundamentalmente de los pagos hechos por un número relativamente reducido de grandes aportantes corporativos. La estrechez de la base fiscal colombiana es tal que, de acuerdo con la Directora del Programa MUISCA, aproximadamente el 80% del recaudo proviene de los pagos de cerca de 7.000 contribuyentes.<sup>31</sup>

Por ello, no sorprende que los principales gremios sean una voz permanente en la DIAN. De hecho, la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Asociación Colombiana de la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI) y la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) tienen asiento permanente en la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera.<sup>32</sup> Esta comisión se reúne mensualmente y asesora a la DIAN en el desarrollo de sus objetivos, funciones y metas con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras, en aspectos relacionados con la prevención y represión de las infracciones a los regímenes tributario y aduanero, así como realizar las observaciones necesarias y efectuar el seguimiento del plan anual antievasión.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Entrevista con Javier Ávila Mahecha (Jefe de la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, 22 de noviembre de 2007).

<sup>30</sup> Entrevista con Antonio Quiñónez (Socio de la firma de abogados Quiñónez y Cruz, 10 de enero de 2008).

<sup>31</sup> Entrevista con Esperanza Sánchez (Directora del Proyecto MUISCA, 9 de enero de 2008).

<sup>32</sup> Decreto 482 de 1996, artículo 1.

<sup>33</sup> Decreto 482 de 1996, artículo 2 y 3.

Más adelante veremos las ventajas y tensiones institucionales que crea la influencia de los gremios en la DIAN.

*Los abogados y asesores tributarios:* conforme con las predicciones de la sociología de las profesiones, uno de los efectos principales de la dispersión y confusión de las reglas de juego y trámites tributarios es la existencia de un amplio mercado de asesores tributarios que se ganan la vida lidiando con dicha confusión. En vista de que, aún tras el arranque del sistema MUISCA, los procedimientos de la DIAN siguen siendo laberínticos, en la práctica los contribuyentes deben acudir a abogados, contadores y otros profesionales que fungen como asesores tributarios.

El segmento alto de este mercado profesional es altamente lucrativo, como lo muestra la práctica pujante de los abogados entrevistados para este estudio. Allí se encuentran también –en una posición que, como veremos, es altamente controvertida y fuente de corrupción dentro de la DIAN–, antiguos funcionarios de la entidad que convierten su conocimiento y sus contactos internos en ventajas profesionales en su vida post-DIAN como asesores tributarios. En los segmentos inferiores de este mercado se ubican un sinnúmero de profesionales (especialmente contadores) que asesoran a personas y empresas medianas y pequeñas y que generalmente no tienen conocimiento ni contactos internos de la entidad.

*Los contribuyentes:* en vista de lo anterior, el contacto entre la DIAN y sus contribuyentes es generalmente mediado por un asesor. Existen, sin embargo, dos tipos de relaciones directas entre la DIAN y los contribuyentes que acuden a ella sin asesoría especializada. En términos de la sociología de las instituciones y las profesiones (Galanter 1974), son distintas las relaciones de las entidades con sus usuarios ocasionales (*one-shoters*) y las que existen entre ellas y sus usuarios frecuentes (*repeat players*). Los primeros generalmente carecen de conocimiento especializado para defender sus intereses frente a la institución, mientras que los segundos establecen lazos de familiaridad con los funcionarios de la institución y cuentan con conocimiento específico y actualizado para tratar con ellos (Galanter 1974).

El caso de la DIAN se ajusta bien a este patrón. Como veremos al explorar las variables externas, las relaciones de la DIAN con los grandes contribuyentes, que tienden a contar en su nómina con abogados y contadores que tienen contacto rutinario con la DIAN y ejercen influencia en la operación de la entidad e, incluso, en las decisiones de sus funcionarios en relación con casos concretos y políticas generales. Por el contrario, la relación con los pequeños contribuyentes suele ser impersonal y tener lugar a través de internet o de los funcionarios de ventanilla de los puntos de atención. En las palabras de un abogado tributarista: “el contribuyente común y silvestre ni suena, ni truena, ni tiene capacidad económica, ni capacidad de influencia, ni conocimiento suficiente para saber que

si se consigue unos expertos para que le manejen un lobby sobre determinado problema tributario.”<sup>34</sup>

### 3.2. *La lógica de acción del campo fiscal*

¿Con qué lógica, con qué *habitus* (Bourdieu 1990), interactúan los participantes del campo fiscal? ¿Qué incidencia tiene esta lógica sobre la DIAN?

Como lo argumenta Levi (1989), el campo fiscal tiene una característica que lo distinguen de todos los demás campos sociales. En él, el aparato estatal ejerce el poder de extraer pagos de todos los ciudadanos y de acudir, para ello, a la coacción en caso de ser necesario. De hecho, como lo mostró Weber (1922) en su sociología del Estado, el financiamiento del costo de la burocracia estatal con este tipo de exacciones (y no de venta de privilegios particulares o prestaciones de servicios) es una de los rasgos centrales del Estado moderno.

La transición moderna hacia una obligación general de pagar impuestos y una obligación estatal de cobrarlos sin ofrecer privilegios a individuos o sectores específicos es siempre un proceso incompleto. En diferentes grados y formas, tanto en los países del Norte como en los países del Sur globales la lógica fiscal moderna convive con la lógica personalista que pretende reemplazar. Así lo muestran los abundantes ejemplos de escándalos de colusión y corrupción entre agencias estatales y empresas privadas que —desde Enron hasta las empresas privatizadas en Argentina durante el cenit neoliberal de los noventa—, usualmente incluyen una elusión o evasión sustancial de impuestos. En términos sociológicos, por tanto, el campo fiscal está atravesado por una clara tensión entre la lógica general del contrato y la lógica particularista del estatus (Durkheim 1893).

La sociología del Estado ha documentado ampliamente esta tensión en América Latina, que, facilitada por las profundas desigualdades sociales, se expresa en los fenómenos persistentes del personalismo político y el clientelismo, esa “amistad entre desiguales.” El campo fiscal es una de las expresiones más nítidas de esta lógica de las relaciones al interior del Estado y entre el Estado y la sociedad civil, y Colombia no es la excepción.

En las secciones siguientes ofrecemos evidencia empírica sobre este fenómeno y sobre los efectos particularistas y corruptores que tiene en la administración de impuestos colombiana. Por ahora, distinguimos dos rasgos generales que marcan esta lógica, uno al interior del Estado y otro en la relación entre éste y los actores privados del campo. En cuanto a lo primero, la DIAN es un blanco privilegiado de presiones clientelistas provenientes de otros sectores del aparato estatal porque (1) sus tareas requieren de una considerable burocracia en las escalas nacional y

---

<sup>34</sup> Entrevista con Antonio Quiñónez (Socio de la firma de abogados Quiñónez y Cruz, 10 de enero de 2008).

local y, por tanto, ofrece numerosos puestos de trabajo que pueden ser ocupados por “cuotas políticas” de grandes electores que –desde el poder ejecutivo, el Congreso u otras posiciones de influencia en el Estado— deben pagar favores para mantenerse en el sistema clientelista y (2) sus decisiones sobre impuestos y aduanas tienen repercusiones económicas profundas sobre empresas e individuos con influencia política.

Por esta última razón, el campo fiscal, con la DIAN en su núcleo, es escenario de múltiples presiones provenientes del sector privado. Ello explica que las alusiones al clientelismo y la corrupción aparezcan, directamente o indirectamente, en las opiniones de la mayor parte de los entrevistados, como lo resumió con elocuencia un ex director de la entidad: “el problema es muy serio porque la institución de los impuestos y la aduana es un botín favorito, no solamente de los delincuentes sino de los empresarios. Para los empresarios es legítimo conseguir un beneficio a través de la ley. Pero igualmente muchos lo consideran legítimo a través de un funcionario”<sup>35</sup>.

Un último rasgo relevante del campo fiscal colombiano es la tensión entre la lógica de la vigilancia y el castigo, de un lado, y la nueva lógica del servicio al cliente, del otro. En virtud de la primera, la DIAN aparece como una entidad fiscalizadora cuya relación con los ciudadanos está atravesada por la desconfianza y el temor. Un símbolo elocuente de esta cara de la administración de impuestos fue difundido por la Directora de la entidad a finales de los noventa, Fanny Kertzman. La funcionaria escogió los perros dóberman como símbolo de la nueva agresividad de la DIAN en la persecución a los evasores de impuestos. La imagen tuvo gran impacto mediático y caracterizó a Kertzman y a su administración, hasta el punto que la portada del reciente libro que aquélla publicó sobre su paso por la DIAN tiene como portada a la autora acompañada de dos amenazantes dóberman (Kertzman 2007).

Si bien esta lógica es inherente a cualquier entidad recaudadora de tributos, choca con el intento de la DIAN de reinventarse como una entidad prestadora de servicios al cliente (el contribuyente). De ahí que, con el proceso de transformación cultural al que hicimos referencia, los perros han sido reemplazados por símbolos menos intimidantes.

El trabajo de campo demuestra que la tensión entre las dos lógicas continúa marcando el funcionamiento de la DIAN. De un lado, por ejemplo, algunos asesores internos de grandes contribuyentes sostienen que la nueva plataforma de declaración virtual da lugar a una relación amable y transparente con las empresas y ciudadanos.<sup>36</sup> De otro lado, sin embargo, otros recalcan la cara más represiva de la DIAN, que, según ellos, aparece especialmente en el monitoreo posterior a las declaraciones de impuestos. En opinión de un revisor fiscal de una empresa importante de venta de maquinaria y vehículos, “[los funcionarios de la

<sup>35</sup> Entrevista con Horacio Ayala (Ex director general de la DIAN, 12 de mayo de 2008).

<sup>36</sup> Entrevista con Nohra Huertas (revisora fiscal de Cusezar, 13 de mayo de 2008)

DIAN] vienen a cumplir una labor fiscalizadora...y de entrada ya vienen con los ojos puestos a ver qué van a encontrar”<sup>37</sup>. Al hablar de los mismos funcionarios, el revisor fiscal de uno de otro gran contribuyente agregó: “indudablemente en Colombia no se hacen querer. [Por ejemplo], la publicidad de hace unos años donde sacaban unos perros dóberman, con Fanny Kertzmann, ¿eso que quiere decir?: que yo soy el policía y ustedes son los que se roban al Estado”<sup>38</sup>.

### *3.3. La DIAN como organización*

Para indagar la correspondencia de la bolsa como organización y la bolsa como institución, y el aporte de la BVC al desarrollo nacional, es necesario tener en cuenta variables internas y externas (Portes 2006). Las primeras incluyen el sistema de reclutamiento y promoción de personal, la autonomía en relación con grupos de interés, y la cohesión y unidad interna de la organización. Las variables externas comprenden la proactividad de la organización frente a los demás actores del campo, la capacidad de innovación y actualización tecnológica y el balance de poder entre los actores relevantes.

Con base en la información ofrecida en las secciones precedentes, a continuación examinamos cómo opera cada una de estas variables en la DIAN. En cada caso, concluimos evaluando numéricamente cada una de las variables, en dos escalas distintas: 1/0 (donde 1=presencia y 0=ausencia) y 1-5 (donde 1=ausencia absoluta y 5=presencia absoluta).

#### **3.3.1. Reclutamiento y promoción de personal**

¿Qué tan meritocrática es la DIAN? Por ley, existe una carrera administrativa especial para la entidad, lo que significa que la vinculación a la entidad y el ascenso en la carrera deben tener lugar por medio de un concurso abierto adelantando por la Comisión Nacional del Servicio Civil. La realidad, sin embargo, dista de lo ordenado en la ley. Desde 1990 sólo ha habido dos concursos: uno en 1990 y otro en 1998. En 2006 se convocó a un concurso pero aún no se conocen los resultados<sup>39</sup>.

La ausencia de concursos para incorporarse a la entidad o ascender dentro de ella mina profundamente el ideal meritocrático de la DIAN. Como lo explicó una funcionaria de la DIAN que durante 20 años ocupó múltiples cargos, entre ellos el de Secretaria General,

<sup>37</sup> Entrevista con Nohra Huertas (revisora fiscal de Cusezar, 13 de mayo de 2008).

<sup>38</sup> Entrevista con Hector Fabio Muñoz (revisor fiscal de Chaid Neme Hermanos, 24 de abril de 2008).

<sup>39</sup> El último concurso abierto se convocó en noviembre de 2006 (Convocatoria No 003) para la provisión de 175 empleos de carrera en la DIAN. Se presentaron en total 63.426 personas, discriminadas así: 58.897 externos; 2.584 funcionarios de planta y 1.945 supernumerarios. A junio de 2008, no se conocen los resultados.

[l]a carrera no existe como tal, o sea no es que usted comience desde abajo como un -digamos es el tema aduanero-, aceptar declaraciones y que usted vaya cogiendo camino, vaya cogiendo camino no sino que a usted lo sacan de aduanas y puede saltar a impuestos en segundos. ¿Qué es lo que pasa? Que normalmente si esta la misma gente en el tema aduanero y solamente la cambian cuando ya los cogen en un tema de corrupción grande, pero carrera como tal no existe<sup>40</sup>.

El problema es reconocido por el actual Director de la entidad:

La DIAN es una entidad que en el contexto del Estado es medio buena en algunas partes, pero tiene un rezago de diez años [por] que no tuvo carrera administrativa por un vacío legal. Diez años donde la gente no pudo promoverse, donde no se pudo vincular nuevo personal. Hoy en día el promedio de edad de la DIAN es 55-56 años; el promedio de antigüedad es 20 años. Todo estaría apuntando a que [si] todo el mundo se pensiona, la DIAN se quedaría vacía, no hay un proceso de sustitución, de renovación de gente, ni de promoción. Todos esos son unos defectos de orden administrativo que minaron el clima de la DIAN, y hay que repararlos.<sup>41</sup>

El vacío ocasionado por el estancamiento de la planta de la DIAN ha sido llenado por supernumerarios, esto es, personas contratadas temporalmente para cumplir tareas específicas.<sup>42</sup> Actualmente, cerca de una cuarta parte de los más de 8.200 funcionarios son supernumerarios.<sup>43</sup>

Antes que un reestablecimiento de la meritocracia, la figura del supernumerario es un remedio pasajero que erosiona este objetivo, por dos razones. De un lado, en la práctica los supernumerarios se han convertido en empleados permanentes de la DIAN y, hoy en día, hay muchos que llevan más de 10 años vinculados a la entidad en ese estatus.<sup>44</sup> Este hecho crea un incentivo negativo para la creación de una verdadera carrera meritocrática y mantiene en relaciones contractuales contingentes a una porción muy considerable del personal de la DIAN.

De otro lado, como se puede advertir con facilidad, la figura del supernumerario facilita la penetración del clientelismo en la DIAN. De hecho, según la denuncia de la ex Directora de la entidad citada anteriormente:

<sup>40</sup> Entrevista con Mercedes Buitrago (Ex secretaria general de la DIAN, 13 de mayo de 2008).

<sup>41</sup> Oscar Franco (Director General de la DIAN, mayo de 2008).

<sup>42</sup> Entrevista con Javier Ávila Mahecha (Jefe de la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, 22 de noviembre de 2007).

<sup>43</sup> A enero de 2008, la DIAN tenía 5970 personas en planta. Entrevista con Blanca del Socorro Murgueitio, Secretaria de Desarrollo Institucional de la DIAN, 15 de enero de 2008.

<sup>44</sup> Entrevista con Pastor Sierra (Investigador de la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, 22 de noviembre de 2007).

Para conseguir apoyo parlamentario, el Gobierno se inventó la figura diabólica de los supernumerarios de la DIAN, que eran cargos a término fijo que se repartían entre los políticos. Arrancaron con 300 supernumerarios y en mi época, tres años después ya iban en 2000, repartidos por todo el país. Son funcionarios de libre nombramiento y remoción que se han vuelto indispensables para la administración, pero su nombramiento está contaminado de politiquería. Muchos de ellos ayudaban, aprendían, se querían quedar pero al año tenían que irse para rotados por algún otro protegido de algún político. Esos eran los puestos a los que les ponían el ojo, porque en el Ministerio de Hacienda no había nada más que repartir (Kertzman 2007:138).

A pesar de que en 2003 la DIAN hizo una convocatoria para vincular supernumerarios por concurso y ofrecerles prestaciones sociales equivalentes a los de los funcionarios de planta<sup>45</sup>, aquellos continúan con regímenes de contratación temporal y sin perspectivas de ingresar a una carrera meritocrática dentro de la entidad.<sup>46</sup>

Un último rasgo que desincentiva la meritocracia y la racionalidad burocrática al interior de la DIAN es la existencia de una “planta global”, esto es, el hecho singular de que los funcionarios no son asignados permanentemente a sectores específicos de la organización, sino que son rotados con frecuencia entre dependencias por decisión de los directivos. Como lo dijo una ex Secretaria General de la DIAN en nuestra entrevista, esto significa que un funcionario, con frecuencia, está asignado “no donde la DIAN lo necesita, sino que [el lugar de asignación], depende de su capacidad de cabildeo. Y eso se presta a unas prácticas corruptas”<sup>47</sup>. En igual sentido, un antiguo director de la DIAN comentó que “con la planta global sucede una cosa desafortunada: los directores llegan y asignan a los funcionarios en cualquier parte”. Aunque el actual Director defiende la bondad del mecanismo como una forma de combatir la corrupción (mediante el alejamiento de funcionarios de divisiones donde se sospecha que están cometiendo actos indebidos)<sup>48</sup>, el efecto neto de este (des)arreglo institucional es negativo para la estabilidad y la especialización del personal de la DIAN y, por tanto, para su racionalidad burocrática.

A la luz de esta evidencia, concluimos la ausencia de esta variable (0) en la escala dicótoma y le damos una puntuación de 2 en la escala de 1-5.

### 3.3.2. Autonomía

<sup>45</sup> Entrevista con Bernardo Escobar (Director de Aduanas Nacionales, 20 de diciembre de 2007).

<sup>46</sup> Entrevista con Javier Ávila Mahecha (Jefe de la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, 22 de noviembre de 2007).

<sup>47</sup> Mercedes Buitrago (Ex secretaria general de la DIAN, 13 de mayo de 2008).

<sup>48</sup> Oscar Franco (Director General de la DIAN, mayo de 2008).

Esta variable hace alusión a los mecanismos internos de la organización que determinan si ella es relativamente autónoma o dependiente de los grupos de interés que inciden en ella (en este caso, los actores del campo fiscal). Siguiendo a Evans (1995), la hipótesis de trabajo es que una institución desarrollista es aquella que tiene dispositivos que la hacen inmune a la corrupción y la “captura” por parte de dichos grupos.

La antítesis de la autonomía institucional es una planta desmoralizada y mal remunerada que puede ser presa fácil de la captura y la corrupción (Portes 2006). La mayoría de los entrevistados en este estudio de caso coincidieron en afirmar que esta última es la situación de la DIAN. De hecho, este rasgo fue documentado por la propia DIAN en un estudio de comienzos de la presente década, en el que se concluyó que a lo largo de todo su escalafón salarial, los funcionarios reciben remuneraciones muy inferiores a las de personas que cumplen labores semejantes en el sector privado<sup>49</sup>.

La combinación de la remuneración insuficiente y la capacidad de los funcionarios de imponer multas a los contribuyentes forma un caldo de cultivo para actos de corrupción. Como lo indicamos, las anécdotas sobre casos en los que los contribuyentes, grandes y pequeños, “arreglaron por las buenas” (léase: pagaron sobornos) con los funcionarios fueron muy reiteradas en nuestras entrevistas.

La corrupción y la consecuente captura de la DIAN es alentada, además, por las relaciones clientelistas con el resto del aparato estatal, especialmente con el poder ejecutivo nacional y el Congreso de la República. En este sentido, es dicente la revelación que la ex Directora de la DIAN hizo en su libro sobre su experiencia en la entidad:

Lo más indignante que me pasó fue que tuve que asistir a la oficina del . . . entonces Secretario General de la Presidencia. Nos citó al Ministro [de Hacienda] ... y a mí. Allá llegamos y me pidió que sacara papel y lápiz. A continuación [el Secretario de la Presidencia] tomó un mapa de las 24 oficinas regionales y locales de la DIAN y empezó a dictarme cada regional para qué político era... Salí impactada de la oficina del Secretario General. Me le quejé [al Ministro], quien me aconsejó pedir varias hojas de vida a los políticos y elegir el mejor candidato...Durante seis meses les tomé el pelo a los políticos pidiendo hojas de vida, pero al final la presión me obligó a ceder (Kertzman 2007:140-41).

Coinciden con esta apreciación otros entrevistados que, como funcionarios de alto nivel de la DIAN, han vivido o conocidos varios casos en los que el

---

<sup>49</sup> Entrevista con Mario Aranguren, ex director de la DIAN.

Director de la entidad ha debido nombrar o mantener funcionarios por presión del gobierno o de poderosos parlamentarios<sup>50</sup>.

En el mismo sentido, el Director de la DIAN entre 1995 y 1997 cuenta cómo

El ambiente . . . hace 10 años, y no creo que haya cambiado mucho, seguía siendo un ambiente donde la política maneja los temas. Siempre me trataron de imponer el director de aduanas del aeropuerto, y nadie me pedía cargo que no fueran de la aduana porque ahí es más fácil para hacer cosas, en impuestos es más difícil. A pesar de que la imagen que se percibe afuera es una imagen de que la DIAN ha mejorado, siguen siendo entidades manejadas por la mala política<sup>51</sup>.

En síntesis, la presencia de clientelismo y corrupción, sumada a la ausencia de estímulos salariales internos, hace de la DIAN una entidad en alto riesgo de captura por parte de sectores. Se puede concluir con confianza, entonces, la falta de autonomía de la entidad (0 en la escala dicótoma y 1 en la escala 1-5).

### 3.3.3. La cohesión y unidad de la organización

El interés en esta variable surge de los efectos negativos de las “islas de poder” dentro de las organizaciones, que pueden obstaculizar su funcionamiento y desviarlo de los objetivos institucionales. La hipótesis de trabajo adicional es que la existencia de este tipo de “roscas” o “camarillas” puede volcar las organizaciones hacia la satisfacción de los miembros de dichos grupos antes que al logro de los fines institucionales y el desarrollo nacional (Portes 2006).

El estudio de campo revela que, en efecto, existen por lo menos dos islas de poder dentro de la DIAN. La primera comprende a todo el personal perteneciente a la “planta global” que comentamos en la sección anterior. Todos los entrevistados coincidieron en afirmar que despedir a un funcionario de planta que sea ineficiente o corrupto es extremadamente difícil. Esto es así porque los procesos disciplinarios son adelantados por la propia DIAN, y no por los organismos de control del Estado<sup>52</sup>. Dado que el mecanismo de planta global incentiva la reubicación antes que el despido, en la práctica los funcionarios sin idoneidad técnica o ética terminen circulando por la entidad, dependiendo de los ciclos que impongan los directivos de turno. Una ex funcionaria de la DIAN lo expresó con elocuencia:

<sup>50</sup> Entrevista con Horacio Ayala (Ex director general de la DIAN, 12 de mayo de 2008); entrevista con Javier Ávila Mahecha (Jefe de la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, 22 de noviembre de 2007). En igual sentido, entrevista con Lucy Cruz de Quiñónez (Abogada tributarista, 17 de mayo de 2008).

<sup>51</sup> Entrevista con Horacio Ayala (Ex director general de la DIAN, 12 de mayo de 2008)

<sup>52</sup> Oscar Franco (Director General de la DIAN, mayo de 2008).

Eso es como los ciclos de la religión, que usted tiene ciclos en donde la religión es totalmente liberal y después viene la inquisición... Cuando llega la inquisición, todo ratero se guarda. Es impresionante, ellos dicen no hay que dejar pasar, y nadie roba. Cuando llega un director honesto nadie roba, todos son honestos ..., pero cuando llega un director corrupto todos hablan y comienzan de nuevo.

La segunda isla de poder es más específica y se encuentra localizada en la Oficina Jurídica. La fuente del poder extraordinario de la Oficina es su facultad de expedir conceptos que interpretan las normas tributarias y son de obligatorio cumplimiento para las demás divisiones de la DIAN. En la práctica, esto significa que, en un caso concreto, ningún funcionario de la DIAN va en contra de un concepto de la Oficina. Este hecho genera dos riesgos de utilización del poder de la Oficina Jurídica en contra de la misión institucional de la DIAN. De un lado, implica que los funcionarios de la entidad aplican los conceptos incluso si consideran que el contribuyente tiene la razón en un reclamo o una actuación. De otro lado, hace de los conceptos algo valioso que puede ser vendido y comprado para proteger intereses particulares. Como lo manifestó un entrevistado,

...por los fuertes niveles de corrupción que todavía subsisten, frecuentemente se conocen unos conceptos absurdos que claramente se notan tendenciosos a favor o en contra de un determinado negocio o cliente. Como se dice vulgarmente, “ese concepto tiene nombre propio”: va a favorecer o va a perjudicar a alguien cuando debiera ser perfectamente neutro y ajustado a derecho. Eso hace que litigar contra la DIAN, sea litigar contra unos conceptos y litigar contra una posición inamovible jurídicamente porque el funcionario no actúa de acuerdo a la ley sino de acuerdo al departamento jurídico que lo obliga irremediamente así esté el funcionario que resuelve el recurso o la discusión, convencido de los argumentos del contribuyente, no puede aceptarlos.<sup>53</sup>

En igual sentido, para el presidente de un gremio que interactúa con frecuencia con la DIAN, los conceptos “borran con el codo la norma que ha expedido la DIAN en un decreto. El concepto tiene peso pleno para el funcionario y muchos son expedidos aun en contravía de normas superiores sin que exista defensa”<sup>54</sup>.

La combinación de la planta global y la Oficina Jurídica hace de la DIAN una organización con poderosas islas de poder. Por tanto, concluimos la ausencia de cohesión de la entidad (0 en la escala de presencia/ausencia y 2 en la escala de 1 a 5).

---

<sup>53</sup> Entrevista con Antonio Quiñónez (Socio de la firma de abogados Quiñónez y Cruz, 10 de enero de 2008).

<sup>54</sup> Entrevista con Leonardo Ronderos (Presidente de la Federación Colombiana de Transitarios, Intermediarios Aduaneros y Almacenadoras, FITAC, 14 de mayo de 2008).

### 3.3.4. Proactividad

A partir del trabajo de Evans (1989) sobre los Estados desarrollistas del Sureste Asiático y su contraste con los latinoamericanos y africanos, el consenso en la sociología del desarrollo es que los mecanismos internos de una burocracia weberiana ideal no bastan para impulsar el proceso de desarrollo nacional. Además de meritocracia, autonomía y cohesión internas, las instituciones desarrollistas tienden a caracterizarse por establecer relaciones virtuosas con los demás agentes del campo en el que están insertas.

Al examinar la estructura y la lógica del campo fiscal colombiano (ver Gráfica 9), analizamos las relaciones que sostiene la DIAN con actores públicos (principalmente el Ministerio de Hacienda y el Congreso de la República) y privados (los gremios económicos, los asesores tributarios y los grandes y pequeños contribuyentes). En esta sección resta, entonces, determinar si esas relaciones representan vínculos virtuosos de colaboración y coordinación del diseño e implementación de las políticas de la DIAN o si, por el contrario, son fundamentalmente nexos que transmiten influencias políticas y particularistas y obstaculizan el funcionamiento técnico de la entidad.

Como se vio anteriormente, la DIAN y el Ministerio de Hacienda tienen varios espacios de coordinación de políticas tributarias y aduaneras. Ellos van desde espacios informales de consulta sobre reformas tributarias hasta comités operativos interinstitucionales sobre aduanas, aranceles y comercio exterior<sup>55</sup> que, en líneas generales, constituyen instancias técnicas de coordinación que facilitan el funcionamiento idóneo de la DIAN.

Como también se explicó, la DIAN tiene mecanismos permanentes de coordinación con los gremios económicos. El principal es la mencionada Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera en la que tienen asiento los principales gremios y que asesora a la DIAN en la implementación de sus programas y políticas.<sup>56</sup> Asimismo, como lo sostiene la Jefe del Área Tributaria de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), los gremios son convocados mensualmente por la DIAN para recibir sus opiniones sobre decretos y proyectos de ley en materia tributaria o aduanera.<sup>57</sup> La opinión mayoritaria entre los funcionarios de la DIAN entrevistados es que estos y otros vínculos han sido positivos para la entidad y le han permitido que algunas de sus programas fundamentales tengan impacto en los sectores económicos afectados.<sup>58</sup> Así sucedió, por ejemplo, con las recientes campañas antievasión, en las que el poder

<sup>55</sup> Entrevista con Juan Pablo Zarate. Vice Ministro técnico del Ministerio de Hacienda.

<sup>56</sup> Decreto 482 de 1996, artículo 2 y 3.

<sup>57</sup> Entrevista con María Mercedes Vélez, Jefe del área tributaria, ANDI, 14 de mayo de 2008.

<sup>58</sup> Entrevista con Camilo Rodríguez (Jefe de la Oficina Jurídica de la DIAN, 13 de diciembre de 2007).

de convocatoria de los gremios (especialmente Fenalco, el gremio de comerciantes), ha sido importante.<sup>59</sup>

El último tipo de actor con el que la DIAN tiene relaciones permanentes es el gremio de abogados y asesores tributarios. Los académicos y abogados tributaristas generalmente son consultados (aunque no necesariamente escuchados) cuando la DIAN y el Ministerio de Hacienda plantean reformas tributarias estructurales.<sup>60</sup> Sin embargo, dado que el ejercicio profesional de estos expertos consiste en asesorar a empresas y otros contribuyentes, este tipo de consulta suscita inquietud incluso entre miembros del gremio.<sup>61</sup> El conflicto de intereses es aún más patente en el caso de antiguos funcionarios de la DIAN que pasan a ser asesores, especialmente cuando el servicio ofrecido es el “arreglo” de un problema tributario a través de la utilización de contactos internos a cambio de una contraprestación económica. Un funcionario de uno de los grandes contribuyentes que pidió no ser citado comentó: “yo conocí personalmente un señor que trabajó en la DIAN 20 años y salió pensionado y ese señor se puso a asesorar empresas. Y la forma de solucionar los problemas de él era bueno... ¿cuál fue su problema? ¿100 millones de pesos? Listo, le cobro el 20%, son 10 para mí y 10 para los de adentro. Y le solucionaba los problemas al contribuyente y listo. Vea que lo que le costaba antes 100 le salió por 20”.

A pesar de la existencia de este tipo de vínculo, el estudio de caso permite concluir que el balance general de la proactividad de la DIAN es positivo, en particular en relación con los actores estatales centrales para la política tributaria (el Ministerio de Hacienda y los gremios económicos). Por tanto, valoramos con 1 (presencia en la escala dicótoma) esta variable, y con 3 en la escala de 1-5.

### 3.3.5. Capacidad de innovación y actualización tecnológica

Las administraciones de impuestos modernas dependen, por definición, del manejo sofisticado de cuantiosa información sobre sus contribuyentes. El cruce de datos alojados en fuentes muy diversas –desde los registros bancarios hasta los catastros de bienes raíces, pasando por los registros notariales y de vehículos– es la herramienta fundamental de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones tributarias. En la era de la tecnología de la información, esta tarea depende de la utilización de sistemas inteligentes de manejo de datos que permitan construir perfiles de contribuyentes y detectar inconsistencias a la luz de ellos.

Según se vió en la primera sección de este trabajo, una de las fuerzas de cambio institucional de la DIAN en la década actual ha sido su avance en esta dirección.

<sup>59</sup> Entrevista con Orlando Velandia Sepúlveda (Subdirector de Fiscalización tributaria, diciembre de 2007)

<sup>60</sup> Entrevista con Paul Cahn-Speyer (Socio de la firma Cahn-Speyer, Paredes y Asociados, 18 de enero de 2008).

<sup>61</sup> Oscar Franco (Director General de la DIAN, mayo de 2008).

Representada por la adopción del sistema MUISCA en 2003, esta actualización tecnológica ha transformado el funcionamiento de la institución.

La obsolescencia del sistema anterior y el cambio ocurrido son plasmados con claridad en una entrevista dada por el entonces Director de la DIAN cuando el MUISCA estaba a punto de entrar en funcionamiento:

La DIAN no tiene hoy una buena base tecnológica y le cuesta mucho hacer cruces de información. La tecnología en la DIAN es un tema de inteligencia, porque la base de una buena administración tributaria es la información. .. En Colombia, la base de aportantes del impuesto de renta no supera los 600.000, o sea, más o menos lo que ocurría en España en 1977. Entonces, firmamos un convenio de cooperación [con España] que nos permite incorporar no sólo un modelo informático, sino un modelo de gestión...

Hoy en día en la DIAN, para detectar un omiso en el pago de impuestos, se tienen que hacer muchos trámites y, una vez que lo detectan, redactar una carta para enviarle a esa persona. Ahora, con el nuevo sistema, se introduce la información y él mismo detecta las inconsistencias y redacta la carta que se le enviará al contribuyente. Tenemos un grupo de 50 funcionarios de la DIAN trabajando con la Agencia Española de Recaudo tanto en Bogotá como en Madrid. El trabajo es muy ambicioso, pero el tema es darle tecnología e inteligencia a la DIAN<sup>62</sup>.

Los efectos de este cambio tecnológico han sido considerables e inmediatos. Como se anotó, se ha dado un crecimiento notable del diligenciamiento virtual de formularios y de la presentación virtual de la declaración de renta (ver Gráfica 1). Y en la sección final veremos que también ha tenido un impacto positivo en el nivel de recaudo.

El sistema está aún en una fase de ajustes que presenta demoras y problemas para los usuarios. Las entrevistas con revisores fiscales y contadores de grandes contribuyentes revelan, por ejemplo, que el sistema en línea se hace lento con frecuencia<sup>63</sup> y que los funcionarios no están capacitados para apoyar a los usuarios virtuales<sup>64</sup> ni para analizar la información masiva que llega a través del sistema.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> “Grandes Entrevistas – Mario Alejandro Aranguren”, *El Colombiano*, Sección Palabras de Peso, Agosto 17 de 2003. Disponible en: [http://www.elcolombiano.com/proyectos/grandes\\_entrevistas/2003/agosto/17/marioaranguren.htm](http://www.elcolombiano.com/proyectos/grandes_entrevistas/2003/agosto/17/marioaranguren.htm) (Consultado el 28 de junio de 2008).

<sup>63</sup> Entrevista con Nohra Huertas (Revisora fiscal de Cusezar, 13 de mayo de 2008).

<sup>64</sup> Entrevista con Hector Fabio Muñoz, (Revisor fiscal de Chaid Neme Hermanos, 24 de abril de 2008).

<sup>65</sup> Entrevista con Luis Carlos Millán, (Contador de Chaid Neme Hermanos, 24 de abril de 2008).

A pesar de estos problemas de implementación, el MUISCA ha implicado un salto cualitativo en el funcionamiento de la DIAN y promete continuar atacando la evasión y aumentando el recaudo. Por ello, es posible asignar con confianza a esta variable un puntaje de 1 (presencia) en la escala 0-1 y un puntaje de 3 en la escala 1-5.

### 3.3.6. El balance de poder entre los actores relevantes

Esta última variable hace alusión a la existencia de actores que ejerzan un poder de contrapeso capaz de evitar que élites con intereses particulares tomen el control de una organización. En esta medida, constituye la cara externa de la segunda variable analizada, esto es, la existencia de mecanismos internos que impidan la captura de la organización por parte de grupos poderosos estatales o privados.

Nuestro estudio muestra que la DIAN está desprovista de este tipo de actores de contrapeso en el campo fiscal. En efecto, la única instancia importante que cumple esta función es el Ministerio de Hacienda, que puede actuar como coraza política de protección para mantener el carácter técnico de la DIAN.<sup>66</sup> Cuando cumple este papel, el Ministerio es un aliado eficaz que impide la cooptación de la DIAN por parte de los sectores políticos y empresariales.

Sin embargo, como se vio, el Ministerio parece ser un aliado inconstante porque, en algunos periodos, ha funcionado como correa de transmisión (antes que como coraza) frente a los intereses particulares. El efecto neto de este vaivén, sumado a las presiones de los demás actores del campo fiscal, es la susceptibilidad de la DIAN a la captura externa.

Por ello, concluimos la inexistencia de factores externos de balance de poder (0 en la escala dicotóma y 2 en la escala 1-5).

## **4. Conclusión: la realización de la misión de la DIAN y su contribución al desarrollo**

En esta conclusión cerramos el estudio examinando los dos resultados (o variables dependientes) de interés para este proyecto: la correspondencia de la DIAN con el diseño institucional original, por un lado, y la contribución al desarrollo nacional, por el otro.

### 4.1. La correspondencia entre la DIAN como institución y como organización

---

<sup>66</sup> Entrevista con Laura Jimena Mojica (Asesora del despacho del viceministro técnico, comisionada a la Comisión de Política Macro del Ministerio de Hacienda, abril de 2008).

Como se recordará, la misión institucional de la DIAN es coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias<sup>67</sup>. Dado que el interés de este capítulo se limita a las funciones tributarias de la DIAN, su misión se puede sintetizar como recaudar con eficiencia los impuestos nacionales. Por ello, para evaluar el grado de correspondencia con esos objetivos es necesario comenzar por analizar el nivel de recaudo y el nivel de evasión en el país.

El recaudo de la DIAN aumentó notoriamente en la década presente, hasta el punto de más que duplicarse entre 2002 y 2007 (pasó de 27,5 billones de pesos en a 60,1 billones). Como porcentaje del PIB, este aumento significa un pasar 13,4 a 17,1. La disminución concomitante de la evasión del impuesto a la renta fue de 36% en 2002 a 30% en 2007. En relación con el IVA, la reducción de la tasa de evasión fue de 24% al 21% en el mismo período (ver Tabla 1).

-----  
 Tabla 1 aquí  
 -----

A pesar de esta mejoría en el cumplimiento de la misión de la DIAN, existen dos sombras de duda. De un lado, como lo sostuvieron varios entrevistados, es posible que la mejoría en el recaudo se deba al crecimiento económico de este período, antes que a la labor de la DIAN. Del otro, los índices de recaudo y evasión colombianos todavía están muy por debajo de los obtenidos por países de desarrollo intermedio que sirven de parámetro de comparación. Según lo reconoce el propio Director de la DIAN, la evasión internacionalmente aceptable en impuesto a la renta es del 20%, y en de IVA es del 14%.<sup>68</sup> Esto significa que el logro del objetivo misional de la DIAN es aún una asignatura pendiente.

-----  
 Gráfica 10 aquí  
 -----

Más allá del recaudo, de acuerdo con las normas fundacionales de la DIAN, uno de los objetivos de la institución es hacer presencia en todo el territorio nacional<sup>69</sup>. Si bien la DIAN ha aumentado su cobertura –pasando de tener presencia en 120 municipios en 2002 a estar en 527 en 2007–, aún está ausente de casi la mitad de los municipios del país. Esta es una característica general del Estado colombiano, en el que focos de excelencia ubicados en las principales

<sup>67</sup> Decreto 1071 de 1999, Art. 1, 4 y 5.

<sup>68</sup> Oscar Franco (Director General de la DIAN, mayo de 2008).

<sup>69</sup> Decreto 2117 de 1992.

ciudades conviven con focos de ineficiencia o de ausencia estatal en la periferia. La DIAN, a pesar de su vital función, no es la excepción.

Por último, las normas constitutivas de la DIAN resaltan el “carácter eminentemente técnico y especializado” de la institución<sup>70</sup>. Como se sigue de la evidencia presentada a lo largo de este trabajo, la realidad de la politización de la institución contrasta con este carácter misional.

Por estas razones, se puede concluir la existencia de una notoria brecha entre la DIAN en el papel y la DIAN en la práctica (0 en la escala de presencia/ausencia y 2 en la escala de 1 a 5).

#### 4.2. La contribución de la DIAN al desarrollo

Finalmente, ¿contribuye la DIAN de manera significativa al desarrollo nacional? Para evaluar este segundo resultado de interés, es útil acudir a la tipología que surge de los dos ejes de análisis propuestos por Evans (1995) para examinar la relación entre instituciones y desarrollo económico, que recogen de forma sintética las variables internas y externas analizadas en la sección anterior. De un lado, las variables internas apuntan al grado de racionalidad burocrática de la institución. En este sentido, como lo anota Wright (1996), constituyen los rasgos provenientes de la tradición weberiana. De otro lado, las variables externas tienen que ver con el grado de “inmersión” (*embeddedness*) en la estructura de poder. En este sentido, como lo sugiere el mismo Wright (1996), traen al análisis los aportes de la tradición marxista sobre la inserción de las instituciones en la estructura de clase.

Siguiendo lo hecho en un estudio paralelo sobre la bolsa de valores de Colombia (Rodríguez Garavito 2006), en la Gráfica 10 combinamos estos dos ejes analíticos para esclarecer la tipología institucional propuesta por Evans y adaptarla al caso bajo examen. Al hacerlo, adoptamos la modificación propuesta por Portes (2006) y llamamos a la variable externa sintética “proactividad” en lugar de “inmersión” para evitar la confusión de ésta con el concepto de *embeddedness* de Granovetter (1985).

-----  
Gráfica 10 aquí  
-----

Como se aprecia en la gráfica, para que una institución aporte significativamente al desarrollo nacional se requiere que a la vez tenga una burocracia racional y sea proactiva en las relaciones con los actores de su campo. La situación opuesta es la de una institución predatoria que obstaculiza el desarrollo al carecer de una burocracia moderna y estar aislada de su entorno. Los dos casos intermedios —las instituciones clientelistas y las reactivas— representan aportes modestos al

<sup>70</sup> Decreto 1071 de 1999, Art. 1.

desarrollo, en el mejor de los casos, o lastres institucionales para el desarrollo, en el peor.

El estudio de campo y los puntajes asignados a lo largo de este capítulo muestran que la DIAN combina la proactividad con la falta de racionalidad burocrática. Dentro de la tipología propuesta, entonces, corresponde al perfil de una institución clientelista que, a pesar de los avances institucionales recientes, continúa sin hacer un aporte decisivo al aumento del recaudo, el combate de la cultura de la evasión en Colombia y, por esa vía, al desarrollo económico y social. Por tanto, esta variable dependiente tiene un valor de 0 en la escala de presencia/ausencia y 2 en la escala de 1 a 5.

En conclusión, la DIAN ofrece evidencia elocuente de las dificultades de una institución para reinventarse en medio de las fuerzas contrarias de su tradición clientelista, de un lado, y de sus nuevos procesos de actualización tecnológica y administrativa, del otro. Se trata, en síntesis, de una institución que se debate entre el clientelismo y la modernización, como lo sugerimos en el título de este capítulo. Dado que los procesos de transformación institucional arrancaron sólo hace un lustro, está abierta la pregunta de si el peso histórico de la corrupción y el clientelismo continuarán marcando a la entidad o si, por el contrario, las presiones modernizadoras impulsarán a la DIAN hacia la racionalidad burocrática y, con ello, hacia su conversión en una entidad que garantice el recaudo de los fondos necesarios para una política económica y social equitativa y eficiente.

### **Referencias bibliográficas**

Ahumada, Consuelo (1997). *El modelo neoliberal y su impacto en Colombia*. Bogotá: El Áncora Editores.

Bourdieu, Pierre. (1990). *The Logic of Practice*. Stanford: Stanford University Press.

DIAN (2006), “Plan Estratégico”, disponible en: [http://www.dian.gov.co/dian/12sobred.nsf/pages/Plan\\_estrategico?opendocument](http://www.dian.gov.co/dian/12sobred.nsf/pages/Plan_estrategico?opendocument)

\_\_\_\_\_ (2006) Informe de la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera 2006. Disponible en: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)

\_\_\_\_\_ (2007) “En Colombia hay menos evasión que hace cuatro años”, 16 de agosto de 2007. Disponible en: <http://www.dian.gov.co/dian/12sobred.nsf/85456b8f149b0aae05256f0f006afc29/80e5b86f77efd5fb0525733900748539?OpenDocument>

\_\_\_\_\_ (2008) "Este nuevo año, la DIAN recaudará \$67.8 Billones", 14 de enero de 2008. Disponible en:  
<http://www.dian.gov.co/dian/12sobred.nsf/85456b8f149b0aae05256f0f006afc29/66b5db353fdbbc50052573d00072d396?OpenDocument>

Campbell, John (1993). "The State and Fiscal Sociology", *Annual Review of Sociology* 19: 163-85.

\_\_\_\_\_ (2005). "Fiscal Sociology in the Age of Globalization: Comparative Tax Regimes in Advanced Capitalist Countries", en Victor Nee and Richard Swedberg, eds. *The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Durkheim, Émile [1893] (1995). *La división del trabajo social*. Madrid: Ediciones Akal.

Edwards, Sebastián y Roberto Steiner (2008). *La revolución incompleta: las reformas de Gaviria*. Bogotá: Norma.

Evans, Peter. (1989). "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", *Sociological Forum*, Vol. 4, No. 4, pp. 561-587.

----- (1995). *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Franco, Oscar (2006). La DIAN rinde cuentas. Disponible en:  
[http://www.dian.gov.co/descargas/Rendicioncuentas/Rendicion de Cuentas.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/Rendicioncuentas/Rendicion%20de%20Cuentas.pdf)

Galanter, Marc (1974). "Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change," *Law & Society Review* 9: 95-160.

Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91:481-510.

Kerztnan, Fanny (2007). *Soltaron los perros: En la intimidad del poder*. Grupo editorial Norma: Bogotá.

Levi, Margaret (1989). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.

Lora, Eduardo, ed. (2006) *The State of State Reform in Latin America*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Revista DINERO, "DIAN busca reducir evasión a 20%", Enero 2008 (Online). Disponible en: [http://www.dinero.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?idArt=43377](http://www.dinero.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=43377)

Periódico Portafolio, “La DIAN va tras 650.000 contribuyentes”, 9 de noviembre de 2007. Disponible en:

[http://www.portafolio.com.co/port\\_secc\\_online/porta\\_econ\\_online/2007-11-09/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-3697677.html](http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2007-11-09/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-3697677.html)

Portes, Alejandro (2006). “Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual”, *Cuadernos de Economía*, v. XXV, n. 45, Bogotá, 2006, pp. 13-52

Rodríguez Garavito, César (2006). “De club de caballeros a foro electrónico de negociación: Un análisis institucional de la Bolsa de Valores de Colombia”. Reporte de investigación para el proyecto “Instituciones y desarrollo económico en América Latina”, Universidad de Princeton.

Schumpeter, Joseph [1918] (1991). “The Crisis of the Tax State”, in *The Economics and Sociology of Capitalism*, ed. by Richard Swedberg, Princeton: Princeton University Press.

Smelser, Neil y Richard Swedberg, eds. (2005). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.

Swedberg, Richard. (2003) *Principles of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.

Weber, Max. (1944) (orig. 1922). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wright, Erik Olin. (1996). “Review of Peter Evans, *Embedded Autonomy*,” *Contemporary Sociology* 25(2): 176-179.

## Anexo 1. GRÁFICAS

*NOTA: Las cifras de las gráficas están expresada en millones de pesos colombianos. La tasa de cambio es aproximadamente de 2000 pesos colombianos por 1 USD.*

### Gráfica 1 – Declaraciones presentadas virtualmente

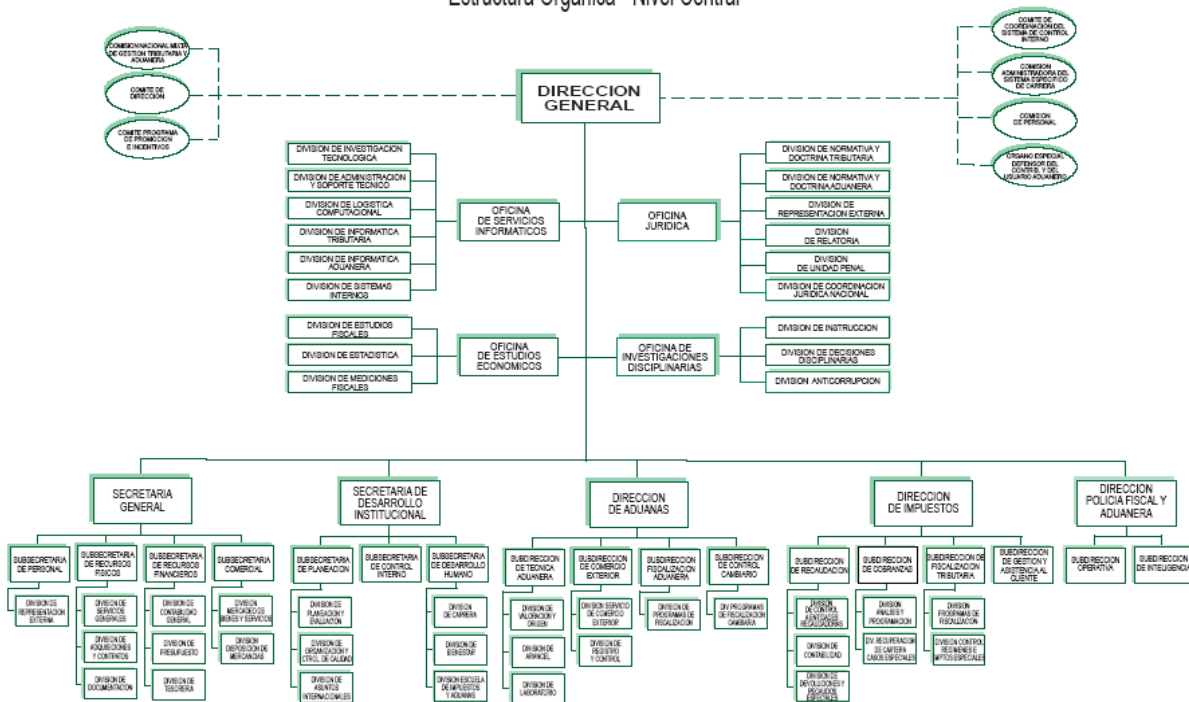


Fuente: DIAN, <http://www.dian.gov.co/descargas/estadisticas-SIE/Estadisticasgraficas.pdf>

# Gráfica 2 – Organigrama Nivel Central



## Estructura Orgánica - Nivel Central

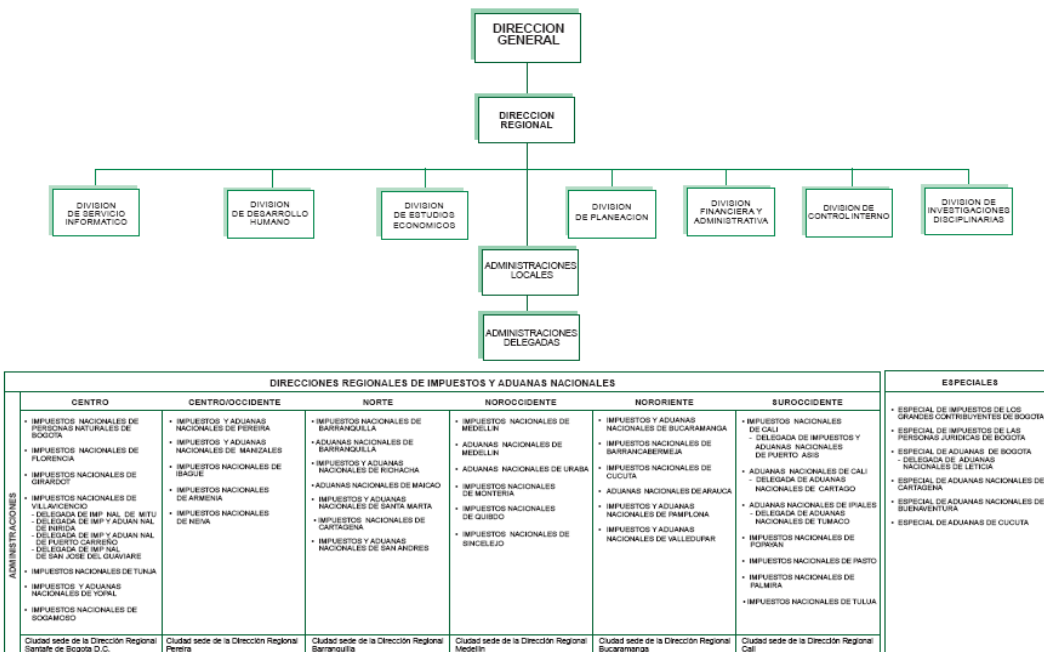


Decretos 1265/99 - 1071/99 - 1160/99 - 2690/99 - 517/2001, 4756/2005 y 2392/2006  
Ley 633/2000 - Subsecretaría de Planeación - Agosto 2006

### Gráfica 3 – Organigrama Dirección regional



#### Estructura Orgánica - Direcciones Regionales



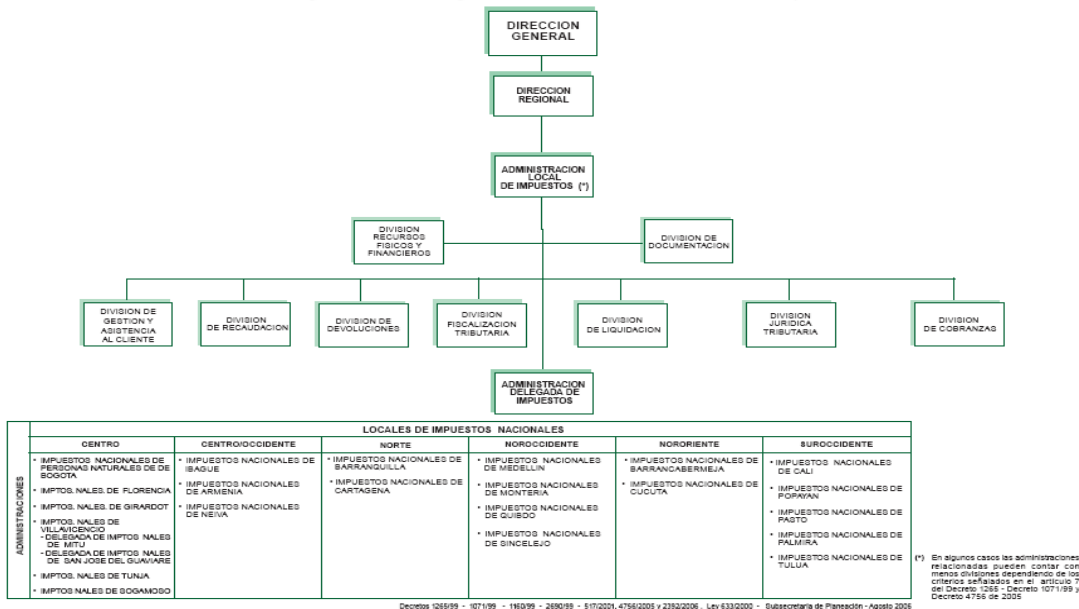
DIRECCIONES REGIONALES DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES						ESPECIALES
CENTRO	CENTRO/OCCIDENTE	NORTE	NOROCCIDENTE	NORORIENTE	SUROCCIDENTE	
<ul style="list-style-type: none"> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE PERSONAS NATURALES DE BOGOTÁ</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE FLORENCIA</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE OBANDO</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE VILLAPENCA</li> <li>DELEGADA DE IMP. NAL. DE MITU</li> <li>DELEGADA DE IMP. Y ADUANAL DE PASTO</li> <li>DELEGADA DE IMP. Y ADUANAL DE SAN JOSE DEL GUAVARE</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE TUNJA</li> <li>IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE TONAL</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE SOGAMOSO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE FERREÑA</li> <li>IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE MANIZALES</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE IBAGUÉ</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE ARMENIA</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE NEIVA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE BARRANQUILLA</li> <li>ADUANAS NACIONALES DE BARRANQUILLA</li> <li>IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE RICHACHA</li> <li>ADUANAS NACIONALES DE MANCAGO</li> <li>IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE SANTA MARTA</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE CARTAGENA</li> <li>IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE SAN ANDRÉS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE MEDELLÍN</li> <li>ADUANAS NACIONALES DE MEDELLÍN</li> <li>ADUANAS NACIONALES DE URABÁ</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE MONTERÍA</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE QUIBDO</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE SINGOLEJO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE BUCARAMANGA</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE BARRANCABERMEJA</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE CUCUTA</li> <li>ADUANAS NACIONALES DE ARAUCA</li> <li>IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE PAMPLONA</li> <li>IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE VALLEDUPAR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE CALI</li> <li>DELEGADA DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE PUERTO ASIS</li> <li>ADUANAS NACIONALES DE CALI</li> <li>DELEGADA DE ADUANAS NACIONALES DE CARTAGO</li> <li>ADUANAS NACIONALES DE IPALÉ</li> <li>DELEGADA DE ADUANAS NACIONALES DE TUMACO</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE FOROÁN</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE PASTO</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE PALMIRA</li> <li>IMPUESTOS NACIONALES DE TULLA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ESPECIAL DE IMPUESTOS DE LOS GRANDES CONTRIBUYENTES DE BOGOTÁ</li> <li>ESPECIAL DE IMPUESTOS DE LAS PERSONAS JURÍDICAS DE BOGOTÁ</li> <li>ESPECIAL DE ADUANAS DE BOGOTÁ</li> <li>DELEGADA DE ADUANAS NACIONALES DE LETICIA</li> <li>ESPECIAL DE ADUANAS NACIONALES DE CARTAGENA</li> <li>ESPECIAL DE ADUANAS NACIONALES DE BUENAVENTURA</li> <li>ESPECIAL DE ADUANAS DE CUCUTA</li> </ul>
Ciudad sede de la Dirección Regional Santafé de Bogotá D.C.	Ciudad sede de la Dirección Regional Pereira	Ciudad sede de la Dirección Regional Barranquilla	Ciudad sede de la Dirección Regional Medellín	Ciudad sede de la Dirección Regional Bucaramanga	Ciudad sede de la Dirección Regional Cali	

Decretos 126/99 - 1071/99 - 116/99 - 269/99 - 517/2001, 4766/2005 y 2332/2006 - Ley 633/2000 - Subsecretaría de Planeación - Agosto 2006

### Gráfica 4 – Organigrama Administraciones locales de impuestos



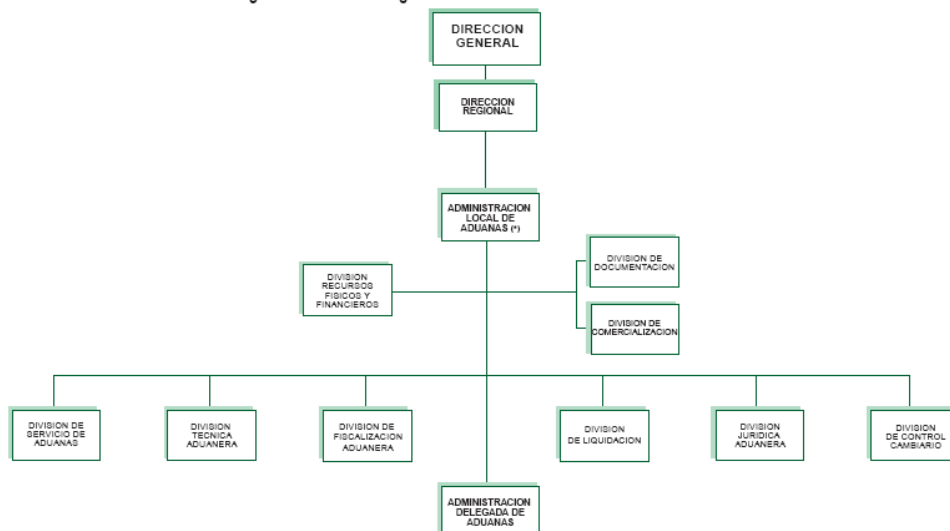
Estructura Orgánica - Nivel Regional - Administraciones Locales de Impuestos



## Gráfica 5 – Organigrama Administraciones locales de aduanas



Estructura Orgánica - Nivel Regional - Administraciones Locales de Aduanas



ADMINISTRACIONES	LOCALES DE ADUANAS NACIONALES				ESPECIALES
	NORTE	NOROCCIDENTE	NORORIENTE	SUROCCIDENTE	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADUANAS NACIONALES DE BARRANQUILLA</li> <li>• ADUANAS NACIONALES DE MAICAO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADUANAS NACIONALES DE MEDELLIN</li> <li>• ADUANAS NACIONALES DE URABA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADUANAS NACIONALES DE ARAUCA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ADUANAS NACIONALES DE CALI</li> <li>• DELEGADA DE ADUANAS NACIONALES DE CARTAGO</li> <li>• ADUANAS NACIONALES DE IPALES</li> <li>• DELEGADA DE ADUANAS NACIONALES DE TUMACO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DELEGADA DE ADUANAS NACIONALES DE LETICIA (**)</li> </ul>

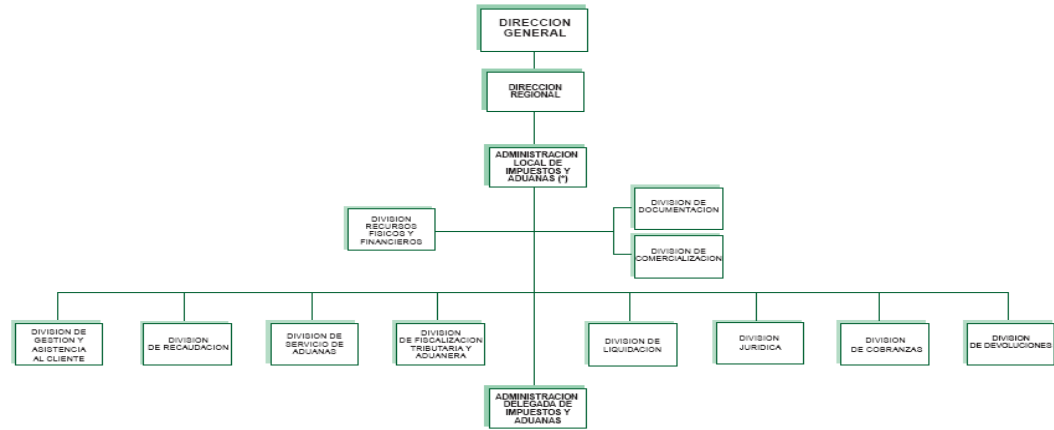
(\*) En algunos casos las administraciones relacionadas pueden contar con menos divisiones dependiendo de los criterios señalados en el artículo 8 del Decreto 1265 y Decreto 1071/99.

(\*\*) Delegada de la Administración Especial de Aduanas de Bogotá

## Gráfica 6 – Organigrama administraciones locales de impuestos y aduanas



Estructura Orgánica - Nivel Regional - Administraciones Locales de Impuestos y Aduanas



ADMINISTRACIONES	LOCALES DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES				
	CENTRO	CENTRO/OCCIDENTE	NORTE	NORORIENTE	SUROCCIDENTE
	IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE YORAL	IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE PEREIRA	IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE RICHACHA	IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE BUCARANGONA	(***) DELEGADA DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE PUERTO AGUI
	(**) DELEGADA DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE INRIDA	IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE MANIZALES	IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE SANTA MARTA	IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE VALLEDUPAR	
	(**) DELEGADA DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE PUERTO CARRERO		IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE SAN ANDRES	IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DE PAMPLONA	

Decretos 1265/99 - 1071/99 - 1160/99 - 2690/99 - 517/2001, 4756/2005 y 2392/2006 - Ley 633/2000 - Subsecretaría de Planeación - Agosto 2006

(\*) En algunos casos las administraciones relacionadas pueden contar con menos divisiones dependiendo de los criterios señalados en el artículo 6 del Decreto 1265/99 - Decreto 1071/99, 2690/99 y 2392/2006

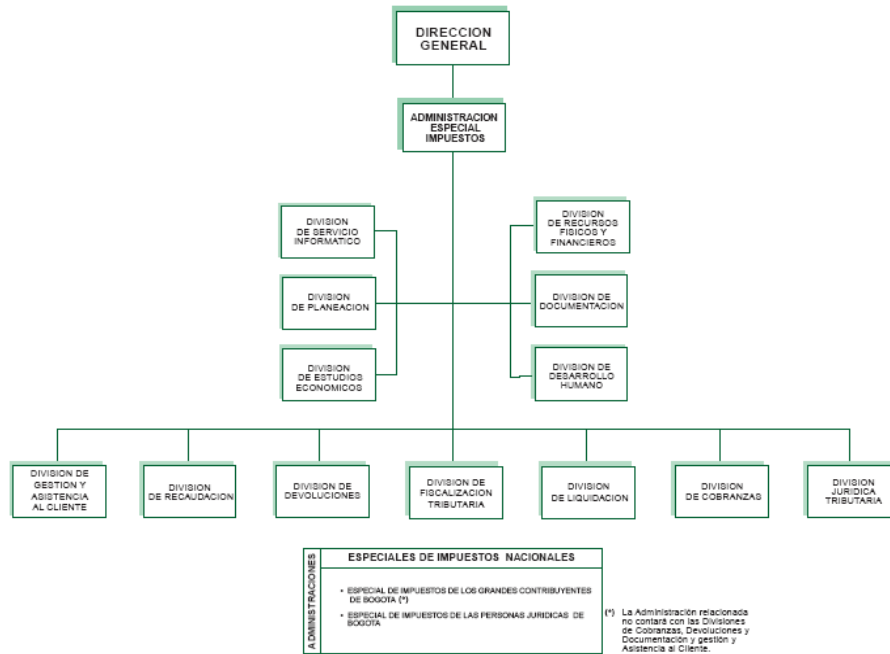
(\*\*) Delegada de la Administración de Impuestos Nacionales de Valledupar.

(\*\*\*) Delegada de la Administración de Impuestos Nacionales de Cali

# Gráfica 7 – Organigrama de Administraciones especiales de impuestos



Estructura Orgánica - Administraciones Especiales de Impuestos

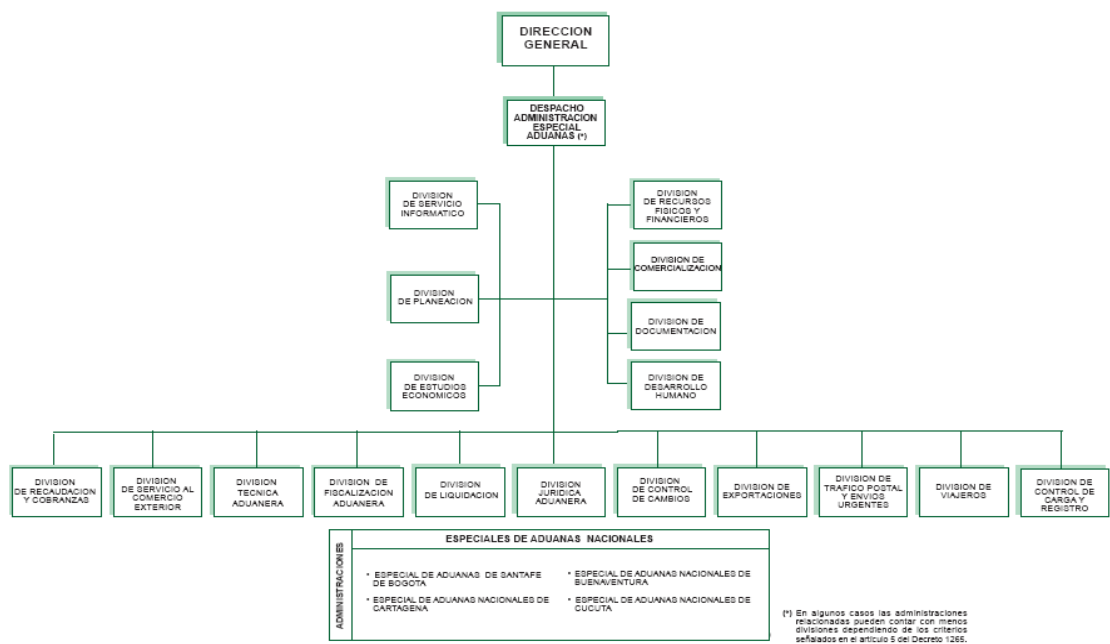


Decretos 1269/99 - 1071/99 - 1160/99 - 2690/99 - 517/2001, 4796/2005 y 2392/2005 - Ley 633/2000 - Subsecretaría de Planeación - Agosto 2006

### Gráfica 8 – Organigrama de Administraciones especiales de aduanas



Estructura Orgánica - Administraciones Especiales de Aduanas

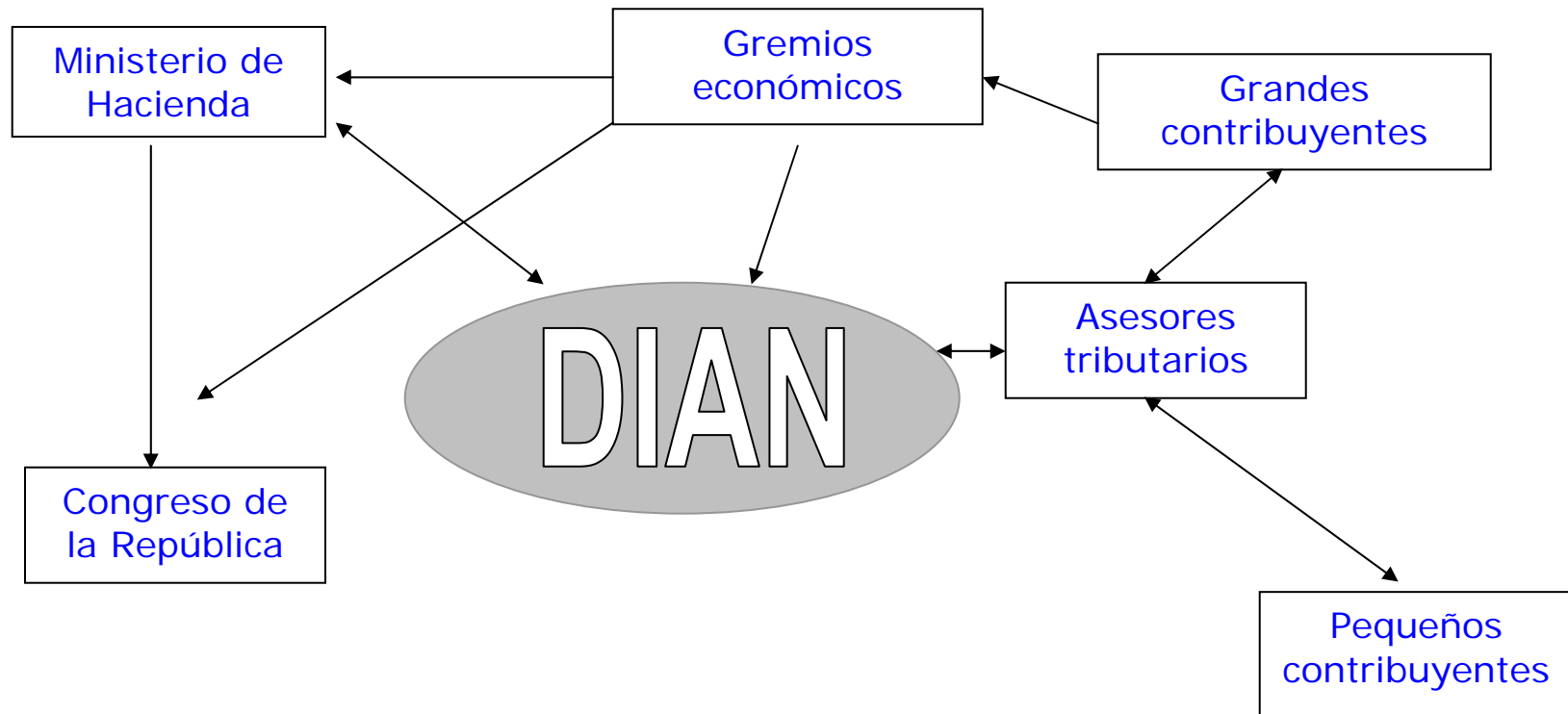


Decretos 1266/99 - 1071/99 - 1960/99 - 2690/99 - 517/2001, 4756/2005 y 2392/2006. Ley 633/2000 - Subsecretaría de Planeación - Agosto 2006

(\*) En algunos casos las administraciones relacionadas pueden contar con menos divisiones dependiendo de los criterios señalados en el artículo 5 del Decreto 1266.



**Gráfica 9. El Campo Fiscal Colombiano**



**Tabla 1 – Indicadores de recaudo y evasión (2002-2007)**

<b>INDICADOR</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Valor del recaudo en billones de pesos Col.</b>	27,5 (USD 13,75 Billion)	52,7 (USD 26,35 Billion)	60,1 (USD 30,05 Billion)
<b>Como % del PIB</b>	13,4	16,6	17,1
<b>Variación (%)</b>	10,7	20,9	13,8
<b>Tasa de evasión en renta (%)</b>	36	31	30
<b>Tasa de evasión en IVA (%)</b>	24	22	21

Fuente: DIAN.

**Gráfica 10. Tipología institucional de Evans**

**Racionalidad burocrática**

		<b>Alta</b>	<b>Baja</b>
<b>Proactividad</b>	<b>Alta</b>	institución desarrollista	institución clientelista
	<b>Baja</b>	institución reactiva	institución predatoria

Fuente: adaptado de Evans (1995)



## **Anexo 2. LISTA DE ENTREVISTAS**

### Funcionarios de la DIAN

1. Ángela Cruz, Investigadora de la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, 22 de noviembre de 2007.
2. Beatriz Eugenia Hernández, Defensora del Contribuyente, 25 de enero de 2008.
3. Bernardo Escobar, Director de Aduanas Nacionales, 20 de diciembre de 2007.
4. Blanca del Socorro Murgueitio, Secretaria de Desarrollo Institucional, 15 de enero de 2008.
5. Carmen Teresa Ortiz, Asesora del Director General, diciembre de 2007.
6. Camilo Rodríguez, Director de la Oficina Jurídica, 13 de diciembre de 2007.
7. Esperanza Sánchez, Directora Proyecto MUISCA, 9 de enero de 2008.
8. Jaime Garzón, Asesor de la Oficina Jurídica de la DIAN, 13 de diciembre de 2007.
9. Javier Ávila Mahecha, Director de la Oficina de Estudios Económicos, 22 de noviembre de 2007.
10. Luz Mary Moso, Asesora de la Dirección de Aduanas Nacionales, 20 de diciembre de 2007.
11. Nestor Díaz, Director de Impuestos Nacionales, 11 de enero de 2008
12. Manuel Perea – Jefe de la unidad de control a entidades recaudadoras, 11 de enero de 2008 (respondida por el funcionario directamente).
13. Orlando Velandia Sepúlveda, Subdirector de fiscalización tributaria, diciembre de 2007.
14. Oscar Franco, director de la DIAN.
15. Pastor Sierra, Investigador de la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, 22 de noviembre de 2007.
16. Viviana López, Asesora de la Dirección de Aduanas Nacionales, 20 de diciembre de 2007.

### Abogados tributaristas y académicos

1. Alfredo Lewin, socio de la firma Lewin y Wills, 23 de abril 2008.
2. Álvaro Leyva, 21 de abril de 2008.
3. Antonio Quiñónez, Socio de Quiñónez y Cruz, 10 enero de 2008
4. Bernardo Carreño, 28 de abril de 2008.
5. Horacio Ayala, ex director general de la DIAN, 12 de mayo de 2008
6. Lucy Cruz de Quiñónez, Socia de Quiñónez y Cruz, 17 de mayo de 2008
7. Mario Posada García Peña, 21 de abril de 2008.
8. Paul Canh-Speyer, Socio de Cahn-Speyer, Paredes y Asociados, 18 de enero de 2008.

### Ministerio de Hacienda

1. Juan Pablo Zarate, Vice Ministro de Hacienda, 11 de febrero de 2008.

2. Laura Jimena Mojica, asesora Ministerio de Hacienda en tratados de doble tributación.

#### Contadores y revisores fiscales de Grandes Contribuyentes

1. Efrén López (contralor) y Nohra Huertas (revisora), y Alberto Carrera (contador), Cusezar, 13 de mayo de 2008.
2. Hector Fabio Muñoz (revisor) y Luís Carlos Millán (contador), Chaid Neme Hermanos, 24 de abril de 2008.

#### Ex funcionarios DIAN

1. Mario Aranguren, ex director de la DIAN, miércoles 21 de mayo de 2008.
2. Mercedes Buitrago, ex secretaria general de la DIAN, 13 de mayo de 2008.

#### Gremios

1. Leonardo Ronderos, FITAC, 20 de mayo de 2008 [por escrito].
2. María Mercedes Vélez, Jefe del área tributaria, ANDI, 14 de mayo de 2008.