

**Informe de práctica empresarial realizado en la Dirección de Impuestos y Aduanas
Nacionales**

Hellen Tailanna Afanador León

**Informe final de práctica empresarial para optar el título de Profesional en Negocios
Internacionales**

Director

Alfonso Canonigo Galvis

Magíster en Dirección y Gestión de Proyectos

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Facultad de Negocios Internacionales

2025

Contenido

Introducción	11
1. Contexto de la práctica empresarial.....	13
1.1 Justificación.....	13
1.2 Objetivos	14
1.2.1 Objetivo general	15
1.2.2 Objetivos específicos.....	15
2. Perfil de la empresa.....	15
2.1 Historia	16
2.2 Naturaleza.....	16
2.3 Jurisdicción.....	17
2.4 Competencia.....	17
2.5 Procesos.....	17
2.6 Razón social de la empresa	19
2.7 Objeto social de la empresa.....	20
2.8 Dirección, teléfono, correo electrónico y jefe inmediato en la empresa	20
2.9 Estructura organizacional.....	20
2.9.1 Misión de la empresa.....	21
2.9.2 Visión de la empresa	21
2.9.3 Organigrama de la empresa	22
2.9 Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero	25
2.10.1 Funciones de la Defensoría	26
2.10.2 Líneas de acción de la defensoría.....	27

2.9.3 Derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros	28
2.10 Aspectos económicos	30
2.11.1 Entorno macroeconómico.....	30
2.11.2 Entorno microeconómico	36
2.12 Portafolio de productos y/o servicios de la empresa	39
2.13 Aspectos del mercado que atiende la empresa	43
3. Cargo y funciones desempeñadas	46
3.1 Cargo desempeñado	46
3.2 Funciones asignadas.....	46
3.3 Procesos, procedimientos y herramientas	48
3.3.1 Procesos y procedimientos	49
3.3.2 Herramientas.....	50
4. Marco conceptual y normativo	52
4.1 Marco conceptual	53
4.2 Marco normativo	57
5. Aportes.....	58
5.1 Propuesta de valor agregado a la empresa	59
5.1.1 Identificación de la situación problemática.....	60
5.1.2 Contribución de conocimiento a la empresa.....	63
5.1.3 Impacto desde los resultados y/o logros.....	65
5.2 Aportes de la empresa al proceso formativo	67
5.3 Plan de mejora.....	68
6. Conclusiones y recomendaciones	76

Referencias.....	78
------------------	----

Apéndices.....	83
----------------	----

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Datos de la empresa</i>	20
Tabla 2. <i>Matriz de análisis macroeconómico</i>	30
Tabla 3. <i>Matriz de análisis de agentes económicos</i>	38
Tabla 4. <i>Trámites y servicios de la DIAN</i>	41
Tabla 5. <i>Matriz de Ansoff institucional, aplicada a la DIAN</i>	45
Tabla 6. <i>Listado de funciones y horas asignadas</i>	47
Tabla 7. <i>Procesos, procedimientos y herramientas de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero</i>	51
Tabla 8. <i>Matriz de análisis NOISE</i>	64
Tabla 9. <i>Propuesta de plan de mejora para la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero</i>	69
Tabla 10. <i>Cronograma de actividades para el desarrollo del plan de mejora</i>	75

Lista de figuras

Figura 1. *Mapa de Procesos de la DIAN* 19

Figura 2. *Organigrama de Nivel Central Decreto 1742 Del 22 de diciembre de 2020* 24

Figura 3. *Estructura jerárquica de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero ..* 25

Figura 4. *Comportamiento del PIB en el periodo 2000-2024* 32

Figura 5. *Comportamiento del IPC en el periodo 2020-2024* 34

Resumen

El presente informe recopila y describe el desarrollo de la práctica empresarial llevada a cabo en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, específicamente en el Órgano Especial Defensor del contribuyente y del usuario aduanero; espacio en el que, bajo una metodología cualitativa basada en observación participante, revisión documental y sistematización de casos atendidos, se evidenció como problemática las limitaciones comunicativas y pedagógicas que dificultan el entendimiento de los trámites fiscales, aduaneros y cambiarios por parte de muchos usuarios, en particular microempresarios, quienes enfrentan obstáculos derivados de la complejidad normativa y la escasez de material informativo claro y accesible. El objetivo principal y orientador de este proyecto fue analizar cómo el servicio de atención al contribuyente y al usuario aduanero que presta la Defensoría incide en la comprensión y facilitación de las operaciones de comercio exterior, y cómo permite a la entidad identificar oportunidades de mejora comunicacional y educativa en la gestión de trámites aduaneros. Como resultado, se propuso como plan de mejora el diseño de una cartilla informativa institucional que complemente la dinámica de atención ofrecida por la Defensoría y que esté enfocada en la orientación y educación del usuario. Esta herramienta busca reducir y prevenir errores comunes en trámites, fortalecer el cumplimiento voluntario y mejorar la percepción de los contribuyentes y usuarios aduaneros frente a la entidad.

Palabras clave: defensoría, derechos, contribución, educación fiscal, comercio exterior

Abstract

This report compiles and describes the development of business practices carried out by the Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, specifically in the Special Defensoría of the Contribuyente and the Usuario Aduanero, where, using a qualitative methodology based on participant observation, document review, and systematization of cases handled, it was found that communication and educational limitations hinder the understanding of tax, customs, and exchange procedures by many users, particularly microentrepreneurs, who face obstacles due to regulatory complexity and a lack of clear and accessible information. The main objective and guiding principle of this project was to analyze how the taxpayer and customs user service provided by the Defensoría Office affects the understanding and facilitation of foreign trade operations, and how it allows the entity to identify opportunities for communication and educational improvement in the management of customs procedures. As result, an improvement plan was proposed to design an institutional information booklet that complements the services offered by the Defensoría Office and focuses on user guidance and education. This tool aims to reduce and prevent common errors in procedures, strengthen voluntary compliance, and improve the perception of taxpayers and customs users towards the entity.

Keywords: defensoría, rights, contribution, tax education, foreign trade

Glosario

Atención personalizada: modalidad de servicio ofrecida por la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, en la cual se brinda acompañamiento individualizado a los ciudadanos que presentan quejas, solicitudes o requerimientos relacionados con sus obligaciones tributarias, aduaneras o cambiarias. Implica la escucha activa, análisis del caso y orientación precisa, con el fin de garantizar la protección de sus derechos ante la administración fiscal.

Contribución: aporte económico obligatorio realizado por los ciudadanos al Estado mediante el pago de impuestos, tasas o contribuciones para financiar el gasto público. Representa una forma de corresponsabilidad social y de sostenimiento del funcionamiento estatal. (¿Qué es la contribución y qué tipos existen?, s.f.).

Contribuyente: persona natural o jurídica que, debido a su actividad económica, está obligada a cumplir con los deberes establecidos por la normativa tributaria. Incluye tanto a quienes pagan directamente impuestos como a quienes están encargados de su recaudo. (Ley 1607, 2012, art.193).

Contrabando: ingreso, salida o comercialización ilegal de mercancías, sin el cumplimiento de los requisitos aduaneros establecidos, como el pago de tributos o la presentación de documentos. Representa una de las principales causas de pérdida de recaudo fiscal y descontrol del comercio formal. (¿Qué es contrabando?, s.f.).

Cultura tributaria: conjunto de actitudes, conocimientos y valores que promueven en los ciudadanos el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales. Involucra la confianza en la administración, el conocimiento de los deberes tributarios y el compromiso con la legalidad. (Castillo, S., Castillo, P., 2016).

Educación fiscal: proceso formativo impulsado por entidades como la DIAN y la Defensoría, que busca sensibilizar a la ciudadanía sobre sus derechos y deberes tributarios, fomentando una relación transparente y consciente entre el Estado y los contribuyentes o usuarios aduaneros.

Evasión: conducta ilegal mediante la cual un contribuyente omite, disfraza o falsea información para evitar total o parcialmente el pago de sus obligaciones fiscales. Afecta directamente el presupuesto nacional y la equidad del sistema tributario. (Elaboración propia, 2025).

Régimen aduanero: conjunto de disposiciones legales que determinan el tratamiento aduanero aplicable a las mercancías, según el tipo de operación de comercio exterior: importación, exportación, tránsito, depósito, entre otros. (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], 2025).

Usuario aduanero: persona natural o jurídica que realiza operaciones relacionadas con el comercio exterior y, por ende, está sujeta al cumplimiento de procedimientos y normativas aduaneras. Puede incluir importadores, exportadores, agentes de aduana, entre otros actores del ecosistema logístico. (Ley 1607, 2012, art.193).

Veeduría: mecanismo a través del cual la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero actúa como órgano de control ciudadano, haciendo seguimiento a las actuaciones de la administración tributaria y aduanera. Permite canalizar quejas y peticiones, velando por el respeto de los derechos del usuario frente al Estado.

Introducción

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN es la entidad encargada de ejercer el control fiscal, aduanero y cambiario en Colombia, con el propósito de garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, facilitar el comercio exterior legal y asegurar el recaudo necesario para el funcionamiento del Estado. Su rol como autoridad en estos ámbitos no solo tiene implicaciones económicas, sino también sociales, pues su desempeño incide directamente en la percepción de justicia, transparencia y eficiencia por parte de la ciudadanía. Dentro de su estructura, la DIAN cuenta con instancias como la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, órgano especial encargado de proteger los derechos de los ciudadanos en su relación con la administración, mediante acciones de orientación, intervención y recepción de inconformidades.

El presente informe da cuenta de la práctica profesional realizada en dicha Defensoría. Esta experiencia permitió acceder a una visión directa y aplicada de los retos que enfrentan los contribuyentes y usuarios aduaneros en su interacción con el sistema fiscal colombiano. Se adoptó un enfoque de observación centrado en el macroproceso aduanero, que presta atención a las dinámicas vinculadas a las operaciones de comercio exterior, los trámites de importación, la nacionalización de mercancías, y los procesos sancionatorios derivados de errores comunes o desconocimiento normativo.

Desde una mirada integradora, la práctica se enmarcó en el análisis del proceso de atención al usuario, con el objetivo de identificar fallas recurrentes, vacíos informativos y oportunidades de mejora en la comunicación institucional. Se evidenció que la complejidad del lenguaje técnico, la falta de materiales pedagógicos adaptados al público no especializado y la limitada socialización de ciertos procedimientos, generan dificultades significativas, especialmente entre pequeños

empresarios y nuevos actores del comercio exterior. Por tanto, este informe se enfoca en fortalecer el componente educativo, entendiendo que la información clara, oportuna y accesible no solo reduce la incertidumbre normativa, sino que también promueve el cumplimiento voluntario, mejora la relación entre la administración y los usuarios, y contribuye a una cultura de legalidad fiscal.

1. Contexto de la práctica empresarial

En el primer numeral del presente proyecto se expondrá de forma concreta la justificación de la vinculación de la suscrita practicante a la entidad, además de la motivación personal que orientó dicha elección. Asimismo, se presentarán los objetivos, tanto general como específicos, que enmarcan y direccionan la práctica empresarial en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. El contexto específico de la práctica es el despacho del Órgano Especial Defensor del contribuyente y del usuario Aduanero, encargado de garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos en su relación con la administración tributaria, aduanera y cambiaria, mediante la atención de quejas, solicitudes de intervención, orientación normativa y acompañamiento institucional en trámites relacionados con el cumplimiento de obligaciones fiscales y aduaneras.

1.1 Justificación

La vinculación como practicante en el Órgano Especial Defensor del contribuyente y del usuario aduanero de la UAE-DIAN, responde a la convocatoria que esta dependencia de la DIAN realiza para integrar estudiantes de diferentes programas alineados a los macroprocesos Tributarios, Aduaneros y Cambios que administra la entidad. La alta carga operativa, sumada al flujo constante de solicitudes de información, reclamos y trámites relacionados con los regímenes tributario, aduanero y cambiario, hace pertinente la incorporación de practicantes que apoyen procesos administrativos como la recepción de atenciones personalizadas, el archivo, la redacción de documentos y el análisis básico de casos reales.

La elección de esta práctica como opción de grado se fundamentó en el interés de vincular los conocimientos adquiridos en el programa de Negocios Internacionales con un entorno institucional real, especialmente en lo que respecta al comercio exterior legal y su marco normativo. La participación en el contexto de atención de la Defensoría permitió observar de primera mano los errores frecuentes que enfrentan los usuarios, algunas causas de incumplimiento y el impacto que tiene la claridad normativa en la formalización del sector.

Como apuesta de valor al cierre de la práctica, se diseñó una propuesta concreta en forma de cartilla informativa, dirigida a usuarios con dificultades para entender y cumplir correctamente los trámites aduaneros. Este producto tiene como propósito fortalecer el componente educativo de la Defensoría, facilitar el cumplimiento normativo y reducir la incidencia de errores frecuentes en trámites del comercio exterior.

1.2 Objetivos

En el entorno actual, globalizado y altamente competitivo, la eficiencia de los trámites aduaneros y la calidad en la atención al usuario de las entidades de control, son factores determinantes para el éxito de las operaciones de comercio exterior.

Así pues, resulta imprescindible comprender cómo el servicio de atención y acompañamiento al contribuyente y, sobre todo, al *usuario aduanero*, que presta el Órgano Especial Defensor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como entidad de administración y control de las aduanas colombianas, influye en la seguridad jurídica, la agilidad logística y la confianza institucional; pues, un análisis en este sentido, permitiría la identificación de puntos críticos y oportunidades de mejora que podrían impactar positivamente la

competitividad de los agentes económicos nacionales en el comercio internacional, y la administración y control efectivos de la UAE-DIAN.

Por tanto, para el desarrollo de la práctica empresarial, se plantearon los siguientes objetivos.

1.2.1 Objetivo general

Analizar cómo el proceso de atención al contribuyente y al usuario aduanero del Órgano Especial Defensor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) incide en la comprensión y la facilitación de las operaciones de comercio exterior, y permite la identificación de oportunidades de mejora comunicacional y educativa en los trámites aduaneros.

1.2.2 Objetivos específicos

- *Describir* el proceso actual de atención al contribuyente y al usuario aduanero en el Órgano Especial Defensor de la DIAN.
- *Identificar* los principales errores o dificultades que enfrentan los usuarios del comercio exterior al momento de realizar trámites aduaneros, a partir del análisis de atenciones personalizadas y documentación gestionada en la Defensoría del Contribuyente.
- *Proponer* un recurso educativo orientado a mejorar la comprensión de los procesos aduaneros por parte de los usuarios, mediante material informativo claro y accesible.

2. Perfil de la empresa

En este numeral se abordarán de manera integral los aspectos esenciales que componen el perfil empresarial-institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, y que

la configuran como entidad administrativa y de control. Asimismo, se destacarán sus características estructurales, funcionales y misionales que permiten comprender su papel como Unidad Administrativa Especial, garante de la gestión eficiente de los procesos tributarios, aduaneros y cambiarios del Estado colombiano. En paralelo, se incorporarán los aspectos que corresponden al Órgano Especial Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero. Se incluyen: historia, naturaleza, competencia, funciones y procesos, además de razón y objeto social, estructura organizacional, y algunos elementos del plan estratégico institucional-PEI 2024, como la filosofía institucional, la misión y la visión.

2.1 Historia

Con ánimo de atender la necesidad del Estado Colombiano de modernizar, simplificar y hacer más eficiente la administración tributaria y aduanera, mediante el Decreto 2117 de 1992, se llevó a cabo la fusión de la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) y la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN).

Esta integración, dio lugar, el 1º de junio de 1993, a la creación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) como Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La más reciente modificación a la estructura de la UAE-DIAN, se formalizó mediante el Decreto 1742 del 22 de diciembre de 2020.

2.2 Naturaleza

Según lo establecido en el portal oficial de la entidad, la DIAN se constituye como una Unidad Administrativa Especial, promotora del orden nacional, de carácter técnico y

especializado, dotada de personería jurídica, además de autonomía patrimonial, presupuestal y administrativa (DIAN, 2025).

2.3 Jurisdicción

La jurisdicción de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se extiende a todo el territorio nacional, y tiene como domicilio principal la ciudad de Bogotá, D.C. (DIAN, 2025).

2.4 Competencia

De acuerdo con el Decreto 1742 de 2020, en su artículo primero, a la UAE-DIAN, le compete, específicamente:

“Administrar, recaudar, fiscalizar, liquidar, discutir, cobrar, devolver, sancionar y ejercer todas las demás funciones relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones tributarias nacionales y aduaneras” (Decreto 1742, 2020).

“Dirigir la gestión aduanera y apoyar las operaciones de comercio exterior como importación y exportación, además de los procedimientos de aprehensión, decomiso y declaración de abandono de mercancías a favor de la Nación, así como su disposición final” (Decreto 1742, 2020).

“Actuar como autoridad en materia de doctrina y estadística tributaria, aduanera y cambiaria” (Decreto 1742, 2020).

2.5 Procesos

Según el portal oficial, los procesos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se dividen en 4 clasificaciones: estratégicos, misionales, habilitantes y de aseguramiento (2025).

- *Procesos estratégicos:* buscan orientar el rumbo institucional y garantizar una gestión moderna, eficiente y alineada con los intereses del Estado. Se subdividen en:

“*Desarrollo Institucional:* seguridad de la información, arquitectura de gestión y tecnología, innovación y conocimiento” (DIAN, 2025).

“*Gestión Estratégica:* direccionamiento estratégico, comunicación, inteligencia de negocio y administración de riesgos” (DIAN, 2025).

“*Relacionamiento con Grupos de Valor e Interés:* estándares de interacción, cultura del servicio y escenarios de interacción” (DIAN, 2025).

- *Procesos Misionales:* representan la razón de ser de la entidad y están directamente relacionados con su función tributaria, aduanera y cambiaria. Se subdividen en:

“*Facilitación y Recaudo TAC:* Incluye normativa, regímenes aduaneros, gestión de información del recaudo, devoluciones, y herramientas de facilitación” (DIAN, 2025).

“*Control TAC:* comprende investigaciones, discusiones (administrativa y judicial), actuaciones extensivas y recuperación de cartera” (DIAN, 2025).

- *Procesos Habilitantes:* apoyan el funcionamiento interno de la entidad y aseguran el desarrollo adecuado de los procesos misionales. Se agrupan en:

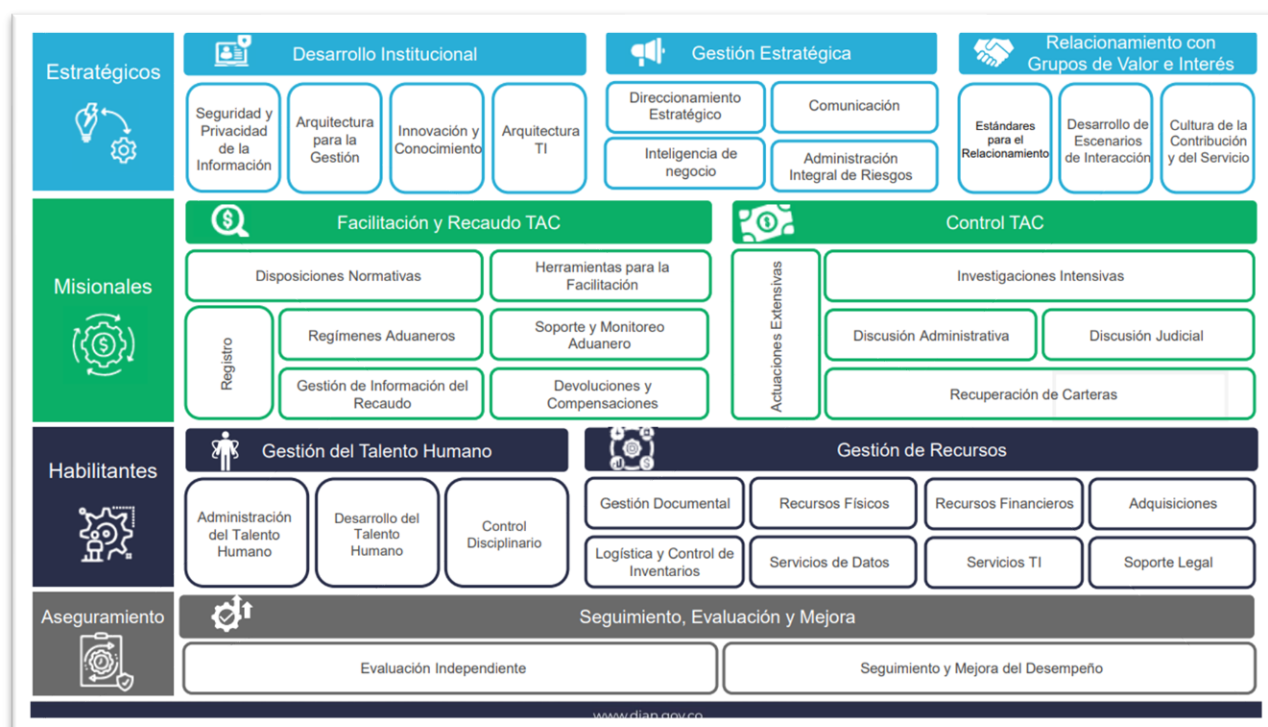
“*Gestión del Talento Humano:* administración y desarrollo del personal, así como control disciplinario” (DIAN, 2025).

“*Gestión de Recursos:* manejo de recursos físicos, financieros, adquisiciones, soporte TI, legal, datos y logística” (DIAN, 2025).

- *Procesos de Aseguramiento:* destinados al control y mejora continua del desempeño institucional:

“*Seguimiento, Evaluación y Mejora:* evaluación independiente y seguimiento al desempeño” (DIAN, 2025).

Figura 1. Mapa de Procesos de la DIAN



Tomado de Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN, 2025).

2.6 Razón social de la empresa

La razón social de la entidad es “*Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales*” (DIAN). Y es bajo esta denominación que actúa legalmente como Unidad Administrativa Especial del orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y es reconocida en todos los actos jurídicos, administrativos y operativos relacionados con la gestión tributaria, aduanera y cambiaria en Colombia (DIAN, 2025).

2.7 Objeto social de la empresa

Según el portal oficial, en palabras de la entidad:

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- tiene como objeto 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, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad (DIAN, 2025, párr.5).

2.8 Dirección, teléfono, correo electrónico y jefe inmediato en la empresa

Tabla 1. Datos de la empresa

Información	Detalle
Dirección	Cl. 36 #14 - 03, Centro, Bucaramanga, Santander
Teléfono	(607) 6309444
Correo electrónico	sgutierrezgl@dian.gov.co
Jefe Inmediato	Dr. Saulo Gutiérrez Gándara

Nota: esta tabla contiene la información básica de la empresa y del jefe asignado al practicante.

2.9 Estructura organizacional

Para evidenciar integralmente la dinámica interna de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, en esta sección se presenta el desglose de su estructura organizacional. Se abarcarán elementos clave que orientan su funcionamiento institucional, como: la misión y la visión, los cuales permiten entender la identidad y el enfoque estratégico de la entidad. Asimismo, se incluirá la representación gráfica del organigrama general de la DIAN y el del órgano especial donde se desarrolló la práctica empresarial.

En respuesta al contexto cambiante y desafiante que afronta la UEA-DIAN, la Subdirección de Planeación y Cumplimiento, recientemente implementó un cambio al modelo de gestión y ejecución estratégica, al renovar el Plan Estratégico Institucional-PEI a su versión 2024 y encaminar la articulación de todos sus elementos.

El modelo en comento fue denominado “Alineación Total” y de manera innovadora, dinamizó la filosofía institucional con la reformulación y el complemento de los conceptos tradicionales de misión, ahora conocida como “*Propósito central*” y la visión, como “*Objetivo retador*”.

2.9.1 Misión de la empresa

La misión de la DIAN para el periodo 2024-2026, es:

“Trabajamos con empeño y dedicación para que toda la ciudadanía contribuya de manera justa y equitativa en el financiamiento del gasto público, garantizando la sostenibilidad fiscal del país y la consolidación del Estado social de derecho”, (DIAN, 2024, p. 9).

“*Propósito central*: hacemos posible que todos / todas aporten los recursos necesarios para el sostenimiento del estado social de derecho.”

2.9.2 Visión de la empresa

La visión de la DIAN para el periodo 2024-2026, es:

Ser reconocida como una administración tributaria y aduanera modelo, caracterizada por su modernización permanente, innovación y excelencia, que genera confianza y seguridad en la ciudadanía, mediante la aplicación de los principios de honestidad, transparencia, legitimidad y eficiencia en todas nuestras actuaciones. (DIAN, 2024, p. 12).

“*Objetivo retador*: reducir el costo fiscal de la evasión y el contrabando a menos del 1% del PIB”

2.9.3 Organigrama de la empresa

La estructura organizacional de la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, según el artículo 4 del Decreto 1742 de 2020 en su capítulo tercero, “Disposiciones generales de organización y estructura” se compone de los siguientes tres niveles jerárquicos:

- Nivel central
- Nivel local
- Nivel delegado (DIAN, 2025, Art. 4).

Y, de acuerdo con el artículo 5, la estructura de nivel central se desglosa, así:

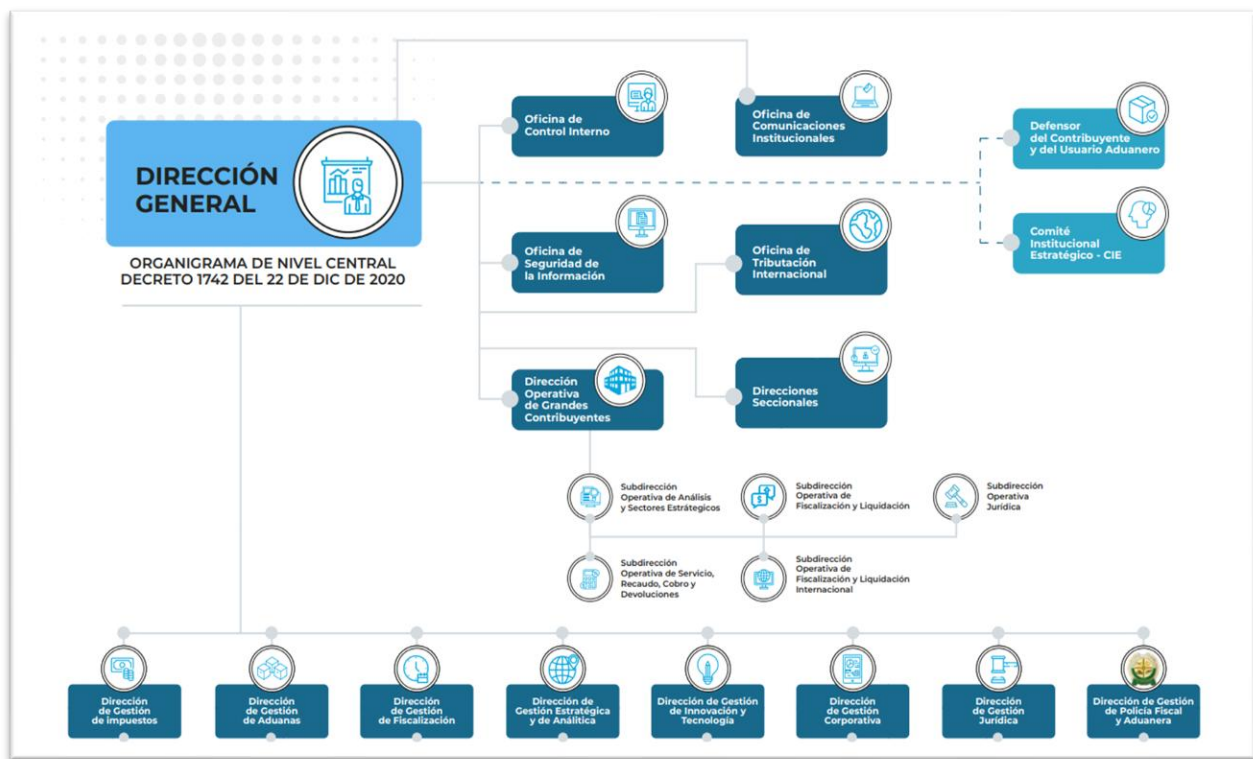
- *Dirección general*
 - Oficina de Control Interno
 - Oficina de Seguridad de la Información
 - Oficina de Comunicaciones Institucionales
 - Oficina de Tributación Internacional (DIAN, 2025).
- *Dirección de gestión de impuestos*
 - Subdirección Administración Registro Único Tributario
 - Subdirección Recaudo
 - Subdirección para Impulso Formalización Tributaria
 - Subdirección Factura Electrónica Soluciones Operativas
 - Subdirección Servicio Ciudadano Asuntos Tributarios
 - Subdirección Devoluciones
 - Subdirección Cobranzas Control Extensivo (DIAN, 2025).
- *Dirección de gestión de aduanas*
 - Subdirección de Operación Aduanera
 - Subdirección Técnica Aduanera
 - Subdirección de Registro y Control Aduanero
 - Subdirección del Operador Económico Autorizado
 - Subdirección del Laboratorio Aduanero
 - Subdirección Servicios y Facilitación al Comercio Exterior (DIAN, 2025).

- *Dirección de gestión de fiscalización*
 - Subdirección de Fiscalización Tributaria
 - Subdirección de Fiscalización Aduanera
 - Subdirección de Fiscalización Cambiaria
 - Subdirección de Fiscalización Internacional
 - Subdirección de Apoyo en la Lucha contra el Delito Aduanero y Fiscal (DIAN, 2025).
 - *Dirección de gestión corporativa*
- Subdirección Financiera
 - Subdirección de Gestión del Empleo Público
 - Subdirección de Desarrollo del Talento Humano
 - Subdirección Escuela de Impuestos y Aduanas
 - Subdirección de Asuntos Disciplinarios
 - Subdirección de Compras y Contratos
 - Subdirección Administrativa
 - Subdirección Logística (DIAN, 2025).
- *Dirección de gestión estratégica y de analítica*
 - Subdirección de Información y Analítica
 - Subdirección de Análisis de Riesgo y Programas
 - Subdirección de Estudios Económicos
 - Subdirección de Planeación y Cumplimiento
 - Subdirección de Procesos
 - Subdirección del Centro de Trazabilidad Aduanera (DIAN, 2025).
- *Dirección de gestión de innovación y tecnología*
 - Subdirección de Innovación y Proyectos
 - Subdirección de Soluciones y Desarrollo
 - Subdirección de Procesamiento de Datos
 - Subdirección de Infraestructura Tecnológica y de Operaciones (DIAN, 2025).
- *Dirección de gestión jurídica*
 - Subdirección de Normativa y Doctrina
 - Subdirección de Recursos Jurídicos
 - Subdirección de Representación Externa
 - Subdirección de Asuntos Penales (DIAN, 2025).
- *Dirección de gestión de policía fiscal y aduanera*
 - Subdirección Operativa Policial
 - Subdirección de Gestión e Investigación (DIAN, 2025).

- *Dirección operativa de grandes contribuyentes*
 - Subdirección Operativa de Análisis y Sectores Estratégicos
 - Subdirección Operativa de Servicio, Recaudo, Cobro y Devoluciones
 - Subdirección Operativa de Fiscalización y Liquidación
 - Subdirección Operativa de Fiscalización y Liquidación Internacional
 - Subdirección Operativa Jurídica (DIAN, 2025).
- *Órgano asesor y órgano especial*
 - Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero
 - Comité Institucional Estratégico - CIE. (DIAN, 2025, Art. 5).

En el siguiente organigrama se presentan de manera gráfica y resumida las diferentes direcciones y órganos especiales que componen el nivel central de la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales-DIAN.

Figura 2. Organigrama de nivel central decreto 1742 Del 22 de diciembre de 2020



Tomado y adaptado de (DIAN, 2021).

El desarrollo de la práctica empresarial tuvo lugar específicamente en el contexto de la *Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero*, que, en el organigrama institucional, se conecta con la Dirección General mediante una línea discontinua, lo que indica que no depende de ninguna otra unidad jerárquica de la DIAN, sino que goza de autonomía funcional para actuar como órgano especial.

De manera independiente, este órgano defensor cuenta con la siguiente estructura jerárquica interna:

Figura 3. Estructura jerárquica de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero



Tomado de: presentación Defensoría 2025 (Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, 2025).

2.9 Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero

De acuerdo con la información contenida en la página web:

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero es un órgano especial de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), encargado de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, en las actuaciones que se cumplan en ejercicio de las funciones asignadas por la ley a la DIAN (Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, s.f, párr. 1).

2.10.1 Funciones de la Defensoría

De acuerdo con el Decreto 1071 de 1999, en su artículo 31, y los artículos 8 y 20 del Decreto 0920 de 2023, las funciones asignadas a la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, son:

“Formular recomendaciones al director general de la DIAN para asegurar una adecuada, justa y oportuna prestación del servicio fiscal” (Art. 31).

“Realizar seguimiento, a solicitud de los contribuyentes y usuarios aduaneros, a los procesos de fiscalización, a fin de asegurar el cumplimiento del debido proceso” (Art. 31).

“Participar, si considera conveniente, como veedor en reuniones donde se promuevan correcciones de declaraciones por parte de contribuyentes y usuarios, y velar por que, una vez producida la respectiva corrección, las mismas sean respetadas por los funcionarios de la DIAN” (Art. 31).

“Velar por que las actuaciones de las diferentes dependencias de la DIAN se cumplan dentro del marco de los principios constitucionales de equidad y transparencia que rigen el ejercicio de la función pública” (Art. 31).

“Participar en las reuniones de la Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera, y presentar a la misma un informe trimestral sobre el desarrollo de sus actividades” (Art. 31).

Canalizar las inquietudes que tengan los contribuyentes y usuarios sobre deficiencias de la adecuada prestación del servicio por parte de la DIAN, realizar las verificaciones que sean del caso, formular las recomendaciones para superarlas y poner en conocimiento de las autoridades y dependencias pertinentes sus conclusiones, con el fin de que se apliquen los correctivos y/o sanciones que resulten procedentes. (Art. 31).

Art 8. Creó el Comité de Revisión de Aprehensiones para atender la solicitud de revisión de la actuación de la administración por parte del usuario aduanero, con anterioridad o una vez adoptada la medida de aprehensión o el recurso de reconsideración en el caso de decomiso directo. Este comité estará conformado por, entre otros, el Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero o su delegado, en desarrollo de la función prevista en el artículo 31 numeral 2 del Decreto 1071 de 1999 y participará con voz y voto.

Art. 20. El Comité de Fiscalización Aduanero, al que se refiere el decreto, estará conformado por, entre otros, el defensor del contribuyente y del usuario aduanero o su delegado, en desarrollo de la función prevista en el artículo 31 numeral 2 del Decreto 1071 de 1999 y participará con voz y voto.

2.10.2 Líneas de acción de la defensoría

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, orienta su labor en 4 diferentes líneas de acción, así descritas:

Veeduría: “Proteger los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros y prevenir o superar vulneraciones a los mismos”

Educación fiscal: “Brindar herramientas y/o conocimientos que permitan a los usuarios formar un criterio a partir del cual puedan *tomar decisiones informadas* y a los funcionarios de la Defensoría potencializar sus habilidades y conocimientos”

Comunicaciones: “Dar a conocer normas, doctrina, jurisprudencia, procedimientos, trámites, noticias o novedades, así como promocionar eventos”

Analítica de datos: “Identificar oportunidades de mejora en garantía de los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros” (Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, 2025)

2.9.3 Derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros

Mediante la Ley 1607 de 2012, en su artículo 193, se establecen los siguientes 15 derechos fundamentales de los contribuyentes y usuarios aduaneros, que son objeto de la línea de acción de veeduría para la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero:

“1. A un trato cordial, considerado, justo y respetuoso”

“2. A tener acceso a los expedientes que cursen frente a sus actuaciones y que a sus solicitudes, trámites y peticiones sean resueltas por los empleados públicos, a la luz de los procedimientos previstos en las normas vigentes”

“3. A ser fiscalizado conforme con los procedimientos previstos para el control de las obligaciones sustanciales y formales”

“4. Al carácter reservado de la información, salvo en los casos previstos en la Constitución y la ley”

“5. A representarse a sí mismo, o a ser representado a través de apoderado especial o general”

“6. A que se observe el debido proceso en todas las actuaciones de la autoridad”

“7. A recibir orientación efectiva e información actualizada sobre las normas sustanciales, los procedimientos, la doctrina vigente y las instrucciones de la autoridad”

“8. A obtener en cualquier momento, información confiable y clara sobre el estado de su situación tributaria por parte de la autoridad”

“9. A obtener respuesta escrita, clara, oportuna y eficaz a las consultas técnico-jurídicas formuladas por el contribuyente y el usuario aduanero y cambiario, así como a que se le brinde ayuda con los problemas tributarios no resueltos”

“10. A ejercer el derecho de defensa presentando los recursos contra las actuaciones que le sean desfavorables, así como acudir ante las autoridades judiciales”

“11. A la eliminación de las sanciones e intereses que la ley autorice bajo la modalidad de terminación y conciliación, así como el alivio de los intereses de mora debido a circunstancias extraordinarias cuando la ley así lo disponga”

“12. A no pagar impuestos en discusión antes de haber obtenido una decisión definitiva en la vía administrativa o judicial salvo los casos de terminación y conciliación autorizados por la ley”

“13. A que las actuaciones se lleven a cabo en la forma menos onerosa y a no aportar documentos que ya se encuentran en poder de la autoridad tributaria respectiva”

“14. A conocer la identidad de los funcionarios encargados de la atención al público”

“15. A consultar a la administración tributaria sobre el alcance y aplicación de las normas tributarias, a situaciones de hecho concretas y actuales” (Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, 2025, Art. 193).

2.10 Aspectos económicos

En busca de precisar y situar en un contexto real la operación de la Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; en este apartado se expone el análisis de diversos aspectos económicos que incluyen tanto variables macroeconómicas como microeconómicas que permitieron identificar las condiciones generales que inciden en la política tributaria, aduanera y cambiaria del Estado colombiano, así como también los comportamientos particulares de los agentes económicos que conforman el tejido de contribuyentes y usuarios aduaneros objeto de control de la entidad.

En la dimensión *macro*, se examinaron indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB), -entendiéndose este como el crecimiento económico- la inflación, la tasa de desempleo, el índice de informalidad, el déficit fiscal, entre otros; los cuales, reflejan la situación económica general del país y su capacidad de generar ingresos públicos. En lo que respecta al análisis *micro*, este se enfocó en las familias y las empresas, y se evaluó como sus decisiones individuales repercuten en la DIAN.

2.11.1 Entorno macroeconómico

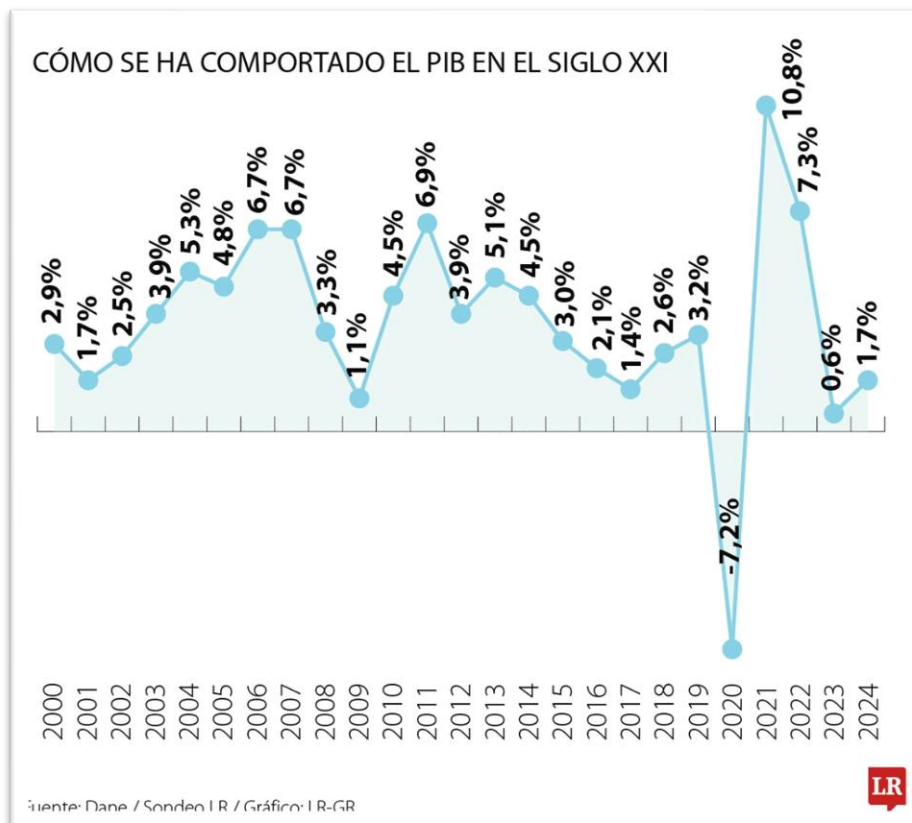
A continuación, se presenta una matriz de 9 variables puestas en consideración para el análisis de la dimensión macroeconómica del entorno en el que opera la DIAN en Colombia, y, seguidamente, la relevancia de estas para la entidad.

Tabla 2. Matriz de análisis macroeconómico

<i>Variable Macroeconómica</i>	<i>Descripción</i>	<i>Dato 2024</i>	<i>Fuente</i>
<i>Producto Interno Bruto (PIB)</i>	Mide el crecimiento económico del país.	1,7%	DANE, ANALDEX

<i>Variable Macroeconómica</i>	<i>Descripción</i>	<i>Dato 2024</i>	<i>Fuente</i>
<i>Tasa de desempleo</i>	Porcentaje de la población económicamente activa sin empleo.	9,1%	DANE, ANDI
<i>Índice de informalidad laboral</i>	Porcentaje de trabajadores no vinculados al sistema legal laboral.	55,9%	DANE, Reuters
<i>Inflación (IPC)</i>	Variación de precios de bienes y servicios.	5,2%	DANE, BanRep
<i>Tasa de interés</i>	Referencia para créditos y ahorro.	9,5%	El país, BanRep, DANE
<i>Déficit fiscal</i>	Diferencia entre ingresos y gastos del gobierno.	6,8% del PIB	Minhacienda
<i>Deuda pública</i>	Total, de obligaciones del Estado.	61,28% del PIB.	Datos Macro, Minhacienda
<i>Tasa de cambio TRM</i>	Valor de la moneda nacional con referencia al dólar estadounidense.	Mínimo \$ 3,763.43 Máximo \$ 4,478.21	Dólar Colombia, BanRep
<i>Balanza comercial</i>	Relación entre las exportaciones y las importaciones totales	-14.552.696 Miles de USD	TradeMap

Producto Interno Bruto-PIB: Considerado el indicador fundamental para medir el crecimiento de la economía nacional, el PIB, es de gran importancia para la UAE-DIAN, toda vez que permite la evaluación del tamaño y desempeño de la economía colombiana, y refleja, además, la dinámica de comercio y consumo nacional que tiene una relación de proporcionalidad directa con el incremento o decremento en el recaudo de los impuestos que compete a la entidad.

Figura 4. Comportamiento del PIB en el periodo 2000-2024

Nota: esta imagen contiene el histórico de la variación porcentual del PIB en el siglo XXI, con base en la información suministrada por el DANE. Tomado de periódico La República (La República, 2025).

En el año 2024, el incremento del PIB en Colombia fue de 1.7% respecto del año 2023, de acuerdo con la información de ANALDEX y según el Boletín Técnico de IV trimestre del DANE (ANALDEX, 2024).

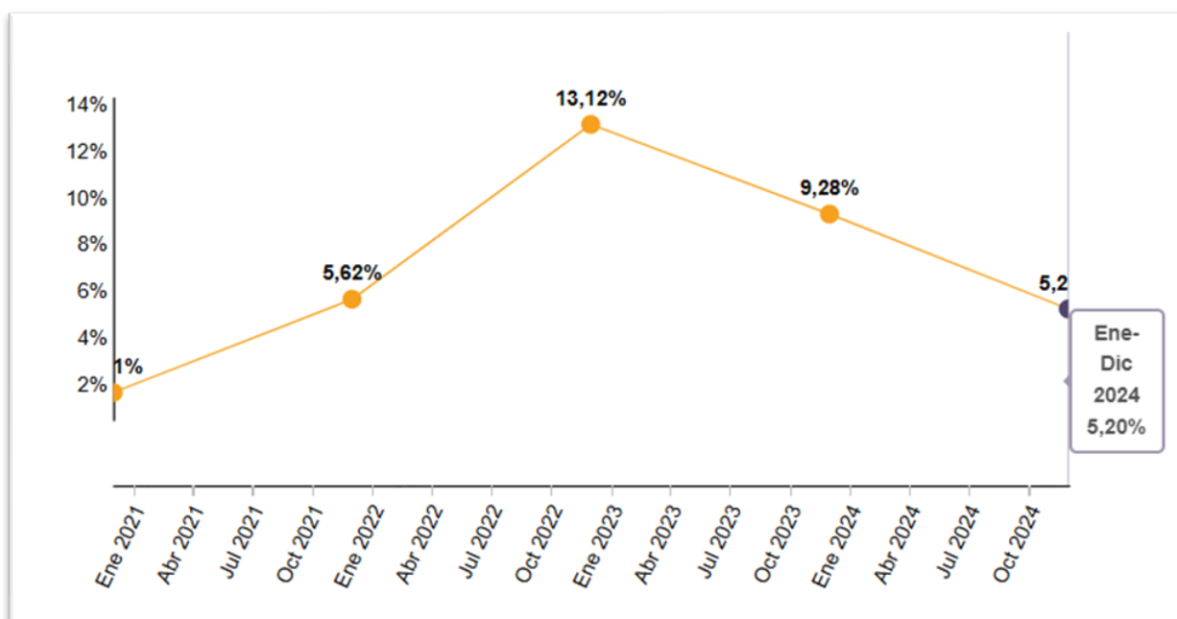
Tasa de desempleo: representa el porcentaje de la fuerza de trabajo, o población económicamente activa que *no* se encuentra trabajando. Aunque en el contexto de UAE-DIAN este indicador no tiene influencia directa, el desempleo es un reductor de la riqueza y poder adquisitivo de las personas, que se traduce en menos demanda y consumo, menos oferta y a largo plazo, menor recaudación.

Para el año 2024, la tasa de desempleo en Colombia se estableció en 9,1% de acuerdo con la ANDI, con base en el DANE (ANDI, 2025)

Índice de informalidad laboral: el índice de informalidad laboral representa el porcentaje de la población económicamente activa, que, aunque se encuentra empleada, no está debidamente registrada ni amparada por las leyes laborales. Para la DIAN, un alto índice de informalidad representa mayor evasión tributaria, disminución en la cantidad de contribuyentes, y, por consiguiente, una disminución significativa en los ingresos fiscales colombianos.

De acuerdo con la agencia de noticias Reuters, la informalidad laboral en Colombia se registró en 55,9% para el año 2024 (Reuters, 2025).

Índice de Precios al Consumidor-IPC: El IPC o el indicador de la inflación, es aquel que mide la variación porcentual de los precios de los bienes y servicios de mayor consumo en los hogares colombianos. En el contexto de la DIAN, toma relevancia al momento de determinar ciertos impuestos, pues se busca evitar la sobreestimación de las tasas, considerando verdadero el costo de vida y la riqueza de los contribuyentes, a fin de asegurar una carga tributaria justa y equitativa.

Figura 5. Comportamiento del IPC en el periodo 2020-2024

Nota: esta imagen contiene el histórico de la variación porcentual del IPC en el periodo 2020-2024. Tomado de Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2025).

Según el DANE, en el año 2024, el Índice de Precios al Consumidor-IPC, registró una variación de 5,2% respecto de la anualidad inmediatamente anterior. (DANE, 2025).

Tasa de interés: la tasa de interés o tasa de política monetaria es el porcentaje que establece el Banco de la República para controlar el costo del crédito, la inflación y el crecimiento económico del país. Si bien la DIAN, como entidad de control, no utiliza esta tasa para cobrar los intereses de las obligaciones pendientes de los contribuyentes, -sino la que se establece de acuerdo con el artículo 635 del Estatuto Tributario, que equivale a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo-, si la considera para el análisis de la evolución de la economía, el comportamiento de las empresas y la capacidad de pago de los contribuyentes.

De acuerdo con EL PAÍS, según los informes del DANE y el Banco de La República, la tasa de interés para Colombia fue de 9,5% en el año 2024 (PAÍS, 2024, párr. 1).

Déficit fiscal: el déficit fiscal es la diferencia entre los ingresos y gastos de un país.

Para 2024, esta cifra se registró con un 6,8% del PIB, y fue la más alta de los últimos 20 años. (La República, 2025, párr. 7). Este, es uno de los indicadores más relevantes para la UAE-DIAN, toda vez que es esta la entidad encargada del recaudo, y, por ende, la principal fuente de ingreso del Estado colombiano.

Deuda pública: la deuda pública se entiende como el conjunto de obligaciones que adeuda el Estado a diferentes acreedores nacionales o extranjeros, y cuyos recursos destinó para cubrir el déficit fiscal tratado en el acápite anterior. Para la DIAN, este porcentaje es relevante en cuanto es responsable de la recaudación que suple dicha deuda y sus intereses.

En 2024, la deuda pública de Colombia fue de 61,28% del PIB, de acuerdo con Datosmacro y el Informe del Saldo de deuda externa del Banco de la República (Datosmacro, 2025, párr. 2).

Tasa de cambio-TRM: conforme a la definición del Banco de la República, la Tasa Representativa del Mercado, “hace referencia al valor de la moneda nacional con referencia a una moneda extranjera, usualmente el dólar estadounidense” (Banco de la República, s.f., párr. 1).

Para la DIAN, es fundamental considerar el valor de dicha tasa, toda vez que esta permite convertir valores expresados en moneda extranjera a pesos colombianos, para aspectos como, por ejemplo, la liquidación de impuestos relacionados con el comercio exterior.

En el año 2024, el valor mínimo de la TRM fue de \$3,763.43 y el máximo de \$ 4,478.21 (DOLAR-COLOMBIA, 2024, párr. 1).

Balanza comercial: también conocido como saldo comercial, es la diferencia entre los valores de las exportaciones e importaciones de un país.

La DIAN, a través de su labor de control aduanero y tributario proporciona los datos y el marco legal necesario para que dichas operaciones se realicen y *fiscalicen* de forma ordenada y

transparente, y de esta forma se garantice la calidad y veracidad de las cifras de la balanza comercial.

Según TradeMap, el saldo comercial de Colombia para el año 2024 fue de -14.552.696 miles de dólares americanos. Lo que indica un déficit en las operaciones, o, dicho de otro modo, mayor cantidad de importaciones que de exportaciones (International Trade Centre -ITC, 2024).

En síntesis, con el análisis de lo anterior, es posible comprender de qué manera el *entorno macroeconómico* impacta directamente en el desarrollo de las funciones operativas de la *DIAN*, y viceversa.

Por añadidura, la evidente relación, destaca la importancia de que la entidad efectúe una gestión fiscal que se mantenga alineada con la realidad económica del país, así como la necesidad de contar con políticas tributarias flexibles, cercanas y capaces de adaptarse a los cambios del contexto macroeconómico.

2.11.2 Entorno microeconómico

Apuntar a un análisis del entorno microeconómico de una entidad pública como la *DIAN*, requiere un enfoque distinto al tradicional, pues esta no participa en el mercado como oferente o demandante de bienes y servicios, ni actúa bajo las lógicas propias de productores o consumidores. Por el contrario, su interacción económica se da a través de los contribuyentes, quienes representan a los distintos agentes económicos, y es precisamente desde esta perspectiva, que es posible estudiar cómo las decisiones económicas individuales inciden en el funcionamiento operativo de la entidad, y, a su vez, cómo la manera en que la *DIAN* implementa sus procesos, servicios y políticas fiscales repercute en el comportamiento y las condiciones económicas de dichos agentes. Se trata, por tanto, de una relación dinámica y recíproca.

Para abordar este análisis, en primer lugar, se definen de forma breve los conceptos de cada agente económico y seguidamente se presenta una tabla que relaciona como cada uno de ellos, en calidad de contribuyentes, sujetos activos del sistema fiscal, con sus decisiones cotidianas, tienen un efecto para la DIAN.

Nota: se consideran únicamente dos de los agentes económicos. En este caso Hogares y Empresas. Esto, teniendo en cuenta que la DIAN, como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, forma parte del Estado como agente económico, y que los bancos se entienden como empresas de carácter privado, en su mayoría.

Agentes económicos: según el sitio web Economipedia “Un agente económico es cualquier persona o entidad que participa en una actividad económica, como producción y consumo, incluyendo, hogares, empresas, Estado y bancos” (Economipedia, 2024, párr. 1).

Hogares: “Forman parte tanto las familias como aquellas personas que viven solas, pero toman decisiones económicas. Decisiones que puede ser consumir, trabajar por cuenta propia o ajena, incluso ahorrar e invertir” (Economipedia, 2024, párr. 7).

Empresas: “Son todas aquellas personas jurídicas que realizan una actividad económica, independientemente de que dicha actividad sea con fines de lucro o no” (Economipedia, 2024, párr. 7).

Como es sabido, el recaudo tributario es uno de los muchos pilares fundamentales de muchos países. En Colombia, los impuestos, por sí mismos, son la principal fuente de ingresos del Estado, que existen en pro de sostener el gasto público, del fortalecimiento de la equidad fiscal y de fomentar el progreso económico y, en consecuencia, social.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, como entidad a cargo de la administración y control del recaudo, depende, o más bien, existe, debido a los agentes

económicos. Por consiguiente, el conjunto de prácticas empresariales y acciones individuales de los contribuyentes, repercuten el resultado de la economía nacional.

A continuación, se presenta una tabla, en forma de matriz, que relacionada como algunas de las decisiones de los agentes económicos afecta o impacta a la DIAN y a la economía nacional.

Tabla 3. Matriz de análisis de agentes económicos

	Decisiones	Impactos y/o consecuencias
Familias	-Formalización o no de actividades económicas.	-Ampliación o disminución de la base de datos de contribuyentes.
	-Priorización del consumo u ahorro frente al pago de impuestos.	-Menor recaudo por actividades no declaradas.
	-Ingresos laborales formales o informales.	-Aumento de la economía informal y la evasión.
	-Distribución de la carga tributaria familiar.	-Necesidad de implementar programas pedagógicos y de inclusión fiscal.
	-Cumplimiento o evasión de obligaciones fiscales.	-Variación en el recaudo de grandes contribuyentes.
Empresas	-Elección del régimen tributario más conveniente.	-Aumento de procesos sancionatorios.
	-Gestión de beneficios, deducciones o exenciones.	-Complejidad en la administración de regímenes tributarios.
	-Formalización o no de la planta laboral.	-Mayores solicitudes de conciliación o recursos contra actos administrativos.

Nota: esta matriz contiene la relación entre las decisiones de familias y empresas como agentes económicos, con el impacto o la consecuencia para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Una de las decisiones que toman las familias colombianas, consciente o inconscientemente, es la *formalización de las actividades económicas del hogar*, o de sus actividades laborales.

Cuando se opta por la no formalización, en consecuencia, se impacta en la capacidad de la DIAN para hacer seguimiento y ampliación de la base de contribuyentes, que independientemente de si su contribución es grande o pequeña, no forma parte del control fiscal, y dificulta la

redistribución de la riqueza nacional, además de fomentar a largo plazo la persistencia de desigualdades estructurales.

En el caso de las empresas, las decisiones como; incurrir en *evasión, elución, subdeclarar o no formalizar*, reducen enormemente la cantidad del recaudo y exigen mayores esfuerzos de la DIAN en procesos de fiscalización, actuaciones extensivas e intensivas -Como cobros coactivos o sanciones-. En este sentido, para Colombia se disminuye el ingreso público destinado a inversión en infraestructura, salud, educación y programas de progreso social, además de que se desincentiva la competencia leal y se afecta el desarrollo de los mercados nacionales con potencial de destacar en el ámbito internacional.

Por lo anterior, se entiende que un microentorno con bajo cumplimiento tributario, obstaculiza la actuación de la DIAN, y, por tanto, sostenibilidad del Estado colombiano; mientras que, la toma de decisiones conscientes y responsables de los agentes económicos fortalece la capacidad del gobierno para generar bienestar social, y, como efecto bola de nieve, trae consigo un mayor desarrollo integral de la economía y la sociedad.

2.12 Portafolio de productos y/o servicios de la empresa

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en su calidad de entidad pública del Estado colombiano, al igual que las demás, cuenta con un número Registro Único Tributario-RUT, conforme a la normativa vigente. En dicho registro está contenido el código correspondiente a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), que permite identificar su actividad económica, así:

Código CIIU: 8412 (DIAN, 2025).

“*Sección O*: administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria, *División 84*: administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria, *Grupo 8412*: actividades ejecutivas de la administración pública” (DANE, 2022, pp. 605-606).

El grupo 8412 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme-CIIU de todas las actividades económicas se compone de:

“El desempeño de las funciones gubernamentales de carácter ejecutivo, desarrolladas por los órganos y organismos centrales, regionales y locales” (DANE, 2022, pp. 605-606).

La administración y la supervisión de asuntos financieros y fiscales, tales como: aplicación de sistemas de impuestos, recaudo, fiscalización, liquidación, cobro, devolución y sanción de impuestos sobre bienes, investigación de casos de evasión de impuestos, administración de los derechos de aduana y demás impuestos al comercio exterior; la ejecución presupuestal y administración de la hacienda y la deuda pública. (DANE, 2022, pp. 605-606).

“La obtención y la recepción de fondos y la fiscalización de su desembolso” (DANE, 2022, pp. 605-606).

“La aplicación de la política general de investigación y desarrollo (de carácter civil) y la administración de los fondos pertinentes” (DANE, 2022, pp. 605-606).

“La administración y el funcionamiento de servicios de planificación económica y Social” (DANE, 2022, pp. 605-606).

“La producción y la difusión de las estadísticas generales” (DANE, 2022, pp. 605-606).

“La coordinación y la integración de los servicios estadísticos nacionales y territoriales” (DANE, 2022, pp. 605-606).

“La administración, la dirección y el respaldo de servicios generales: servicios de suministro y compra centralizados; conservación y custodia de registros y archivos públicos” (DANE, 2022, pp. 605-606).

“Las actividades administrativas de los organismos de defensa y seguridad” (DANE, 2022, pp. 605-606).

Por otro lado, de acuerdo con el portal web oficial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en la entidad se prestan los siguientes trámites y servicios:

Tabla 4. Trámites y servicios de la DIAN

<i>Trámites y Servicios</i>	
<i>Tributarios</i>	Registro Único Tributario -RUT Registro Único de Beneficiarios Finales -RUB Devoluciones o compensaciones Corrección de errores e inconsistencias en declaraciones y recibos de pago Diligenciamiento, presentación y pago de declaraciones tributarias Generar Firma Electrónica (FE) Certificado de acreditación de residencia fiscal en Colombia Certificado sobre situación tributaria Habilitación del facturador electrónico Facilidades de pago para deudores de obligaciones tributarias Registro de libros de contabilidad Participación en remates en pública subasta en el proceso administrativo de cobro Autorización, habilitación e inhabilitación de numeración de facturación Registro de contratos de importación de tecnología Acuerdo Anticipado de Precios (APA) Habilitación de proveedores tecnológicos Autorización para exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por importación de bienes y equipos donados a entidades sin ánimo de lucro Autorización, suspensión de la calidad para actuar como autorretenedor del impuesto sobre la renta
<i>Aduaneros</i>	Comité de Revisión de Aprehensiones (CORA-DIAN) Certificado de origen Calificación de planilla de material originario de la subregión Tránsito aduanero Viajeros

Trámites y Servicios

Homologación de la inscripción como operador de transporte multimodal con la certificación de la garantía global de disposiciones aduaneras

Exportación

Importación

Entregas urgentes

Importación temporal de medios de transporte de turistas

Exportador autorizado

Aprobación de garantías globales de usuarios aduaneros

Clasificación arancelaria a petición de particulares

Autorización como Operador Económico Autorizado

Autorización de observadores en operaciones de importación

Inscripción como agente de carga internacional en el modo de transporte marítimo exclusivamente

Inscripción para operar en la modalidad de tránsito aduanero nacional

Inscripción como transportador en la modalidad de cabotaje

Certificado de no infractor y/o reporte de antecedentes administrativos aduaneros (INFAD)

Autorización para ejercer como agente de aduanas

Inscripción como transportador en la modalidad de cabotaje especial

Inscripción como intermediario en la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes y habilitación de depósito para envíos urgentes

Habilitación de un depósito privado y habilitación de salas de exhibición en San Andrés Islas

Habilitación de depósitos francos

Habilitación de un depósito público y Habilitación de un depósito público para distribución internacional en San Andrés Islas

Habilitación de depósitos privados aeronáuticos

Habilitación de depósitos privados transitorios y habilitación de depósitos privados para mercancías en tránsito San Andrés Islas

Habilitación de un muelle o puerto de servicio público o privado de un aeropuerto internacional

Habilitación de un centro de distribución logística internacional

Habilitación de un depósito privado para transformación o ensamble

Habilitación de lugares para la exportación de café

Habilitación de puntos para la importación y/o exportación por poliductos y/o oleoductos

Habilitación de zonas de verificación para la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes

Habilitación de depósitos de provisiones de a bordo para consumo y para llevar

Habilitación de depósitos privados para procesamiento industrial

<i>Trámites y Servicios</i>	
<i>Cambiarior</i>	Habilitación, activación y modificación de cuentas en el Sistema Informático Aduanero-SYGA (OPA)
	Desvinculación de agentes, representantes, auxiliares aduaneros y demás personas presentadas
	Vinculación de representantes aduaneros, agentes aduaneros y auxiliares y presentación de personas
	Resoluciones anticipadas de clasificación arancelaria
	Resoluciones anticipadas de origen
	Resoluciones anticipadas sobre la aplicación de criterios de valoración aduanera
	Resoluciones de ajuste de valor permanente
	Homologación de la inscripción como Operador de Transporte Multimodal
	Declaración de ingreso o salida de títulos representativos de dinero por usuarios diferentes a viajeros
	Declaración de ingreso o salida de dinero en efectivo por usuarios diferentes a viajeros
	Autorización, actualización y/o cancelación para ejercer la actividad como profesional de compra y venta de divisas y cheques de viajero
	Servicio de información de antecedentes cambiarios e investigaciones en curso
	Tomado de Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN, 2025).

2.13 Aspectos del mercado que atiende la empresa

Tal como se ha señalado a lo largo del presente documento y como lo versa la UAE-DIAN en la definición de su propio objeto social, la entidad se encarga de atender principalmente aspectos relacionados con la administración de tributos, tanto de orden nacional como aduanero, así como la dirección, el control y la administración de la gestión aduanera vinculada al comercio exterior y al régimen cambiario. En esencia, se encarga de la gestión, recaudación, fiscalización y control de impuestos como renta, impuesto al valor agregado o las ventas, el timbre, y los derechos de aduana, entre otros.

A pesar de ser una entidad pública, diferente de una empresa con ánimo de lucro, como se evidenció en el previo análisis microeconómico, la DIAN sí tiene mantiene una interacción directa con el mercado, dado que sus funciones inciden e interactúan en las dinámicas de los agentes

económicos que lo conforman, bien sean contribuyentes, usuarios aduaneros o demás actores del sistema fiscal y aduanero.

En el ámbito microeconómico, la intervención de la DIAN en el mercado se centra en variables estrictamente relacionadas con los agentes económicos, como por ejemplo; el nivel de formalización de las actividades económicas de las empresas y las familias, la cultura tributaria, la capacidad de pago de los contribuyentes, el grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales y la segmentación de los usuarios según su perfil como personas naturales, jurídicas, grandes contribuyentes, usuarios aduaneros, entre otros.

Desde la perspectiva macroeconómica, la entidad se ve influenciada y tiene también influencia en variables como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de desempleo, la inflación, el tipo de cambio (TRM), la balanza comercial, y demás.

En este entorno económico multifacético cada vez más dinámico y globalizado, la DIAN enfrenta el desafío de adaptarse a transformaciones constantes que impactan directamente su gestión y relación con los agentes del mercado, pues algunos factores como la evolución de los modelos de negocio, el crecimiento del comercio digital, la cada vez más persistente informalidad económica, los cambios normativos y las expectativas sociales, hacen necesaria una administración pública más eficiente y transparente, capaz de hacer frente a la evolución y el desarrollo.

Por lo anterior, se elaboró una adaptación de la matriz de Ansoff con un enfoque institucional, con el fin de analizar de qué manera la entidad puede consolidar o expandir sus servicios o mercados, -entendiéndose estos como los agentes económicos- en respuesta a los distintos contextos y transformaciones del entorno que la afecta.

Tabla 5. *Matriz de Ansoff institucional, aplicada a la DIAN*

		Servicios	
Mercados	Actuales	Actuales	Nuevos
		<i>Penetración de mercado</i>	<i>Desarrollo de servicios</i>
	<i>Actuales</i>	<i>Estrategia:</i> incrementar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes en los servicios existentes. <i>Ejemplo:</i> implementación de campañas de sensibilización y educación tributaria para aumentar la conformidad con los servicios digitales actuales.	<i>Estrategia:</i> crear nuevos servicios que respondan a las necesidades emergentes de los contribuyentes y otras entidades. <i>Ejemplo:</i> servicios de asesoría tributaria digital, plataformas para el cumplimiento de obligaciones en línea, o servicios de consultoría automatizada como chat bots.
	<i>Nuevos</i>	<i>Desarrollo de mercados</i> <i>Estrategia:</i> ampliar la cobertura a sectores no tradicionales o informales. <i>Ejemplo:</i> implementar campañas específicas para formalizar contribuyentes en sectores informales o en zonas rurales mediante programas de formalización dirigidos a pequeños comerciantes y emprendedores en zonas rurales o urbanas marginadas.	<i>Diversificación</i> <i>Estrategia:</i> incorporar herramientas y modelos tecnológicos innovadores que potencien las funciones fiscales y aduaneras en nuevos sectores. <i>Ejemplo:</i> analítica predictiva para detectar evasión en sectores económicos no tradicionales, o uso de blockchain para mayor transparencia en las operaciones aduaneras.

Nota: la adaptación de la matriz de Ansoff al contexto institucional de la DIAN fue apoyada por Claude, herramienta de inteligencia artificial generativa, conservando las ideas personales del análisis de los servicios y el mercado.

En la matriz que precede, de acuerdo con cada cuadrante, se proponen estrategias y ejemplos con una posible aplicabilidad según los trámites y servicios que presta la DIAN, y que se alinean con la misión, la visión, el plan estratégico institucional y los diferentes informes de gestión emitidos anualmente por el equipo directivo de la entidad que, de acuerdo con ellos, generan avances en “la implementación de mecanismos que facilitan el cumplimiento tributario y aduanero, además de fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando.” (DIAN, 2024, p. 4)

Se tratan aspectos como la sensibilización y la pedagogía, que son fundamentales para una entidad como la DIAN que no "vende" sino que gestiona el cumplimiento tributario; se destaca la creación de nuevos servicios digitales, como la asesoría automatizada en consideración de las

transformaciones que ha venido implementando la entidad con el sistema electrónico MUISCA y la facturación electrónica; se identifica la necesidad de extender cobertura a sectores informales o rurales para hacer frente al reto de la formalización y la inclusión tributaria y se sugiere un enfoque en tecnologías disruptivas o transformadoras como blockchain y analítica predictiva, que, aunque estratégicamente resultan arriesgadas y complejas en el corto plazo, representan oportunidades de innovación para mejorar la eficiencia.

3. Cargo y funciones desempeñadas

En el presente numeral se enlistan y describen las diferentes actividades asignadas en el plan de trabajo, así como el cargo desempeñado en el transcurso, de acuerdo con las condiciones del convenio marco interinstitucional para el desarrollo de pasantías, suscrito entre la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Bucaramanga y la Universidad Santo Tomás.

3.1 Cargo desempeñado

El cargo desempeñado durante los 4 meses de practica empresarial en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, fue el de *practicante del órgano especial*: Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

3.2 Funciones asignadas

Para la práctica empresarial dentro de la UAE-DIAN, se asumió el siguiente plan de trabajo:

Atender las peticiones, quejas, sugerencias, reclamos y denuncias en el macroproceso tributario, aduanero y cambiario, relacionado con temas técnicos y/o administrativos de la

Defensoría del Contribuyente y el Usuario Aduanero, de conformidad con la normativa y procedimientos vigentes.

Efectuar la atención personalizada de usuarios tributarios que acudan a la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, bajo supervisión del funcionario competente de dicho Órgano Especial.

Realizar las verificaciones que sean del caso para las solicitudes tributaria, aduanera y cambiaria, desarrollando la trazabilidad de acuerdo con el procedimiento vigente.

Efectuar estudios técnicos y prácticos en materia tributaria, aduanera y cambiaria, que permitan fortalecer la educación fiscal de los contribuyentes y usuarios tributarios, aduaneros y cambiarios.

Generar espacios de presencia y posicionamiento institucional de la Defensoría, a través de la comunicación y promoción de derechos.

Por otro lado, durante los 4 meses, se desempeñaron las siguientes funciones, reportadas mensualmente al coordinador de prácticas de la entidad, a través del *informe de actividades del proceso de pasantías*:

Tabla 6. *Listado de funciones y horas asignadas*

Nombre de la función	Horas por semana
Apoyo en la realización de atenciones personalizadas a contribuyentes y usuarios aduaneros que acuden a la Defensoría.	5
Apoyo en la organización de archivo digital y gestión documental de casos 2025.	5
Apoyo en la organización de archivo digital y gestión documental de casos de anualidades anteriores (2023 Y 2024)	10
Apoyo en planear y diseñar piezas gráficas de información para la línea de educación fiscal y aduanera de la Defensoría.	10
Apoyo en generación de documentos en la línea de acción de la veeduría: acuses de recibo, actas de gestión de cierre y oficios de cierre	5

Nombre de la función	Horas por semana
Apoyo en diligenciamiento de información de casos en sistema SharePoint.	5
<i>Total</i>	<i>40</i>

Nota: esta tabla evidencia las actividades realizadas a lo largo de la semana laboral, durante el mes de marzo de 2025.

3.3 Procesos, procedimientos y herramientas

El Órgano Especial Defensor de la Dirección de Impuestos y Aduanas, ejecuta sus funciones a cabalidad, a través de un conjunto de procesos y procedimientos que garantizan la atención personalizada oportuna, imparcial y confiable de las solicitudes presentadas. Dichos procesos, permiten recibir, analizar, gestionar y responder a los múltiples requerimientos, ya sean quejas, reclamos, consultas o denuncias relacionadas con posibles vulneraciones a los derechos de los contribuyentes y los usuarios aduaneros en los trámites tributarios, aduaneros y cambiarios que son competencia de la entidad.

Así pues, la Defensoría se apoya de una serie de herramientas normativas, técnicas y tecnológicas que facilitan la intervención ante la DIAN, permiten el seguimiento efectivo de los casos, respaldan la emisión de recomendaciones, y contribuyen a la garantía, promoción y el respeto de los derechos de los usuarios.

En el listado maestro del Sistema de Gestión de la DIAN, se encuentra el PR-CAC-0233, que es el documento que describe el procedimiento de “Veeduría de los derechos del contribuyente y del usuario aduanero” y parte del proceso “Cercanía al Ciudadano” y del subproceso “Defensoría del contribuyente y del usuario aduanero”.

No obstante, de manera general, los procesos y procedimientos de la Defensoría podrían sintetizarse de la siguiente manera:

3.3.1 Procesos y procedimientos

- Recepción y radicación de solicitudes
 - Diligenciamiento de atención personalizada si aplica
 - Creación de carpeta documental digital
 - Asignación de responsable y numeración de caso
 - Recolección de información básica y registro de documentación allegada por el solicitante
- Clasificación y análisis preliminar
 - Proyección de acuse de recibo
 - Tipificación del caso según el tipo de solicitud: intervención, orientación, acompañamiento o información
 - Análisis de las actuaciones de la administración que preceden o dar lugar a la solicitud
- *Gestión o intervención del caso*
 - Evaluación de competencia y traslado a seccional, división o grupo interno de trabajo competente
 - Seguimiento a la gestión de la solicitud
 - Acciones de mediación cuando haya lugar
- *Análisis y recomendaciones*
 - Identificación y consignación de la problemática y análisis de causas, macroprocesos, procesos, derecho vulnerado, riesgo
 - Elaboración de informes, conceptos o recomendaciones
- *Cierre del caso*
 - Elaboración del documento de cierre en acta, oficio, recomendación o pronunciamiento

- Respuesta al contribuyente o usuario aduanero mediante comunicación oficial: oficio o acuse - cierre
- Archivo del caso: compilación final de la carpeta digital y diligenciamiento del formato de gestión documental

3.3.2 Herramientas

- *Normativas:* las contenidas en el numeral 4.2 “Marco normativo” de este informe
- *Técnicas:*
 - Formato de atención personalizada FT-CAC-2035
 - Formato de hoja de ruta para gestión documental FT-ADF-255
 - *Tecnológicas*

Correo electrónico institucional Outlook: el correo electrónico institucional del defensor del contribuyente y del usuario aduanero de la Seccional de Impuestos y Aduanas Bucaramanga es una herramienta clave para la recepción de solicitudes, la proyección y envío de los correos electrónicos de acuse de recibo y cierre, los traslados o solicitudes de información a las diferentes seccionales o divisiones, y para la recopilación de documentación adjunta.

Microsoft SharePoint: es una herramienta de colaboración empresarial para el registro, asignación, numeración y tipificación de los casos.

Microsoft OneDrive: es el servicio de almacenamiento en la nube para la creación de carpetas digitales de gestión documental y archivística.

Microsoft Teams: es la plataforma de colaboración y comunicación entre la Defensoría y las demás divisiones o funcionarios.

Microsoft Word: herramienta de procesamiento de texto para la redacción de documentos oficiales como actas de gestión de cierre, oficios de cierre, recomendaciones de gestión o Pronunciamientos.

Microsoft Excel: herramienta de cálculo y análisis de datos para el diligenciamiento de los formatos de atención personalizada (FT-CAC-2035) y hoja de control y gestión documental (FT-ADF-255).

Muisca DIAN: es el Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y es una herramienta que busca modernizar la gestión de ingresos y recursos. Es usada en la Defensoría para consulta de información del Registro Único Tributario- RUT, los Servicios Informáticos Electrónicos-SIE y la clasificación arancelaria.

Tabla 7. *Procesos, procedimientos y herramientas de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero*

Proceso	Procedimiento	Herramienta
<i>Recepción y radicación de solicitudes</i>		Formato de atención personalizada
	Diligenciamiento de atención personalizada	FT-CAC-2035 y Microsoft Excel
	Creación de carpeta documental digital	Microsoft OneDrive
	Asignación de responsable y numeración de caso	Microsoft SharePoint
	Recolección de información básica y registro de documentación allegada por el solicitante	Correo electrónico institucional y OneDrive
<i>Clasificación y análisis preliminar</i>	Proyección de acuse de recibo	Correo electrónico institucional
	Tipificación del caso según el tipo de solicitud	Microsoft SharePoint
	Análisis de las actuaciones de la administración que preceden o dar lugar a la solicitud	Correo electrónico institucional y expedientes
<i>Gestión o intervención de la Defensoría en el caso</i>	Evaluación de competencia y traslado a seccional, división o grupo interno de trabajo competente	Correo electrónico institucional
	Seguimiento a la gestión de la solicitud	Correo electrónico institucional

Proceso	Procedimiento	Herramienta
	Acciones de mediación cuando haya lugar	Correo electrónico institucional
<i>Análisis y recomendaciones</i>	Identificación de la problemática y análisis de causas, macroprocesos, procesos, derecho vulnerado y riesgos	Microsoft SharePoint
	Elaboración de informes, conceptos o recomendaciones	Microsoft Word
<i>Cierre del caso</i>	Elaboración del documento de cierre en acta, oficio, recomendación o pronunciamiento	Microsoft Word
	Respuesta al contribuyente o usuario aduanero mediante comunicación oficial: oficio o acuse - cierre	Correo electrónico institucional
	Archivo del caso: compilación final de la carpeta digital y diligenciamiento del formato de gestión documental	Formato de hoja de ruta para gestión documental FT-ADF-255, Microsoft Excel, y Microsoft OneDrive

Nota: esta tabla compila los procesos, procedimientos y herramientas de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero. Esta lista y descripción de procesos y procedimientos fue construida con base en la experiencia obtenida con la gestión de casos durante los 4 meses de practica empresarial y el PR-CAC-0233. Sin embargo, no se trata de una denominación u orden oficial establecidos por la entidad.

4. Marco conceptual y normativo

Para garantizar un adecuado abordaje del presente informe, en este apartado se establece un marco conceptual y normativo que sustenta teórica y legalmente las diferentes funciones de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero como órgano especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y las actividades realizadas durante el periodo de práctica.

Dichos marcos, permiten la contextualización del objeto del informe, la delimitación de los alcances de la experiencia y la fundamentación de la descripción y el análisis de los procesos observados en el inciso anterior.

El marco conceptual planteado, enlista y define los principales conceptos y enfoques que guían la actuación de la Defensoría en su misión de veeduría y protección de derechos, mientras que el marco normativo, por su parte, identifica las disposiciones legales vigentes que regulan su estructura, competencias y procedimientos.

4.1 Marco conceptual

Como se ha expuesto a lo largo de este informe, la *Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN)* es la entidad con máxima autoridad en el control tributario y aduanero en Colombia. Su importancia radica en la contribución a la *sostenibilidad fiscal* y al *desarrollo económico del país*, mediante la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

El concepto de *sostenibilidad fiscal*, en palabras de Sánchez Vargas, (2020), se concibe como:

La conducción de las finanzas públicas en la que el gasto público no crezca por encima de los ingresos, de forma que se circunscriba el déficit fiscal para que la deuda pública no progrese más allá de la capacidad de desembolso del país. (p. 1).

O, en palabras simples, la sostenibilidad fiscal hace referencia a la permanencia de la solvencia de las finanzas públicas y el equilibrio de los ingresos y gastos del Estado. Aunque este concepto actualmente no es un principio constitucional en Colombia -por todas las demás implicaciones sociales y culturales que supondría así catalogarlo- sí es considerado “una herramienta para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho-ESDD” (Corte Constitucional de Colombia, 2014)

El *desarrollo económico*, por otro lado, es la progresión de la producción de bienes, renta o servicios de un país, y es medido generalmente por el Producto Interno Bruto-PIB. O, por cómo es definido formalmente por Labrunée, (2018) “El crecimiento económico es un proceso sostenido a lo largo del tiempo en el que los niveles de actividad económica aumentan constantemente” (p. 2).

Al conocer estos conceptos, y al comprender que sin el control administrativo de la UAE-DIAN su consecución se vería obstaculizada, resulta fundamental que, de alguna forma, se garantice la correcta y efectiva actuación de la entidad. Y, asimismo, es igualmente importante considerar que esta opera en función de los contribuyentes y los usuarios aduaneros, ya que, sin ellos, o sin su participación y *contribución*, el objeto social de la DIAN carecería de sentido.

Es a partir de esta última consideración que, en 1999, se propició la creación del *Órgano Especial Defensor del contribuyente y del usuario aduanero* a través del Decreto 1071 del 26 de junio.

Tal como fue expresado en el numeral 2.10 de este mismo informe:

La Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero es un órgano especial de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), encargado de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros, en las actuaciones que se cumplan en ejercicio de las funciones asignadas por la ley a la DIAN (Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, 2025).

La necesidad de proteger los derechos de los *contribuyentes* y *usuarios aduaneros* frente a posibles errores en la administración tributaria, la complejidad del sistema fiscal, aduanero y cambiario, y la posibilidad de eventos u actos administrativos que pudieran vulnerar los derechos, evidenció la urgencia de contar con esta instancia que, además de velar por la equidad y legalidad en las actuaciones de la DIAN, mostrara también una cara amable, cercanía y confianza para que la entidad dejara de percibirse como el enemigo de los colombianos.

Según el artículo 193 de la Ley 1607 de 2012, -que también contiene los 15 derechos de los contribuyentes y de los usuarios aduaneros-, “Son *contribuyentes* o responsables directos del

pago del tributo los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial” (Art. 193).

Y, un *usuario aduanero*, en términos generales, es una persona natural o jurídica que de manera recurrente interviene directa o indirectamente en operaciones de comercio exterior, tales como; exportación, importación o tránsito aduanero de mercancías. (Art. 193).

Ahora bien, aunque la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero no cuenta con una determinación formal de principios institucionales, su actuación se rige por un marco normativo que incorpora principios constitucionales y legales fundamentales. Por tanto, con el análisis de sus funciones, y de los derechos que protegen, es factible inferir que, algunos “principios” que orientan su labor en la protección de los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros son, por ejemplo; la *justicia tributaria*, la imparcialidad, la *legalidad*, el respeto por el *debido proceso*, la *buena fe*, entre otros.

Es por esto por lo que, para este marco conceptual, se tienen en consideración -además de los que preceden- los siguientes conceptos y sus definiciones:

Justicia tributaria: según Arbeláez-Rodas y Valencia-Fernández (s.f) es “(...) la prohibición de desigualdades entre los obligados tributarios y la igualdad del gravamen dentro de cada tributo, siendo esto, el resultado de la aplicación de todos los demás principios constitucionales en materia tributaria.” (p. 2).

Legalidad sancionatoria:

De acuerdo con el Fallo 00217 de 2019 Consejo de Estado: “El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones alude a que una norma con fuerza material de ley establezca la descripción de las conductas sancionables, así como las clases y cuantías de las sanciones a ser impuestas” (Consejo de Estado, 2019, párr. 1).

Debido proceso:

El debido proceso es un derecho fundamental de aplicación inmediata que faculta a toda persona para exigir “un proceso público y expedito en el cual se reconozcan todas las garantías sustanciales y procesales, desarrollado ante una autoridad competente que actúe con independencia e imparcialidad, y sin tener en cuenta consideraciones distintas a las previstas en la ley (MINEDUCACIÓN, s.f, p. 1).

Non bis in idem: o también conocido como prohibición de la doble sanción por el mismo hecho, está contemplado en la Constitución Política de Colombia como derecho fundamental, y es considerado:

Parte del conjunto de garantías que componen el derecho fundamental del debido proceso. De acuerdo con el literal 4º del artículo 29, el principio tiene como contenido el derecho del sindicado a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (Corte Constitucional de Colombia, 2013, Art. 29).

Presunción de Buena fe:

La buena fe es un principio que rige las actuaciones de los particulares y de la administración y obliga a actuar de manera leal, clara y transparente, esto es, sin el ánimo de sacar provecho injustificado de la contraparte y guiados siempre por la idea de mutua confianza (Consejo de Estado, 2015, párr. 1).

4.2 Marco normativo

Tanto para el desarrollo de las funciones dentro de la práctica empresarial, como para la construcción del presente informe, se consideró una serie de normativas que regulan el funcionamiento de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN y de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

Este marco normativo se compuso de diferentes leyes, decretos, resoluciones y procedimientos internos que rigen el accionar institucional.

Se incluye la normativa aplicable en materia tributaria, aduanera y cambiaria, que sirvió como una herramienta fundamental para orientar las actividades realizadas, interpretar las solicitudes de intervención, atenciones personalizadas, proferir respuesta a los casos de fondo dentro de la Defensoría y sustentar los análisis incluidos en este informe.

- *Decreto 2117 del 29 de diciembre de 1992*: “Por el cual se fusiona la dirección de impuestos nacionales y la dirección de aduanas nacionales en la unidad administrativa especial dirección de impuestos y aduanas nacionales y se dictan disposiciones complementarias.”
- *Estatuto Tributario - Decreto Ley 624 del 30 de marzo de 1989*: “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales.”
- *Ley 9 del 17 de enero de 1991*: “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias.”

- *Decreto 1071 del 26 de junio de 1999*: “Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones.”
- *Ley 1437 del 18 de enero de 2011- CPACA*: “Por la cual se expide el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”
- *Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012*: “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”
- *Estatuto Aduanero-Decreto 1165 del 02 de julio de 2019*: “Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013.”
- *Decreto 1742 del 22 de diciembre de 2020*: “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”
- *Resolución 060 del 11 de junio de 2020*: “Por la cual se adopta el Manual Específico de Requisitos y Funciones para los empleos de la planta permanente de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.”
- *Decreto 659 del 22 de mayo de 2024*: “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 1165 de 2019.”

5. Aportes

A continuación, se reúnen y desarrollan los aportes generados a partir de la práctica profesional realizada en el Órgano Especial Defensor de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, integrando tanto el análisis crítico de la problemática institucional identificada, como la propuesta de valor y la proyección de su posible aplicación. Este numeral evidencia cómo los objetivos del proyecto se materializan en una contribución concreta orientada a mejorar la comprensión de los trámites aduaneros por parte de los usuarios del comercio exterior, así como a

fortalecer el componente educativo, o la línea de educación fiscal y aduanera de la Defensoría. Por tanto, se incluye; la propuesta de valor agregado, la identificación de la situación problemática, la contribución de conocimiento institucional y el análisis estratégico que sustenta el plan de mejora planteado, permitiendo contextualizar de manera integral el impacto potencial del producto desarrollado.

5.1 Propuesta de valor agregado a la empresa

En el desarrollo de la práctica profesional en el Órgano Especial Defensor de UAE-DIAN, se identificó la necesidad de generar una contribución desde la perspectiva académica, que no solo respondiera a las funciones operativas asignadas del practicante, sino que también trascendiera a un aporte estratégico para el mejoramiento de la atención y orientación al Usuario Aduanero - como actor principal- así como a los contribuyentes que aspiren obtener dicha calidad; procurando así la coherencia entre la propuesta de valor con el perfil profesional del negociador internacional.

La propuesta en mención busca reflejar que el suscrito practicante, como negociador internacional no solo debe poder entender los procesos de intercambio de bienes y servicios entre países, sino que también debe comprender, interpretar y facilitar a los demás, el cumplimiento de normativas aduaneras, acuerdos comerciales, y políticas fiscales que afectan directamente al comercio exterior del Estado Colombiano.

Tal como se expuso anteriormente, la atención al contribuyente y al usuario aduanero en la Defensoría se enmarca en las funciones orientadas a garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración tributaria y aduanera. Dicha atención se presta a través de canales presenciales o virtuales, y se ejecuta por el equipo de la Defensoría, -el Defensor de la seccional y los practicantes- quienes están encargados de recibir y gestionar las

peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y solicitudes de información, intervención, acompañamiento u orientación presentadas por los usuarios. Fue gracias a esta participación directa en la atención al usuario y en la gestión documental de casos, que fue posible evidenciar que una gran parte de las dificultades obedecen a la falta de comprensión del marco normativo, a la escasa, aunque no inexistente, orientación institucional y a la ausencia de material educativo simplificado para usuarios no expertos.

Desde esta realidad, el valor agregado que se plantea para la Defensoría es el diseño de un recurso educativo, digital e impreso centrado en los usuarios vinculados al comercio exterior, que realizan o desean realizar operaciones y desconocen las normativas tributarias y aduaneras que los afectan directamente.

5.1.1 Identificación de la situación problemática

La contribución, llamada coloquialmente, el pago de los impuestos, o, desde una perspectiva más técnica, “el cumplimiento de los compromisos tributarios que el Estado administra”; representa, en esencia, la manera en que los miembros de una sociedad, “respaldan su propio bienestar” (Epinosa-Díaz, et al., 2021).

Como lo afirman los autores de la anterior cita, Espinoza-Díaz et al. (2021) y como es de conocimiento general, Colombia como país latinoamericano, en vías desarrollo, con un alto índice de corrupción, y con calificaciones significativamente bajas en preservación de los recursos públicos, (Zuluaga-Aguirre, et al., 2021, p. 5) enfrenta una problemática robusta en lo que respecta al incumplimiento de los deberes formales, o explícitamente dicho, con la *evasión* y el *contrabando*, que, según estudios, son dos fenómenos que se alimentan mutuamente y responden a la falta de “cultura tributaria y aduanera”

La cultura tributaria, es descrita por Castillo Cabeza y Castillo García (2016) como:

(...) aquellos factores básicos que se deben compartir en la sociedad, tales como actitudes, valores y conocimientos de la información tributaria; así mismo el conocimiento del deber de cumplir las leyes que regulan dichos tributos de manera voluntaria, lo cual refleja la responsabilidad como ciudadanos y la ética personal conforme a la ley, pero no solo de los contribuyentes sino también de los administradores de los tributos, es decir de los funcionarios del Estado (p. 151).

Aunque esta definición se construyó en el marco de lo tributario, es igualmente aplicable al ámbito aduanero, donde el cumplimiento normativo y la responsabilidad ciudadana es también fundamental para el control del comercio ilícito y la consolidación de prácticas comerciales formales.

Es frecuente escuchar en la ciudadanía comparaciones directas entre el nivel de progreso de los países europeos con el propio nivel de desarrollo económico y social colombiano. Y, en paralelo, abundan también las críticas de aquellos encargados del recaudo y la administración pública, o de los sectores más cultos y académicos, respecto a la falta de cultura y educación fiscal que se atribuye al muy lento y escalonado progreso de la sociedad colombiana.

Sin embargo, es precisamente en consecuencia a la historia y a los distintos contextos económicos, sociales y políticos que ha experimentado esta sociedad, que la cultura tributaria no ha alcanzado un grado de expansión que consolide el desarrollo como un mecanismo multidimensional de transformación. Es gracias a que cada gobierno que ha llegado a administrar el sistema fiscal, y a implementar, unas tras otras, reformas tributarias, termina por percibirse como distante, ineficiente, y en muchos casos, injusto.

Retomando entonces las ideas de Zuluaga Aguirre et al, se puede afirmar que es en respuesta a las deficiencias socioeconómicas del Estado colombiano que “dentro de la cultura popular, la palabra impuesto está asociada a un pago poco productivo o nulo.” (p. 5). La consecuencia, es predecible y comprobable: evasión y contrabando.

Si bien no es una tarea sencilla calcular con exactitud las cifras, de acuerdo con el periódico UNAL, la DIAN ha estimado que la evasión tributaria oscila entre los 80 y los 100 billones de pesos anuales. (Cuervo, 2025). Este monto, aunque inexacto, y sumado a las pérdidas de recaudo de aranceles asociadas al contrabando, logra dar una perspectiva de la magnitud de la problemática y evidencia que, a pesar de los avances, la visión contemplada en el objetivo retador de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de “reducir el costo fiscal de la evasión y el contrabando a menos del 1% del PIB”, aún representa un desafío crucial.

Todo lo descrito anteriormente no se queda en el plano teórico ni en cifras abstractas. De hecho, encuentra su expresión más evidente en las múltiples quejas, reclamos y solicitudes que recibe la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

La experiencia de prácticas profesionales en este órgano especial de la DIAN, permitió la identificación de múltiples casos que reflejan el malestar fiscal de los contribuyentes y de los usuarios aduaneros, y permitió comprender que la falta de cultura tributaria no responde únicamente a una postura de desobediencia o desinterés, sino también a raíces profundas como la desconfianza, el desconocimiento generalizado del sistema y el miedo a cometer errores, que se agrava con la complejidad técnica del lenguaje tributario y aduanero que desmotiva a micro, pequeñas y medianas empresas con potencial de convertirse en usuarios aduaneros y que carecen de recursos para afrontar la carga normativa con asesorías especializadas.

5.1.2 Contribución de conocimiento a la empresa

Como respuesta concreta a la problemática identificada en el numeral anterior, se propone la elaboración de una *cartilla informativa* como producto digital e impreso, que sirva como herramienta de educación y acompañamiento, y que esté dirigida a contribuyentes y usuarios aduaneros que realizan operaciones de comercio internacional, con el fin de reducir errores frecuentes y mejorar la interacción con la DIAN a través de la Defensoría.

El primer volumen de la cartilla propuesta será el producto final del plan de mejora del presente proyecto de grado y estará enfocado en el macroproceso aduanero por relación con el título de profesional en negocios internacionales por el que se opta. No obstante, se busca que la cartilla sea implementada de manera paulatina por la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero de Bucaramanga, y replicada en las demás seccionales.

El valor de la propuesta, además de cómo se indicó en el numeral 5.1, radica en que la construcción estará a cargo de los futuros practicantes de las distintas áreas -contaduría, derecho o negocios internacionales-, según sus competencias, para que aporten desde su conocimiento específico y se logre un recurso claro, accesible, interdisciplinario y adaptado a las necesidades reales de los contribuyentes y usuarios aduaneros, que contribuya, a corto plazo; a reducir la cantidad de casos abiertos por solicitudes de información y/o orientación, y, a largo plazo, a reducir la evasión, el contrabando y la brecha de información que persiste entre el Estado y la ciudadanía.

Por otro lado, la Defensoría gana un insumo colaborativo que puede evolucionar y convertirse en una herramienta preventiva y no solo reactiva para muchos de los casos que se registran, pues se buscará ayudar a que los contribuyentes no solo reclamen por sus derechos, sino que también entiendan mejor sus obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

Algunos de los conocimientos adquiridos en el programa de negocios internacionales que se incluirán en la cartilla como contribución a la entidad son, entre otros, la comprensión de los fundamentos de los regímenes aduaneros, que se traducirán a un lenguaje accesible, la interpretación general de normatividad y legislación aduanera con ejemplos claros y reales, la adaptación de los mensajes al público objetivo a través de estrategias de marketing y la capacidad de diagnosticar necesidades reales y proponer soluciones prácticas de acuerdo con las dinámicas del mercado.

Para una mayor claridad del aporte, se plantea un análisis con el modelo *NOISE*, que, por sus siglas en inglés, permite identificar: *necesidades (needs)*, *oportunidades (opportunities)*, *mejoras (improvements)*, *fortalezas (strengths)*, y *excepciones (exceptions)* para producir un plan estratégico de mejora.

Tabla 8. Matriz de análisis NOISE

Matriz de análisis NOISE	
<i>Needs</i>	Durante la experiencia de práctica se evidenció que muchos contribuyentes y usuarios aduaneros llegan a la Defensoría con dudas, confusiones y errores derivados de la falta de comprensión del sistema fiscal. La terminología técnica, la desactualización normativa y la percepción de que el sistema es inaccesible, generan miedo, desmotivación y desinformación, especialmente en el caso de MIPYMES y ciudadanos sin formación jurídica o contable. <i>Se necesita:</i> • Un recurso educativo visual y preventivo que informe de manera clara y accesible a los usuarios sobre los trámites aduaneros más comunes (importación ordinaria, declaraciones, correcciones, aprehensiones, etc.).
<i>Opportunities</i>	Se identifica que el Órgano Especial Defensor tiene la oportunidad de posicionarse como un agente de formación, y no únicamente como un canal de quejas. La incorporación de practicantes de distintos perfiles profesionales representa un recurso valioso para construir insumos educativos desde una mirada interdisciplinaria. <i>Se puede:</i> • Fortalecer la línea de acción de “educación fiscal” de la Defensoría. • Fortalecer la visibilidad de la Defensoría como puente educativo entre la DIAN y el ciudadano, para promover su rol estratégico dentro del ecosistema aduanero. • Aplicar herramientas digitales y canales virtuales para masificar el conocimiento de trámites.

Matriz de análisis NOISE

<i>Improvements</i>	A partir del análisis de casos y de los patrones identificados durante las atenciones personalizadas, surgió la idea de una cartilla que recopile y explique, de manera clara y accesible, los conceptos básicos del régimen tributario y aduanero. Esta herramienta pensada para contribuir a la cultura de cumplimiento voluntario, y promover la formalización y el ejercicio consciente de los derechos y deberes del contribuyente o usuario aduanero.	<i>Se propone:</i> • Diseñar e implementar una cartilla informativa de atención tributaria, aduanera y cambiaria, dirigida a los contribuyentes y usuarios aduaneros, que explique paso a paso los trámites comunes y errores recurrentes.
<i>Strengths</i>	La cartilla propuesta constituye una fortaleza institucional concreta al ser un recurso pedagógico aplicable a distintos escenarios de atención, adaptable según las necesidades de información y/o orientación. Además, estará diseñada desde una perspectiva práctica e interdisciplinaria, lo que le da pertinencia técnica y posibilidad de mejora continua por parte de futuros practicantes.	<i>Se cuenta:</i> • La Defensoría ya cuenta con canales de atención presencial y virtual, que permite una amplia cobertura de casos. • Se maneja un importante volumen de casos que pueden convertirse en insumos de mejora institucional.
<i>Exceptions</i>	La cartilla no parte desde cero, sino que se construye sobre materiales pedagógicos que ya existen dentro de la Defensoría y la DIAN. Actualmente, la entidad cuenta con piezas gráficas y estrategias de comunicación orientadas al usuario, tanto en lo tributario como en lo aduanero.	<i>Se tiene:</i> • Material educativo ya existente, aunque no unificado. (Apréndelo en un DIAN x3, Redes Sociales, Videos explicativos, folletos institucionales, infografías) • La Defensoría realiza acciones de socialización y divulgación.

Nota: esta matriz describe la identificación de 5 variables que justifican la propuesta de mejora para la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero de la DIAN.

5.1.3 Impacto desde los resultados y/o logros

Si bien la cartilla como plan de mejora no fue implementada durante el término de la práctica, se plantea y se elabora un primer volumen con el objetivo de que sirva como punto de partida para su incorporación en los procesos de atención al contribuyente. Se espera que dicha cartilla no solo cumpla un papel informativo dentro de la Dirección Seccional de Bucaramanga, sino que también sienta las bases para su implementación en otras seccionales de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero a nivel nacional.

Con la intención de ofrecer una guía clara, práctica y cercana, se proyecta:

- Aportar en la reducción de errores asociados al desconocimiento, a través de información preventiva y práctica sobre los trámites más recurrentes;
- La optimización de la atención en la Defensoría, al anticiparse a las preguntas frecuentes y las solicitudes de información brindando un material que complemente la orientación presencial;
- Y, como prioridad, la construcción o fortalecimiento de cultura de legalidad y cumplimiento voluntario tributario, facilitando la comprensión de la normativa para que los usuarios puedan actuar conforme a la ley desde el inicio de sus procesos.

Por otro lado, se espera que el Órgano Especial Defensor valore la posibilidad de institucionalizar el uso de esta cartilla como insumo de apoyo en las atenciones personalizadas, así como de promover su difusión en canales virtuales, capacitaciones y jornadas pedagógicas. Su adopción progresiva no solo podría consolidar el componente educativo del órgano, sino que también aportaría al cumplimiento de sus objetivos misionales en materia de orientación, prevención y cultura fiscal.

Para el seguimiento a los resultados tras la implementación de la cartilla, con el ánimo de medir su impacto dentro de los procesos de atención de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, se proponen los siguientes indicadores de evaluación:

- *Número de cartillas distribuidas:* se registrará la cantidad de ejemplares entregados de forma física durante la atención presencial, así como los envíos digitales realizados a través de correo electrónico o mensajería institucional. Se busca medir el nivel de uso y alcance del material en los canales de atención.
- *Nivel de comprensión y utilidad reportada por los usuarios:* a través de encuestas breves aplicadas al finalizar la atención de forma verbal, se evaluará si el usuario consideró clara

la información recibida y útil la cartilla para resolver su duda o trámite. Se pretende identificar el impacto formativo y la percepción del material por parte de los usuarios.

- *Disminución de errores recurrentes en trámites:* se realizará una comparación periódica cuatrimestral del número de casos relacionados con errores comunes en trámites tributarios o aduaneros, como aprehensiones por documentación incompleta, solicitudes mal formuladas o registros incorrectos.

5.2 Aportes de la empresa al proceso formativo

Durante el desarrollo de la opción de grado, con la práctica profesional en la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, fueron adquiridos conocimientos técnicos fundamentales para la comprensión y gestión de procesos relacionados con la administración de la UAE-DIAN y el sistema tributario y aduanero colombiano.

Se logró familiaridad con procedimientos internos como la clasificación de casos, identificación de macroprocesos y procesos, archivo físico y digital en lo que concierne a la gestión documental, así como con trámites básicos del Registro Único Tributario-RUT, y con la normativa aduanera, tributaria y cambiaria vigente. Se comprendieron aspectos esenciales del derecho tributario y se fortalecieron habilidades para la interpretación normativa, el reconocimiento de errores frecuentes en trámites ciudadanos y la detección de patrones repetitivos en los casos atendidos.

Se adquirió, además, experiencia en el uso de herramientas institucionales como los diferentes aplicativos del MUISCA para consulta de información como “Obligación Financiera”, “Consulta de Arancel”, el sistema DIAN PQRS para el seguimiento a la trazabilidad documental

y al manejo eficiente de información en entornos colaborativos de resolución de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, y el aplicativo SharePoint List para la clasificación y recopilación de casos.

En cuanto a competencias comunicativas, se mejoró la capacidad de redacción técnica y formal para la elaboración de comunicaciones dirigidas tanto a contribuyentes como a funcionarios, cumpliendo con criterios de claridad, objetividad y lenguaje institucional. Se fortalecieron habilidades como la escucha activa, la comprensión precisa de casos reales y la formulación de soluciones concretas en el marco de la normativa, aplicando criterios pertinentes al enfoque ciudadano.

Finalmente, se profundizó en el conocimiento de los regímenes aduaneros, como modalidades de importación, exportación, régimen de tránsito aduanero y regímenes especiales, así como en el régimen sancionatorio aduanero, sus causales, procedimientos y consecuencias jurídicas, a través de la observación de los casos aduaneros trabajados y con la participación en el diplomado de régimen aduanero impartido por la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero de la Seccional Santa Marta, la FITAC, la Universidad Cooperativa de Colombia y la Universidad del Magdalena.

5.3 Plan de mejora

En el presente numeral se establece una tabla que sintetiza el plan de mejora propuesto con base en los objetivos general y específicos formulados para esta opción de grado, pues es a través de acciones concretas orientadas al análisis del proceso de atención, la identificación de errores o ineficacias comunes y el diseño de un recurso pedagógico —materializado en una cartilla informativa— que se busca evidenciar el cumplimiento de dichos objetivos. Cada componente del

plan permite establecer una ruta clara de trabajo, con metas medibles, responsables definidos y cronograma estimado para su implementación.

Tabla 9. *Propuesta de plan de mejora para la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero*

Aspecto a mejorar	Metas	Acciones	Indicador	Hacer/ Verificar	Responsable	Recursos	Cronograma
Limitada comprensión de los trámites aduaneros por parte de los contribuyentes y usuarios del comercio exterior.	Analizar cómo el proceso de atención incide en la comprensión y facilita las operaciones de comercio exterior.	- Observar y documentar el proceso actual de atención. - Analizar los flujos de información y comunicación entre funcionarios y usuarios.	Tasa de resolución de solicitudes de información u orientación	Revisión de procedimientos institucionales y contrastación con casos atendidos.	Practicante de la Defensoría	Manuales de procedimiento e informes del manejo de la atención a los contribuyentes y usuarios aduaneros.	Marzo 2025
Ausencia de un recurso educativo claro para usuarios del comercio exterior.	Proponer un recurso pedagógico a que facilite la comprensión de trámites aduaneros.	- Diseñar y elaborar una cartilla informativa accesible. - Incorporar contenido adaptado a casos reales. - Proponer el uso institucional.	- Número de cartillas distribuidas - Índice de comprensión y utilidad reportada por los usuarios - Porcentaje de disminución de errores recurrentes en los trámites-	Revisión técnica del contenido. Prueba “piloto” con funcionarios de áreas no aduaneras y practicantes.	Practicante de la Defensoría	SharePoint, Word, normativa vigente, material gráfico, aplicativos de diseño, instructivos, manuales de procedimiento.	Mayo-junio 2025

Nota: la tabla contiene aspectos a mejorar identificados durante el desarrollo de la práctica profesional y las respectivas metas propuestas para ellos con base a los objetivos general y específicos.

Aspecto a mejorar I: limitada comprensión de los trámites aduaneros por parte de los contribuyentes y usuarios del comercio exterior:

El primer aspecto para mejorar se identificó a partir de la observación directa realizada en el proceso de atención personalizada a los contribuyentes y usuarios aduaneros, pues fue posible evidenciar que, aunque existe información y escenarios de orientación como los Quioscos de servicio y atención al ciudadano, muchos usuarios desconocen los procedimientos, documentos y requisitos vinculados a las trámites tributarios, aduaneros y cambiarios que la administración presume conocida. No obstante, la falta de comprensión genera errores y desconfianza, y esta problemática afecta tanto la eficiencia de la atención institucional como la percepción del servicio por parte del ciudadano.

Metas: analizar de qué manera el proceso de atención incide en la comprensión y facilita las operaciones de comercio exterior:

Busca determinar si el acompañamiento ofrecido por la Defensoría contribuye efectivamente a mejorar el entendimiento de los trámites tributarios, aduaneros y cambiarios por parte de los usuarios, promoviendo un servicio más claro, eficiente y enfocado en la satisfacción ciudadana, que obedezca a la línea de acción de Educación fiscal.

Acciones: observar y documentar el proceso de atención actual:

Se pretende realizar un registro de cómo los funcionarios orientan al usuario de acuerdo con el macroproceso específico que consulte, qué información se entrega y cuáles son las dudas más frecuentes.

Analizar los flujos de comunicación entre funcionarios y usuarios: se busca identificar posibles fallas en lenguaje, secuencia de atención, uso de terminología técnica que dificulte la comprensión e incluso la ausencia de habilidades blandas como la escucha activa y la empatía con los usuarios.

Se espera que dichas acciones permitan obtener información precisa sobre la dinámica actual del servicio y su impacto en la comprensión del usuario.

Indicadores: tasa de resolución de solicitudes de información u orientación

$$\text{Tasa de por S.I: } \frac{\text{Nº procedimientos observados /resueltos}}{\text{Total de casos recibidos por S.I}} \times 100$$

Este indicador pretende medir el porcentaje de casos o solicitudes de orientación que son observados, documentados, atendidos y resueltos satisfactoriamente dentro del proceso de atención personalizada de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, y busca evaluar la efectividad de la orientación brindada, así como el impacto de la comunicación institucional en la comprensión de los contribuyentes y usuarios del comercio exterior. Un número bajo evidenciaría la necesidad de reforzar las estrategias o la claridad en la comunicación entre la Defensoría y los usuarios.

Hacer/Verificar: revisión de procedimientos institucionales y contrastación con casos atendidos: se llevará a cabo una revisión de los procedimientos institucionales, que contraste la teoría (manuales, formatos, cartillas, instructivos, protocolos) con la práctica (casos atendidos), con el ánimo de detectar si la atención se ajusta a los lineamientos oficiales y qué elementos requieren fortalecerse para mejorar la comprensión del usuario.

Responsable: practicante de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

La responsable de ejecutar las acciones y las verificaciones descritas es la practicante, quien actúa

bajo la supervisión del Defensor observando y registrando la información durante su periodo de práctica.

Recursos: manuales de procedimiento, informes del manejo de atención: estos recursos permiten recopilar la información necesaria, analizar los casos y comparar los resultados.

Cronograma: marzo y abril de 2025. Será durante el primer bimestre de práctica que se desarrollará la observación directa, la recolección de datos y el análisis de la información obtenida.

Aspecto a mejorar II: ausencia de un recurso educativo claro para usuarios del comercio exterior:

Como consecuencia del aspecto que precede, durante el desarrollo de la práctica profesional se identificó también que, aunque la división de atención al ciudadano e incluso la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, brindan orientación acertada y puntual, no existe un material educativo accesible o visual que ayude al usuario a comprender los trámites tributarios, aduaneros y cambiarios de manera autónoma, sin requerir de conocimientos informáticos o de un amplio conocimiento jurídico. Esto, en consecuencia, genera dependencia de la orientación directa y limita el desarrollo de una ciudadanía informada y confiada de que la administración no pretende complejizar la información.

Metas: proponer una un recurso pedagógico que facilite la comprensión de los diferentes trámites:

Se pretende crear una herramienta visual, como una cartilla informativa, tanto física como digital, que sirva de apoyo, tanto a la Defensoría como a los contribuyente y usuarios, en pro de reducir progresivamente la brecha de desconocimiento, los errores frecuentes y,

además, optimizar los tiempos de atención al ofrecer información práctica, comprensible y validada por los expertos de cada macroproceso tributario, aduanero o cambiario.

Acciones: diseñar y elaborar una cartilla informativa accesible:

Compuesta de texto, símbolos e imágenes que proporcione un lenguaje claro y una estructura visual para explicar paso a paso los trámites múltiples trámites del sistema TAC.

Incorporar contenido adaptado a casos reales: se buscará identificar patrones derivados de las situaciones y casos más frecuentes atendidos durante el periodo de práctica.

Proponer el uso institucional:

Se pretende sugerir la adopción institucional de la cartilla de forma física y digital, para su uso como material de apoyo a la Defensoría en la jornada habitual e incluso en jornadas de orientación y divulgación.

Indicadores:

Número de cartillas distribuidas o Cobertura de distribución del material:

$$\text{Tasa de Distribución Física: } \frac{\text{Nº cartillas entregadas}}{\text{Total de cartillas impresas disponibles}} \times 100$$

$$\text{Tasa de distribución digital: } \frac{\text{Nº de cartillas vistas o descargadas}}{\text{Total de accesos potenciales o enlaces distribuidos}} \times 100$$

Busca medir el alcance de la cartilla, al cuantificar las copias físicas distribuidas entre los usuarios y la cantidad de visualizaciones obtenida en el sitio web donde repose la cartilla digital. Un alto porcentaje demostraría una difusión efectiva del material; a diferencia de un valor bajo, que sugeriría fallas en la estrategia de entrega física o comunicación digital.

Nivel de comprensión y utilidad reportada por los usuarios:

$$\text{Índice de comprensión y utilidad: } \frac{\text{Nº calificaciones positivas (comprensión o utilidad)}}{\text{Total de contribuyentes encuestados}} \times 100$$

Con este indicador se procura medir la percepción de los usuarios sobre la claridad, pertinencia y aplicabilidad del contenido de la cartilla informativa a sus necesidades específicas del trámite tributario aduanero o cambiario. Es decir, se busca evaluar el grado en que el material facilita la comprensión de los trámites aduaneros y resuelve las dudas recurrentes. Un índice alto indicaría que la cartilla cumple su objetivo de informar y orientar adecuadamente, y uno bajo reflejaría la necesidad de ajustar el lenguaje, el formato, diseño, o los contenidos.

Porcentaje de reducción de errores recurrentes en los trámites:

$$\text{Reducción del margen de error: } \frac{\text{Margen de error antes} - \text{Margen de error después de la implementación}}{\text{Margen de error antes}} \times 100$$

Finalmente, este indicador aspira medir el impacto práctico y la efectividad de la cartilla como una herramienta que verdaderamente contribuye en la reducción de errores frecuentes cometidos por los usuarios en los trámites de cada macroproceso TAC. Un resultado alto serviría como evidencia que las acciones implementadas fueron efectivas para mejorar la comprensión y disminuir los errores o dificultades en los trámites. Sin embargo, si el resultado de la reducción es baja o nula, demostraría que el recurso no generó el impacto esperado y debe ajustarse o reforzarse.

Hacer/Verificar: revisión técnica del contenido y Prueba “Piloto” con funcionarios de áreas no relacionadas y practicantes:

Se efectuará una revisión técnica de la veracidad y puntualidad de la información por parte de los funcionarios competentes y/o expertos, además del Defensor de la seccional, y seguidamente se llevará a cabo una prueba piloto que permitirá ajustar el contenido antes de su implementación y distribución a los usuarios y contribuyentes.

Responsable: practicante de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero:

El responsable de diseñar, elaborar e incorporar el recurso será la practicante de la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, bajo el acompañamiento y la orientación del Defensor de la dirección seccional.

Recursos: SharePoint, Word, normativa vigente, material gráfico institucional, aplicativos y programas de diseño, instructivos, manuales de procedimiento y equipo informático.

Cronograma: mayo y junio de 2025

Será durante el segundo bimestre de la práctica que se llevará a cabo la elaboración, validación y prueba piloto del recurso educativo propuesto.

El siguiente cronograma resume la secuencia de actividades realizadas durante el periodo de práctica profesional, entre los meses de marzo y junio de 2025, en el marco del desarrollo del plan de mejora propuesto.

Tabla 10. *Cronograma de actividades para el desarrollo del plan de mejora*

Meta	Acciones	Cronograma			
		Marzo	Abril	Mayo	Junio
Analizar cómo el proceso de atención incide en la comprensión y facilita las operaciones de comercio exterior.	-Observar y documentar el proceso actual de atención.				
	- Analizar los flujos de información y comunicación entre funcionarios y usuarios.	x	x		
	- Diseñar y elaborar una cartilla informativa accesible.				
Proponer un recurso pedagógico que facilite la comprensión de trámites aduaneros	- Incorporar contenido adaptado a casos reales.				
	- Proponer el uso institucional.			x	x

Nota: cronograma de acciones por meta específica del plan de mejora propuesto para la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero.

6. Conclusiones y recomendaciones

Del análisis realizado y la experiencia misma de la práctica profesional desarrollada en la Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero, se concluye que la relación entre la atención al ciudadano y los resultados económicos de la DIAN es directa, aunque no siempre evidente a simple vista. Se evidenció que variables como la confianza institucional, la accesibilidad del servicio y la educación tributaria impactan profundamente en el comportamiento fiscal y aduanero de los contribuyentes, incidiendo en niveles de recaudo, cumplimiento y litigiosidad.

Fue posible también notar que muchos de los usuarios que acuden a la Defensoría lo hacen por desconocimiento normativo, ambigüedad en los procedimientos o falta de orientación clara durante las primeras etapas de los trámites, y son, en mayoría estos factores, los que generan errores frecuentes y, en algunos casos, la percepción de injusticia, afectando negativamente la imagen institucional de la UAE-DIAN.

Bajo este contexto, es posible concluir, además, que el Órgano Especial Defensor cumple un papel estratégico como puente entre el ciudadano y la administración tributaria y aduanera. Cuando la intervención es clara, oportuna y pedagógica, contribuye a un entorno de mayor cumplimiento voluntario y fortalece la legitimidad del sistema fiscal colombiano. Sin embargo, aún existen oportunidades de mejora, especialmente en lo que respecta a estrategias de formación ciudadana y producción de materiales educativos accesibles.

A través del desarrollo del plan de mejora propuesto, se busca materializar una iniciativa enfocada en reducir la brecha de comprensión normativa mediante la elaboración de una cartilla informativa centrada en los trámites aduaneros más frecuentes. Esta herramienta, pensada desde la práctica real y con enfoque interdisciplinario, representa un insumo útil tanto para usuarios como para futuros practicantes de la entidad.

Este informe se basó en un enfoque cualitativo, sustentado en la observación directa, la sistematización, clasificación y resolución de casos atendidos, la revisión documental (PQRS, expedientes, formatos de atención) y el análisis normativo aplicado a situaciones reales. Por tanto, como recomendación, se sugiere que dicha cartilla propuesta sea evaluada por la Defensoría y la entidad como un insumo complementario dentro del proceso de atención, especialmente para aquellos casos donde se identifiquen patrones de duda recurrentes o errores por desconocimiento. Asimismo, se propone considerar su aplicación inicial en algunos escenarios de atención personalizada, para evaluar su utilidad práctica antes de pensar en una implementación más amplia.

Finalmente, como conclusión general, se plantea que la experiencia de práctica en la Defensoría permitió la comprensión de que la educación constituye el primer paso para reducir significativamente fenómenos como la evasión, el contrabando y la desinformación que afectan el sistema tributario y aduanero en Colombia. Solo a través de estrategias pedagógicas claras, accesibles y constantes es posible construir una cultura de cumplimiento voluntario, donde los contribuyentes y usuarios aduaneros comprendan sus obligaciones, ejerzan sus derechos y se relacionen con la administración pública desde la confianza y no desde el temor o la confusión.

Referencias

- ANALDEX. (2024). *Informe Producto Interno Bruto IV Trimestre de 2024*. Asociación nacional de comercio exterior. <https://analdex.org/2025/02/19/informe-producto-interno-bruto-iv-trimestre-de-2024/>
- Arbeláez Rodas, Á., Valencia Fernandez, M. (s.f.). *La justicia tributaria en Colombia. Adversia*. Revista Virtual de Estudiantes de Contaduría Pública., 2. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/adversia/article/download/344887/20804456/>
- Asociación Nacional de Empresarios en Colombia- ANDI. (31 de Enero de 2025). *La tasa de desempleo en Colombia registró disminución en 2024 pero aumentó la población económicamente inactiva*. <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/17792-la-tasa-de-desempleo-en-colombia-regist>
- Banco de la República. (s.f.). *Tasa de cambio o tasa de cambio representativa del mercado (TRM)*. [https://www.banrep.gov.co/es/glosario/tasa-cambio-trm#:~:text=Tasa%20de%20cambio%20o%20tasa%20de%20cambio%20representativa%20del%20mercado%20\(TRM\),-Referencias&text=La%20tasa%20de%20cambio%20\(nominal,las%20transacciones%20con%20el%20exterior.](https://www.banrep.gov.co/es/glosario/tasa-cambio-trm#:~:text=Tasa%20de%20cambio%20o%20tasa%20de%20cambio%20representativa%20del%20mercado%20(TRM),-Referencias&text=La%20tasa%20de%20cambio%20(nominal,las%20transacciones%20con%20el%20exterior.)
- Castillo Cabeza, S., Castillo García, P. (2016). Un acercamiento al estudio de la cultura tributaria desde la perspectiva socioeducativa. *Dominio de las ciencia*, 2(3), 149-162.
- Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil. (5 de marzo de 2019). Fallo 00217 de 2019.[C.P: Bula, G.].
- Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Noción y Limitaciones. (26 de febrero de 2015). [C.P: Bastidad, H.].

Congreso de la República. (26 de diciembre de 2012). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. [Ley 1607 de 2012]. DO: 48.655

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (4 de diciembre de 2013). Sentencia C-914/13 [M.P: Vargas, L.].

Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (13 de noviembre de 2014). Sentencia C-870 de 2014 [M.P: Guerrero, L.].

Cuervo, J. O. (5 de marzo de 2025). Evasión fiscal: un hueco en el bolsillo del Estado. *Periodico Unal*. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/evasion-fiscal-un-hueco-en-el-bolsillo-del-estado>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2022). *Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas: Revisión 4 adaptada para Colombia (CIIU Rev. 4 A.C. 2022)*. https://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU_Rev_4_AC2022.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE. (2025). *Índice de Precios al Consumidor*. <https://sitios.dane.gov.co/ipc/visorIPC/#!/>

Datosmacro. (2025). *Expansión*. <https://datosmacro.expansion.com/deuda/colombia>

Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero. (2025). *Presentación Defensoría*.

Defensoría del Contribuyente y del Usuario Aduanero. (2025). *Nosotros*. <https://www.defensoriadian.gov.co/nosotros/>

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (2021). *Organigrama Nuevo*. https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Organigramanuevo/Org_DIAN_2021.pdf

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (2024). *Plan Estratégico Institucional-PEI*. <https://www.dian.gov.co/dian/entidad/PlanEvalInstitucional/7-Planeacion-Estrategica-2024-V2-septiembre-2024.pdf>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (2025). *La Entidad*. <https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Paginas/Presentacion.aspx>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (2024). *Informe de Gestión*. <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Documents/INFORME-DE-GESTION-DIAN-2025-VFinal-24ENE2025.pdf>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (2025). *Trámites Aduaneros*. <https://www.dian.gov.co/tramitesservicios/tramites-y-servicios/Paginas/tramites-aduaneros.aspx>
- DOLAR-COLOMBIA. (2024). *Precio del dólar en el año 2024*. <https://www.dolar-colombia.com/ano/2024>
- Economipedia. (24 de junio de 2024). *Agente Económico: ¿Qué es y cómo funciona?*. <https://economipedia.com/definiciones/agente-economico.html>
- Epinosa Díaz, Y. S., Rogríguez Torres, G. T., Díaz Díaz, F., Porras Mejía, E. (2022). Cultura tributaria como estrategia para prevenir el incumplimiento de los deberes formales del contribuyente. *Apuntes Contables*, 153-171. <https://doi.org/10.18601/16577175.n31.09>
- International Trade Centre - ITC. (2024). *TradeMap*. <https://www.trademap.org/Index.aspx>
- Labrunée, M. (2018). *El Crecimiento y el Desarrollo*. Universidad Nacional de Mar Del Plata. <http://nulan.mdp.edu.ar/2883/1/labrunee-2018.pdf>

Medina, M., Pinto, K. (17 de Febrero de 2025). Cómo se ha comportado el PIB en el siglo XXI.

La República. <https://www.larepublica.co/economia/economia-colombiana-crecio-1-7-al-cierre-de-2024-quinto-peor-registro-del-siglo-xxi-4064691>

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Instrumentos Internacionales*. [Presentación]

https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-114277_archivo_ppt4.pdf

Orozco, B. (12 de Febrero de 2025). El déficit fiscal de la Nación estuvo \$20 billones por encima

de lo calculado en 2024. *La República*. [https://www.larepublica.co/economia/el-deficit-fiscal-de-la-nacion-estuvo-20-billones-por-encima-de-lo-calculado-en-2024-](https://www.larepublica.co/economia/el-deficit-fiscal-de-la-nacion-estuvo-20-billones-por-encima-de-lo-calculado-en-2024-4060391#:~:text=De%20cu%C3%A1nto%20fue%20el%20d%C3%A9ficit,presiones%20de%20financiamiento%20de%20caja)

[4060391#:~:text=De%20cu%C3%A1nto%20fue%20el%20d%C3%A9ficit,presiones%20de%20financiamiento%20de%20caja](https://www.larepublica.co/economia/el-deficit-fiscal-de-la-nacion-estuvo-20-billones-por-encima-de-lo-calculado-en-2024-4060391#:~:text=De%20cu%C3%A1nto%20fue%20el%20d%C3%A9ficit,presiones%20de%20financiamiento%20de%20caja)

Presidencia de la República de Colombia (26 de junio de 1999). Por el cual se organiza la Unidad

Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1071 de 1999]. DO: 43.648.

Presidencia de la República de Colombia. (22 de diciembre de 2020). Por el cual se modifica la

estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas

Nacionales. [Decreto 1742 de 2020]. DO: 51.536/

https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/decreto_1742_2020.htm

¿Qué es la contribución y qué tipos existen? (s.f.). Consultado el 18 de agosto de 2025. Glosario

FacturasBillin.

<https://www.billin.net/glosario/contribucion/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20contribuci%C3%B3n%3F,servicios%20esenciales%20para%20la%20sociedad.>

¿Qué es contrabando? (s.f.). Consultado el 18 de agosto de 2025. Glosario FacturasBillin.

<https://www.billin.net/glosario/definicion-contrabando/>

Reuters. (31 de Enero de 2025). *Desempleo en Colombia disminuye en 2024, aunque informalidad se mantiene alta.*

<https://www.reuters.com/latam/negocio/GXM4MD3ZBFLQRCKMVEILSZDAGA->

2025-01-

31/#:~:text=Por%20su%20parte%2C%20la%20tasa,6%25%20que%20marc%C3%B3%20en%202023

Sánchez, C. (20 de diciembre de 2024). El Banco de la República de Colombia rebaja la tasa de interés a 9,50%. *EL PAÍS*. <https://elpais.com/america-colombia/2024-12-20/el-banco-de-la-republica-de-colombia-rebaja-la-tasa-de-interes-a-950.html>

Sánchez Vargas, A. (2020). Sostenibilidad fiscal, la inversión productiva y el crecimiento económico en México. *Contaduría y administración*, 66(4). <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2021.2820>

Zuluaga, J., Cruz, A., Fernández, S., Martínez, L. (2021). Impacto de la cultura tributaria en la economía de Colombia. Cultura tributaria. *Relevancia ante rentabilidad empresarial*, 97-122. <https://libros.usc.edu.co/index.php/usc/catalog/download/209/212/3754?inline=1>

Apéndices

Apéndice A. *Táctica Sin Barreras- Cartilla informativa para contribuyentes y usuarios aduaneros*



Nota de véase archivo en fuente externa