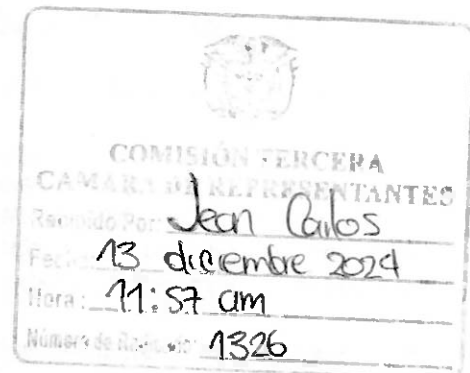


100000202- 2648

Bogotá D. C., 12 DIC 2024

HONORABLES REPRESENTANTES
JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
jorge.bastidas@camara.gov.co
SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL
sandra.aristizabal@camara.gov.co
SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
saray.robayo@camara.gov.co
CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
carlos.carreno@camara.gov.co
Ciudad



Asunto: Pronunciamiento de la UAE - DIAN al Proyecto de Ley N° 393 de 2024 Cámara, 184 de 2023 Senado.

Apreciados representantes:

Reciban un cordial saludo por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Nuestra misión como entidad rectora en materia tributaria, aduanera y cambiaria, así como facilitadora de las operaciones de comercio exterior entre otras, han permitido en estos 31 años de servicio al país, importantes avances en la consolidación de la seguridad fiscal del Estado Colombiano y la protección del orden público y económico nacional, de acuerdo con los principios constitucionales y legales.

De manera atenta, nos permitimos remitir el presente pronunciamento al Proyecto de Ley N° 393 de 2024 Cámara, 184 de 2023 Senado *"Por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones"*, para su consideración en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Objeto del proyecto

El objeto principal del proyecto es reducir de 50 a 30 días, los términos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario, en lo que respecta al impuesto de renta y complementarios, sin necesidad de mediar solicitud posterior a la presentación de la declaración de renta por parte del contribuyente.

CONSIDERACIONES GENERALES

Expedición de la Resolución 0017 de 2024.

Sobre el objeto del presente proyecto de ley, el cual fue radicado en octubre de 2023, es importante anotar que, la DIAN expidió la Resolución 0017 del 30 de julio de 2024 *"Por el cual se establece el sistema de devolución que opera de oficio, de saldos a favor originados en declaraciones del impuesto sobre la renta y complementario de los contribuyentes personas naturales"*.

Esta resolución, se expide con el objeto de facilitar el trámite de la devolución de saldos a favor de las personas naturales y contribuir a la eficacia, eficiencia y fortalecimiento, entre otros, de los principios de buena fe, confianza legítima y transparencia. En este sentido, **establece la devolución a personas naturales que registren saldos a favor en las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementario, correspondientes al período gravable 2023 – 2024 hasta por 40 UVT (\$1.400.000) y además que dicha devolución se efectúe en 15 días hábiles.**

Frente a lo anterior, es importante manifestar que, para la vigencia 2023 en el impuesto de renta y complementarios de personas naturales (formulario 210), 20.856 personas fueron candidatos a devolución de oficio (cumplieron con todos los requisitos estipulados en la Resolución 0017 para poder solicitar su devolución mediante este mecanismo), de los cuales el 81.59% no solicitaron la devolución. El 0.13% desistió de su solicitud y se tramitaron 3.812 solicitudes por un valor de 1.638 millones de pesos lo que representó el 18.28%.

Devoluciones de oficio 2023 a Nivel Nacional

Valor en millones de pesos			
Concepto	Numero	Participación	Valor
Candidatos	20,856		
No solicitaron devolución	17,016	81.59%	
Desistieron	27	0.13%	
Aceptaron	3,812	18.28%	1,638

Fecha corte: 29 de noviembre de 2024

IMPACTO PARA LA DIAN

Tal y como se encuentra el texto definitivo aprobado en la sesión de la Plenaria del Senado del 15 de octubre de 2014, el impacto para la DIAN es *significativamente negativo* por las siguientes razones:

1. Impacto en el flujo de caja del gobierno nacional: se estima que el monto a devolver se aumentaría hasta en \$20.7 billones en el año de inicio de la vigencia de la norma (\$17 billones adicionales en devoluciones de saldos a favor en renta de personas jurídicas y hasta \$ 3,7 en renta de personas naturales), que representan aproximadamente el 1.3%

del PIB. Esto conllevaría a que, con los títulos de devoluciones de impuestos, se paguen nuevas obligaciones sin que lleguen estos recursos en efectivo al tesoro nacional.

2. Riesgos de fraude y otorgamiento de devoluciones improcedentes: al iniciarse el procedimiento de devolución concomitantemente con la presentación de la declaración de renta y reducirse el tiempo de gestión para proferir el acto administrativo de la devolución, conlleva una desmejora en la revisión y control previo con el consecuente incremento del riesgo de errores, discusiones y fraudes, pudiendo devolver sumas indebidas afectando los recursos de la nación por las siguientes razones:

- Para efectos de la devolución de saldos a favor, es obligatorio por parte de la DIAN, llevar a cabo la verificación de la información reportada por el contribuyente y compararla con la reportada por terceras personas.

Esto permite identificar el cumplimiento de los requisitos de la devolución del saldo a favor, liquidado en la declaración del impuesto y que la suma de dinero que sea objeto de devolución sea abonada o entregada al único titular del saldo. De igual manera, estas acciones que adelanta la DIAN como autoridad tributaria nacional, pretenden preservar el erario y devolver los recursos con criterios de seguridad y control, así como para que, en el marco del procedimiento de devolución, se garantice la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Por otra parte, y con el fin de identificar la procedencia de la devolución del saldo a favor, la DIAN debe verificar: i) la actualización del RUT, ii) la información presentada en las declaraciones, esto no solo respecto de la que se presenta la solicitud de devolución, sino también de las cuales se vienen realizando imputaciones por parte de los contribuyentes que pueden ser de varios años, iii) las retenciones en la fuente que le practicaron al contribuyente que en algunos casos pueden ser superiores a diez mil (10.000) transacciones de retención, como el respectivo pago de las mismas, y iv) que por supuesto, el contribuyente no presente comportamientos que se enmarquen dentro de supuestos de fraude.

Así mismo, la devolución implica realizar la notificación del acto administrativo que reconoce la devolución del saldo a favor y adelantar la gestión previa para el pago, bien sea en efectivo por intermedio de SIIF Nación.

Frente a esta última acción, es un requisito obligatorio verificar la titularidad de la cuenta bancaria del contribuyente, o mediante títulos de administración de impuestos, Tidis, los cuales en la actualidad se tramitan con el Depósito Central de Valores, DCV, del Banco de la República.

En la actualidad algunas de las acciones de verificación, se realizan de forma manual, debiendo acudir a distintos sistemas informáticos para obtener la información que permita validar la realidad económica reflejada en la declaración en la que se generó el saldo a favor; como, por ejemplo, que el contribuyente no tenga deudas que puedan ser objeto de compensación afectando el valor a devolver.

Cada una de las acciones de verificación requieren de tiempo, no solo por los funcionarios asignados al subproceso de devoluciones quienes revisan el cien por ciento (100%) de las solicitudes de devolución radicadas por los contribuyentes, sino también, el tiempo requerido para el procesamiento de éstas en los sistemas informáticos de la entidad. En este sentido, al brindarle la posibilidad al contribuyente de solicitar la devolución del saldo a favor liquidado en su declaración del impuesto sobre la renta sin la radicación de ningún tipo de documento que facilite validar la procedencia de este, la carga de verificación aumentaría de forma descomunal para los funcionarios encargados de este subproceso en la entidad.

En el mismo sentido, las devoluciones se encuentran enlazadas en su ejecución con otras entidades como son SIIF Nación y el Banco de la República, quienes tendrían que atender aspectos relacionados con el pago ajustándose al término propuesto en el proyecto.

Así entonces, **al establecer un plazo de 30 días para la devolución de saldos a favor del impuesto sobre la renta, la administración tributaria corre el riesgo de incumplir esta obligación, generando intereses moratorios a cargo del Estado.** Esta situación podría convertirse en la regla general, al tener que reconocer intereses a la tasa de usura menos 2 puntos. (art.863 Estatuto Tributario)

3. Capacidad Operativa:

Todas las actividades anteriores se efectúan para evitar contingencias o identificar fraudes en el proceso de devoluciones. Así las cosas, *cumplir con las funciones de revisión y verificación descritas, en un periodo menor de tiempo (20 días menos del término actualmente previsto en la norma), implicaría desatender ese deber imperativo de protección del erario*, que de igual manera, deriva en una alta carga para la administración, toda vez que, el universo de contribuyentes que pueden ser beneficiarios de las devoluciones por concepto del impuesto sobre la renta, resulta muy amplio como se puede apreciar en el cuadro que se presenta a continuación, sin dejar de tener en cuenta los demás conceptos de devolución:

Declaraciones de renta Vs. saldos a favor 2020 a 2024						
Año gravable	Declaraciones Personas		Saldos a favor Personas			
	Jurídicas	Naturales	Jurídicas	Part.	Naturales	Part.
2020	610,796	4,154,649	194,457	31.84%	1,944,538	46.80%
2021	635,224	4,550,274	208,043	32.75%	2,129,377	46.80%
2022	658,470	5,556,616	200,440	30.44%	2,460,618	44.28%
2023	625,459		191,042	30.54%		

Información: Bases de datos DIAN

Fecha de consulta: 22 de agosto del 2024

Actualmente, los funcionarios encargados del subproceso de devoluciones tienen una alta carga operativa en lo referente a la organización, sustanciación, generación del acto administrativo, notificación de este y pago de la devolución, bien sea en efectivo o en Tidis

Dirección General

Carrera 8 # 6C-38. Piso 6. Edificio San Agustín | 6017428973 - 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

de acuerdo con el límite previsto en la ley. Por tanto, es de suma importancia que se tenga en consideración, las distintas manifestaciones y llamados de los funcionarios responsables de la ejecución del subproceso de devoluciones en las distintas direcciones seccionales del país.

En el siguiente cuadro, se expone el promedio de los expedientes abiertos por día, tomando como referencia 260 días laborales por periodo, entre el año 2020 y 2023, así como lo que va corrido del año 2024.

AÑO	SOLICITUDES RADICADAS	CANTIDAD GESTORES	PROMEDIO SOLICITUDES POR GESTOR	260 DÍAS LABORALES (Expedientes por día)
2020	188035	331	568	2.18
2021	144804	288	503	1.93
2022	156429	294	532	2.05
2023	192854	280	689	2.65

Información: Bases de datos DIAN

Fecha de consulta: 22 de agosto del 2024

Con los dos cuadros presentados anteriormente, se podría dimensionar el desmesurado aumento en la carga operativa que tendrían los funcionarios encargados de inadmitir, rechazar o reconocer y pagar las devoluciones, si solo se aprobará lo propuesto en el proyecto para los declarantes personas naturales del impuesto sobre la renta que han liquidado saldos a favor.

De otra parte, es importante considerar que aproximadamente entre el 4,5% y el 5% de las solicitudes de devolución radicadas, son asignadas a las áreas de fiscalización de la entidad para que se adelanten las actividades de verificación contempladas en el artículo 856 del ET. El importante aumento en la cantidad de devoluciones a gestionar y por tanto la cantidad de casos a ser verificados por fiscalización, sumado a la disminución del tiempo efectivo que se tendría para adelantar los procesos de control y verificación, trasladaría una sobrecarga operativa importante a las áreas de fiscalización de la DIAN.

Esto no solo comprometería la preservación del erario y la devolución de recursos con certidumbre, oportunidad, seguridad y control, también reduciría la capacidad operativa disponible para fiscalizar efectivamente el cumplimiento de las demás obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

4. Infraestructura tecnológica: Actualmente, la tecnología cumple una función determinante en la implementación de los procesos derivados de las reformas normativas. La implementación de la reforma propuesta en el proyecto requeriría de un tiempo para desarrollar, ejecutar e integrar nuevos sistemas informáticos que permitan garantizar el servicio y la verificación de la información de más contribuyentes en un menor tiempo.

En este sentido, corresponde mencionar que en este momento la DIAN se encuentra en un proceso de modernización en todos sus frentes, que implica el uso de herramientas y

Dirección General

Carrera 8 # 6C-38. Piso 6. Edificio San Agustín | 6017428973 - 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

nuevas tecnologías, para la implementación de tales instrumentos, por lo que, adoptar lo propuesto en el texto normativo, iría en contravía del cronograma que se ha definido conforme los recursos limitados con que cuenta la entidad.

Es indudable que la infraestructura tecnológica existente, no está equipada para manejar las nueva demanda que se tendría en los sistemas informáticos dispuestos, **lo que expondría al Estado a riesgos significativos, abriendo la posibilidad de cometer errores por la premura y poca profundidad en la revisión del cumplimiento de los requisitos establecidos para la procedencia de la devolución de saldos a favor liquidados por los declarantes, que podrían generar graves consecuencias en la protección del erario, la información de los contribuyentes y la confianza en la administración tributaria.**

5. Aspectos procedimentales: La DIAN ha adoptado los procedimientos de índole normativos, administrativos, tecnológicos y corporativos, y las nuevas exigencias en relación con el tiempo, no se encuentran alineadas con tales procedimientos, por lo que, actuar sin una revisión y ajuste de estos, podría causar dificultades que afectarían los procesos operativos, jurídicos y organizativos derivando en una ejecución ineficiente del servicio de devoluciones, como por ejemplo, retrasos, errores y una carga administrativa adicional que se proyecta como alta.

6. Aspectos normativos: De las modificaciones que se pretenden realizar al artículo 855 del Estatuto Tributario, resulta imperioso que se revise de forma sistemática el marco normativo dispuesto para el subproceso de devoluciones, toda vez que, al aceptar el contribuyente la devolución del saldo a favor se debe determinar cómo seguiría el procedimiento y como se deberían agotar las etapas de este.

En el mismo sentido, es crucial que las acepciones de contenido jurídico utilizadas sean precisas y consistentes para evitar problemas de coherencia y plenitud del ordenamiento jurídico.

7. Costo reputacional para la DIAN y posible disminución de confianza de los contribuyentes: este proyecto conllevaría un gran reto para el gobierno nacional, de implementarse sin las adecuaciones necesarias. Los procesos de devolución de saldos a favor son un aspecto sensible para la ciudadanía y podrían verse comprometidos en oportunidad, afectando al solicitante, a la DIAN y al presupuesto nacional. Es difícil prever los incidentes técnicos y el tiempo de estabilización requerido para una funcionalidad informática como la que se requeriría para implementar el cambio normativo propuesto que se, pero es evidente que estas circunstancias afectarán la reputación de la DIAN y reducirán la confianza de los contribuyentes, impactando los niveles de cumplimiento voluntario de las obligaciones.

Actualmente, la DIAN tiene desafíos significativos que pretenden garantizar un mejor servicio a los ciudadanos, por lo que, la disminución en los términos otorgados para realizar la ejecución del proceso sin una mayor destinación de recursos y personal competente, así como sin las adecuaciones tecnológicas pertinentes, las cuales pueden tomar un tiempo significativo de implementación, podría generar problemáticas que

02648

pondrían en riesgo la funcionalidad de la entidad, expandiéndola a reclamaciones y procesos jurídicos.

Por lo anterior, la UAE – DIAN considera *altamente inconveniente* para la entidad, y en especial para las finanzas públicas de la Nación, el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República del proyecto de ley objeto de estudio.

En ese sentido, y por las razones expuestas, la propuesta de modificación del artículo 855 del Estatuto Tributario, debe ser analizada a partir de las implicaciones para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, particularmente en relación con los desafíos operativos, tecnológicos, procedimentales y normativos del proyecto en mención y la afectación que este podría tener en el erario, la confianza e imagen de la institución.

Es por ello que, en documento anexo, ponemos a su consideración la siguiente propuesta de modificación al articulado, a fin de contar con un proyecto que se ajuste a la capacidad operativa presente y futura de la entidad.

Agradecemos su atención y quedamos atentos en caso de requerir información adicional al respecto.

Atentamente,



JAIRO ORLANDO VILLABONA ROBAYO
Director General
UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Revisó: Gonzalo Jiménez Cardona – subdirector de Devoluciones
Diana Carolina Montaña Lopera – asesora Dirección General

Aprobó: Gustavo Alfredo Peralta Figueredo – director de Gestión Jurídica
Iván Mauricio Quintero – director de Gestión Estratégica y Analítica (E)

Con copia a:

- Comisión Tercera Cámara de Representantes
- Dr. Diego Alejandro Guevara – Ministro de Hacienda y Crédito Público (E)

Anexo: Articulado propuesto enunciado.

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTICULADO

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es la reducción de los términos para la devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto sobre la Renta y Complementarios para algunas personas naturales y grandes contribuyentes.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 855 del Título X del Libro V del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“Artículo 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, así:

1. Por regla general, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma.

El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso.

2. Para las personas naturales por concepto del impuesto sobre la renta: (a.) cuyos ingresos del año gravable declarado correspondan en más del 80% a rentas de trabajo, (b.) presenten un saldo a favor inferior a 1000UVTs, (c.) el saldo a favor esté originado por las retenciones en la fuente practicadas, (d.) hayan presentado oportunamente la declaración del impuesto sobre la renta sin que corresponda a una fracción de año, (e.) informen una cuenta a la cual se le debe hacer la consignación de los saldos a favor, y (f.) marquen en su declaración que quieren acogerse a la devolución automática, el término para la devolución será de 30 días contados a partir de la última fecha del vencimiento del calendario para declarar el impuesto sobre la renta de personas naturales. La DIAN mediante resolución de carácter general implementará este mecanismo de devolución automático de manera gradual para que, en un plazo máximo de 5 años, se cubra a todos los contribuyentes personas naturales que liquiden saldos a favor inferiores a 1000 UVTs.
3. Para los declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios calificados como grandes contribuyentes la devolución por concepto del impuesto sobre la renta se hará dentro de los 30 días siguientes contados a partir de la última fecha del vencimiento del calendario para declarar el impuesto sobre la renta de los grandes contribuyentes. Sin perjuicio de lo previsto en el parágrafo 5 de este artículo, la DIAN fijará las condiciones y características que deben reunir estos contribuyentes para que se aplique lo aquí previsto mediante resolución de carácter general.

PARAGRAFO 1o. En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término para tal control no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, términos estos que se entienden comprendidos dentro del término para devolver.

PARAGRAFO 2o. La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene.

PARAGRAFO 3o. Cuando la solicitud de devolución se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver.

PARÁGRAFO 4o. Para efectos de la devolución establecida en el párrafo 1o del artículo 850 de este Estatuto, para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 de este Estatuto y para los responsables del impuesto sobre las ventas de que trata el artículo 481 de este Estatuto, que ostenten la calidad de operador económico autorizado de conformidad con el decreto 3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver previas las compensaciones a que haya lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma.

PARÁGRAFO 5o. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas.

El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que:

- a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN);
- b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos y/o.

A partir del primero (1o.) de enero de 2021, el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).

0 2 6 4 8

c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.

d) Sean asalariados o devenguen honorarios por prestación de servicios, siempre que cumplan con los requisitos contenidos del literal a) de la presente disposición.

Parágrafo 6. El Gobierno Nacional podrá suspender hasta por dos periodos gravables consecutivos la aplicación del término de treinta (30) días para la devolución de saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y complementarios cuando las condiciones fiscales y macroeconómicas lo justifiquen de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación.

Artículo 4°. El término de treinta (30) días para la devolución de saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y complementarios previsto en el numeral 3 del artículo 855 del Estatuto Tributario aplicará para los saldos a favor que se originen en el periodo gravable siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Dirección General

Carrera 8 # 6C-38. Piso 6. Edificio San Agustín | 6017428973 - 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

