

## 1. OBJETIVO

Establecer las actividades, términos y responsables para el análisis de riesgos asociados a la vulneración de derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros y cambiarios, generando herramientas que permitan a la Defensoría determinar y proponer las medidas que han de adoptarse para prevenirlos y de esta manera coadyuvar al respeto de los derechos.

## 2. ALCANCE

Este documento tiene el propósito de servir de orientador en las actividades relacionadas con la línea Investigación Fiscal, Análisis y Prevención del Riesgo, específicamente respecto a las de análisis de riesgos asociados a la vulneración de derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros. En este se describen las actividades que se realizan para identificar los riesgos, determinar las causas, consecuencias y niveles de severidad de los hechos de vulneración de derechos, así como el establecimiento de acciones y medidas de prevención, y los mecanismos para proponer su implementación a los servidores públicos de la DIAN y a quien sea necesario para prevenir los riesgos identificados.

## 3. NORMATIVIDAD

- Ley 87 del 29 de noviembre de 1993, “Por la cual se establecen las normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 488 del 24 de diciembre de 1998, “Por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales”.
- 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”.
- Decreto 1599 del 20 de mayo de 2005, “Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano”.
- Decreto 4048 del 22 de octubre de 2008, “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.
- Resolución 1131 del 4 de diciembre de 2008, “Por la cual se adopta y define el Sistema de Gestión de Calidad y de Control Interno en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN”.

- Resolución 159 del 21 de diciembre de 2012, “Por la cual se establecen los documentos del Sistema de Gestión de Calidad y Control Interno en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.
- NTC-ISO 31000. Gestión del Riesgo. Principios y Directrices. ICONTEC.
- GUÍA PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO. Departamento Administrativo de la Función Pública.

#### **4. DESARROLLO DEL TEMA**

##### **4.1 PRINCIPIOS RECTORES DEL ANÁLISIS Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS EN LA DEFENSORÍA**

Mediante este Instructivo se pretende orientar a los servidores públicos de la Defensoría en la obtención de herramientas de mayor impacto para generar propuestas inteligentes sobre cómo la DIAN puede lograr un mejor servicio fiscal, y se desarrolla soportado en los siguientes principios:

##### **4.1.1 El respeto por los derechos del contribuyente y usuario aduanero debe ser el criterio primordial en el análisis y prevención de riesgos.**

Las decisiones relativas a los niveles de riesgo aceptables deben estar determinadas principalmente por consideraciones relacionadas a la afectación sobre los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros; además deberán evitarse diferencias arbitrarias o injustificadas en los niveles de riesgo.

##### **4.1.2 Las decisiones y prácticas en el análisis y prevención de riesgos deben ser transparentes.**

El análisis de riesgos debe incluir la identificación y documentación sistemática de todos los elementos del procedimiento y en particular de la adopción de decisiones, a fin de que su fundamento resulte transparente para todas las partes interesadas y/o involucradas.

##### **4.1.3 La Defensoría debe garantizar la integridad y articulación metodológica, manteniendo la separación funcional entre la gestión y el análisis y prevención de los riesgos.**

La separación funcional entre i) gestión y ii) análisis y prevención de los riesgos, permite garantizar la integridad de la evaluación de riesgos y reduce los eventuales conflictos de intereses entre análisis y prevención de riesgos y gestión de riesgos; sin embargo, se reconoce que el análisis de riesgos es una herramienta participativa y que la interacción entre los gestores y analíticos del riesgo es esencial para su aplicación práctica.

##### **4.1.4. Las decisiones sobre prevención de riesgos deben tener en cuenta el nivel de severidad de los mismos.**

Siempre que sea posible, el cálculo del riesgo deberá incluir una expresión numérica de la incertidumbre que se transmitirá a los gestores del riesgo en una forma fácilmente comprensible, a fin de que en la adopción de decisiones se puedan tomar en cuenta todas las consecuencias de dicho margen de incertidumbre. Por ejemplo, si la estimación del riesgo es sumamente incierta se podría adoptar una decisión más prudente con respecto a su gestión.

**4.1.5. El análisis y prevención de riesgos debe comprender una comunicación clara e interactiva con los contribuyentes y usuarios, y servidores públicos de la DIAN.**

La continua comunicación entre todas las partes interesadas y/o involucradas es parte integrante de las actividades de análisis y prevención de riesgos. La comunicación del riesgo no se limita a la divulgación de información; una de sus funciones principales es el proceso mediante el cual se incorporan a la decisión la información y las opiniones esenciales para una gestión de riesgos eficaz.

**4.1.6. El análisis y prevención de riesgos debe ser un procedimiento continuo, que toma en cuenta todos los datos que se van generando en el desarrollo de las demás actividades de la Defensoría y el examen de las decisiones adoptadas.**

Una vez que una propuesta de prevención de riesgos se ha puesto en práctica por la Administración Tributaria, deberá ser objeto de evaluaciones periódicas a fin de determinar su eficacia para alcanzar a disminuir vulneraciones a los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros, para lo cual es necesario realizar un seguimiento continuo a las actividades adelantadas en este sentido.

**5. DESARROLLO DEL INSTRUCTIVO PARA EL ANÁLISIS Y PREVENCIÓN DE RIESGOS ASOCIADOS A LA VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES Y USUARIOS ADUANEROS**

A continuación se describen detalladamente los pasos y actividades con el propósito de llevar a cabo las actividades de análisis y prevención de riesgos asociados a la vulneración de derechos de los contribuyentes y usuarios

**5.1. DEFINICIÓN DEL CONTEXTO**

Según la Guía para la Administración del Riesgo del Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, el Contexto Estratégico hace referencia a las:

*... condiciones internas y del entorno, que pueden generar eventos que originan oportunidades o afectan negativamente el cumplimiento de la misión y objetivos de una institución.*

*Las situaciones del entorno o externas pueden ser de carácter social, cultural, económico, tecnológico, político y legal, bien sean internacionales, nacionales o regionales según sea el caso de análisis.*

*Las situaciones internas están relacionadas con la estructura, cultura organizacional, el modelo de operación, el cumplimiento de los planes y programas, los sistemas de información, los procesos y procedimientos y los recursos humanos y económicos con los que cuenta una entidad.<sup>1</sup>*

En este sentido se establece que el Contexto Estratégico para la gestión de riesgos establecido por la dependencia que administra los sistemas de riesgos de la DIAN, servirá como un contexto general. Sin embargo, es imperante que la Defensoría establezca el contexto estratégico en el cual fija su Direccionamiento Estratégico y establece sus líneas de acción como marco para el análisis y prevención de riesgos asociados a la vulneración de derechos.

Este Contexto Estratégico particular de la Defensoría debe ser elaborado por el grupo encargado del análisis y prevención de riesgos, y aprobado por el Defensor del Contribuyente. Deberá definir hacia qué grupo o sector de contribuyentes y usuarios aduaneros orientará el análisis de riesgos en un periodo de tiempo definido. Igualmente definirá los criterios de evaluación de los riesgos establecidos y la política de tratamiento de los mismos.

Este contexto debe elaborarse mínimo cada vez que se modifique el Direccionamiento Estratégico, y cada vez que se determine la necesidad por cambios en el entorno de la defensa de derechos en el país o en la DIAN.

## 5.2. FUENTES DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información a utilizar para efectos de la gestión de riesgos de vulneración de derechos se clasifican en dos tipos: *internas* y *externas*.

Los responsables del análisis de la información obtenida a través de las fuentes internas y externas deberán procurar por la debida obtención de la información, debido a que la calidad del análisis dependerá de su disposición oportuna, toda vez que dicho análisis tiene un propósito más preventivo que correctivo.

---

<sup>1</sup> GUÍA PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá, septiembre de 2011. Cuarta Edición. P. 20

La Defensoría deberá establecer el mecanismo formal de adquisición de la información requerida de acuerdo a las necesidades identificadas para el análisis y prevención de riesgos, para lo cual se presenta a continuación una descripción de las fuentes de información y las características que deben cumplir para ser confiables y oportunas.

### 5.2.1. Fuentes Internas de Información

Entendidas como aquellas fuentes de información que genera la propia organización y cuyo análisis permite la priorización de los aspectos más críticos, insumo para iniciar estudios que identifiquen causas y permitan generar recomendaciones fundamentadas, y se constituyen en esta fuente los siguientes productos:

**5.2.1.1. Base de datos solicitudes registradas en la Defensoría:** Es la información proveniente de las solicitudes que se estudian como parte de la línea estratégica de Veeduría de los Derechos del Contribuyente a nivel nacional. Esta información se encuentra en una base de datos dispuesta para el registro de las solicitudes radicadas en la Defensoría y de la cual se analizan principalmente los siguientes campos:

- Clasificación (Macro Proceso, Proceso, Subproceso, Procedimiento),
- Motivo de la solicitud,
- Descripción de la solicitud,
- Derecho Vulnerado,
- Causa inconformidad,
- Impacto asociado al problema.

**5.2.1.2. Base de datos PQRS de la DIAN:** Es la información proveniente de los demás procesos de la DIAN que generen alertas sobre la posible vulneración de derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros, y cuya administración se hace a través del Sistema de PQRS de la DIAN (Petitionen, Quejas, Reclamos y Solicitudes).

Esta información es administrada y controlada por la Subdirección de Servicio al Ciudadano en Asuntos Tributarios de la DIAN o quien haga sus veces, quien deberá suministrar mensualmente los reportes de los casos de los usuarios externos en archivo de Excel que contenga como mínimo los siguientes campos:

- Datos de identificación del peticionario (Nombre, NIT, dirección, correo, teléfono),
- Tipo de solicitud, queja o reclamo,
- Fecha de radicación,
- Motivo de la solicitud (Tema y Subtema),
- Estado de la solicitud (atendida o en trámite,)
- Área de la DIAN a donde se direcciona la solicitud, queja o reclamo.

## 5.2.2. Fuentes Externas de Información

Consideradas como la información ajena a la organización, las fuentes externas hacen referencia a la información proveniente de entidades y organismos (públicos o privados) que de diferentes maneras generan insumos para determinar si hay riesgo de vulneración de derechos, y se consideran principales fuentes las siguientes:

### 5.2.2.1. Comunicaciones de vulneración real o potencial de derechos sectores

**particulares:** Se considera de este tipo toda la información proveniente de las reuniones realizadas o acercamientos con sectores o sus representantes (*gremios, contadores, universidades, asociaciones, etc.*) a través de congresos, seminarios, foros, conversatorios, y en general aquellos eventos en los que participe la Defensoría a nivel nacional, y de los que se concluya de manera formal, fáctica y representativa la vulneración real o potencial de derechos por parte de la DIAN.

Para su análisis se requiere contar con la siguiente información consolidada soportada en las respectivas actas de reuniones:

- Descripción en orden de importancia las principales problemáticas,
- Documentos detallados anexos por las problemáticas seleccionadas,
- Base de datos de los compromisos con los gremios o asociaciones (sector, nombre del gremio, actividades priorizadas),
- Estado de avance de los compromisos (seguimiento de ejecución).

### 5.2.2.2. Proyectos de legislación y de reglamentación tributaria y aduanera:

Igualmente hace parte de este grupo o fuente, los proyectos normativos (*de ley, decreto, resolución, etc.*) a través de las cuales se puede llegar a afectar derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros. Se espera que antes de que se promulgue una norma fiscal, la Defensoría se pronuncie sobre ella para valorar los riesgos a los cuales podrían estar expuestos. Para su análisis se requiere la siguiente información consolidada:

- Entidad que la emite,
- Tipo de norma,
- Fecha máxima en la que se reciben comentarios,
- Tema y subtema,
- Estimación del posible impacto en los contribuyentes y usuarios aduaneros,
- Comentarios y observaciones más reiteradas o críticas.

### 5.2.2.3. Documentos externos: Aquellos documentos proferidos por otras entidades, agremiaciones o universidades, cuyo contenido sea relevante para el análisis de riesgos, por ejemplo, los

Planes de Mejoramiento de la Contraloría General de República. Esta fuente de información no requiere un análisis periódico, constituye un recurso valioso para la elaboración de las recomendaciones, debido a que puede contener evidencia de la existencia de causas planteadas por los responsables de los análisis de las problemáticas.

Es posible que existan otras fuentes de información relevante para la identificación y análisis de riesgos asociados a la vulneración de derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros, las cuales se deberán documentar y presentar para su aprobación ante el grupo encargado.

**5.3. IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS**

Una vez definido el Contexto, se procede con la identificación de riesgos asociados a la vulneración de derechos de los contribuyentes y usuarios. Esta identificación incluye la determinación de las causas, con base en las fuentes internas y/o externas de información descritas en el numeral 2.1., y en estudios más profundos que adelante la Línea de Investigación, Análisis y Prevención del Riesgo.

Como ya se había anticipado, la Defensoría seguirá los lineamientos que sobre la metodología para identificar los riesgos adopte la DIAN a partir de la ISO 31000 y la Guía para la Administración de Riesgos del DAFP., sin perjuicio de poder adaptarla de acuerdo a sus necesidades y particularidades. A continuación se representa gráficamente el concepto de identificación de riesgos:



Ejemplo:  
CAUSAS:

- Dificultad para la obtención de citas
- Exceso de formalismo en los documentos para solicitar devolución
- Procedimiento de inadmisión que exigen nueva cita

RIESGO:

Atención inoportuna y/o ineficaz en las solicitudes de devoluciones de impuestos, impactando negativamente las finanzas del contribuyente

PROBABILIDAD:

**MEDIA**

IMPACTO:

**GRAVE**

**NIVEL DE SEVERIDAD: IMPORTANTE**

### 5.3.1. ¿Qué es un riesgo en el contexto de la Defensoría?

Con el propósito de garantizar la adecuada identificación de los riesgos, se toma como referencia la Metodología Detallada para la Gestión de Riesgos – *suministrada por la firma Deloitte & Touch Ltda, en el marco de la consultoría prestada a la DIAN en el año 2012-*, la cual presenta algunos aspectos y conceptos básicos a tener en cuenta para la apropiada identificación de riesgos, y que son aplicables al caso particular de la Defensoría tras algunas adaptaciones particulares.

Definición de Riesgos Asociados a la Vulneración de Derechos de los Contribuyentes y Usuarios Aduaneros:

*“¿Qué es un riesgo? Todo aquello que puede impactar el logro de objetivos”<sup>2</sup>*

El principal objetivo de la Defensoría es promover el respeto de los derechos, la adopción de mejores prácticas en la prestación del servicio fiscal y el fortalecimiento de una relación armónica entre la DIAN y los ciudadanos.

En este sentido se entiende que Riesgo es todo aquello que pueda impactar el respeto por los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros.

De lo anterior se desprenden los siguientes conceptos dados por la firma Deloitte:

#### **Riesgo de negocio:**

*“Es el nivel de exposición a incertidumbres que la organización debe identificar y efectivamente administrar para alcanzar sus objetivos, ejecutar sus estrategias exitosamente y crear valor”.*

*“Los riesgos de negocio surgen tanto de la amenaza de que algo malo ocurra, como de la probabilidad de que algo bueno no ocurra.”<sup>3</sup>*

Lo anterior implica que se deben administrar las dos caras del riesgo, relacionadas con creación y preservación de valor.

De lo descrito, se concluye que si bien el objetivo principal de la Defensoría es precisamente la defensa de los derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros, en este sentido se podrán identificar

<sup>2</sup> METODOLOGÍA DETALLADA PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS. Producto de Consultoría Deloitte - DIAN, Bogotá. 2012. P. 4

<sup>3</sup> Ibidem

riesgos tanto de la amenaza de que estos se vulneren, como de la probabilidad de que no se genere la cultura y se promueva el respeto a los mismos.

A continuación se listan algunos ejemplos de riesgos asociados a la vulneración de derechos:

***Ejemplo de riesgos relacionados a la preservación de valor que suponen la vulneración de los derechos:***

- Desactualización de la información del aplicativo de Cuenta Corriente, vulnerándose el derecho a obtener en cualquier momento, información confiable y clara sobre el estado de su situación tributaria por parte de la autoridad.
- Demoras en la obtención de respuesta escrita, clara, oportuna y eficaz a las consultas técnico-jurídicas formuladas por el contribuyente o usuario, vulnerándose el derecho a que sus solicitudes, trámites y peticiones sean resueltas por los empleados públicos, a la luz de los procedimientos previstos en las normas vigentes y aplicables y los principios consagrados en la Constitución Política y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Demoras y/o inconsistencias en la atención a través de los diferentes canales a los administrados, generándole pérdida de tiempo, incomodidad y falta de información confiable

***Ejemplo de riesgos relacionados a la creación de valor que suponen el desaprovechamiento de oportunidades por parte de la DIAN:***

- Inadecuado diseño y articulación de procesos, desaprovechando la oportunidad de prestar servicios con calidad
- Interpretación errónea de la normatividad, desaprovechando la oportunidad de tener unidad de criterio jurídico y dar la aplicación correcta sobre situaciones reales y concretas.

**Riesgo y su relación con las Causas (Fallas/Amenazas)**

Un riesgo es producido por factores que potencializan su materialización. Dichos factores o causas provienen de fallas en los procesos de la DIAN o amenazas presentes en el ambiente económico, político y cultural del país.

Para la definición de las causas no se deben perder de vista los factores de riesgo:

- Personas – Infraestructura – Tecnología – Eventos Externos – Modelo de Operaciones – Procedimientos

**Fallas:** Corresponden a errores o problemas en las políticas y procedimientos de la DIAN. Algunos ejemplos de fallas:

- Falta de políticas,
- Errores en la normatividad,
- Procedimientos que no se ajustan a las necesidades,
- Capacitación deficiente,

- Errores del Sistema,
- Falta de medidas de seguridad en la tecnología.

**Amenazas:** Corresponden a factores del ambiente que pueden contribuir a la materialización de un riesgo y en general se consideran de dos tipos, las que provienen de sucesos naturales, y las provocadas por actividad humana. Algunos ejemplos:

- Hackers,
- Desastres naturales,
- Intrusos en las instalaciones,
- Actos malintencionados de terceros,

Con el propósito de evitar la proliferación de riesgos y de no confundir su identificación entre causas, factores y consecuencias, es importante tener en cuenta que para este caso, la definición de riesgo debe tener siempre asociado el principal derecho que puede llegar a vulnerarse o la oportunidad que se está desaprovechando para generar la cultura y promover el respeto a los mismos como consecuencia evidente.

La identificación de riesgos se hará a partir de la información de fuentes internas y/o externas de la siguiente manera:

En el numeral 2.1.1 *Fuentes de Información* de este documento, se han descrito los productos internos y externos a partir de los cuales se identifican riesgos asociados a la vulneración de derechos de los contribuyentes y usuarios aduaneros, estos productos son:

#### FUENTES INTERNAS

- Base de datos de casos de veeduría,
- Base de datos PQRS de la DIAN.

#### FUENTES EXTERNAS

- Comunicaciones de vulneración real o potencial de derechos sectores particulares,
- Proyectos de legislación y de reglamentación tributaria y aduanera,
- Documentos externos.

En el desarrollo del Procedimiento de *Estudios para la Prevención de la Vulneración de Derechos del Contribuyente y del Usuario Aduanero* se definen los responsables de la consolidación de la información de cada uno de estos productos, así como los atributos particulares que deben tener para garantizar que la identificación sea objetiva y precisa.

A partir de la información consolidada de fuentes internas y externas, se toman las problemáticas de mayor impacto y recurrencia con el fin de iniciar la identificación de riesgos. En esta etapa se define

cuál es la problemática, a qué proceso(s) de la DIAN está asociado y cómo se manifiesta su impacto. Se especifican sus causas, así como las fallas y amenazas que lo rodean y llevan a su manifestación.

La identificación de los riesgos debe hacerse partiendo desde lo particular a lo general y se debe procurar avanzar hacia niveles cada vez más concretos, de forma tal que se pueda contar con un diccionario de riesgos que abarque significativamente el universo de problemáticas presentadas. Esta etapa fundamental se basa en la experticia de los servidores públicos encargados de analizar la información proveniente de las diferentes fuentes y permite obtener una visión holística de las problemáticas, con el fin de determinar los riesgos y causas específicas e impacto más relevante.

El propósito principal de esta etapa es lograr que la Defensoría obtenga oportunamente los riesgos a los que se ven expuestos los contribuyentes y usuarios aduaneros en su interactuar con la Administración Fiscal.

En general la identificación debe ser realizada por los servidores públicos de la Línea de Investigación Fiscal y Prevención de Riesgos, no obstante es posible que los demás servidores públicos propongan nuevos riesgos y causas con el fin de ser incluidos en el mapa de riesgos para lo cual se debe adelantar una verificación de los hechos que soportan la propuesta por parte del grupo de Investigación Fiscal y Prevención de Riesgos.

**5.4. ANÁLISIS DE RIESGOS**

Una vez identificados los riesgos, el cual trae implícito la principal consecuencia, se procede a identificar las causas, orígenes y factores generadores de estos, así como la probabilidad de ocurrencia e impacto. En esta actividad se busca que las causas sean identificadas mediante árbol de causalidad, para posteriormente validarlas mediante los hechos y datos que se logren capturar durante la fase de investigación de los problemas manifestados por los contribuyentes.

En cuanto a la determinación de la probabilidad de ocurrencia, es necesario precisar que la mayor parte de datos obtenidos para el efecto, son datos de percepción y no datos reales sobre vulneración de derechos, pues estos datos corresponden a los casos de conocimiento de la Defensoría, mas no al universo total de casos existentes. Por lo tanto, la probabilidad de ocurrencia será determinada con base en los registros que se cuente y la participación de cada riesgo respecto al total de casos presentados en el procedimiento y que sean de conocimiento de la Defensoría en un periodo de tiempo. Para hacer la medición de riesgos en términos de probabilidad, se acudirá a la siguiente tabla, en la que “R” es el riesgo valorado.

**Tabla 1: Medición de la Probabilidad del Riesgo**

<b>RANGO DE CANTIDAD DE CASOS</b>	<b>NIVEL DE PROBABILIDAD</b>
1 ≤ R ≤ 25	Baja

$26 \leq R \leq 50$	Media
$51 \leq R \leq 100$	Alta
$101 \leq R$	Muy Alta

La categoría a la que pertenece cada relación de casos se determina analizando la frecuencia de casos atendidos en un periodo de tiempo asimilado a un año.

En cuanto al impacto en la actualidad se encuentra claramente un impedimento técnico debido a que no se cuenta con la información para determinar en qué medida, dimensiones o aspectos los riesgos identificados impactan a los contribuyentes y a la DIAN. Por lo tanto, mientras se cuenta con la información, se estima que el impacto es único y que por ahora siempre estará asociado a la vulneración de derechos desde el aspecto jurídico, y que debido a que todos son igual de importantes, y en este sentido se determina que el nivel de impacto no será valorado y que este siempre será Grave.

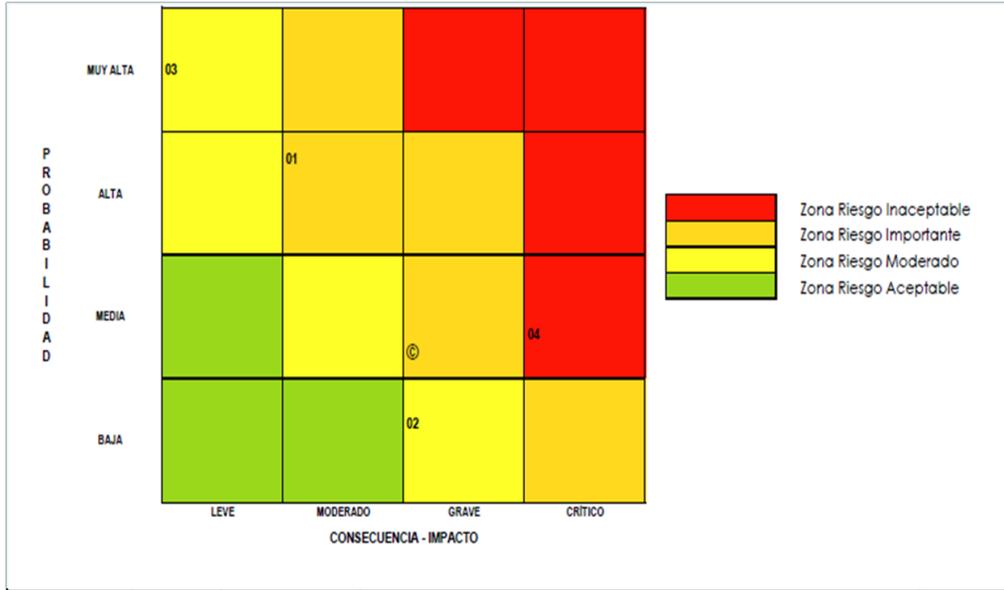
**5.5. EVALUACIÓN DE RIESGOS Y RESULTADOS**

La evaluación de los riesgos busca identificar aquellos que son más relevantes y priorizarlos para generar acciones orientadas a disminuir la probabilidad de ocurrencia o minimizar el impacto en caso de manifestarse.

La Evaluación del Riesgo permite establecer los resultados de la calificación del riesgo, con los criterios definidos para establecer el grado de exposición de los contribuyentes y usuarios aduaneros a estos; de esta forma es posible distinguir entre los riesgos aceptables, moderados, importantes o inaceptables y fijar las prioridades de las acciones requeridas para su tratamiento.

Para facilitar la evaluación de los riesgos, comúnmente las metodologías presentan una matriz que contempla los niveles de probabilidad y de impacto medidas en niveles cualitativos definidos previamente y que combinados presentan los niveles de severidad en los que se encuentra cada riesgo.

A continuación se presenta la matriz que utiliza actualmente la DIAN para la estimación de los niveles de severidad de los riesgos:



Debido a que en este Instructivo se contempla, por ahora, un sólo nivel de impacto, siendo en todos los casos Grave, el nivel de severidad se definirá únicamente en términos de la probabilidad de ocurrencia del riesgo sin vincular el nivel de impacto, de la siguiente manera:

NIVEL DE PROBABILIDAD	NIVEL DE IMPACTO	ZONA DE SEVERIDAD
Baja	Grave	Aceptable
Media	Grave	Moderado
Alta	Grave	Importante
Muy Alta	Grave	Inaceptable

Con este criterio se debe dar prioridad a los riesgos que presentan mayor probabilidad de ocurrencia y hacia estos se debe enfocar las sugerencias de las acciones o medidas que han de adoptarse para prevenirlos y de esta manera garantizar el respeto a los derechos de los Contribuyente y Usuarios Aduaneros.

No obstante, se busca que con la implementación de mecanismos, aún pendientes por definir, se logre obtener la suficiente información de los casos estudiados en la Defensoría (*fuente interna de información*), para lograr definir niveles de impacto, no sólo en términos jurídicos como hasta ahora, sino también en términos económicos, de imagen, de productividad, estabilidad fiscal y humanos, entre otros posibles.

Las recomendaciones deben contener los siguientes aspectos documentados:

**Tabla 2: Aspectos a documentar sobre las recomendaciones**

COLUMNA	DESCRIPCIÓN
Código de la recomendación	Corresponde a un ID consecutivo de la recomendación
Descripción	Las recomendaciones son las acciones o medidas propuestas que ayudan a enfrentar los riesgos con el fin de garantizar los derechos de los contribuyentes. Las actividades tienen lugar a lo largo de toda la organización, en todos los niveles y en todas las funciones. Se deben redactar en términos de acciones, medidas, directrices o actividades realizadas por alguien en la DIAN
Fecha de emisión de la recomendación	Día-mes-año en el cual se emitió la recomendación
Sistema/Aplicación	Se refiere al sistema o aplicación donde se ejecuta la recomendación y que soporta la aplicación de la misma
Responsable (Cargo)	Corresponde al responsable por ejecutar la medida sugerida. En caso de acciones automáticas corresponde al Responsable del procedimiento.
Momento de Ejecución	Preventivo/Detectivo/Correctivo (Selección con lista restringida)
Clase	Automático/Manual (Selección con lista restringida)
Descripción Evidencia	Se refiere al tipo de evidencia que existe en caso de responder SI a la pregunta anterior. Por ejemplo: Archivo Excel con la conciliación realizada, Lista de chequeo firmada entre otros.

La evaluación busca comparar los resultados de la calificación del riesgo, con los criterios definidos para establecer el grado de exposición al mismo, de esta forma es posible distinguir entre los riesgos aceptables, moderados, importantes o inaceptables y fijar las prioridades de las acciones requeridas para su tratamiento.

La determinación del riesgo residual es el producto de la valoración que se hace a la efectividad de las recomendaciones para mitigar el riesgo identificado; sin embargo, desde la Defensoría se hará calculando el porcentaje de participación de cada riesgo en los casos estudiados en un periodo determinado. La disminución de casos asociados al riesgo determinará la disminución del nivel de severidad del mismo en términos residuales.

La Defensoría no es competente para evaluar la efectividad ni el cumplimiento de las recomendaciones propuestas a la DIAN. Por lo tanto, su análisis dependerá en gran medida del conocimiento de casos y la recurrencia con que estos se presenten.

La valoración de disminución del nivel de severidad de los riesgos identificados, conocido en otras metodologías como Riesgo Residual, se hará en el momento del Monitoreo, posterior a la del levantamiento del mapa de riesgos, el cual se explica en el siguiente numeral.

## 5.6. MONITOREO

Como parte complementaria de la evaluación de riesgos, la Defensoría requiere hacer monitoreo semestralmente, que le permita tener claridad sobre el comportamiento de los riesgos identificados y la respuesta obtenida por la DIAN frente a las acciones o medidas propuestas para su mitigación.

Para la realización de las actividades del Monitoreo, es importante que los servidores públicos de la Defensoría puedan ver directamente la operación del procedimiento(s), tanto en el nivel central como seccional, en el que se manifiestan principalmente los riesgos identificados, lo que permite hacer un análisis objetivo del comportamiento del riesgo con respecto a las acciones o medidas propuestas para su mitigación. Los cambios y factores externos e internos que podrían afectarlo y el grado de variación de los riesgos en un periodo de tiempo establecido.

Durante el Monitoreo se debe dar respuesta, entre otras, a las siguientes preguntas: *¿Los supuestos sobre los riesgos permanecen válidos? ¿Han surgido nuevos riesgos? ¿Las medidas tomadas sobre los riesgos han tenido el efecto esperado? ¿Las causas han cambiado? ¿La probabilidad y el impacto han disminuido frente a la última medición hecha?*

Trimestralmente, la Defensoría elaborará un informe de Monitoreo de riesgos y los efectos de las propuestas presentadas a la DIAN para su mitigación, el cual será de conocimiento de todas las partes interesadas.

## 5.7. NIVEL DE VULNERABILIDAD

Como resultado del Monitoreo se debe conocer si la DIAN ha acogido las recomendaciones que se dan para mitigar los riesgos identificados y las casusas asociadas. Dependiendo de este resultado, debe hacer una nueva valoración de los niveles de probabilidad e impacto residuales, lo que se constituye en el Nivel de Vulnerabilidad al que queda expuesto el contribuyente con respecto al riesgo.

Este nivel se mide en los mismos términos que el nivel de severidad del riesgo inherente, es decir, aceptable, moderado, importante e inaceptable.

## 5.8. TRATAMIENTOS

La Defensoría deberá establecer la política de prevención de riesgos bajo la cual orientará sus acciones, por lo tanto, los tratamientos que se implementen estarán siempre orientados a la oportuna atención de señales de alerta sobre su materialización.

La prioridad de tratamiento se determina por los siguientes criterios:

- Los riesgos que de acuerdo a su valoración presentan niveles de severidad Inaceptable, Importante y Moderado. Los ubicados en niveles aceptables, serán igualmente objeto de propuestas por parte de la Defensoría pero sin considerarse prioritarios.
- Los riesgos de atención particular por parte de la Dirección General o quien haga sus veces pertenecientes a procesos misionales de la DIAN
- Los riesgos que de acuerdo al Contexto Estratégico definido por la Defensoría o quien haga sus veces como parte integral de este Instructivo, se consideren de alta prioridad por representar significativamente los intereses económicos y fiscales de la ciudadanía en general.
- Los riesgos que como resultado del Monitoreo efectuado cada seis meses, se evidencie que no han disminuido con la aplicación de las acciones o medidas propuestas.

Para estos riesgos de atención prioritaria, la Defensoría debe elaborar un Plan de Tratamiento, el cual se constituye en una propuesta a la Dirección General de la DIAN o quien haga sus veces con alcance a la Comisión Nacional Mixta de Gestión Tributaria y Aduanera en los casos que amerite, que involucra el establecimiento de medidas de fondo y para las que se requerirán definir previamente, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Periodo de tiempo delimitado de ejecución,
- Recursos económicos necesarios,
- Recursos humanos,
- Responsables,
- Resultados esperados.

#### **5.9. MECANISMOS DE REGISTRO DE INFORMACIÓN, ENTREGA DE RESULTADOS Y RETROALIMENTACIÓN**

Toda la información relacionada con la identificación, análisis y evaluación de riesgos, debe estar documentada en la matriz dispuesta para tal fin (Ver Anexo 1: Matriz de Riesgos asociados a la Vulneración de Derechos de los Contribuyentes y Usuarios Aduaneros y Cambiarios), garantizando sus atributos de calidad, simplicidad y veracidad.

Los servidores públicos encargados del Análisis y Prevención de Riesgos, deben elaborar trimestralmente un reporte de los riesgos identificados a partir de las fuentes internas y externas

explicadas en numerales anteriores y actualizar por lo menos una vez al año la Matriz de Riesgos asociados a la Vulneración de Derechos de los Contribuyentes y Usuarios Aduaneros.

La retroalimentación consiste en aquella comunicación de doble vía, en la que la Defensoría interactúa con la DIAN y con los contribuyentes y usuarios. Se hace de acuerdo a las funciones de la Defensoría establecidas en ley y en las cuales se establecen los términos para llevarla a cabo. En la Comisión Mixta se presentarán los resultados de la gestión y los logros obtenidos a través de las propuestas generadas y debidamente recibidas por la DIAN.

Los resultados obtenidos en dichas retroalimentaciones, debe permitir a la Defensoría enriquecer su labor y evaluar si se generó valor o no a los ciudadanos y a la DIAN con las gestiones adelantadas frente a los riesgos identificados. Como resultado de las retroalimentaciones la Defensoría debe evaluar la consistencia del análisis y evaluación de riesgos frente a los objetivos propuestos.

La retroalimentación debe permitir a la Defensoría diseñar y aplicar los correctivos necesarios al análisis y evaluación de riesgos de acuerdo con los resultados del comportamiento de los riesgos en el transcurso de un periodo de tiempo delimitado y definido previamente.

**6. CONTROL DE CAMBIOS**

Versión	Vigencia		Descripción de Cambios
	Desde	Hasta	
1	06/11/2015	07/10/2021	Versión inicial de la modernización del SGCCI
2	08/10/2021		<p>Se generaron ajustes en el documento relacionados con el nombre del proceso de acuerdo con la nueva estructura de procesos establecida en el considerando de la Resolución 060 del 11 de junio del 2020 y el Código alfabético del mismo.</p> <p>En el contenido del documento donde se relaciona una dependencia, se adicionó la frase "o quien haga sus veces".</p> <p>Cabe aclarar, que el contenido técnico de los documentos no presenta cambios respecto a la versión anterior. Por lo tanto, cualquier consulta respecto a los contenidos técnicos de los mismos debe efectuarse a los elaboradores técnicos y revisores de la versión anterior.</p>

			Se ajustaron las dependencias de acuerdo con la nueva estructura establecida en el Decreto 1742 del 22 de diciembre de 2020.
--	--	--	--

<b>Elaboró:</b>	Yuri Angélica Reina Guzmán <b>Ajuste metodológico</b>	Gestor II	Coordinación de Procesos y Riesgos Operacionales
<b>Revisó:</b>	Daniel Alberto Acevedo Escobar	Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero	Órgano Especial Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero
<b>Aprobó:</b>	Daniel Alberto Acevedo Escobar	Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero	Órgano Especial Defensor del Contribuyente y del Usuario Aduanero

**7. ANEXOS**

No Aplica