

OBSERVATORIO TRIBUTARIO ATLAS · DOCUMENTOS DE TRABAJO

DOCUMENTO DE TRABAJO N.º	02
AUTOR(ES)	Lucero Téllez Hernández y Álvaro Sánchez Uribe
TEMA	MODERNIZACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN Y EL COBRO
ENFOQUE	<i>Propuestas para fortalecer la Administración Tributaria y el control de la evasión, el contrabando, las infracciones cambiarias, la morosidad, la corrupción, el lavado de activos y la financiación del terrorismo.</i>
PARA CITAR ESTE TEXTO	<i>Téllez Hernández, L., y Sánchez Uribe, Á. (2026). Modernización de la fiscalización y el cobro. Documento de Trabajo ATLAS N.º 02. Observatorio Tributario ATLAS, Universidad Sergio Arboleda – Escuela de Negocios PRIME.</i>

MODERNIZACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN Y EL COBRO

Presentación

El Observatorio Tributario ATLAS de la Universidad Sergio Arboleda pone a consideración de las Administraciones Tributarias del orden nacional (DIAN) y Territoriales, el presente documento, que recoge, sistematiza y desarrolla un conjunto de iniciativas y propuestas de carácter técnico, académico y no vinculante, dirigidas al control de los flagelos que erosionan de manera estructural el recaudo y la institucionalidad, afectando el orden económico y fiscal del país: la evasión tributaria, el contrabando, las infracciones cambiarias, la morosidad en el pago de las obligaciones, la corrupción, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Como punto de partida o marco de referencia se toma la Ley 223 de 1995, Capítulo V, "Plan de Choque contra la Evasión y el contrabando", instrumento que conserva vigencia en sus elementos estructurales pero que, a más de treinta años de su expedición, reclama una actualización frente a retos como la economía digital, la fiscalización electrónica, la planeación tributaria agresiva y la criminalidad transnacional, las cuales afectan el orden económico y fiscal del país.

El documento se dirige tanto a la Administración Tributaria nacional como a las administraciones territoriales, bajo la necesidad de superar la fragmentación institucional y construir mecanismos de coordinación que permitan compartir información, desarrollar acciones conjuntas y aprovechar capacidades técnicas comunes de la institucionalidad que tiene relación directa e indirecta en desarrollo de sus funciones con estos flagelos.

Las iniciativas aquí desarrolladas trascienden, ese marco de referencia, y se ofrecen como insumo evaluable para su eventual incorporación en una reforma que contribuya al ajuste fiscal y al fortalecimiento del control y cobro de las obligaciones misionales de competencia de las Administraciones Tributarias.

Los flagelos como problema de Estado

El equipo de trabajo que preparó las iniciativas y aportes que se relacionan de manera general en este documento, advierten que los flagelos aquí abordados: evasión tributaria, contrabando, infracciones cambiarias, morosidad, corrupción, lavado de

activos y financiación del terrorismo, desbordan la capacidad de control exclusiva de las Administraciones Tributarias, aun cuando estas cuenten con facultades robustas de fiscalización y cobro. Su magnitud, complejidad técnica y creciente carácter transnacional exigen reconocerlos como un problema estructural de Estado, cuya respuesta demanda articulación entre las distintas ramas del poder público, los organismos de control, el sector financiero y la cooperación internacional, y no como una tarea que pueda agotarse en la gestión institucional de una sola entidad (Administraciones Tributarias). Solo bajo esa comprensión, una “política de Estado”, sostenida y plurianual, podrá poner en práctica e implementar una estrategia estructural para rendir los resultados recaudatorios, de economía formal e institucionalidad que requiere el país.

Síntesis de las propuestas más relevantes que se ponen a disposición

Las propuestas que se presentan a continuación convergen en cuatro ejes: planeación estratégica y articulación institucional; fiscalización y cobro electrónicos; gestión del riesgo, analítica e inteligencia artificial; y fortalecimiento del control integral:

Actualización y modernización del Plan de Choque contra la Evasión, el contrabando y del Plan de Cobro, formulados como instrumento plurianual 2027–2030.

Evaluar la elaboración y unificación de planes de choque contra la evasión y contrabando en los entes territoriales con articulación y coordinación nacional.

Consolidar una metodología oficial y uniforme para medir la evasión, el contrabando, el lavado- de activos y la morosidad, acompañada de indicadores que permitan evaluar periódicamente el impacto real de las medidas adoptadas y sustentar una rendición de cuentas basada en resultados y en la demostración concreta de la disminución de estos flagelos. Lo anterior incluye la implementación de fórmulas e indicadores de seguimiento en materia de impuestos territoriales u otras cargas impositivas, como las cuotas de fomento.

Consolidación de la fiscalización y el cobro electrónico como modelo preferente de control, que libera capacidad del talento humano especializado para la investigación de estructuras complejas, abuso tributario e insolvencia.

Fortalecimiento de las facultades de control integral tributario, aduanero, cambiario e internacional (TACI).

Control a través de la bancarización de operaciones (costos, ingresos y pasivos).

Auditoría perceptiva y predictiva mediante sistemas técnicos de control electrónico, con énfasis en control sectorial, analítica de datos y utilización de la inteligencia artificial aplicadas a la fiscalización.

Control y fiscalización de activos biológicos con énfasis en el sector pecuario.

Avance hacia la desmaterialización total de los documentos electrónicos y aprovechamiento de la información exógena, interna y externa, de forma electrónica y sincrónica.

RUT biométrico y georreferenciado: incorporación de herramientas que permitan validar la identidad del contribuyente y la coherencia entre la ubicación registrada, la actividad económica declarada y las características del lugar en que esta se desarrolla, generando alertas tempranas de riesgo ante posibles inconsistencias. Régimen procedimental y sancionatorio orientado a incentivar la autogestión electrónica del cumplimiento, la fiscalización, el cobro y la devolución electrónica.

Identificación de patrones de planeación fiscal agresiva y técnicas basadas en alertas tempranas que permitan detectar modalidades de irregularidades y fraudes.

En materia aduanera se plantea implementar y fortalecer controles virtuales de inspección de mercancías, actualizar permanentemente los perfiles de selectividad para importaciones y exportaciones y priorizar la identificación del contrabando técnico, especialmente la subfacturación.

Implementar sistemas de riesgo diferenciados (sectoriales) para las solicitudes de devolución y compensación de saldos a favor, así como para las correcciones que reduzcan el valor a pagar o incrementen saldos a favor, que permitan focalizar y priorizar los recursos de fiscalización y direccionamiento a los casos de mayor impacto.

Transformación de la cultura del cumplimiento fiscal y la formalización

Fortalecimiento del Plan de Cobro 2027: aseguramiento del recaudo desde la presentación de la declaración sin pago, insolvencia (declaración de pasivos inexistentes, simulación o abuso tributaria en el traslado de bienes) como mecanismo de elusión del pago y cooperación nacional e internacional para el cobro transfronterizo.

Gestión estratégica de la cartera morosa: elevar (a título de ley) el Plan de Cobro al mismo nivel del Plan de Choque contra la Evasión y el Contrabando. Las medidas incluyen el aseguramiento temprano de obligaciones declaradas sin pago, el fortalecimiento de la intervención de la administración en procesos de insolvencia, detectar la simulación de la insolvencia, la aplicación de modelos predictivos de cartera, la vinculación oportuna de deudores solidarios y subsidiarios, el rastreo electrónico de bienes, la adopción de medidas cautelares tempranas, la clasificación técnica de la cartera según su expectativa real de recaudo y la implementación de facilidades de pago diferenciadas según el perfil de riesgo del deudor. Se plantea también aprovechar la cooperación nacional e internacional para localizar activos en el exterior y recuperar obligaciones de carácter transfronterizo.

Capacitación y especialización permanente del talento humano de las administraciones tributarias, nacional y territoriales.

Desde esa perspectiva, las iniciativas contenidas en este documento no pretenden constituir una propuesta acabada. Son, ante todo, una invitación a abrir una conversación técnica sobre la Administración Tributaria que Colombia necesita para los próximos años; lo anterior sin perjuicio del envío en los próximos días del contenido detallado de las iniciativas.

ATLAS pone estas propuestas sobre la mesa con una convicción: modernizar la fiscalización no significa fiscalizar más, sino fiscalizar mejor; cobrar oportunamente, facilitar el cumplimiento de quien quiere cumplir y concentrar la capacidad del Estado en quienes deliberadamente incumplen. Lo anterior con el propósito de contribuir a mejoramiento del sistema tributario y las finanzas del Estado Colombiano