

Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales CO-L1245

**Manual Operativo del Programa (MOP)**

*Segundo borrador*

09 de Agosto de 2020

**TABLA DE CONTENIDO**

Este Manual se ha elabora con el apoyo de

[1 Generalidades 2](#_Toc16269902)

[1.1 Introducción 2](#_Toc16269903)

[1.2 Propósito y alcance 2](#_Toc16269904)

[1.3 Modificaciones 2](#_Toc16269905)

[1.4 Marco Regulatorio Aplicable 2](#_Toc16269906)

[2 El Programa 3](#_Toc16269907)

[2.1 Objetivos 3](#_Toc16269908)

[2.2 Beneficiarios 3](#_Toc16269909)

[2.3 Componentes y Subcomponentes 3](#_Toc16269910)

[2.4 Financiamiento y Costos 7](#_Toc16269911)

[3 Estructura y Organización del Programa 8](#_Toc16269912)

[3.1 Marco Institucional 8](#_Toc16269913)

[3.1.1 Equipo de Ejecución del Programa 9](#_Toc16269914)

[3.2 Esquema de ejecución 11](#_Toc16269915)

[3.2.1 Dependencias de apoyo técnico 12](#_Toc16269916)

[3.2.2 Dependencias de apoyo administrativo y operativo 14](#_Toc16269917)

[3.2.3 Matriz de Asignación de Responsabilidades 14](#_Toc16269918)

[4 Planificación, Seguimiento y Evaluación 17](#_Toc16269919)

[4.1 Herramientas de Gestión 17](#_Toc16269920)

[4.1.1 Matriz de Resultados (MdR) 17](#_Toc16269921)

[4.1.2 Plan de Ejecución Plurianual del Programa (PEP) 17](#_Toc16269922)

[4.1.3 Plan Operativo Anual (POA) 17](#_Toc16269923)

[4.1.4 Plan de Adquisiciones (PA) 18](#_Toc16269924)

[4.1.5 Plan Financiero Multianual (PFM) 18](#_Toc16269925)

[4.2 Plan de Monitoreo y Evaluación (PME) 18](#_Toc16269926)

[4.3 Informes al Banco 20](#_Toc16269927)

[4.3.1 Informes Semestrales de Progreso (ISP) 20](#_Toc16269928)

[4.3.2 Informes Financieros 21](#_Toc16269929)

[4.4 Evaluaciones 21](#_Toc16269930)

[4.4.1 Evaluación Final 21](#_Toc16269931)

[4.4.2 Informe de PCR 22](#_Toc16269932)

[4.4.3 Evaluación de Impacto 22](#_Toc16269933)

[5 Gestión Financiera del Programa 22](#_Toc16269934)

[5.1 Programación Presupuestal 22](#_Toc16269935)

[5.2 Desembolsos y flujo de caja 22](#_Toc16269936)

[5.2.1 Disposiciones sobre desembolsos 23](#_Toc16269937)

[5.2.2 Consideraciones Especiales para las Solicitudes de desembolsos 23](#_Toc16269938)

[5.2.3 Calendario de desembolsos 24](#_Toc16269939)

[5.3 Legalizaciones de Gastos 24](#_Toc16269940)

[5.4 Monitoreo y Supervisión de la Gestión Financiera 24](#_Toc16269941)

[5.4.1 Plan de supervisión financiera por parte del BID 24](#_Toc16269942)

[5.4.2 Documentación de respaldo y registros 25](#_Toc16269943)

[6 Gestión de Adquisiciones 25](#_Toc16269944)

[6.1 Marco Legal 25](#_Toc16269945)

[6.1.1 Montos límites 25](#_Toc16269946)

[6.1.2 Plan de Adquisiciones 26](#_Toc16269947)

[6.1.3 Documentos a utilizar en los procesos de adquisiciones 27](#_Toc16269948)

[6.1.4 Revisiones del Banco 27](#_Toc16269949)

[6.1.5 Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones 28](#_Toc16269950)

[6.1.6 Supervisión de adquisiciones 28](#_Toc16269951)

[6.1.7 Registros y archivos 29](#_Toc16269952)

[6.1.8 Procedimientos de Adquisiciones y contrataciones 29](#_Toc16269953)

[7 Auditoría y Control Interno 29](#_Toc16269954)

[7.1 Control Interno 29](#_Toc16269955)

[7.2 Auditoría Externa del Programa 29](#_Toc16269956)

**SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

|  |  |
| --- | --- |
| **BID** | Banco Interamericano de Desarrollo |
| **CGP** | Coordinación General del Proyecto |
| **DF** | Direcciones Funcionales |
| **DGO** | Dirección de Gestión Organizacional |
| **DGRAE** | Dirección de Gestión de Recursos y Administración Económica |
| **DIAN** | Unidad Administrativa Especial-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales |
| **DIAN** | Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales |
| **EA** | Especialista en Adquisiciones |
| **EAdm** | Especialista Administrativo |
| **EF** | Especialista Financiero |
| **EFid** | Entidad Fiduciaria |
| **EI** | Especialista Informático |
| **EPS** | Especialista en Planeación y Seguimiento |
| **ET** | Especialistas Técnicos |
| **FAI** | Firma Auditora Independiente |
| **FDC** | Fondo DIAN para Colombia |
| **FDC** | Fondo DIAN para Colombia |
| **ISP** | Informes Semestrales de Progreso |
| **JA** | Junta Administradora del FDC |
| **MA** | Máxima Autoridad |
| **MHCP** | Ministerio de Hacienda y Crédito Público |
| **MOP** | Manual Operativo del Programa |
| **MR** | Matriz de Resultados |
| **OCI** | Oficina de Control Interno |
| **OE** | Organismo Ejecutor |
| **PA** | Plan de Adquisiciones |
| **PEP** | Plan de Ejecución Plurianual del Programa |
| **PF** | Plan Financiero |
| **PMR** | Project Monitoring Report |
| **PMS** | Plan de Monitoreo y Seguimiento |
| **POA** | Plan Operativo Anual |
| **RO** | Reglamento Operativo |
| **SCCPC** | Sistema de Contratación y Compras Públicas de Colombia |
| **SEPA** | Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones |
| **SIIF** | Sistema Integrado de Información Financiera |
| **UCP** | Unidad Coordinadora del Proyecto |

# Generalidades

## Introducción

El presente Manual Operativo establece los términos y condiciones que regirán en la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – CO‑L1234. El Prestatario es el Fondo DIAN para Colombia (FDC) representado por la Entidad Fiduciaria (EFid) a ser seleccionada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Organismo Ejecutor es la Unidad Administrativa Especial-Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). La operación se ejecutará bajo la modalidad de Programa de Fases Múltiples con un presupuesto total de US$500.000.000, en dos fases con asignación de US$250.000.000 cada una. La primera fase tiene una duración de 5 años.

## Propósito y alcance

El presente Manual Operativo hace parte de las condiciones contractuales establecidas en el Contrato de Préstamo BID xx/OC-CO y se debe aplicar durante el tiempo de ejecución del Programa CO-L1245. Es importante señalar que, de presentarse contradicciones entre el Contrato de Préstamo y este Manual Operativo, prevalecerá el primero. Este MOP tiene los siguientes propósitos principales:

1. Establecer las directrices y procedimientos que se utilizarán en el desarrollo del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN, en cuanto a las actividades financiadas con recursos del Préstamo del BID, con el fin de utilizar de manera eficiente y transparente estos recursos, para el cumplimiento de los objetivos y metas del Contrato de Préstamo, incluyendo:
2. Normas y procedimientos para su implementación y administración.
3. Procedimientos fiduciarios: desembolsos, contabilidad, adquisiciones, distribución de responsabilidades, controles internos, entre otros.
4. Gestión social y ambiental.
5. Procedimientos de identificación, preparación, aprobación de proyectos, planificación y su monitoreo, entre otros.
6. Establecer los mecanismos operativos y requisitos que deberán atenderse, derivados de los compromisos contenidos en el Contrato de Préstamo.

## Modificaciones

En caso de que la DIAN, vea la necesidad de hacer modificaciones a los apartados que describen principalmente los procesos operativos establecidos en este documento, dicha actualización debe ser acordada previamente con el Banco. La DIAN como organismo ejecutor del préstamo, podrá poner en operación las modificaciones propuestas solamente después de que el Banco haya emitido su no objeción a las mismas.

## Marco Regulatorio Aplicable

La ejecución del Proyecto se enmarca en el Contrato de Préstamo BID xx/OC-CO, en las Políticas y Procedimientos del BID, así como en las disposiciones legales nacionales y otras normativas aplicables. El orden de aplicación de la documentación del Programa será: Contrato de Préstamo y sus anexos, normas, políticas, guías e instructivos del Banco (de adquisiciones, gestión financiera y gestión ambiental y social), Manual Operativo del Programa, Reglamento Operativo (RO) que rige para el relacionamiento entre el Organismo Ejecutor y la Entidad Fiduciaria.

A continuación, se citan los documentos principales:

|  |  |
| --- | --- |
| **Adquisiciones** | * Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2349-15, de agosto de 2019. (Anexo 3.4). * Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2350-15, de agosto de 2019 (Anexo 3.5). |
| **Gestión Financiera** | * Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID OP‑273-2, mayo de 2011. * Guía de Desembolsos para Proyectos del BID, versión 1.0, diciembre 2009. * Instructivo de Informes Financieros Auditados y Gestión de Auditoría Externa. Versión mayo 2018. |
| **Política de Garantías** | * Excepción parcial a la Política de Garantías requeridas al Prestatario (OP‑303) a fin de que la República de Colombia garantice únicamente las obligaciones financieras del contrato de préstamo que suscribirán el Banco y el Prestatario. |
| **Otra normativa nacional** | * Ley Nº 1955 de 2019, emitida en fecha 25 de mayo de 2019, por el cual se aprobó el **Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia**, e incluye en su artículo 55, la creación de “un patrimonio autónomo denominado Fondo DIAN para Colombia (FDN), administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o por la entidad o entidades que esta decida, y para el efecto estas entidades se encuentran facultadas para celebrar el respectivo contrato de fiducia mercantil”. |

# El Programa

## Objetivos

El objetivo general del programa es mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión tributaria y aduanera de la DIAN. Los objetivos específicos de la primera fase de operación son: (i) mejorar el modelo de gobernanza institucional que contribuya a la eficacia de la gestión tributaria y aduanera; y (ii) mejorar la eficiencia de la gestión tecnológica.

## Beneficiarios

Los principales beneficiarios serán: (i) los contribuyentes, que se beneficiarán de la facilitación de los servicios tributarios y aduaneros; (ii) el gobierno, con mayores recursos para financiar políticas públicas; y (iii) la población, que se beneficiará de estas políticas.

## Componentes y Subcomponentes

Esta operación se estructura en los siguientes componentes:

**Componente 1. Organización institucional y RR.HH.**,cuyo objetivo es proveer a la DIAN de una estructura y personal compatibles con sus roles de agente recaudador y facilitador del comercio exterior en base a las mejores experiencias internacionales. Incluye los siguientes subcomponentes:

**Subcomponente 1.1 - Fortalecimiento de la planificación estratégica y la estructura institucional**

* 1. Nueva estructura organizativa en funcionamiento. Incluye: (i) la reingeniería de macroprocesos de negocios y administrativos con tramos de control equilibrados; (ii) la elaboración de una metodología de formulación, control y evaluación del plan estratégico basado en tableros balanceados de gestión en todo el territorio nacional; y (iii) el sistema de monitoreo de indicadores estratégicos, incluyendo infraestructura tecnológica de apoyo.
  2. Plan de comunicación de la gestión del cambio y la nueva cultura institucional implementado. Prevé las siguientes actividades: (i) el plan de comunicación organizacional para la divulgación interna y externa de la cultura del cambio; (ii) la construcción de marca y campañas para la divulgación interna y externa de la renovación de la imagen corporativa; y (iii) adecuaciones de infraestructura física para la atención de contribuyentes en sedes principales y diseños para la adecuación y construcción de edificios.

**Subcomponente 1.2 - Actualización del modelo de RR.HH.**

1. Modelo de gestión de RR.HH. basado en competencias en funcionamiento. Contempla: (i) un plan para la reingeniería del talento humano que priorice el desarrollo profesional y la formación continua, basado en procesos de contratación y promoción competitivos; (ii) herramienta tecnológica para la gestión del talento humano; (iii) el mapeo de perfiles, así como la implementación y difusión de roles basados en competencias, incluyendo la medición de cargas de trabajo; (iv) el desarrollo de una metodología de evaluación de desempeño e incentivos basada en resultados; (v) la reformulación del código de ética y planteamiento de acciones de formación y divulgación presenciales y virtuales; y (vi) la capacitación de las unidades de control interno, incluyendo la revisión de las metodologías de auditorías de procesos.
2. Plan de fortalecimiento de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria implantado. Comprende: (i) la adecuación física y equipamiento de la escuela para apoyar el programa de reclutamiento; y (ii) el diseño de la malla curricular y del programa de capacitación para atender los procesos de concurso.

**Componente 2. Control y cumplimiento tributario y aduanero**, cuyo objetivo es proveer a la DIAN de procesos operativos conforme a las mejores prácticas internacionales. Este componente velará por optimizar los procesos de gestión tributaria y aduanera para el aumento de su eficiencia en términos de mayor recaudo y mejor gestión del riesgo. Incluye los siguientes subcomponentes:

**Subcomponente 2.1 - Optimización de los procesos de gestión de tributos internos y aduaneros**

1. Modelo de control tributario y aduanero basado en la gestión del riesgo, establecido. El modelo incluirá: (i) la identificación de riesgos; (ii) la priorización de riesgos y estrategias de mitigación; (iii) el proceso para generar y mantener la matriz de riesgo de los contribuyentes y su aprovechamiento en acciones de fiscalización, con atención especial a los grandes contribuyentes; (iv) el proceso para llevar a cabo las auditorías a partir del expediente único digital del contribuyente; (v) el desarrollo de estrategias para mejorar los controles masivos para tributos internos, incluyendo su cobro, y para fortalecer la fiscalización aduanera; (vi) sistemas de apoyo para la gestión de riesgo para el control tributario y aduanero; y (vii) una estrategia para perseguir delitos fiscales y aduanero.
2. Modelo para la integración de la FE a los procesos de control de la DIAN, establecido. Contempla: (i) el proceso de control tributario y de fiscalización utilizando información de la FE; (ii) el proceso de control de las devoluciones utilizando información de la FE; (iii) la propuesta para implementar el factoring; (iv) la propuesta para implementar declaraciones prellenadas de IVA; y (v) la propuesta para estructurar la FE de comercio exterior.
3. Modelo para la preparación de la declaración prellenada del ISR implantado. Comprende: (i) el proceso de tratamiento de información base para preparar una declaración prellenada; (ii) el proceso de cruces e impugnación de información base y de declaraciones de rentas; y (iii) el proceso de atención para la declaración del ISR.

**Subcomponente 2.2 - Mejora de los procesos de trazabilidad y control aduanero**

1. Gestión del movimiento de carga con uso de nuevas tecnologías. Incluye el diseño funcional del sistema de trazabilidad.
2. Centro de monitoreo y control de cargas y pasajeros fortalecido. Contempla: (i) revisión del plan de operación del centro de monitoreo y control; (ii) sistema para la integración, uso y aprovechamiento de todas las fuentes de información tributaria y aduanera; (iii) equipamiento tecnológico; (iv) adecuaciones físicas del centro; (v) sistema para la recepción, almacenamiento y tratamiento de información anticipada de pasajeros que transmitan las líneas áreas y su interoperabilidad con migración y otras agencias de gobierno; (vi) equipamiento para la modernización y fortalecimiento del despacho de pasajeros; y (vii) diseño de protocolos de operación internos y con otras agencias para la atención de alertas en operaciones de comercio exterior y el ingreso y salida de pasajeros.
3. Modernización de los procesos de control y la infraestructura física y tecnológica de los puertos de entrada. Prevé: (i) un plan con el diseño funcional de procesos, necesidades de infraestructura, y de equipamiento tecnológico de control y facilitación; (ii) elaboración de especificaciones técnicas de las nuevas tecnologías; (iii) la adquisición de equipamiento (ej. densímetros, detectores de radiación, etc.); (iv) la reconfiguración de procesos logísticos y readecuación física para despacho de mercancías del servicio postal y mensajería para un centro logístico en el aeropuerto El Dorado; (v) el equipamiento para la nueva aduana en el centro logístico; (vi) el diseño de una unidad canina; (vii) planes de contingencia; y (viii) la realización de actividades de diseminación y coordinación.
4. Sistema de apoyo al operador económico y mecanismo de declaración anticipada fortalecido, incluyendo: (i) la automatización de la gestión de la certificación OEA e implementación de los acuerdos de reconocimiento mutuo; (ii) las acciones de diseminación y capacitación para incrementar el número de operadores en la certificación y la inclusión de toda de la cadena logística; y (iii) las acciones para incrementar la capacidad de gestión de los programas de facilitación y seguridad aduanera.

**Componente 3. PT, datos y seguridad de la información**. Comprende acciones para realizar una transformación digital de la DIAN que permita la gestión basada en información oportuna y de calidad.

**Subcomponente 3.1 - Fortalecimiento de la PT que dinamice el ciclo tributario y aduanero**

1. Plan Estratégico de Tecnología de la Información (PETI) incluyendo: (i) una estrategia de mantenimiento de la PT y de los sistemas integrados; y (ii) una estrategia considerando todas las actividades críticas para desplegar los instrumentos de TI.
2. Plataforma basada en tecnología moderna (tipo AAS - As a Service) implantada, incluyendo: (i) el soporte para el relevamiento de la situación de la PT actual, preparación de una estrategia de migración para una nueva PT y su implementación; (ii) provisión de servicio de nube híbrida (pública y privada basada en contenedores) para toda la plataforma de aplicaciones y servicios institucionales y para el repositorio único de datos, incluyendo almacenamiento, comunicación, seguridad, procesamiento de las aplicaciones, licencias de software, actualizaciones y soporte; y (iii) provisión de equipos y cableado, red LAN, equipos de voz/IP, WAN, cámaras de vigilancia, controles de acceso físico, y modernización de la sala de control.
3. Sistema integral de gestión de tributos internos y aduaneros implantado, incluyendo los siguientes subsistemas:
4. Subsistema tributos internos y servicios compartidos – módulos: (i) registro; (ii) declaración y seguimiento de los declarantes; (iii) procesamiento de pagos y devoluciones; (iv) cuenta corriente del contribuyente y contabilidad de ingresos; (v) recaudación; (vi) fiscalización y auditoría; (vii) apelación y recursos; (viii) servicios a los contribuyentes; (ix) gestión de riesgos; (x) procesos de soporte; (xi) intercambios de información.
5. Subsistema aduanero – módulos: (i) predespacho; (ii) despacho; (iii) posdespacho; (iv) interoperabilidad con otras agencias del gobierno, usuarios del comercio exterior y sistema de trazabilidad de carga; (v) despacho de pasajeros; (vi) gestión de riesgos; y (vii) procesos de soporte.
6. Subsistema de servicios digitales: (i) trámites y servicios de contribuyentes y usuarios; (ii) trámites y diligencias internas; (iii) catálogo de trámites y servicios; y (iv) gestor documental y digitalización.
7. Modelo de gobernanza de datos implantado, incluyendo: (i) un diagnóstico de la situación actual y propuesta de modelo; (ii) elaboración de manuales de flujo de información; (iii) elaboración de una política de acceso, uso y tratamiento de los datos; y (iv) la creación de la oficina de gestión de datos.
8. Arquitectura de datos y repositorio único de todos los activos de información instaurado, incluyendo: (i) el diseño de arquitectura de datos; (ii) la implementación del repositorio único; (iii) el desarrollo de instrumentos para minería y analítica de información; y (iv) la preparación de cursos para desarrollo de capacidades de procesamiento de grandes volúmenes de datos y analítica.
9. Oficina de proyectos tecnológicos implantada, contempla el diseño, gestión y control de los proyectos de transformación digital de la DIAN.

**Subcomponente 3.2 - Estrategia de seguridad de la información (interna) y ciberseguridad (externa)**

1. Marco conceptual y normativo de seguridad de la información establecido, incluyendo: (i) la preparación de diagnóstico de la situación actual, situación futura (basada en subcomponente 3.1) y período de transición, y propuesta de un nuevo marco consistente con el PETI; (ii) el desarrollo de los manuales de política de seguridad; (iii) la implantación del marco incluyendo campañas de concientización; y (iv) la difusión de los instrumentos de seguridad de la información y ciberseguridad.
2. Sistema de control de acceso para toda la DIAN implantado, incluyendo: (i) un mecanismo de acceso unificado; (ii) mecanismos de federación de identidad; y (iii) mecanismos de auditorías de acceso.
3. Sistema de control de identidades (gobierno de identidades) implantado, incluyendo: (i) la automatización de flujos de aprovisionamiento de usuarios en las diferentes aplicaciones y servicios; (ii) la funcionalidad de autoservicio para generación de usuarios basado en flujos de autorización y políticas de seguridad; (iii) el desarrollo de instrumentos para asegurar el cumplimiento de las políticas de identidad; y (iv) la funcionalidad para propagar identidades a servicios de nube pública y privada.
4. Modelo de resguardo de base de datos implantado, incluyendo: (i) trazabilidad basada en el usuario, integrada al control de acceso y uso de las aplicaciones, segmentos de red o dominios; (ii) un mecanismo de protección de ejecución de consultas exhaustivas a las bases de datos (robots); y (iii) un mecanismo para evitar la visualización de información sensitiva basada en roles de usuarios.
5. Centro de Operación de Seguridad (SOC) - Computer Security Incident Response Teams (CSIRT) para monitoreo y operación de los instrumentos de seguridad de TI implantado, incluyendo: (i) la provisión de software de seguridad de la información y manejo de eventos; (ii) la contratación de la operación del SOC CSIRT; y (iii) la expansión de los instrumentos tecnológicos de apoyo a la seguridad de la información (servidores, IPS, firewalls, WEB applications firewall).

## Financiamiento y Costos

El cuadro de financiamiento y costoso previsto para el Programa se detalla a continuación:

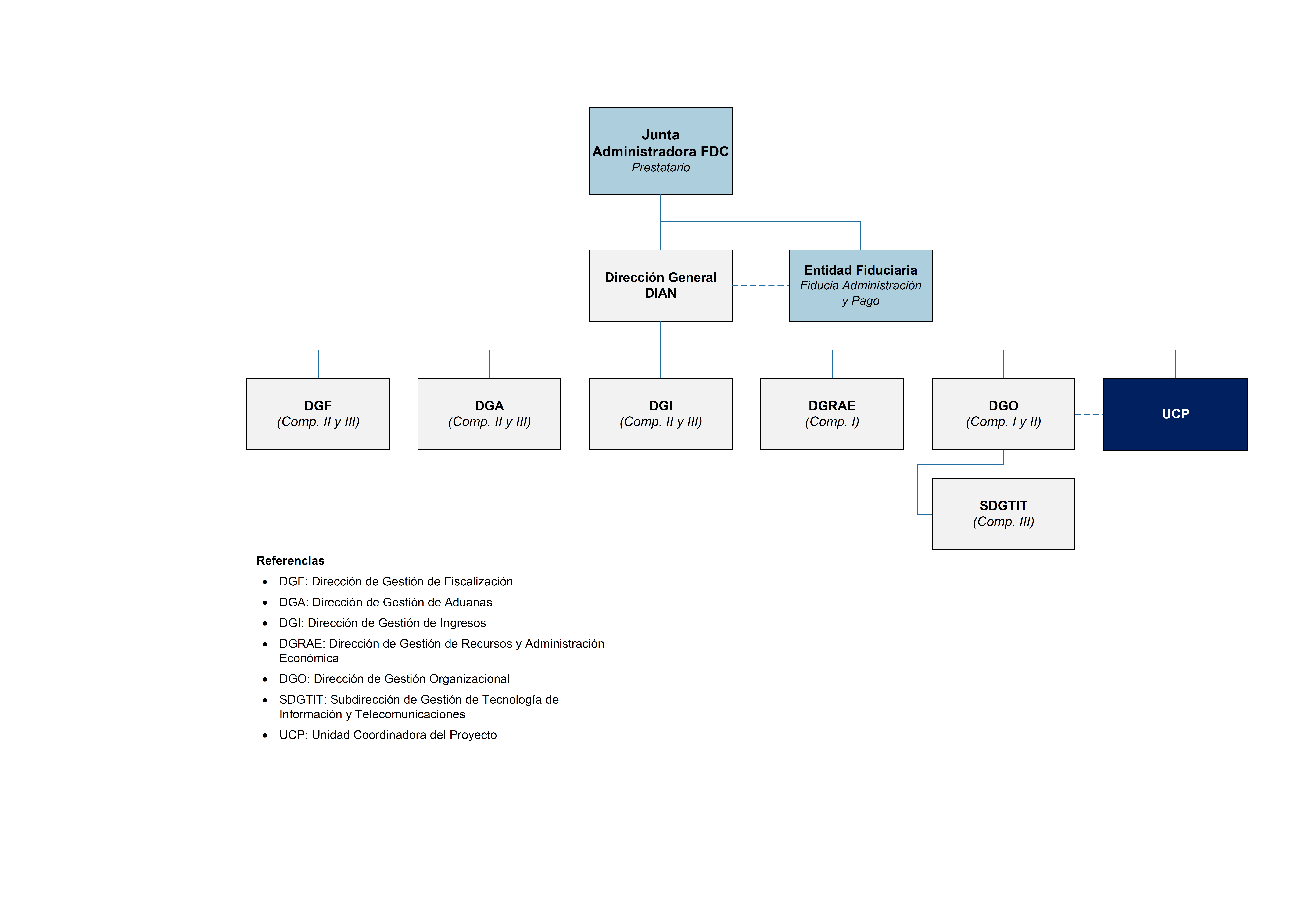
| **Categorías** | **Banco** | **%** |
| --- | --- | --- |
| 1. **Costos Directos** | **239.916.277** | **96** |
| Componente 1. Organización institucional y RRHH | 26.160.466 | 10,5 |
| Componente 2. Control y cumplimiento tributario y aduanero | 21.024.211 | 8,4 |
| Componente 3. PT, datos y seguridad de la información | 192.731.600 | 77,1 |
| 1. **Costos Administrativos y de Gestión Técnica** | **3.083.000** | **1,2** |
| 1. **Costos Administrativos Fiduciarios** | **1.500.000** | **0,6** |
| 1. **Imprevistos** | **5.500.723** | **2,2** |
| **Total** | **250.000.000** | **100** |

# Estructura y Organización del Programa

## Marco Institucional

El organismo ejecutor será la DIAN mediante la conformación de una UCP que tendrá dedicación exclusiva para el programa con dependencia directa a la Máxima Autoridad institucional. La DIAN será responsable de la ejecución técnica, administrativa y operativa del programa, incluyendo la coordinación general y la gestión de los recursos.

**Organigrama OE – UCP**



La UCP tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

* + 1. Preparar y actualizar periódicamente el Plan de Ejecución Plurianual (PEP), el Plan Operativo Anual (POA), el Plan de Adquisiciones (PA) y el Plan Financiero/Flujo de Caja;
    2. Llevar a cabo los procesos de selección de obras, bienes y servicios de consultoría;
    3. Acompañar la supervisión de obras, el monitoreo y seguimiento de la ejecución y evaluación del programa;
    4. Realizar la gestión financiera del programa, incluyendo la preparación de la documentación de soporte de las solicitudes de desembolsos y la rendición de cuentas de los gastos efectuados, así como presentar los informes financieros que requiera el Banco; y
    5. Presentar la evaluación del proyecto.

### Equipo de Ejecución del Programa

La UCP a conformarse dentro de la estructura de la DIAN estará integrada por el personal clave mínimo designado a tiempo completo. A continuación, se resumen principales responsabilidades del personal de la UCP:

1. **Un (1) Coordinador General del Programa**. Será designado o contratado específicamente para esta función que tendrá dedicación exclusiva al Programa y será responsable dentro del ámbito que les corresponde de:
2. La interlocución con el Banco;
3. Supervisar la elaboración del Plan de Ejecución Plurianual (PEP), los Planes Operativos Anuales (POA), los Planes de Adquisiciones (PA), e informes de progreso, de auditoría y de evaluación, y remitirlos al Banco;
4. Supervisar la elaboración y aprobar insumos técnicos requeridos para los procesos de adquisición del programa;
5. Supervisar la administración de los contratos de obras, bienes y servicios de consultoría y no consultoría financiados por el Programa y dar su aprobación a los entregables que se produzcan;
6. La administración del contrato con la Entidad Fiduciaria que administre los recursos del programa.
7. Tramitar las solicitudes de desembolsos;
8. Supervisar la gestión de adquisiciones;
9. Presentar los reportes sobre el uso de los recursos;
10. Realizar los controles que correspondan a los efectos de garantizar el adecuado uso y transparencia de los fondos bajo su responsabilidad.
11. **Un (1) Especialista de planeación y seguimiento**. Será responsable de brindar apoyo especializado a la Coordinación General de la UEP en la implementación de los instrumentos de planificación, gestión de cambios y seguimiento del avance físico y financiero; así como proveer información oportuna sobre el avance del Programa que permita la emisión de alertas tempranas sobre temas críticos, orientados al cumplimiento de los productos, metas y resultados previstos.
12. **Un (1) Especialista Financiero y Administrativo**. Este especialista será responsable de garantizar la eficiencia en la gestión y ejecución adecuada de los recursos financieros del programa con transparencia y control, así como de dirigir y supervisar la ejecución de los recursos financieros del programa. También será responsable de brindar apoyo administrativo a todas las dependencias de la UCP, garantizando la provisión en tiempo y forma de los recursos necesarios para el normal desarrollo de las actividades del programa, contribuyendo con ello al cumplimiento de sus metas y objetivos previstos.

#### Igualmente, se ocupará de mantener una coordinación a nivel operativo en forma fluida y permanente con el equipo técnico y administrativo de la UCP y el Especialista Fiduciario del Banco.

1. **Un (1) Especialista de Adquisiciones**. Este especialista deberá garantizar el adecuado desarrollo de los procesos de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios de consultoría y no consultoría al interior de la UCP, de acuerdo con las políticas de adquisiciones del BID y la normativa local aplicable, coordinando actividades con las instancias involucradas en la ejecución del Programa.

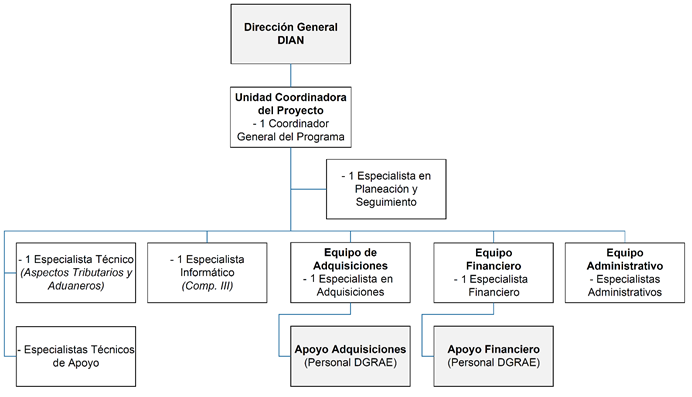
#### Igualmente, se ocupará de mantener una coordinación a nivel operativo en forma fluida y permanente con el equipo técnico y administrativo de la UCP y el Especialista de Adquisiciones del BID.

1. **Un (1) Especialista Informático**. Este especialista tendrá la responsabilidad de coordinar la ejecución técnica del componente 3, facilitando la articulación con todos los actores vinculados al mismo y dando seguimiento a los contratos de bienes y servicios de consultoría y no consultoría contratados por el programa para el logro de los productos del componente.
2. **Especialistas Técnicos**. Se ha identificado que durante la ejecución se tendrá la necesidad de contratar especialistas técnicos que apoyen el desarrollo de componente, subcomponentes o productos específicos que serán identificados. Preliminarmente, se prevé que se requerirá de especialista(s) en informática, en aspectos tributarios y en aspectos aduaneros.

El perfil, las funciones, responsabilidades, resultados esperados y otras informaciones relevantes para cada puesto se detallan en los Términos de Referencia - TdR correspondientes a cada puesto, que están incluidos en el Anexoxx de este MOP.

La contratación o designación de personas al equipo de la UCP se realizará con la no objeción previa del Banco.

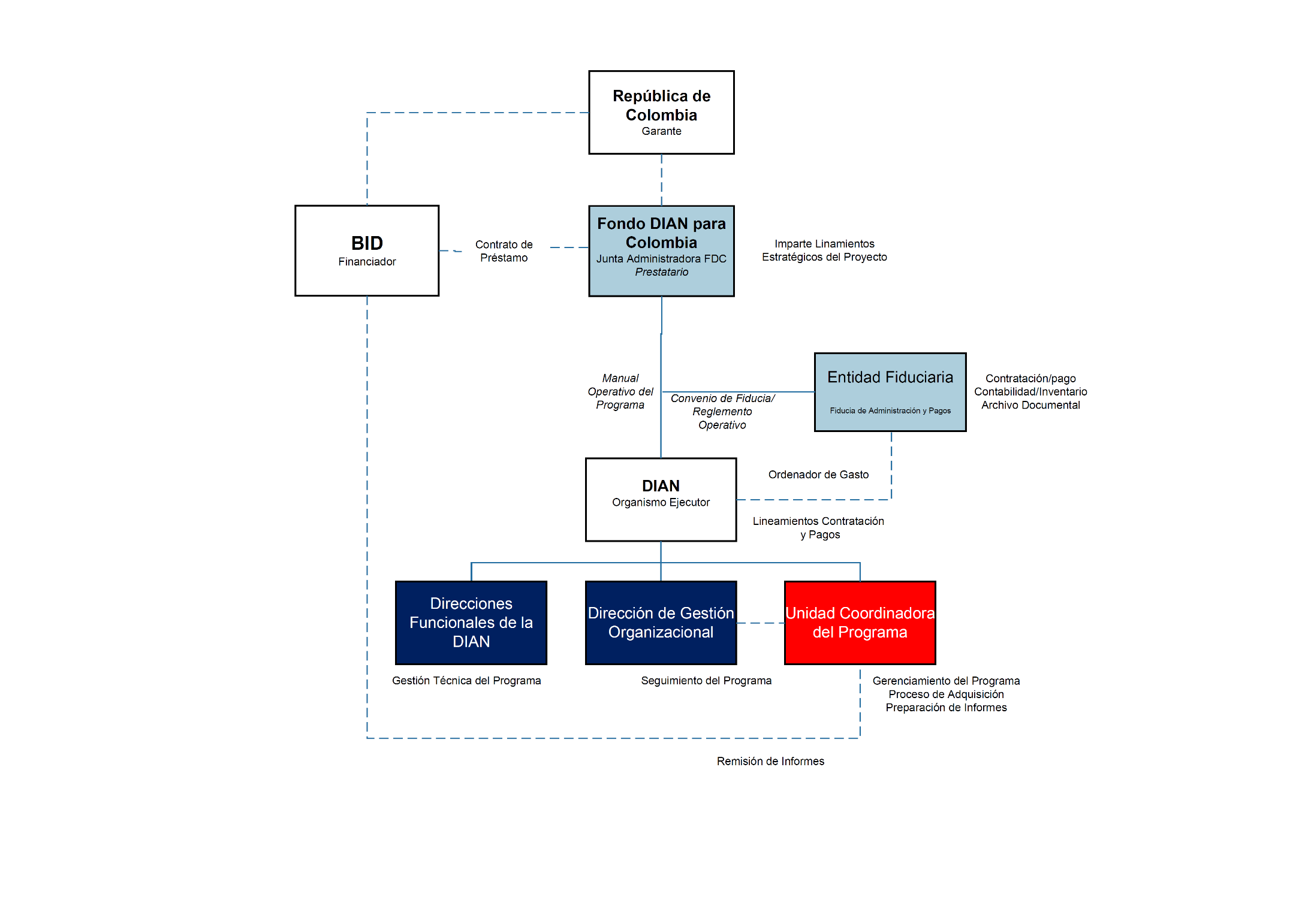
**Composición de la Unidad de Coordinación del Programa**



## Esquema de ejecución

El prestatario de esta operación será el Fondo DIAN para Colombia (FDC), creado mediante el Art. 55 de la Ley 1955 de 2019 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”[[1]](#footnote-2), que actuará a través de la EFid, como su representante legal[[2]](#footnote-3). El prestatario será responsable del repago del servicio de la deuda al Banco, mediante los recursos que el gobierno nacional le asigne en el Presupuesto General de la Nación (PGN). Conforme a la legislación nacional, la República de Colombia será el garante únicamente de las obligaciones financieras del prestatario.

El esquema de gobernanza a nivel general está compuesto por la Junta Administradora del FDC (instancia encargada de impartir los lineamientos estratégicos para la ejecución de los recursos), la EFid y la DIAN. Esta última fungirá como la ordenadora del gasto del FDC y estará encargada de coordinar la ejecución y supervisión técnica del programa. La EFid será responsable de la conservación y transferencia de los recursos y de la celebración de los contratos de obras, bienes y servicios de consultoría, así como de los pagos pertinentes, según los lineamientos que reciba de la DIAN. Las funciones, responsabilidades y obligaciones de la DIAN y la EFid quedarán formalizadas en un RO que será aprobado por la junta administradora del FDC.

**Esquema de Ejecución del Programa**

### Dependencias de apoyo técnico

Las Direcciones Funcionales de la DIAN tendrán participación y servirán de apoyo en la ejecución técnica del Programa. La UCP coordinará los aspectos técnicos de cada componente con las direcciones de la DIAN intervinientes en el proyecto, que tendrán las siguientes funciones principales:

1. **Definir las necesidades institucionales**, que sirvan de referencia al equipo técnico de la UCP para la elaboración de los insumos técnicos requeridos para los procesos de adquisición del programa.
2. **Establecer lineamientos técnicos**, que sirvan de orientación al equipo técnico de la UCP para el proceso de contratación de las obras, bienes y servicios de consultoría y no consultoría financiados por el programa.
3. **Participar en el desarrollo de los entregables del Producto**, con la designación de contrapartes técnicas estén participen a demanda de la UCP en la elaboración de diseños, documentos y otros producidos en el marco de los contratos de obras, bienes, servicios de consultoría y no consultoría que se realicen en el marco del Programa.
4. **Indicaciones Técnicas de las especificaciones para los sistemas**, puntualmente se espera para el diseño de los sistemas informáticos previstos en el Componente III, indicaciones que sirvan de referencia para el diseño de estos, por parte de las direcciones involucradas.

Para cada componente se contará con el acompañamiento de las direcciones, cumpliendo las citadas funciones, según la tabla resumen presentada a continuación:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **#** | **Dirección** | **Componente** | **Subcomponente/ Producto** |
| 1 | Dirección de Gestión de Recursos y Administración Económica (DGRAE) | Componente I | Subcomponente 1.1: P2 |
| Subcomponente 1.2: P3 y P4 |
| 2 | Dirección de Gestión Organizacional (DGO) | Componente I | Subcomponente 1.1: P1 y P2 |
| Componente II | Subcomponente 2.1: P5 |
| 3 | Dirección de Gestión de Ingresos (DGI) | Componente II | Subcomponente 2.1: P5, P6 y P7 |
| Subcomponente 2.2: P10 |
| Componente III | Subcomponente 3.1: P12, P13, P14, P15 y P16 |
| 4 | Dirección de Gestión de Aduanas (DGA) | Componente II | Subcomponente 2.1: P5 |
| Subcomponente 2.2: P8, P9, P10 y P11 |
| Componente III | Subcomponente 3.1: P14, P15 y P16 |
| 5 | Dirección de Gestión de Fiscalización (DGF) | Componente II | Subcomponente 2.1: P5, P6 y P7 |
| Subcomponente 2.2: P10 |
| Componente III | Subcomponente 3.1: P12, P13, P14, P15 y P16 |
| 6 | Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones (SDGTIT) | Componente III | Subcomponente 3.1: P12, P13, P14, P15, P16 y P17 |
| Subcomponente 3: P18, P19, P20, P21 y P22 |

Adicionalmente a estas funciones específicas de la ejecución técnica, la Dirección de Gestión Organizacional (DGO) tendrá otras funciones en la gestión del programa:

1. Articular la relación entre la UCP y con las direcciones funcionales de la institución para el proceso de apoyo a la gestión técnica del programa.
2. Realizar el seguimiento al cumplimiento de las metas y al plan de ejecución del programa
   1. Supervisar la administración de los contratos de proveedores y la Entidad Fiduciaria que administra los recursos del programa.
   2. Supervisar los procesos de adquisiciones (desde la convocatoria hasta la adjudicación), firma de contratos y las adendas a los contratos de los proveedores del programa.
   3. Supervisar la elaboración de Anteproyecto de Presupuesto del Programa para el PGN.

Complementariamente se conformará un **Comité Técnico del Programa** que será integrado por:

1. Enlaces designados por cada Dirección General involucrada en el programa;
2. Directora General de la DGO;
3. Coordinador General del Programa
4. Equipo técnico de la UCP designado por el CGP

Este comité se conformará con los siguiente fines:

1. Conocer los avances del Programa, presentados por la UCP.
2. Presentar recomendaciones y sugerencias para el desarrollo de los productos de su competencia.
3. Apoyar la implementación de acciones que viabilizarían el desarrollo del Programa.
4. Identificar riesgos de ejecución y acciones de mitigación para los mismos.

Se reunirá ordinariamente una vez cada seis meses y extraordinariamente cuando se requiere, siempre por convocatoria de la UCP.

### Dependencias de apoyo administrativo y operativo

La gestión presupuestaria y financiera del Programa tendrá la colaboración del Dirección de Gestión de Recursos y Administración Económica (DGRAE), que tendrá la delegación de la Máxima Autoridad de la DIAN para la aprobación de los procesos vinculados a la administración del contrato de la EFid que administra los recursos del Programa, la ordenación de gastos del programa, la solicitud de desembolsos y la justificación de gastos y pagos al BID. A razón de esta delegación tendrá la responsabilidad de validar los instrumentos de planificación del programa y sus actualizaciones.

### Matriz de Asignación de Responsabilidades

En la siguiente tabla se resumen los principales procesos y subprocesos que hace parte de la gestión del programa, con la correspondiente asignación de roles y responsabilidades de los actores involucrados, en línea con lo descriptos en los subapartados precedentes.

| **3. Matriz de Asignación de Responsabilidades por Proceso** | | | | | | | | | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **#** | **Proceso/Sub-Proceso** | | **DIAN** | | | | **UCP** | | | | | | | **FDC** | |
| **MA** | **DGRAE  (OG)** | **DGO (SP)** | **DF (GT)** | **CGP** | **EPS** | **ET** | **EI** | **EA** | **EF** | **EAdm** | **JA** | **EFid** |
| **1** | **Planificación** | | | | | | | | | | | | | | |
|  | 1.1 | Elaboración del PEP y POA | Ai | V | I | Si | S | R | C | C | C | C | C | A | I |
|  | 1.2 | Elaboración del PA | Ai | V | I | Si | S | - | - | - | R | - | - | A | I |
|  | 1.3 | Elaboración del PF | Ai | V | I | Si | S | - | - | - | - | R | - | A | I |
| **2** | **Gestión Técnica** | | | | | | | | | | | | | | |
|  | 2.1 | Elaboración de TDR/EETT, aprobación de diseños, respuestas a consultas, adendas técnicas a pliegos y contratos | - | - | - | V | Ai | - | R | R | - | - | - | - | - |
|  | 2.2 | Administración del contrato | - | - | S | V | Ai | - | R | R | - | - | - | - | - |
|  | 2.3 | Administración del contrato de la EFid | - | Ai | S | - | R | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **3** | **Gestión de Adquisiciones** | | | | | | | | | | | | | | |
|  | 3.1 | Elaboración de Documentos de Licitación (DL, SP, PBC u otros hasta la aprobación) | - | - | - | - | A | - | - | - | R | C | - | - | - |
|  | 3.2 | Adenda de Documentos de Licitación (DL, SP, PBC u otros hasta la aprobación) | - | - | - | - | A | - | - | - | R | C | - | - | - |
|  | 3.3 | Procesos de Contratación (convocatoria, evaluación de ofertas y adjudicación) | - | A | S | - | Ai | I | C | C | R | C | - | - | - |
|  | 3.4 | Firma de contrato | I | A | S | - | Ai | I |  |  | C | C | - | - | R |
|  | 3.5 | Adendas de contratos | I | A | S | - | Ai | I | C | C | C | C | - | - | R |
| **4** | **Gestión Financiera** | | | | | | | | | | | | | | |
|  | 4.1 | Elaboración de Anteproyecto de Presupuesto del Programa para el PGN | I | V | S | - | Ai | C | - | - | C | R | - | - | Si |
|  | 4.2 | Pago a proveedores | - | A | - | - | Ai | - | - | - | - | V | - | - | R |
|  | 4.3 | Solicitud de Desembolso al BID | - | A | - | - | Ai | C | - | - | C | R | - | - | Si |
|  | 4.4 | Justificación de Gastos y Pagos ante el BID | - | A | - | - | Ai | C | - | - | C | R | - | - | Si |
|  | 4.5 | Administración de Servicios de Auditoría del Proyecto | - | - | - | - | A | - | - | - | C | R | C | - | Si |
| **5** | **Gestión Operativa** | | | | | | | | | | | | | | |
|  | 5.1 | Gestión de insumos, servicios internos y logística (combustible, viáticos, pasajes, alquileres, servicios básicos, provisión de útiles y equipos) | - | - | - | - | A | - | - | - | C | C | R | - | C |
| **6** | **Monitoreo** | | | | | | | | | | | | | | |
|  | 6.1 | Monitoreo mensual de ejecución del Proyecto (PEP-POA, PA y PF) | - | I | I | Si | V | R | C | C | C | C | C | - | Si |
|  | 6.2 | Modificaciones sustanciales del PEP/POA | Ai | V | I | Si | S | R | C | C | C | C | C | A | I |
|  | 6.3 | Revisión trimestral de gestión | Ai | V | I | Si | S | R | C | C | C | C | C | A | I |

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Referencias:*** | | |  | | ***Siglas*** | |  |
| A | Aprueba | | | DIAN | | Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales | |
| Ai | Aprueba en forma interna | | | MA | | Máxima Autoridad | |
| V | Valida | | | DGRAE (OG) | | Dirección de Gestión de Recursos y Administración Económica (Ordenador de Gastos) | |
| R | Responsable | | | DGO (SP) | | Dirección de Gestión Organizacional (Supervisión del Programa) | |
| S | Supervisa | | | DF (GT) | | Direcciones Funcionales (Gestión Técnica) | |
| C | Colabora | | | UCP | | Unidad Coordinadora del Proyecto | |
| Si | Suministra insumos | | | CGP | | Coordinación General del Proyecto | |
| I | Mantenerse Informado | | | EPS | | Especialista en Planeación y Seguimiento | |
|  |  |  | | ET | | Especialistas Técnicos | |
|  | | | | | EI | | Especialista Informático |
|  |  | | | EA | | Especialista en Adquisiciones | |
|  |  | | | EF | | Especialista Financiero | |
|  |  | | | EAdm | | Especialista Administrativo | |
|  |  | | | FDC | | Fondo DIAN para Colombia | |
|  |  | | | JA | | Junta Administradora del FDC | |
|  |  | | | EFid | | Entidad Fiduciaria | |

# Planificación, Seguimiento y Evaluación

El Especialista de Planeación y Seguimiento será el responsable de los procesos de planificación, seguimiento, monitoreo y la coordinación para las evaluaciones del Programa. En el Anexo xx se incluyen los procedimientos y flujogramas aplicables para estos procesos.

## Herramientas de Gestión

Corresponden a las Herramientas de Gestión (HG) del Programa que están diseñadas para facilitar la ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación del mismo, así como la presentación de informes.

### Matriz de Resultados (MdR)

Corresponde a la herramienta elaborada durante el diseño del Programa que presenta y explica la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales correlacionando los objetivos del Programa con los indicadores de los resultados sectoriales. La MdR proporciona el insumo principal para el proceso de planificación y sirve como instrumento de seguimiento durante la ejecución del Programa, ya que ofrece información relevante sobre los objetivos, productos y metas del Programa. Es responsabilidad del Coordinador General del Programa con el apoyo del Especialista de Planeación y Seguimiento, realizar el seguimiento periódico a la MdR.

### Plan de Ejecución Plurianual del Programa (PEP)

El PEP presenta la planificación multianual del Programa. Los contenidos del PEP deberán estar desagregados en cada producto a nivel de actividades alineados a la Matriz de Resultados del Programa, estableciendo un cronograma con fechas de inicio y de finalización, costos, responsables y relaciones de secuenciamiento. Esta herramienta integra la información de varios instrumentos (MdR, PA, PFM, PD, MMR).

La UCP deberá considerar la mejor estrategia de intervención y ejecución para cada uno de los productos del Programa, de tal manera que se aseguren los resultados esperados, plasmados de manera general en el PEP-Inicial, haciendo los ajustes que sean necesarios.

Este plan debe permitir a la UCP y al Banco, guiar y supervisar la ejecución física y financiera del Programa, ejerciendo un control mediante el seguimiento al cumplimiento de las actividades y al logro de los hitos dentro de los plazos establecidos.

Será responsabilidad del Especialista de Planeación y Seguimiento realizar el proceso de planificación a partir de la programación general establecida en el PEP inicial y las disposiciones del presente MOP.

### Plan Operativo Anual (POA)

Es un extracto del PEP. El POA presenta la planificación anual del Programa en forma detallada. Integra los procesos de adquisiciones del PA, las actividades de gestión socioambiental y de mitigación de riesgos, estableciendo los requerimientos financieros y presupuestarios para su ejecución. Con base a esta programación se guardan las líneas de base anuales y se realizan las actividades de monitoreo y supervisión del Programa exigidas por el Banco para el posterior reporte del cumplimiento de metas. Los POA deberán ser presentados cada 30 de noviembre para su ejecución en el siguiente año calendario, salvo para el primer POA que contendrá el periodo contado a partir de la suscripción del Contrato de Préstamo hasta el 30 de noviembre del año siguiente al año de suscripción del mismo.

La elaboración y actualización del POA será responsabilidad principal del Especialista de Planeación y Monitoreo de la UCP.

### Plan de Adquisiciones (PA)

El PA contiene la programación de los procesos de adquisición de bienes, obras, servicios de consultoría y diferentes de consultoría necesarios para la ejecución del Programa, mínimamente para un periodo de 18 meses. Deberá detallar los procesos de adquisiciones con los métodos de adquisición acorde a las Políticas de Adquisiciones del BID, la programación de fechas para hitos claves, requisitos de revisión ex ante y/o ex post por categorías de adquisiciones (obras, bienes, servicios de no consultoría, consultorías firmas y consultorías individuales).

La elaboración y actualización de esta herramienta será responsabilidad principal de los Especialistas de Adquisiciones de la UCP.

### Plan Financiero Multianual (PFM)

El PFM muestra los flujos de fondos requeridos para un periodo determinado, desagregado por cada fuente de financiamiento. Se elabora alineado a la estructura de la MdR para facilitar la estimación los flujos financieros por producto, mensuales o anuales.

La información con respecto a fechas y montos para elaborar el PFM se obtiene del cronograma del PEP que a su vez considera las condiciones contractuales y formas de pago. El PFM permite definir los montos de los desembolsos y es insumo para una eficiente gestión presupuestaria.

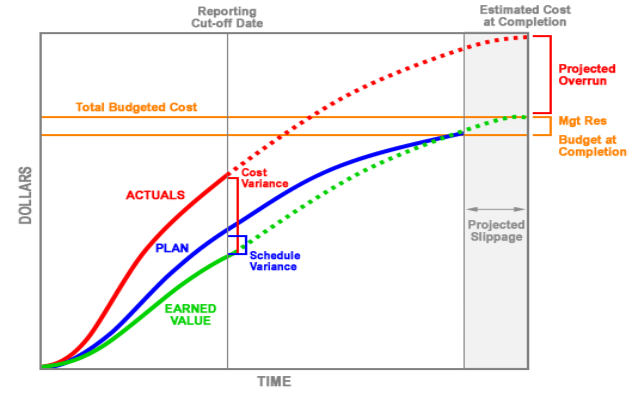
## Plan de Monitoreo y Evaluación (PME)

El Especialista de Planeación y Seguimiento de la UCP deberá adoptar el Plan de Monitoreo y Evaluación (incluido como Anexo xx de este Manual) que contiene las pautas principales para el seguimiento, monitoreo y evaluación del Programa y para la preparación de los informes relativos a la ejecución del Programa que deben presentarse al Banco conforme las disposiciones contenidas en el Contrato de Préstamo (informes semestrales de progreso, informe de terminación de proyecto (PCR, evaluación final y evaluación de impacto).

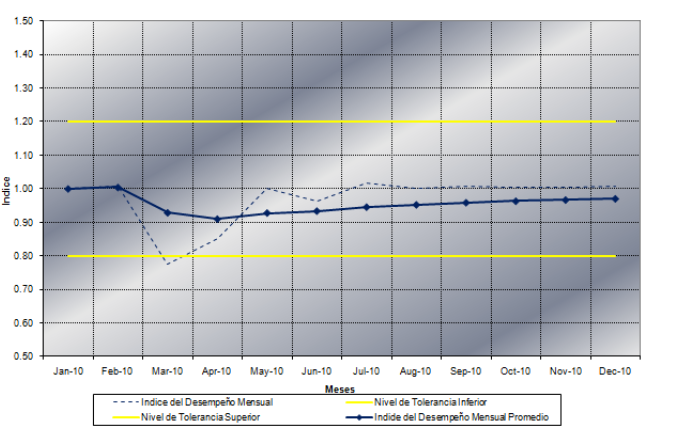
Si se determina que el avance en la ejecución del Programa no cumple con la programación definida en las HG, la UCP deberá adoptar medidas y acciones preventivas y/o correctivas necesarias para asegurar el logro de los resultados establecidos en el PEP, definiendo responsables para su implementación y los plazos.

La UCP adoptará la metodología de Valor Ganado y el Índice de desempeño del Programa para medir el avance en la ejecución y determinar si existen desvíos con respecto a la planificación (línea de base).

**Valor Ganado:** representación gráfica de la relación de costos acumulados durante la ejecución del Programa, según el comportamiento del ciclo de vida de los procesos (planificación ejecución, seguimiento, control y cierre). Permite ver rápidamente la situación actual de Programa en términos de ejecución física y financiera.



**Índice de desempeño del Programa**: relaciona el desempeño del costo con el desempeño del cronograma. La evaluación está en función de los niveles de ejecución aceptables definidos por el Banco. El gráfico muestra tanto el índice de desempeño del Programa como el valor acumulado, lo que permite una evaluación de desempeño aún más objetiva.



## Informes al Banco

### Informes Semestrales de Progreso (ISP)

El ISP es una herramienta de monitoreo basada en resultados, que provee información cualitativa y cuantitativa sobre el progreso del Programa, la entrega de productos en el corto plazo, y la efectividad de los resultados a largo plazo. La MdR del Programa aprobada constituye la base para la medición de los resultados. Este informe será utilizado para brindar seguimiento al avance físico y financiero de los productos e indicadores de resultado definidos en la MdR. Este informe deberá documentar las actualizaciones de la programación, conservando el registro de las extensiones y reformulaciones, así como los cambios a la MdR original.

La UCP presentará dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización de cada semestre, los ISP generados con base en la información obtenida de las Herramientas de Gestión (HG) actualizadas e incluirán los resultados y productos alcanzados en la ejecución del PEP, POA, del PA y de la MdR. El informe correspondiente al segundo semestre de cada año comprenderá: (i) la propuesta de POA para el año siguiente, el cual deberá ser acordado con el Banco en la reunión de evaluación conjunta correspondiente; (ii) una síntesis de los logros alcanzados por componentes, analizando el grado de impacto o no impacto de los riesgos del Proyecto; y (iii) una visión consolidada de las dificultades y lecciones aprendidas, así como las recomendaciones destinadas a retroalimentar el Proyecto.

Será el Especialista en Planeación y Seguimiento el responsable directo de la elaboración de los ISP, con base en la información sobre la ejecución física y financiera del Programa proveída por los demás Especialistas de la Unidad y de la información financiera proveída por la Entidad Fiduciaria.

Asimismo, la UCP se compromete a participar en reuniones de evaluación conjunta con el Banco, a realizarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la recepción de dichos informes.

Los ISP serán utilizados para la actualización de la información del Programa en los sistemas informáticos internos del Banco de donde se obtiene el *Project Monitoring Report* (PMR), o Reporte de Monitoreo del Progreso del Programa.

### Informes Financieros

#### Estados Financieros

La UCP presentará Informes Financieros intermedios[[3]](#footnote-4) (o informes de auditoría preliminar) correspondiente al primer semestre de cada período, dentro de los 60 días luego del cierre del semestre.

#### Estados Financieros Auditados

La UCP presentará los Informes Financieros anuales auditados del Programa dentro del plazo de 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico de la DIAN, durante el plazo original del desembolso (60 meses) o cualquier extensión acordada, que deberán estar debidamente dictaminados por una firma de auditores independientes elegible al Banco. El último de estos informes será presentado al Banco dentro del plazo de 120 días siguientes a la fecha estipulada para el último desembolso del Programa.

## Evaluaciones

El Plan de Monitoreo y Evaluación del Programa (incluido como Anexo XX de este Manual) establece las directrices para todas las evaluaciones a realizarse al Programa, que se describen brevemente a continuación en los apartados subsiguientes.

### Evaluación Final

Durante la etapa de Cierre del Programa, es decir, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 95% de los recursos del Préstamo, la UCP preparará y remitirá al Banco un informe de evaluación final que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Programa (*Project Completion Report*—PCR). El fin será evaluar los resultados del Programa a fin de evaluar la evolución de los indicadores como respuesta a la implementación de los Componentes del Programa. Para el efecto la UCP será la responsable de la contratación de los servicios de consultoría para el desarrollo de la evaluación, mediante proceso competitivo, garantizando que se incluya en el PA del Programa, de conformada con los términos de referencia acordados previamente con el Banco. Esta actividad será financiada con recursos del Préstamo.

### Informe de PCR

La UCP preparará y enviará al Banco un informe de evaluación final que servirá de insumo para el Informe de Terminación del Proyecto (*Project Completion Report*—PCR), a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 95% de los recursos del préstamo.

### Evaluación de Impacto

El Programa contempla realizar una evaluación de impacto para identificar el efecto causal del mismo sobre la recaudación y las prácticas de evasión. Para esto se propone un ejercicio que combina elementos cuasiexperimentales y experimentales que permitirán cuantificar cómo los procesos de automatización de la información, las herramientas de analítica basadas en datos de FE y el nuevo modelo de gestión de riesgo tienen efectos sobre el recaudo y las conductas de evasión de los contribuyentes.

# Gestión Financiera del Programa

## Programación Presupuestal

El presupuesto y la programación del Programa para responder a los objetivos de desarrollo en los plazos y costos previstos la realizarán el Especialista Financiero de la UCP en forma conjunta con la Entidad Fiduciaria, dado que el FDC al constituirse en un Patrimonio Autónomo los recursos serán directamente gestionados a las cuentas del Programa y transferidas a la EFid.

## Desembolsos y flujo de caja

Las solicitudes de desembolsos del Programa serán elaboradas por la UCP con el apoyo de la EF, firmadas por el CGR conjuntamente con el Titular de la DGRAE para su presentación al BID. La tramitación de desembolsos de los recursos del Préstamo se realizará conforme a lo establecido en la Guía de Desembolsos para Proyectos del BID (versión 1.0 vigente desde diciembre 2009) y en la Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID OP-273-6 o la que se encuentre vigente durante la ejecución.

Para el manejo de los recursos del Programa se habilitará una cuenta bancaria especial en dólares americanos para uso exclusivo de los recursos del préstamo, a ser administrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a nombre del Fondo DIAN para Colombia (FDC). Los recursos del Fondo para este Programa serán administrados por una Entidad Fiduciaria (EFid) designada y/o contratada por el MHCP, que gestionará los recursos del Programa y será responsable de la función de Tesorería.

El BID realizará anticipos en dólares americanos con base en los compromisos asumidos para un período máximo de seis meses. Con excepción del primer anticipo, se deberá justificar como mínimo el 80% del total de los saldos acumulados pendientes de justificación.



### Disposiciones sobre desembolsos

#### Anticipos

Son avances de fondos con base en las necesidades reales de liquidez del Programa respaldados por compromisos suscritos (contratos), o anticipados con un alto grado de certeza – para un plazo predeterminado y acordado con la UCP - con el fin de pagar puntualmente gastos elegibles imputables al préstamo. Dichas necesidades de liquidez surgen del PFM, el cual debe estar alineado con el PEP y el POA que a su vez incluyen el PA.

#### Reembolso de gastos

Es una modalidad de desembolso en el que el Banco reembolsa al OE por pagos que éste efectuó en concepto de gastos elegibles incurridos con cargo al Programa según lo establecido con el Contrato de Préstamo.

#### Pagos directos

Son pagos efectuados por el Banco a proveedores o contratistas en nombre de la UCP por concepto de bienes, obras y servicios elegibles -de origen externo o local- destinados a la ejecución del Programa. En el caso de pagos directos a proveedores o contratistas locales, podrían surgir diferencias entre el monto en moneda local utilizado para estimar la equivalencia de un desembolso en la moneda de la operación y el monto en moneda local recibido por el beneficiario, como resultado de la conversión efectuada en la banca comercial.

### Consideraciones Especiales para las Solicitudes de desembolsos

Una vez cumplidas las condiciones para el primer desembolso de los recursos del Préstamo:

1. El BID efectuará el desembolso de recursos con base a las necesidades de liquidez del Programa.
2. En ningún momento el monto máximo de un anticipo de fondos podrá exceder la suma requerida para el financiamiento de los gastos del Programa, durante un periodo de hasta 6 meses, de conformidad con el cronograma de inversiones, el flujo de recursos y la capacidad demostrada por la UCP, salvo aprobación del BID para cualquier excepción.
3. A menos que las partes acuerden de otra manera, sólo se harán desembolsos en cada ocasión por sumas no inferiores a USD 100.000.
4. Sin embargo, el BID podrá: i) ampliar el monto máximo del anticipo de fondos cuando hayan surgido necesidades inmediatas de efectivo que lo ameriten, justificadamente y se presente un estado de gastos programados de ejecución del Proyecto; ii) efectuar un nuevo anticipo de fondos con base en lo indicado en el punto anterior, cuando se haya justificado, al menos el 70% del saldo total acumulado del(os) anticipo(s) de fondos anteriores.

El BID podrá también reducir o cancelar el saldo total acumulado del(os) anticipo(s) de fondos en el caso de que determine que los recursos desembolsados del financiamiento no hayan sido utilizados o justificados debida y oportunamente.

### Calendario de desembolsos

La UCP y el BID acordarán la frecuencia de presentación de solicitudes de desembolso y las respectivas rendiciones de gastos efectuados, que se realizarán por lo menos 2 veces al año y no más de cuatro.

## Legalizaciones de Gastos

Las legalizaciones de gastos (justificación de gastos) del Programa serán elaboradas por la UCP con el apoyo de la EFid, firmadas por el CGR conjuntamente con el Titular de la DGRAE para su presentación al BID. Las legalizaciones de gastos justificarán los gastos efectuados con los recursos desembolsados por el BID y permitirá a la UCP solicitar los siguientes desembolsos para disponer de recursos suficientes a fin de cumplir las metas previstas. Serán legalizados los gastos elegibles y efectivamente retirados de la cuenta especial habilitada para el Programa. Los giros efectuados de las cuentas exclusivas del Programa a la EFid serán legalizados con los pagos que efectúen las diferentes actividades con las órdenes de pago aprobadas por el Titular de la DGRAE con sus respectivas facturas o recibos, copia de la transferencia de fondos y el extracto de la cuenta. La legalización de gastos del Programa se realizará utilizando las tasas de cambio establecidas en el Contrato de Préstamo xx/OC-CO.

La legalización de gastos permite demostrar el avance financiero del Programa y el uso de los recursos por categoría de inversión (componente), lo cual no significa una aprobación por parte del BID de los gastos efectuados. La periodicidad de presentación de la legalización de gastos será conforme lo establecido en el punto 5.2.3 anterior. No será necesario acompañar la rendición de cuentas con documentación de soporte de los gastos o pagos efectuados (comprobantes, facturas, recibos honorarios, otros), pero deberá estar disponible de manera ordenada y con la adecuada referencia cruzada para revisión del Banco. La UCP será responsable de llevar y custodiar la documentación y los registros contables hasta los 3 años a partir del último desembolso y/o por el período que corresponda según lo establecido en la normativa nacional, el que sea más extenso.

## Monitoreo y Supervisión de la Gestión Financiera

### Plan de supervisión financiera por parte del BID

El especialista financiero del Banco llevará a cabo, como mínimo, dos revisiones in situ al año y revisiones de “escritorio” sobre los estados financieros anuales y finales auditados.

### Documentación de respaldo y registros

La EFid y la UCP mantendrán un sistema de gestión financiera aceptable y confiable que permitirá tener en forma oportuna información referente al manejo de los recursos del programa: (i) la planificación financiera, (ii) registro contable, presupuestario y financiero, (iii) la administración de contratos, (iv) la realización de pagos, y (v) la emisión de informes de auditoría financiera y de otros informes relacionados con los recursos del préstamo.

Todos los documentos y registros del Programa, particularmente aquellos que sirven de soporte a la gestión financiera deben ser conservados por la EFid y la UCP, por un período mínimo de tres (3) años después del vencimiento del plazo original de desembolsos, o cualquiera de sus extensiones, en los términos establecidos en el Artículo 6.01 numeral e) de las Normas Generales del Contrato de Préstamo.

La responsabilidad de la documentación fiduciaria del Programa recae sobre los Especialistas Financieros de la UCP, sin perjuicio de la información complementaria que las áreas técnicas ni la EFid custodian. Los procesos de monitoreo y supervisión de la gestión financiera que establezca el Banco, así como las auditorías que reciba el Programa deberán tener acceso a esta información en versión original y ser suficiente para la determinación de la elegibilidad de los gastos del Programa.

En los documentos a utilizar para las adquisiciones y en los contratos financiados con recursos del Préstamo, será incluido una disposición por parte de la UCP que exija a los proveedores de bienes o servicios, contratistas y subcontratistas, consultores y sus representantes, miembros del personal, sub-consultores y subcontratistas, a conservar los documentos y registros relacionados con las actividades financiadas por el Banco, por un periodo de siete (7) años luego de terminado el trabajo contemplado en el respectivo contrato.

# Gestión de Adquisiciones

## Marco Legal

Las adquisiciones del Programa se ejecutarán conforme a las siguientes políticas del BID:

1. GN-2349-15 y/o la que se encuentre vigente para la Contratación de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría[[4]](#footnote-5)
2. GN 2350-15 y/o la que se encuentre vigente, para la selección y contratación de consultores (firma e individuos)

### Montos límites

Las adquisiciones de bienes, obras y servicios de consultoría y no consultoría que se ejecutarán bajo políticas del BID definidas en el apartado anterior, se efectuará de acuerdo con los métodos de contratación y cuantías consignados en el siguiente cuadro:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Obras** | | **Bienes** | | **Consultoría** | |
| **Licitación Pública Internacional[[5]](#footnote-6)** | **Licitación Pública Nacional***[[6]](#footnote-7)* | **Licitación Pública Internacional[[7]](#footnote-8)** | **Licitación Pública Nacional[[8]](#footnote-9)** | **Publicidad Internacional Consultoría** | **Lista Corta sin restricciones de nacionalidad** |
| Mayor o igual a USD10 millones | Entre USD 350.000 y USD10 millones | Mayor o igual a USD1 millón | Entre USD 50.000 y USD1 millón | Mayor o igual a USD200.000 | Menor o igual a USD500.000 |

### Plan de Adquisiciones

La UCP deberá presentar para la revisión y aprobación del BID los Planes de Adquisiciones (PA) del Programa. Su cumplimiento es obligatorio durante todo el desarrollo del Programa.

La UCP deberá registrar el PA inicial y sus actualizaciones sucesivas en los sistemas de información del Banco (SEPA o el sistema que el Banco indique por escrito), como requisito indispensable para la realización de cualquier proceso de contratación; asimismo el PA deberá publicarse en las páginas web de la UNDB cuando corresponda.

El PA inicial del Programa incluye mínimamente las adquisiciones y contrataciones que se prevén realizar durante los primeros 18 meses de ejecución. El PA deberá ser actualizado por la UCP al menos semestralmente o según las necesidades del Programa, para lo cual deberá tener en consideración el avance de las adquisiciones y contrataciones. El detalle del PA deberá contener al menos lo siguiente:

* + 1. categoría de gasto;
    2. número y tipo de contrato;
    3. descripción de su objeto;
    4. monto presupuestado;
    5. monto real;
    6. método de selección o contratación;
    7. cronograma de las etapas principales del proceso según el PEP;
    8. tipo de revisión (ex ante/ex post);
    9. nombre del contratista/proveedor/consultor seleccionado.

Será responsabilidad de los Especialistas del Adquisiciones preparar y mantener actualizado el PA. Cada versión actualizada del PA deberá ser sometida a No Objeción del Banco y atender lo establecido en el Contrato de Préstamo, de realizarse un proceso de adquisiciones obviando esta previsión, el Banco no estará obligado a financiarlo.

### Documentos a utilizar en los procesos de adquisiciones

1. Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría[[9]](#footnote-10) sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones emitidos por el Banco.
2. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional acordados con el Banco.
3. Los contratos de Servicios de Consultoría se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas acordada con el Banco.

La revisión de las especificaciones técnicas y términos de referencias de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección es responsabilidad del Especialista Sectorial del Programa.

### Revisiones del Banco

En su fase inicial las adquisiciones del Programa se realizarán con modalidad ex ante; la modalidad de revisión ex post será objeto de evaluación por parte del equipo de proyecto e implementada posterior a una oportuna capacitación del personal de la DIAN. Las Contrataciones Directas serán revisadas siempre de forma ex ante.

El BID realizará revisiones ex ante a los procesos de adquisiciones de bienes y obras y de selección y contratación de servicios de consultoría llevados a cabo por la UCP en el marco del Programa así indicados en el PA, de acuerdo con los siguientes momentos:

1. Previamente a la convocatoria a cada licitación pública o si no correspondiere convocar a licitación, antes de la adquisición de los bienes o de la iniciación de las obras, la UCP a través del Coordinador General del Programa, deberá presentar a consideración del BID para su no-objeción para dar inicio a los procesos respectivos, lo siguiente según apliquen:
   1. Documento técnico del proyecto conteniendo planos de obras, las especificaciones técnicas y ambientales y los presupuestos (en el caso de obras) y las especificaciones técnicas en el caso de bienes.
   2. Términos de Referencia para el caso de servicios.
   3. Constancia de la posesión legal servidumbres u otros derechos del lugar de emplazamiento de las obras.
   4. Pliegos base para las licitaciones y procesos de selección y contratación (incluyendo los modelos de publicación o convocatorias y de los contratos).
2. En caso de existir enmiendas a los Documentos de Licitación, estas deben contar con la no-objeción del BID.
3. Los resultados de la conformación de la Lista Corta resultante de las Expresiones de Interés deben contar con la no-objeción del BID.
4. Una vez recibidas y evaluadas las propuestas, se deberá remitir al BID para su no-objeción:
   1. Informe de Calificación de Propuestas (conteniendo los datos y antecedentes del proceso y los respaldos correspondientes) y la recomendación de adjudicación.
   2. Documentos de la propuesta ganadora.
   3. Proyecto de contrato definitivo (borrador de contrato) para su posterior suscripción.

Una vez suscritos los contratos, la UCP deberá remitir una copia de los mismos al BID para su registro y asignación del número PRISM. La Firma Auditora Independiente (FAI) del Programa adelantará las revisiones definidas en materia de gestión de adquisiciones, por lo cual resulta necesario contar con la contratación de la FAI a tiempo y de manera plurianual.

### Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones

El Sistema de Contratación y Compras Pública de Colombia (SCCPC), sistema nacional de adquisiciones aprobado por el Banco, podrá ser utilizado para la adquisición de:

1. Contratos de obra pública, cuyos montos estén por debajo del límite de establecido por el Banco para la aplicación del Método de LPI para Obras.
2. Contratos de bienes y servicios diferentes a los de consultoría, cuyos montos estén por debajo del límite establecido por el Banco para la aplicación del método de LPI.
3. Contratos de consultoría de firmas, cuyos montos estén por debajo del límite establecido por el Banco para la aplicación del método de selección de firmas consultoras con lista corta internacional.
4. Contratos de consultoría individual[[10]](#footnote-11).

Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad será aplicable a la operación.

El PA y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales aprobados[[11]](#footnote-12). En relación con el uso del SCCPC en las operaciones financiadas por el Banco, no serán aplicables las siguientes disposiciones específicas del SCCPC y su regulación:

* + 1. para permitir la presentación de protestas en los procesos de adquisiciones, se excluyen las medidas del SCCPC que impiden su presentación; y
    2. las contrataciones directas según descritas en el SCCPC.

### Supervisión de adquisiciones

En su fase inicial las adquisiciones del Préstamo se realizarán con modalidad ex ante: la modalidad de revisión ex post será objeto de evaluación por parte del equipo de proyecto e implementada posterior a una oportuna capacitación del personal de la UCP. Se exceptúan las contrataciones directas, que serán revisadas siempre de forma ex ante.

### Registros y archivos

La UCP y la EFid deberán de mantener la documentación completa del proceso de contratación: etapas precontractual, contractual y post contractual. El sistema informático que la EFid utilice deberá administrar y archivar la documentación de adquisiciones debidamente digitalizada y puesta a disposición de la UCP.

La documentación precontractual, contractual y post contractual que maneje la EFid al finalizar la ejecución del contrato será enviada al Archivo Central de la DIAN bajo supervisión de la UCP.

### Procedimientos de Adquisiciones y contrataciones

Los procedimientos que utilizará la UCP para la gestión de adquisiciones se encuentran descriptos en el Anexo xx de este Manual.

# Auditoría y Control Interno

## Control Interno

Según el marco previsto en el Modelo Estándar de Control Interno, la DIAN dispone de un sistema de control interno desarrollado y en funcionamiento, ejecutado a través de la Oficina de Control Interno (OCI), que cuenta con competencias para el monitoreo del Sistema de Gestión de Calidad.

La OCI está conformada por un equipo profesional multidisciplinario, su director es designado por el Presidente de la República en base a un concurso de méritos. La OCI tiene comunicación directa con la Dirección General de la entidad.

La OCI basa su actuar en las Normas de Auditoría Locales y los estándares internacionales del Instituto de Auditores Internos.

## Auditoría Externa del Programa

La firma auditoría independiente (FAI) contratada en el marco del Programa verificará que los recursos se ejecuten según las normas y políticas del Banco aplicables. La FAI realizará visitas de inspección a la UCP y la EFid. Las visitas de supervisión fiduciaria en gestión financiera incluirán la verificación de los arreglos financieros y contables utilizados para la administración del Programa y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por el auditor independiente del programa, entre otros.

El BID publicará en sus sistemas los informes de auditoría externa del Programa, en cumplimiento de la política de acceso y divulgación de información vigente en el BID, aunque no existe una política nacional en Colombia de revelación pública de los informes de auditoría.

1. El FDC fue creado como un patrimonio autónomo, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) o por la entidad o entidades que ésta decida, teniendo como objeto la financiación y/o la inversión del programa de modernización de la DIAN. Para el cumplimiento de su objeto está facultado para celebrar operaciones de financiamiento externo a nombre propio con la garantía de la nación. El Gobierno de Colombia está finalizando los trámites para la emisión del decreto reglamentario del Art. 55 de la Ley 1955 de 2019. [↑](#footnote-ref-2)
2. De acuerdo con el borrador de decreto reglamentario se ha previsto que el MHCP designe como Entidad Ejecutora del FDC a la DIAN. La Entidad Fiduciaria (EFid) será designada por el MHCP, la cual actuará como representante legal del FDC. Este mecanismo de ejecución sigue un modelo similar de estructuración y ejecución al utilizado en el Programa de Agua, Saneamiento Básico y Electrificación para el Pacifico Colombiano como parte del Plan Todos Somos Pacífico (3610/OC-CO), actualmente en ejecución. [↑](#footnote-ref-3)
3. Los informes intermedios forman parte del contrato anual de auditoría externa, por lo tanto, no requieren de financiamiento adicional. [↑](#footnote-ref-4)
4. Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el BID ([GN-2349-15](http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2349-15)) párrafo 1.16.; Política para la Selección y contratación de Servicios de Consultoría ([GN-2350-15](http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2350-15)) párrafo 1.23. El Prestatario debe preparar y, antes de las negociaciones del préstamo, someter al Banco para su aprobación, un PA aceptable para el Banco para el periodo inicial de por lo menos 18 meses. [↑](#footnote-ref-5)
5. Cuando se trate de obras sencillas y bienes comunes y cuyo valor se encuentre por debajo del monto para LPI, se podrán adquirir a través de Comparación de Precios (CP). [↑](#footnote-ref-6)
6. Cuando se trate de obras complejas o bienes no comunes cuyo valor se encuentra por debajo del rango para LPN, se podrán adquirir a través de Comparación de Precios (CP). [↑](#footnote-ref-7)
7. Cuando se trate de obras sencillas y bienes comunes y cuyo valor se encuentre por debajo del monto para LPI, se podrán adquirir a través de Comparación de Precios (CP). [↑](#footnote-ref-8)
8. Cuando se trate de obras complejas o bienes no comunes cuyo valor se encuentra por debajo del rango para LPN, se podrán adquirir a través de Comparación de Precios (CP). [↑](#footnote-ref-9)
9. Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el BID ([GN-2349-15](http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2349-15)) párrafo 1.16.; Política para la Selección y contratación de Servicios de Consultoría ([GN-2350-15](http://sec.iadb.org/Site/Documents/DOC_Detail.aspx?pSecRegN=GN-2350-15)) párrafo 1.23. El Prestatario debe preparar y, antes de las negociaciones del préstamo, someter al Banco para su aprobación, un PA aceptable para el Banco para el periodo inicial de por lo menos 18 meses. [↑](#footnote-ref-10)
10. Se indicarán en el PA y seguirán los procedimientos nacionales incluyendo los lineamientos del país en materia de remuneración de consultores del sector público. En casos excepcionales el Banco podrá autorizar la utilización de sus Políticas para casos especiales o de complejidad técnica. [↑](#footnote-ref-11)
11. En caso de que el Banco valide otro sistema o subsistema, éste será aplicable a la operación, según lo establecido en el Contrato de Préstamo. [↑](#footnote-ref-12)