

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**COLOMBIA**

**PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE  
IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES**

**(CO-L1245)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gerardo Reyes-Tagle (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Sandra Corcuera (INT/TIN) Jefe de Equipo Alterno; Alejandro Rasteletti (FMM/CCO); Ubaldo González, Luis Alejos, y Susana Román-Sánchez (IFD/FMM); José Martín García (INT/TIN); Alejandra Villota (INT/TIN); Mónica Lugo (LEG/SGO); Eugenio Hillman (VPC/FMP); Wladimir Zanoni (SPD/SDV); Leandro Andrian (CAN/CCO); Ariel Nowersztern (IFD/ICS); Osvaldo Santín, Luis Fernando Cadena, Marcelo Da Costa Porto y Marcio Cracel (consultores).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO .....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, problemática y justificación.....	2
B. Objetivos, componentes y costo .....	8
C. Indicadores claves de resultados.....	13
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>13</b>
A. Instrumento de financiamiento .....	13
B. Riesgos ambientales y sociales .....	15
C. Riesgos fiduciarios.....	15
D. Otros riesgos .....	15
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>17</b>
A. Resumen de los arreglos de implementación .....	17
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados .....	19

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	<a href="#">Plan de Ejecución Plurianual (PEP) / Plan Operativo Anual (POA)</a>
EER#2	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>
EER#3	<a href="#">Plan de Adquisiciones</a>

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	<a href="#">Análisis Costo - Efectividad</a>
EEO#2	<a href="#">Manual Operativo del Programa (MOP)</a>
EEO#3	<a href="#">Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia (SSF)</a>

ABREVIATURAS	
ATA	Administración Tributaria y Aduanera
CC	Cambio Climático
CO	Capital Ordinario
CP	Comparación de Precios
CSIRT	<i>Computer Security Incident Response Teams</i>
CT	Cooperación Técnica
DGA	Dirección de Gestión de Aduanas
DGF	Dirección de Gestión de Fiscalización
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
EF	Entidad Fiduciaria
EFA	Estados Financieros Auditados
FDC	Fondo DIAN para Colombia
FE	Factura Electrónica
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MOP	Manual Operativo del Programa
MR	Matriz de Resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCI	Oficina de Control Interno
OEA	Operador Económico Autorizado
PA	Plan de Adquisiciones
PCR	Informe de Terminación del Proyecto
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PETI	Plan Estratégico de Tecnología de la Información
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PT	Plataforma Tecnológica
RO	Reglamento Operativo
RRHH	Recursos Humanos
RUT	Registro Único Tributario
SCCPC	Sistema de Contratación y Compras Pública de Colombia
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
SGTIT	Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SOC	Centro de Operación de Seguridad
TdR	Términos de Referencia
TI	Tecnología de la Información
UCP	Unidad de Coordinación del Proyecto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**COLOMBIA**  
**PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS**  
**NACIONALES**  
**(CO-L1245)**

Términos y Condiciones Financieras						
Prestatario					Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
Fondo DIAN para Colombia (FDC), representado por la Entidad Fiduciaria (EF) Consorcio Fondo DIAN para Colombia 2020					Plazo de amortización:	9 años
Garante					Período de desembolso:	5 años
República de Colombia					Período de gracia:	5,5 años <sup>(b)</sup>
Organismo Ejecutor					Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)					Comisión de crédito:	<sup>(c)</sup>
Fuente	Monto Fase I (US\$)	Monto Fase II (US\$)	Total I y II (US\$)	%	Comisión de inspección y vigilancia:	<sup>(c)</sup>
BID (CO):	250.000.000	250.000.000	500.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	7,25 años
					Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Total:	250.000.000	250.000.000	500.000.000	100		
Esquema del Proyecto						
<b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> 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 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.						
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:</b> El prestatario, a través de la DIAN, deberá proporcionar evidencia de: (i) aprobación por la Junta Administradora del FDC del Reglamento Operativo (RO) que regula la relación entre la EF y la DIAN e incluye sus respectivos roles y responsabilidades; (ii) selección del personal clave de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP), incluido su Coordinador, Especialista en Adquisiciones, Especialista Financiero y Administrativo y Especialista de Planeación y Seguimiento; y (iii) aprobación del <a href="#">Manual Operativo del Programa (MOP)</a> , en los términos acordados con el Banco (¶3.5).						
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> La Administración solicita que el Directorio Ejecutivo apruebe una excepción parcial a la Política de Garantías requeridas al Prestatario recogida en la 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 (¶3.7).						
Alineación Estratégica						
Desafíos <sup>(d)</sup> :			SI <input type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input checked="" type="checkbox"/>	
Temas Transversales <sup>(e)</sup> :			GD <input type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

<sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

<sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 Entre 2014 y 2016, Colombia enfrentó un choque de precios del petróleo que incidió en su crecimiento (4,4% a 2% del Producto Interno Bruto - PIB) y sus finanzas públicas, disminuyendo los ingresos fiscales (14,3% a 13,8% del PIB), deteriorando el déficit fiscal (2,4% a 4,0% del PIB) y aumentando la deuda pública (43,7% a 50,4% del PIB)<sup>1</sup>. Se llevaron a cabo tres reformas tributarias, para aumentar la recaudación<sup>2</sup> y cumplir con la meta impuesta por la Regla Fiscal lo que estabilizó los indicadores macroeconómicos. Sin embargo, persisten desafíos fiscales, incluyendo una baja inversión pública<sup>3</sup>, por lo que se requieren medidas de política orientadas a incrementar el espacio fiscal. Actualmente la economía está sufriendo los efectos del COVID-19. En el primer semestre del 2020 la economía cayó 7,4% en términos anuales. En consecuencia, se espera una caída de la recaudación (de 13,9% en 2019 a 13,3% del PIB en 2020) para enfrentar la pandemia resultaría en un déficit fiscal cercano al 8,2% del PIB y una deuda pública del 65,6% al final del año<sup>4</sup>. A pesar de la incertidumbre, para 2021 se espera una recuperación de la economía con un crecimiento de 4,6% anual del PIB y un déficit fiscal de -5,5% del PIB del gobierno central.
- 1.2 La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) es una Unidad Administrativa Especial del Estado Colombiano cuyo objetivo es garantizar la seguridad fiscal mediante la administración y control de las obligaciones tributarias, aduaneras y la facilitación de las operaciones de comercio exterior. Su rol es fundamental pues recauda dos tercios de los ingresos del Gobierno Nacional.
- 1.3 La DIAN enfrenta retos críticos en su capacidad institucional que inciden en un bajo nivel de recaudación (14% versus 15,5% en Latinoamérica entre 2014 y 2018)<sup>5</sup>: (i) ineficaz política de Recursos Humanos (RRHH) que limita la captación de talentos y desarrollo del capital humano<sup>6</sup>; (ii) ineficiencias en la gestión y control tributario y aduanero que deriva en niveles subóptimos de recaudación<sup>7</sup>; y (iii) atrasos importantes en los sistemas de información<sup>8</sup>. En cuanto a la gestión de Tecnología de la Información (TI), mientras en 2019 el gasto en este rubro representó el 4,5% del presupuesto operativo de la DIAN, el mismo fue de 17,1%

---

<sup>1</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI) (2018).

<sup>2</sup> Estas reformas incluyeron un impuesto a la riqueza, una sobretasa al impuesto sobre la renta (ISR -recaudó 0,5% del PIB entre 2014 y 2015) y un aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (recaudó 0,5% del PIB entre 2016 y 2017) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, 2016 y 2018).

<sup>3</sup> El gasto en inversión disminuyó de 2,9% a 1,7% entre 2014 y 2018 (FMI, 2019).

<sup>4</sup> [Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020](#).

<sup>5</sup> La recaudación es incompatible con el potencial de ingresos del país, estimado en 33,4% del PIB (Fenochietto y Pessino, 2012).

<sup>6</sup> La DIAN cuenta con una baja proporción de empleados con edades menores a 50 años.

<sup>7</sup> Las tasas de evasión del IVA e ISR están en un 40% (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, 2015) y 39% (Cruz, 2015), respectivamente. Colombia ocupa la posición 146 de 189 en el *ranking* de facilidad de pagar impuestos (Banco Mundial, 2019); y en aduanas, en el puesto 60 de 140 del *ranking* de competitividad del [Foro Económico Mundial](#).

<sup>8</sup> Existe una reducida utilización de los avances tecnológicos para agilizar trámites y pagos debido, en parte, a que los niveles de inversión en la DIAN son bajos e inestables (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria de Colombia, 2015).

en Brasil y 7,7% en Chile, promediando 10,2% en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>9</sup>.

- 1.4 Para mejorar la gestión tributaria y aduanera, la DIAN ha fortalecido: (i) el modelo de fiscalización basado en riesgo; (ii) la gestión de cobro; (iii) la Factura Electrónica (FE); y (iv) el Programa de Operador Económico Autorizado (OEA). Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (PND) “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, contempla la creación del Fondo DIAN para Colombia (FDC) con el objeto de modernizar a la DIAN (Art. 55). Para avanzar en esta meta la DIAN debe resolver las siguientes deficiencias:

### **1. Organización institucional y RRHH**

- 1.5 La estructura orgánica de la DIAN<sup>10</sup> limita su desarrollo debido a: (i) una administración que opera sin coordinación entre las direcciones de gestión<sup>11</sup>; (ii) desequilibrios en los tramos de control gerencial y operativo<sup>12</sup>; y (iii) metas estratégicas cumplidas parcialmente por deficiencias de vinculación entre las áreas de planeación y las operativas<sup>13</sup>.
- 1.6 La comunicación con la sociedad no cuenta con mecanismos efectivos presenciales o virtuales, tampoco de promoción de su imagen corporativa<sup>14</sup>. Las oficinas de atención a los contribuyentes están obsoletas, afectando la capacidad de atención a los contribuyentes<sup>15,16</sup>.
- 1.7 La administración de los RRHH no atiende las necesidades institucionales actuales debido a: (i) normativas de contratación que limitan el desarrollo profesional, generan inequidades y desalientan la formación continua<sup>17</sup>; (ii) perfiles de puestos de trabajo desactualizados y asignación no basada en competencias<sup>18</sup>; (iii) evaluación del desempeño desligada del rendimiento de los funcionarios<sup>19</sup>; y (iv) Código de Ética desactualizado<sup>20</sup>.
- 1.8 La Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria de la DIAN no atiende efectivamente el programa de reclutamiento en curso y las necesidades de los procesos de concurso de ingreso y promoción de funcionarios. Esto se debe a: (i) carencia de infraestructura física y tecnológica<sup>21</sup>;

---

<sup>9</sup> OCDE (2019).

<sup>10</sup> Su última modificación fue en 2008.

<sup>11</sup> Por ejemplo, la Dirección de Gestión de Fiscalización (DGF) y la Dirección de Gestión de Aduanas (DGA) no comparten información sobre los contribuyentes.

<sup>12</sup> 63 directores y 4 unidades reportan al Director General, y un promedio de 3 subdirecciones a los directores de gestión. Aparte, la Dirección de Grandes Contribuyentes tiene carácter seccional y no de dirección de gestión, como cabría esperar dada la importancia de su papel recaudatorio (70% del total).

<sup>13</sup> En 2017, se alcanzaron tres de nueve metas estratégicas (33%) (DIAN).

<sup>14</sup> En el indicador de atributos de reputación en medios de comunicación, la DIAN obtuvo 5,8 sobre 10. En atributos de reputación dentro del gobierno obtuvo 2 sobre 10. (Centro Nacional de Consultoría, 2018).

<sup>15</sup> El término contribuyente incluye también a los operadores de comercio exterior.

<sup>16</sup> Entre 2014 y 2018, el número de personas naturales registradas en el Registro Único Tributario (RUT) aumentó de 11,3 a 14,7 millones, mientras la atención presencial disminuyó de 4,5 a 2,5 millones.

<sup>17</sup> El último concurso fue realizado en 2008 (DIAN).

<sup>18</sup> La última actualización de perfiles de puestos fue realizada en 2008 (DIAN).

<sup>19</sup> El 97% del personal recibe la puntuación máxima (5 puntos) en esta evaluación (DIAN).

<sup>20</sup> El Código de Ética fue elaborado en 2005; desde entonces ha tenido actualizaciones menores.

<sup>21</sup> La infraestructura física de la escuela no se actualiza desde 1992 (DIAN).

y (ii) limitados recursos para capacitaciones vinculadas a los nuevos procesos de operación tributaria y aduanera, y de transformación institucional<sup>22</sup>.

## 2. Control tributario y aduanero

- 1.9 Los procesos de control tributario y aduanero presentan: (i) carencia de herramientas analítico predictivas para explotación de datos; (ii) procesos de control y cobro manuales, complejos desactualizados y dispersos, incluso para los grandes contribuyentes<sup>23</sup>; (iii) baja interacción e intercambio de información entre las áreas de control tributario; (iv) baja especialización de los auditores, particularmente en las áreas de fiscalidad internacional y comercio exterior<sup>24</sup>; y (v) deficiencias institucionales para detectar fraudes tributarios y aduaneros.
- 1.10 No se usa la información de la FE<sup>25</sup> en los procesos de facilitación y control, incidiendo en: (i) inexistente programación de actos de control masivo y auditorías de comercio exterior con base en la FE; (ii) devoluciones realizadas a partir de análisis manuales e información parcial<sup>26</sup>; (iii) carencia de un plan para la implementación del *factoring* utilizando la FE; (iv) altos costos de cumplimiento en el IVA<sup>27</sup>; y (v) FE de exportación no implementada, dificultando la validación de información para fiscalización<sup>28</sup>.
- 1.11 Bajo porcentaje de declaraciones de contribuyentes<sup>29</sup> debido a: (i) insuficiente información proporcionada al contribuyente, obligándolo a reunir información de fuentes diversas<sup>30</sup>; (ii) procesos de control extensivos o masivos sin utilizar información depurada<sup>31</sup>; y (iii) carencia de declaraciones prellenadas.
- 1.12 Deficientes procesos de control y trazabilidad aduanera, por: (i) escasa automatización de los procesos y uso de tecnología<sup>32</sup>; (ii) deficiencias para monitorear las cargas y vehículos, y controlar el ingreso y salida de pasajeros<sup>33</sup>; (iii) falta de definición de necesidades de infraestructura física, uso de tecnología y RRHH; (iv) deficiente supervisión de las operaciones de salida de aduana,

---

<sup>22</sup> 40% del personal de la DIAN estará en edad de retiro en los próximos cinco años, lo que generará necesidades de recursos adicionales para capacitación del nuevo personal. Los concursos se realizarán a partir del 2020.

<sup>23</sup> En la auditoría de tributos internos hay algunos procesos automatizados, pero en la auditoría aduanera y cambiaria todos los procesos son manuales.

<sup>24</sup> El rendimiento promedio de las 54.000 acciones de fiscalización de operaciones de comercio exterior (2018) fue de US\$2.400 por acción (DIAN).

<sup>25</sup> La FE se encuentra en la primera etapa de masificación y de cambio en el modelo.

<sup>26</sup> La Ley de Crecimiento (2020) establece que los contribuyentes que emitan FE y el 85% de sus proveedores, que también emitan FE, podrán acceder a una devolución automática.

<sup>27</sup> Se requieren 71 horas para cumplir con el pago del IVA (*Paying Taxes* 2019), por encima del promedio de la OCDE (54 horas).

<sup>28</sup> La confirmación de una operación de exportación por parte de la autoridad del país de destino a la DIAN, si es atendida, puede durar hasta tres años.

<sup>29</sup> 61,6% y 54,4% de las declaraciones del ISR de personas y empresas, respectivamente, se presentan a tiempo. El promedio de la OCDE es de 81,57% y 76,52 (OCDE, 2017).

<sup>30</sup> Datos necesarios son, por ejemplo: rendimientos de capital del sector financiero, empleadores, jubilación, propiedades, y honorarios de servicios profesionales.

<sup>31</sup> La depuración de la información se produce a través de fiscalizaciones selectivas utilizando costosos recursos de fiscalización.

<sup>32</sup> En 2018 fueron autorizados 101.000 cargamentos en tránsito; sin embargo, se finalizaron solamente 86.281 en las aduanas de destino.

<sup>33</sup> En 2018 ingresaron 6.800.440 pasajeros internacionales por vía aérea y se realizaron 92 aprehensiones por contrabando de mercancías.



actividades de control e inspección y detección de irregularidades <sup>34</sup> , <sup>35</sup> ; (v) deficiencias para tratar situaciones de emergencia (ej. desastres naturales, contingencias en operaciones aduaneras, etc.); y (vi) limitados recursos para gestionar los programas de facilitación y seguridad aduanera.

### **3. Plataforma Tecnológica (PT), datos y seguridad de la información**

- 1.13 La PT principal es débil debido a: (i) carencia de un plan estratégico integral para la transformación digital; (ii) dependencia de arquitecturas tecnológicas obsoletas <sup>36</sup> ; (iii) dificultad para el desarrollo de nuevas aplicaciones y actualizaciones por de la PT<sup>37</sup>; (iv) baja adopción de tecnologías emergentes (uso de nube), por falta de compatibilidad con la PT actual; (v) mayores costos derivados del pago de soportes exclusivos al proveedor de la tecnología<sup>38</sup>; (vi) uso ineficiente de los recursos tecnológicos (procesamiento y almacenamiento) al basarse en un concepto obsoleto de tres capas (aplicación, procesamiento y base de datos) en vez de una arquitectura basada en contenedores <sup>39</sup> ; y (vii) imposibilidad de atender casos de alta demanda, debido a insuficiente capacidad de almacenamiento y procesamiento, así como de balance y disponibilidad de redes de comunicación<sup>40</sup>.
- 1.14 Los procesos que conforman el ciclo de gestión tributaria y aduanera tienen baja efectividad por: (i) deficiencias en el uso de la información por la fragmentación de las aplicaciones informáticas <sup>41</sup> ; (ii) arquitectura aplicada basada en el diligenciamiento y transmisión de formularios y documentos estáticos, y no en el flujo de datos<sup>42</sup>; (iii) falta de un sistema unificado que integre las aplicaciones y servicios de administración tributaria y aduanera (existen 120 aplicaciones informáticas con baja interoperabilidad)<sup>43</sup>; (iv) falta de una visión integral del ciclo del contribuyente debido a un proceso inadecuado de integración de las fuentes de información<sup>44</sup>; (v) carencia de una política institucional de datos para uso, almacenamiento y explotación, generando datos dispersos, duplicados y poco

---

<sup>34</sup> Los cargamentos en aduanas no se supervisan en tiempo real (2.079.015 cargamentos en 2018).

<sup>35</sup> El proceso de importación marítimo tarda 9,6 días en promedio (10,4 días para el aéreo), y el de exportación marítimo 6,5 días (aéreo es 1,5 días) (DIAN).

<sup>36</sup> Dada la obsolescencia, las solicitudes de mantenimiento correctivo y preventivo toman hasta 12 meses, mientras que el estándar es de hasta 4 meses (DIAN).

<sup>37</sup> La arquitectura de la PT ha requerido soluciones y conexiones parciales y fragmentadas que han elevado su complejidad.

<sup>38</sup> El costo de mantenimiento anual de la PT es de US\$24,5 millones para gestionar 16 millones de contribuyentes. Con una solución en la nube, el costo por contribuyente gestionado podría reducirse a mediano plazo.

<sup>39</sup> La demanda creciente de solicitudes de mejoras en las aplicaciones de servicios prioritarios (inventario actual de 389), no ha sido atendida oportuna y eficientemente dado el estado de la PT.

<sup>40</sup> En 2018 se registraron 48 interrupciones, representando 240 horas de indisponibilidad en servicios críticos.

<sup>41</sup> Las aplicaciones informáticas se desarrollaron aisladamente, sin considerar el conjunto de aplicaciones ya existentes y su interoperabilidad.

<sup>42</sup> El sistema MUISCA, almacena su información en formato de formularios. Al realizar cambios en un formulario, deben modificarse todos los formularios que contemplen la misma información. La tendencia global busca interoperabilidad entre aplicaciones a partir del flujo de datos.

<sup>43</sup> La Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones (SGTIT) recibe anualmente 14.000 solicitudes de extracción de información, debido a la incapacidad de MUISCA y SIGLO 21 de generar reportes para los usuarios.

<sup>44</sup> Generar una visión 360 del contribuyente toma al menos 20 días por caso; las mejores prácticas incluyen aplicaciones que integran la información en tiempo real (ej. México).

confiables<sup>45</sup>; y (vi) escasa capacidad para interoperar con otros sistemas gubernamentales, especialmente en el ámbito aduanero.

- 1.15 El sistema de gestión de seguridad de información es débil por: (i) políticas de seguridad física y perimetral, control de acceso a aplicaciones y activos de información, control de identidades, y manejo seguro de los activos tecnológicos, que no están claramente definidos<sup>46</sup>; (ii) control de acceso no unificado y sin trazabilidad de los usuarios<sup>47</sup>; (iii) imposibilidad de autorizar, facultar y auditar a un usuario de forma eficiente y completa; y (iv) bases de datos y registros de actividades de las aplicaciones que no siguen mejores prácticas en el resguardo de la información y presentan serias vulnerabilidades en las aplicaciones y servicios expuestos en Internet, sin posibilidad de remedio<sup>48</sup>.
- 1.16 El monitoreo y control de los instrumentos de seguridad de Tecnología de la Información (TI) no cumple con los requerimientos necesarios por: (i) dificultades para identificar la correlación de eventos que puedan convertirse en un ataque cibernético<sup>49</sup>; (ii) incapacidad para reaccionar ante incidentes de seguridad de la información y proveer soluciones eficaces; y (iii) insuficiencia de herramientas de apoyo a la seguridad de la información<sup>50</sup>.
- 1.17 **Experiencia del Banco en Administraciones Tributarias y Aduaneras (ATA)**<sup>51</sup>. En Colombia, se apoyó la masificación de la FE (3155/OC-CO)<sup>52</sup> y la reforma fiscal (3284/OC-CO, 4522/OC-CO, ATN/OC-17173-CO)<sup>53</sup> que incluyeron actividades de fortalecimiento de la gestión y recaudación de ingresos. Las lecciones aprendidas sugieren la importancia de: (i) un fuerte respaldo institucional para la toma de decisiones y continua asignación presupuestaria para la ejecución de los programas; y (ii) la implementación de estrategias de masificación, difusión y gestión del cambio<sup>54</sup>.
- 1.18 En los estados Brasileños, el PROFISCO I (BR-X1005) fortaleció la capacidad institucional para alcanzar una mayor recaudación. Las experiencias en Argentina (4500/OC-AR), Honduras (3541/BL-HO), Jamaica (2658/OC-JA), Perú (3214/OC-PE), Uruguay (1894/OC-UR), y Nicaragua (3484/BL-NI) resaltan la

<sup>45</sup> Los datos están dispersos en aproximadamente 30 diferentes bases de datos no integradas.

<sup>46</sup> Existen 530 tipos de roles diferentes para el acceso de los usuarios a las aplicaciones. Además, el proceso de desactivación de los funcionarios retirados es deficiente por lo que en algunos casos persiste el acceso después del retiro (Árbol de Problemas, DIAN).

<sup>47</sup> Existen diversos directorios de identidad (132); las mejores prácticas recomiendan solamente dos dominios (uno para funcionarios internos y uno para externos) (Árbol de Problemas, DIAN).

<sup>48</sup> En caso de desastre o pérdida de información, serían necesarios tres meses para recuperar la información. Las aplicaciones y servicios en internet son vulnerables a intrusiones externas poniendo en riesgo la información tributaria y aduanera (Árbol de Problemas, DIAN).

<sup>49</sup> No hay capacidad para identificar y monitorear los ataques a los datos de la DIAN. A nivel general, existen aproximadamente 1.776.000 eventos que podrían convertirse en amenaza (SGTIT).

<sup>50</sup> Solo hay 6 servidores de *firewall* para monitorear 30 bases de datos; deberían haber al menos 15, dado el estándar de un servidor por cada dos bases.

<sup>51</sup> Véase [Evaluación Comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias, 2007-2016](#).

<sup>52</sup> La masificación de la FE se enfocó en el mercado interno. Esta operación apoyará la implementación de la FE de comercio exterior y el uso de la información generada por la FE en los procesos de control tributario y aduanero.

<sup>53</sup> Esta operación complementa las actividades iniciadas en los referidos préstamos programáticos y cooperación técnica, particularmente en lo relacionado a la organización institucional y fortalecimiento de RRHH de la DIAN.

<sup>54</sup> Se toma en cuenta en el Subcomponente 1.1 del presente programa (¶I.1.25).

importancia de fortalecer los aspectos institucionales, operativos y fortalecer los sistemas tecnológicos para lograr una ATA más eficiente.

- 1.19 **Evidencia internacional.** El desempeño recaudatorio depende del fortalecimiento institucional de la ATA por ello es clave: (i) mejorar el acceso y calidad de la información<sup>55</sup>; (ii) implementar modelos de fiscalización apoyados en el uso intensivo de información<sup>56</sup>; (iii) simplificar procedimientos para facilitar el cumplimiento tributario<sup>57</sup>; y (iv) mejorar las capacidades de control y facilitación comercial<sup>58</sup>. En Latinoamérica se han fortalecido estos elementos, destacándose Brasil y Uruguay<sup>59</sup>. Además, el incremento de la digitalización y los flujos masivos de información disponible, han influido en la revisión de los procesos operativos de las ATA (ver OCDE 2016)<sup>60</sup>. Asimismo, la implementación de FE genera información detallada de las transacciones realizadas, facilitando un control efectivo de riesgo en tiempo real y aumentando la recaudación (Barreix y Zambrano, 2018).
- 1.20 **Coordinación con otros organismos internacionales.** Se mantuvieron varias reuniones bilaterales a nivel técnico sobre mejores prácticas y temas de tecnologías de información con el FMI, la Organización Mundial de Aduanas, la Delegación de la Unión Europea en Colombia, y la Administración de Aduanas de Bélgica, entre otros. La coordinación con estos organismos se mantendrá durante la ejecución del programa.
- 1.21 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2024 (AB-3190-2) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de Integración Económica, mediante el fortalecimiento de la gestión aduanera de Colombia, lo que contribuirá a reducir el tiempo de procesamiento del comercio internacional de bienes y servicios. También se alinea con las áreas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, mediante el fortalecimiento de la DIAN en la calidad y accesibilidad de servicios que faciliten el pago de impuestos y las transacciones de comercio exterior; y (ii) Cambio Climático (CC) y Sostenibilidad Ambiental, a través de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero como consecuencia de la adquisición de equipos con eficiencia energética. El 1,40% de los recursos de la operación se invierten en actividades de mitigación al cambio climático, según la [metodología conjunta de los BMD de estimación de financiamiento climático](#). Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% de todas las aprobaciones a fines del año 2020. El programa contribuye al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante los indicadores: (i) tiempos de procesamiento del comercio internacional de bienes y servicios por parte de las agencias públicas responsables; (ii) impuestos recaudados como porcentaje del PIB; (iii) profesionales de los sectores públicos y privado capacitados o asesorados

<sup>55</sup> Las tasas de evasión son hasta ocho veces más altas donde la ATA carece de instrumentos automatizados para verificar las fuentes de ingreso de los contribuyentes (Slemrod et al., 2015).

<sup>56</sup> La disponibilidad de información fortalece la fiscalización de empresas en España (Almunia y López Rodríguez, 2016).

<sup>57</sup> Puede generar aumentos en las tasas de pago de hasta 4% (Hallsworth et al., 2014).

<sup>58</sup> Ver: Carballo, Graziano, Schaur y Volpe Martincus, 2016a, 2016b, 2016c; y Carballo, Schaur y Volpe Martincus, 2016a, 2016b).

<sup>59</sup> [Informe de Terminación del Proyecto \(PCR\) 1783/OC-UR](#). Barreix y Zambrano (2018). Factura electrónica en América Latina, BID.

<sup>60</sup> *Advanced Analytics for Better Tax Administration* (OCDE, 2016).

en integración económica; y (iv) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos. Además, se alinea con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), en lo referente a las capacidades de movilización de ingresos y es consistente con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-8), relacionado con la mejora en la equidad fiscal; y el Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-11), respecto a la modernización de las administraciones aduaneras. El programa está alineado con la Estrategia de País del Grupo BID con Colombia 2019-2022 (GN-2972), en particular con los objetivos estratégicos de apoyar a un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado y reducir las barreras a la integración y se encuentra incluida en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2020 (GN-2991-3).

- 1.22 **Innovación.** Como elemento de adicionalidad, el programa incorpora nuevas tecnologías mediante: (i) uso de servicios de nube híbrida *multicloud* (§1.31); (ii) implementación de un Centro de Operaciones de Seguridad (§1.32); y (iii) modelo de control tributario y aduanero basado en la gestión del riesgo, incluyendo el uso de datos de FE e inteligencia artificial (§1.28).

## **B. Objetivos, componentes y costo**

- 1.23 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 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. Para lograr estos objetivos se contemplan los siguientes componentes:
- 1.24 **Componente 1. Organización institucional y RRHH (US\$26,2 millones)**, cuyo objetivo es proveer a la DIAN de una estructura y personal compatibles con sus roles de agente recaudador y facilitador del comercio exterior con base a las mejores experiencias internacionales. Incluye:
- 1.25 **Subcomponente 1.1 - Fortalecimiento de la planificación estratégica y la estructura institucional.**
- a. Nueva estructura organizativa en funcionamiento. Incluye: (i) reingeniería de macroprocesos de negocios y administrativos con tramos de control equilibrados; (ii) metodología de formulación, control y evaluación del plan estratégico basado en tableros balanceados de gestión en todo el territorio nacional; y (iii) sistema de monitoreo de indicadores estratégicos, incluyendo infraestructura tecnológica de apoyo<sup>61</sup>.
  - b. Plan de comunicación de la gestión del cambio y la nueva cultura institucional implementado. Incluye: (i) plan de comunicación organizacional para la divulgación interna y externa de la cultura del cambio; (ii) 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

---

<sup>61</sup> Incluye: puestos de trabajo (mobiliario) y equipos de cómputo con el nivel más eficiente de etiqueta de eficiencia energética.

atención de contribuyentes en sedes principales y diseños para la adecuación y construcción de edificios<sup>62</sup>.

**1.26 Subcomponente 1.2 - Actualización del modelo de RRHH.**

- a. Modelo de gestión de RRHH basado en competencias<sup>63</sup> en funcionamiento. Incluye: (i) 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) mapeo de perfiles, así como la implementación y difusión de roles basados en competencias, incluyendo la medición de cargas de trabajo; (iv) metodología de evaluación de desempeño e incentivos basada en resultados; (v) reformulación del código de ética y planteamiento de acciones de formación y divulgación presenciales y virtuales; y (vi) capacitación de las unidades de control interno, incluyendo la revisión de las metodologías de auditorías de procesos.
- b. Plan de fortalecimiento de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria implantado. Incluye: (i) adecuación física y equipamiento de la escuela para apoyar el programa de reclutamiento; y (ii) diseño de la malla curricular y del programa de capacitación para atender los procesos de concurso.

**1.27 Componente 2. Control y cumplimiento tributario y aduanero (US\$21 millones),** cuyo objetivo es proveer a la DIAN de procesos operativos conforme a las mejores prácticas internacionales. Este componente velará por optimizar procesos de gestión tributaria y aduanera para el aumento de su eficiencia en términos de mayor recaudo y mejor gestión del riesgo. Incluye:

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

- a. Modelo de control tributario y aduanero basado en la gestión del riesgo, establecido. El modelo incluirá: (i) 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; (ii) proceso para llevar a cabo las auditorías a partir del expediente único digital del contribuyente; (iii) estrategias para mejorar los controles masivos para tributos internos, incluyendo su cobro, y para fortalecer la fiscalización aduanera; (iv) sistemas de apoyo para la gestión de riesgo para el control tributario y aduanero y (v) estrategia para perseguir delitos fiscales y aduaneros<sup>64</sup>.
- b. Modelo para la integración de la FE a los procesos de control de la DIAN, establecido. Incluye: (i) proceso de control tributario y de fiscalización utilizando información de la FE; (ii) proceso de control de las devoluciones utilizando información de la FE; (iii) propuesta para implementar el *factoring*; (iv) propuesta para implementar declaraciones prellenadas de IVA; y (v) propuesta para estructurar la FE de comercio exterior.

---

<sup>62</sup> En esta fase las adecuaciones incluyen el rediseño de las oficinas del edificio de grandes contribuyentes en la ciudad de Bogotá. Además, se incluyen los costos de diseño de las construcciones de los edificios. La segunda fase de este programa financiará la remodelación de al menos nueve edificios de sedes principales.

<sup>63</sup> El reclutamiento de nuevo personal se hará por proceso competitivo.

<sup>64</sup> Bajo la nueva estructura, se crearán unidades para investigación y persecución de delitos tributarios y aduaneros.

- c. Modelo para la preparación de la declaración prellenada del ISR implantado. Incluirá: (i) proceso de tratamiento de información base para preparar una declaración prellenada; (ii) proceso de cruces e impugnación de información base y de declaraciones de rentas; y (iii) proceso de atención para la declaración del ISR.

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

- a. Gestión del movimiento de carga con uso de nuevas tecnologías. Incluye el diseño funcional del sistema de trazabilidad.
- b. Centro de monitoreo y control de cargas y pasajeros fortalecido. Incluirá: (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<sup>65</sup>; (iv) adecuaciones físicas; (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<sup>66</sup>; 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. Para la implementación efectiva la DIAN dará a conocer los estándares que utilizará la nueva plataforma de gestión aduanera, para hacer concordante el horizonte de desarrollo del nuevo sistema con los ajustes que tienen que realizar los usuarios del sector privado. Además, la DIAN se encuentra coordinando otras instituciones del gobierno que participan en el proceso aduanero (¶3.4) (ej. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, agencia responsable de la Ventanilla Única de Comercio Exterior).
- c. Modernización de los procesos de control y la infraestructura física y tecnológica de los puertos de entrada. Incluye: (i) plan con el diseño funcional de procesos, necesidades de infraestructura, y de equipamiento tecnológico de control y facilitación<sup>67</sup>; (ii) propuesta de especificaciones técnicas de las nuevas tecnologías; (iii) plan de adquisición de equipamiento (ej. densímetros, detectores de radiación, etc.); (iv) plan de 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) plan de equipamiento para la nueva aduana en el centro logístico (bandas transportadoras, escáneres, etc.); (vi) diseño de una unidad canina; (vii) planes de contingencia; y (viii) actividades de diseminación y coordinación con entidades públicas y privadas.
- d. Sistema de apoyo al operador económico y mecanismo de declaración anticipada fortalecido, incluyendo: (i) automatización de la gestión de la certificación OEA e implementación de los acuerdos de reconocimiento mutuo; (ii) acciones de diseminación y capacitación para incrementar el número de operadores en la certificación y la inclusión de toda de la cadena logística; y

---

<sup>65</sup> Incluye: equipos de cómputo, sistemas de seguridad, de comunicación y otros de soporte, con el nivel más eficiente de etiqueta de eficiencia energética.

<sup>66</sup> Equipos de inspección no intrusiva de equipaje.

<sup>67</sup> Contempla el diseño de puertos fronterizos, que constituyen un hito para el avance a la segunda fase del programa (¶II.2.5).

(iii) acciones para incrementar la capacidad de gestión de los programas de facilitación y seguridad aduanera.

1.30 **Componente 3. Plataforma Tecnológica, datos y seguridad de la información (US\$192,7 millones)**<sup>68</sup>. Comprende acciones para realizar una transformación digital de la DIAN que permita la gestión basada en información oportuna y de calidad. Incluye:

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

- a. Plan Estratégico de Tecnología de la Información (PETI) incluyendo:
  - (i) estrategia de mantenimiento de la PT y de los sistemas integrados; y
  - (ii) estrategia considerando todas las actividades críticas para desplegar los instrumentos de TI.
- b. Plataforma basada en tecnología moderna (tipo AAS - *As a Service*) implantada, incluyendo: (i) 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) servicio de nube híbrida (pública y privada basada en contenedores)<sup>69</sup> para toda la plataforma de aplicaciones y servicios institucionales y para el repositorio único de datos<sup>70</sup>, incluyendo almacenamiento, comunicación, seguridad, procesamiento de las aplicaciones, licencias de *software*, actualizaciones y soporte; y (iii) equipos y cableado, red LAN, equipos de voz/IP, WAN, cámaras de vigilancia, controles de acceso físico, y modernización de la sala de control.
- c. Sistema integral de gestión de tributos internos y aduaneros implantado, incluyendo los siguientes subsistemas:
  1. 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; y (xi) intercambios de información.
  2. 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.
  3. 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.
- d. Modelo de gobernanza de datos implantado, incluyendo: (i) diagnóstico y

<sup>68</sup> El costo anual de TI aumentará de US\$24,5 millones (2018) a US\$38,3 millones al implementarse el componente. Durante la transición su costo anual podría ser mayor, debido al uso simultáneo de los sistemas antiguos y nuevos.

<sup>69</sup> Contenedores - tecnología para garantizar que en caso de falla las aplicaciones puedan restaurarse rápidamente y que permita realizar procesos de integración continua.

<sup>70</sup> La determinación de su costo tomó como referencia a México, país que utiliza un servicio de nube.

propuesta de modelo; (ii) manuales de flujo de información; (iii) política de acceso, uso y tratamiento de los datos; y (iv) creación de la oficina de gestión de datos.

- e. Arquitectura de datos y repositorio único de todos los activos de información, incluyendo la FE, instaurado; contempla: (i) diseño de arquitectura de datos; (ii) implementación del repositorio único; (iii) desarrollo de instrumentos para minería y analítica de información; y (iv) preparación de cursos para desarrollo de capacidades de procesamiento de grandes volúmenes de datos y analítica.
- f. Oficina de proyectos tecnológicos implantada incluyendo diseño, gestión y control de los proyectos de transformación digital de la DIAN.

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

- a. Marco conceptual y normativo de seguridad de la información establecido, incluyendo: (i) 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) desarrollo de los manuales de política de seguridad; (iii) implantación del marco incluyendo campañas de concientización; y (iv) difusión de los instrumentos de seguridad de la información y ciberseguridad.
- b. Sistema de control de acceso para toda la DIAN implantado, incluyendo: (i) mecanismo de acceso unificado; (ii) mecanismos de federación de identidad; y (iii) mecanismos de auditorías de acceso.
- c. Sistema de control de identidades (gobierno de identidades) implantado, incluyendo: (i) automatización de flujos de aprovisionamiento de usuarios en las diferentes aplicaciones y servicios; (ii) funcionalidad de autoservicio para generación de usuarios basado en flujos de autorización y políticas de seguridad; (iii) instrumentos para asegurar el cumplimiento de las políticas de identidad; y (iv) funcionalidad para propagar identidades a servicios de nube pública y privada.
- d. 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) mecanismo de protección de ejecución de consultas exhaustivas a las bases de datos (robots); y (iii) mecanismo para evitar la visualización de información sensible basada en roles de usuarios.
- e. 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) *software* de seguridad de la información y manejo de eventos; (ii) contratación de la operación del SOC-CSIRT; y (iii) expansión de los instrumentos tecnológicos de apoyo a la seguridad de la información (servidores, IPS, *firewalls*, *WEB applications firewall*).

1.33 **Beneficiarios.** Los principales beneficiarios serán: (i) los contribuyentes, por 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.



- 1.34 **Administración del proyecto.** Se presupuestaron US\$4.583.000 para gastos de funcionamiento de la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP), auditorías, evaluación final y costos del administrador fiduciario <sup>71</sup>. Se reservaron US\$5.500.723 millones para imprevistos.

### C. Indicadores claves de resultados

- 1.35 El indicador de impacto son los ingresos tributarios como porcentaje del PIB. Los indicadores de resultados son: (i) metas estratégicas alcanzadas sobre total de metas estratégicas definidas; (ii) número de trabajadores en plan de carrera administrativa sobre el total de trabajadores de la DIAN; (iii) contribuyentes (personas naturales) registrados en el RUT sobre población económicamente activa; (iv) número de declaraciones presentadas a tiempo en el régimen de ISR de personas jurídicas sobre total de declaraciones esperadas en dicho impuesto; (v) número de auditorías concluidas con ajustes sobre total de auditorías realizadas; (vi) número de operaciones de importación con hallazgos sobre total de operaciones de importación seleccionadas para control físico; (vii) tiempo de liberación de mercancías de importación; (viii) tiempo de indisponibilidad total de los servicios digitales directamente dirigidos a los usuarios; y (ix) tiempo promedio para la entrega de aplicaciones tecnológicas solicitadas por las áreas usuarias.
- 1.36 **Análisis económico.** El [análisis de costo efectividad](#) muestra que, con la implementación de la primera fase del proyecto, la DIAN contará con una gestión de contribuyentes más efectiva que sin proyecto. Esta conclusión deriva de la reducción estimada en el costo anual de TI para gestionar a un contribuyente promedio que pasa de US\$4,33 en el escenario de *status quo* sin proyecto, a US\$2,39 en un escenario con proyecto. Adicionalmente, el costo para gestionar un nuevo contribuyente (costo incremental) será de apenas US\$1,33 después de implementada la primera fase del proyecto. Los costos tomados en cuenta para el análisis incluyen los costos directos de inversión financiados por la primera fase del proyecto (anualizados), así como los costos de mantenimiento anuales que se incurrirán como resultado de la nueva PT.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumento de financiamiento

- 2.1 El instrumento de apoyo del Banco es a través de un préstamo de inversión específico con garantía soberana bajo la modalidad de Programa de Fases Múltiples por US\$500 millones, que serán financiados por el Banco con cargo al Capital Ordinario (CO). El programa tiene dos fases de US\$250 millones cada una, lo que permite: (i) apoyar a la DIAN en el largo plazo para ejecutar su programa de modernización, el cual necesita más de un ciclo de proyecto para completarse; (ii) contar con fases interdependientes para posicionarla como un ente que facilite y fortalezca el cumplimiento tributario y aduanero voluntarios, potenciando el comercio exterior con una mejor gestión; y (iii) impulsar el cumplimiento de las metas críticas del programa que activarán la segunda fase (¶2.5). El programa cumple con los criterios de elegibilidad para un programa de

---

<sup>71</sup> Se procesará una Cooperación Técnica (CT) para fortalecer la evaluación técnica de las consultorías que incluye: (i) el diseño de la PT y la estrategia de seguridad de la información; y (ii) el nuevo modelo de gestión de RRHH y capacitaciones en analítica de datos, modelos de riesgos y servicios al contribuyente.

fases múltiples (GN-2085-2 y GN-2564-3)<sup>72</sup>, particularmente en cuanto a la alineación con la Estrategia de País del Grupo BID 2019-2022 (GN-2972) (¶1.21).

- 2.2 La primera fase del programa sentará las bases para enfrentar los desafíos que encara la DIAN a nivel organizativo, de RRHH, y tecnológicos, así como en sus procesos de gestión, a fin de lograr un mejor control tributario y aduanero. La distribución de recursos por componentes de esta fase es la siguiente:

**Cuadro 1. Costos estimados del programa (US\$)**

<b>Categorías</b>	<b>Banco</b>	<b>%</b>
<b>1. Costos Directos</b>	<b>239.916.277</b>	<b>96,0</b>
Componente 1. Organización institucional y RRHH	26.160.466	10,5
Subcomponente 1.1. Fortalecimiento de la planificación estratégica y la estructura institucional	18.948.243	7,6
Subcomponente 1.2. Actualización del modelo de RRHH	7.212.223	2,9
Componente 2. Control y cumplimiento tributario y aduanero	21.024.211	8,4
Subcomponente 2.1. Optimización de los procesos de gestión de tributos internos y aduaneros	8.554.702	3,4
Subcomponente 2.2. Mejora de los procesos de trazabilidad y control aduanero	12.469.510	5,0
Componente 3. PT, datos y seguridad de la información	192.731.600	77,1
Subcomponente 3.1 Fortalecimiento de la PT que dinamice el ciclo tributario y aduanero	174.431.600	69,8
Subcomponente 3.2. Estrategia de seguridad de la información (interna) y ciberseguridad (externa)	18.300.000	7,3
<b>2. Costos Administrativos y de Gestión Técnica</b>	<b>3.083.000</b>	<b>1,2</b>
<b>3. Costos Administrativos Fiduciarios</b>	<b>1.500.000</b>	<b>0,6</b>
<b>4. Imprevistos</b>	<b>5.500.723</b>	<b>2,2</b>
<b>Total</b>	<b>250.000.000</b>	<b>100</b>

- 2.3 El plazo de desembolso es de cinco años conforme sigue:

**Cuadro 2. Programación de desembolsos (US\$)**

<b>Fuente</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Año 5</b>	<b>Total</b>
<b>BID</b>	25.914.585	55.126.227	68.804.554	54.930.437	45.224.197	<b>250.000.000</b>
<b>%</b>	<b>10,4</b>	<b>22,1</b>	<b>27,5</b>	<b>22</b>	<b>18,1</b>	<b>100</b>

- 2.4 La segunda fase permitirá al Banco complementar las actividades de modernización de la DIAN mediante la expansión y consolidación de aplicaciones, herramientas y desarrollos tecnológicos que facilitarán el cumplimiento tributario y aduanero a nivel nacional (ej: documento equivalente electrónico, modelos de pago FINTECH, criptomonedas), nota fiscal digital, despacho aduanero automatizado, fortalecimiento de nuevos proyectos de analítica, *big data*, etc.). También se continuará apoyando la optimización de sus capacidades de control y de facilitación del comercio exterior modernizando los puertos fronterizos, y aplicando tecnologías avanzadas en el despacho de mercancías y pasajeros. Se

<sup>72</sup> De acuerdo con el Documento Propuesta para Modificar la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) y los Préstamos para Programas de Fases Múltiples (GN-2246-13), las operaciones de préstamo individuales para programas de fases múltiples declaradas elegibles antes del 1 de enero de 2020 se seguirán tramitando y aprobando de conformidad con los procedimientos aplicables del Banco para estas operaciones. La presente operación se sigue procesando como Programa de Fases Múltiples dado que fue declarada elegible el 13 de junio de 2019.

continuará financiando la adecuación de espacios físicos y la revisión y adecuaciones de los modelos de gobernanza y de RRHH iniciados en la primera fase. Los impactos adicionales esperados incluyen una mayor facilitación del cumplimiento voluntario de los contribuyentes y del comercio exterior, y la expansión de capacidades de fiscalización de la DIAN en áreas no cubiertas en la primera fase.

- 2.5 **Hitos activadores para iniciar la segunda fase.** Se deberá presentar al Banco, evidencia del cumplimiento de: (i) desembolso de al menos 30% del total de los recursos de la primera operación<sup>73</sup>; (ii) diseños de adecuación y construcción de los nuevos edificios que serían financiados en la segunda fase del programa, elaborados (§1.25); (iii) diseños finales de las instalaciones de la DIAN en puertos fronterizos financiados bajo el programa, elaborados (§1.29); y (iv) infraestructura de procesamiento, almacenamiento y comunicaciones de la nube híbrida, implementada y en funcionamiento (§1.31). Como medio de verificación se requerirá un informe de la DIAN que indique el cumplimiento de estos hitos, en base a los productos correspondientes detallados en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#) (PME).

## **B. Riesgos ambientales y sociales**

- 2.6 Conforme a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), el programa se clasifica en la Categoría “C”. El programa apoyará el fortalecimiento de procesos tributarios con el desarrollo de sistemas y fortalecimiento institucional y no se prevén riesgos socioambientales.

## **C. Riesgos fiduciarios**

- 2.7 Riesgo alto por potenciales retrasos en la dotación del personal requerido en el esquema de ejecución. La DIAN no dispone de los RRHH suficientes para la ejecución del programa y la experiencia en programas financiados con el BID. Este riesgo será mitigado con la designación o contratación de una Entidad Fiduciaria (EF). Además se identificaron dos riesgos de nivel medio: (i) falta de control contable y financiero adecuado sobre la ejecución de los recursos del programa; que tiene como medidas de mitigación la validación y ajuste del Sistema Contable del programa; la aprobación de un Reglamento Operativo (RO) que defina y formalice la forma de articulación, roles y flujos de información entre la DIAN y la EF, y el diseño del Manual Contable; y (ii) retrasos en las solicitudes de desembolsos y procesamiento de adquisiciones y contrataciones. Se mitigará con la creación de la UCP y dotación de especialistas previstos en el esquema de ejecución y capacitación sobre políticas y procedimientos del Banco.

## **D. Otros riesgos**

- 2.8 Se identificaron los siguientes riesgos:
- a. **Sostenibilidad fiscal (nivel medio).** La dinámica de la economía y las condiciones externas tienen un alto componente de incertidumbre por el COVID-19, lo que impactaría el crecimiento y sostenibilidad fiscal. Sin embargo, a la fecha las proyecciones de crecimiento del FMI y analistas privados son al alza para 2021. Si bien el programa no puede mitigar este

---

<sup>73</sup> Este porcentaje corresponde mayoritariamente al costo de implementación y puesta en funcionamiento de la nube híbrida.

riesgo, las acciones contempladas en el mismo van encaminadas a que el país pueda prepararse adecuadamente para enfrentar choques adversos sobre la economía a través del fortalecimiento de la recaudación y ampliación de la base tributaria.

- b. **Desarrollo (nivel alto).** Se identificaron: (i) insuficiente capacidad para realizar la modernización institucional (ej. preparación de términos de referencia y especificaciones técnicas de sistemas informáticos) que retrasen la implementación del proyecto, que será mitigado mediante misiones periódicas de administración y supervisión de la operación, y con la contratación de una consultoría especializada para asistir al personal de la DIAN a preparar los TdR y las especificaciones técnicas, y apoyar en temas técnicos durante el proyecto; y (ii) que no se logre implementar los productos del programa de la forma deseada, debido a la carencia de recursos humanos especializados en el área de trabajo correspondiente, que será mitigado mediante la preparación de perfiles basados en competencias, que permitan atraer los recursos humanos necesarios mediante concursos de ingreso y ascensos; y capacitaciones en los aspectos institucionales, gerenciales, tributarios, aduaneros y tecnológicos.
- c. **Sostenibilidad (nivel medio).** Se identificaron: (i) retrasos en la implementación de actividades de la estrategia de TI durante y después del término del proyecto, debido a la falta de recursos financieros y de estrategia de mantenimiento, causando problemas de interoperabilidad de los sistemas aún en uso y la discontinuidad de los nuevos procesos de la DIAN, así como el deterioro de la infraestructura tecnológica implementada. El riesgo se mitigará mediante la implementación de programas de formación permanente; la inserción de cláusula en el contrato de los proveedores de sistemas, incluyendo un soporte a largo plazo para su mantenimiento; y la implantación de la PT para un ambiente de nube, eliminando la necesidad de mantenimiento de un centro de cómputo, así como el riesgo de deterioro de equipos y sistemas; y (ii) retroceso en la modernización debido a que el período de ejecución de la operación trasciende al actual período ejecutivo y un nuevo gobierno pudiera tener prioridades o poco interés en completar la ejecución de la operación dentro del programa, que se mitigará mediante modificaciones a los decretos de estructura organizacional y de servicio civil de carrera de la DIAN para darle un carácter permanente a los cambios sugeridos. Si bien la segunda operación quedaría aprobada bajo un nuevo gobierno, el compromiso institucional del programa queda de manifiesto por medio de la aprobación del FDC a través de la Ley 1955 de 2019 y la aprobación de la entidad fiduciaria que apoyará la ejecución del programa, lo que permitiría la continuidad del programa en el mediano y largo plazo.
- d. **Gestión pública y gobernabilidad (nivel alto).** Se identificaron: (i) insuficiente capacidad de gobernanza de la DIAN para coordinar a las áreas involucradas en el proyecto (registro, recaudación, cobranza, atención, auditoría, estudios económicos y áreas administrativas). Será mitigado con la elaboración de una estrategia de coordinación entre la UCP y las áreas involucradas en el programa; y (ii) incapacidad de mitigar la reacción del personal y los gremios sindicales a los cambios organizacionales y funcionales, causando que no se logre el cambio institucional buscado; que será mitigado con la adopción de un modelo de

gestión del cambio que será implementado durante toda la ejecución del proyecto para mejorar la comunicación y disminuir la resistencia a cambios, incluyendo gobierno, empleados, contribuyentes, comerciantes y público en general.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y esquema de ejecución.** El prestatario de esta operación será el FDC (§1.4)<sup>74</sup>, que actuará a través de la EF, como su representante legal<sup>75</sup>. 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 organismo executor será la DIAN mediante la conformación de una UCP que tendrá dedicación exclusiva para el programa.
- 3.2 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 EF 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 EF 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 EF quedarán formalizadas en un RO que será aprobado por la Junta Administradora del FDC.
- 3.3 La DIAN será responsable de la ejecución técnica, administrativa y operativa del programa, incluyendo la coordinación general y la gestión de los recursos. La UCP, a conformarse dentro de la estructura de la DIAN, estará integrada por el personal clave mínimo designado a tiempo completo, constituido por un coordinador general, un especialista en adquisiciones, un especialista financiero y administrativo, y un especialista de planeación y seguimiento. Se prevé que la UCP cuente también con otros especialistas contratados para apoyar sus funciones, entre ellos un especialista informático, un especialista tributario y un especialista aduanero, conforme lo establezca el Manual Operativo del Programa (MOP). La contratación o designación de personas al equipo de la UCP se realizará con la no objeción previa del Banco. La UCP tendrá, entre otras, las siguientes funciones: (i) preparar y actualizar periódicamente el Plan de Ejecución Plurianual (PEP), el Plan Operativo Anual (POA), el Plan de Adquisiciones (PA) y

---

<sup>74</sup> El FDC fue creado como un patrimonio autónomo, administrado por el 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. Este mecanismo sigue un modelo similar de estructuración y ejecución al utilizado en el "Programa de Agua, Saneamiento Básico y Electrificación para el Pacífico Colombiano, como parte del Plan Todos Somos PAZcífico" (3610/OC-CO), actualmente en ejecución.

<sup>75</sup> El Decreto 1949 de 2019 del MHCP, que reglamenta el Art. 55 de la Ley 1955 de 2019, establece que la administración del FDC estará a cargo de una entidad encargada de la ejecución de los recursos del Fondo y ordenación de su gasto (Entidad Ejecutora), y una entidad que conserve y transfiera los recursos, y que actúe como vocera y representante del Fondo, que será la EF. De acuerdo con la Resolución No. 2562 de 2020 de la DIAN la EF es el Consorcio Fondo DIAN para Colombia 2020.

el Plan Financiero/Flujo de Caja; (ii) llevar a cabo los procesos de selección de obras, bienes y servicios de consultoría; (iii) acompañar la supervisión de obras, el monitoreo y seguimiento de la ejecución y evaluación del programa; (iv) 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 (v) presentar la evaluación del proyecto.

- 3.4 **Mecanismo de coordinación.** La UCP coordinará los aspectos técnicos de cada componente con las distintas áreas funcionales de la DIAN, conforme al detalle de funciones establecido en el MOP. El MOP incorporará todos los procedimientos a ser utilizados durante la ejecución y contendrá, entre otros: (i) esquema detallado de ejecución; (ii) roles y responsabilidades institucionales de las oficinas involucradas; (iii) estrategia de intervención en las diferentes fases del ciclo de ejecución del programa; (iv) normas y procedimientos para la selección y contratación de obras, bienes y servicios; (v) normas y procedimientos para la gestión financiera; (vi) procedimientos para el seguimiento y monitoreo; y (vii) esquema de ejecución del PME. Se solicitará a la DIAN designar enlaces de las direcciones involucradas en el programa, quienes participarán en reuniones semestrales de coordinación convocadas por la UCP en la periodicidad que se defina. En el MOP quedará presentado el esquema de coordinación estratégica de la DIAN con otras instituciones, dando especial atención a la coordinación del proceso aduanero/ventanilla única con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (§1.29).
- 3.5 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento.** El prestatario, a través de la DIAN, deberá proporcionar evidencia de: (i) aprobación por la Junta Administradora del FDC del RO que regula la relación entre la EF y la DIAN e incluye sus respectivos roles y responsabilidades; (ii) selección del personal clave de la UCP, incluido su Coordinador, Especialista en Adquisiciones, Especialista Financiero y Administrativo y Especialista de Planeación y Seguimiento; y (iii) aprobación del [MOP](#), en los términos acordados con el Banco. Estas condiciones son necesarias para asegurar los aspectos operativos, y de responsabilidad institucional que se requieren para la puesta en marcha y ejecución ordenada del proyecto.
- 3.6 **Adquisición de obras, bienes y servicios distintos de consultorías y servicios de consultoría.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco serán realizadas conforme a las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (GN-2349-15) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-15) o sus actualizaciones posteriores. El PA contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución del programa.
- 3.7 **Excepción a la Política de Garantías Requeridas al Prestatario (OP-303).** La Administración solicita que el Directorio Ejecutivo apruebe una excepción parcial a la Política de Garantías requeridas al Prestatario recogida en la 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. De conformidad con la Política de Garantías Requeridas al Prestatario se requiere una garantía solidaria (obligaciones financieras y de desempeño). Se solicita la dispensa porque la Ley 80 de 1993 sobre el Estatuto Orgánico de Contratación

Administrativa establece que la República de Colombia solamente puede garantizar obligaciones de pago y no obligaciones de desempeño<sup>76</sup>.

- 3.8 El método de desembolsos será anticipo de fondos, con base en las necesidades de liquidez para un período máximo de seis meses; y la rendición de cuentas en relación con anticipos se hará según lo establecido en la OP-273-6 Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID o la que se encuentre vigente en la ejecución. Con excepción del primer anticipo, se deberá justificar como mínimo el 80% del total de los saldos acumulados pendientes de justificación. Además de la proyección del flujo de fondos, la solicitud de desembolso deberá estar acompañada de la conciliación de la cuenta especial y el estado de implementación de los compromisos de desempeño técnico y fiduciario.
- 3.9 **Auditorías.** Los estados financieros del programa serán auditados anualmente, por una firma de auditoría independiente aceptada por el Banco, dentro de los 120 días del cierre de cada ejercicio fiscal durante el plazo original de desembolsos o su extensión si fuese necesario. El último estado financiero auditado se presentará dentro de los 120 días siguientes de la fecha estipulada para el último desembolso, de conformidad con los procedimientos y los TdR previamente acordados con el Banco.

## **B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**

- 3.10 **Monitoreo.** Se basará en: (i) el [PEP](#) y [POA](#); (ii) el [PA](#); (iii) la Matriz de Resultados (MR); y (iv) el [PME](#). La UCP preparará informes semestrales de avances del cumplimiento de las metas de resultados, productos y financieras para aprobación del Banco, el cual realizará visitas de inspección y revisiones ex post como parte del monitoreo del proyecto. Los informes semestrales serán utilizados por el Banco para la actualización del Informe de Monitoreo de Progreso.
- 3.11 **Evaluación.** El proyecto será evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de los resultados y productos que integran la MR. El [PME](#) contempla una evaluación independiente final. El prestatario preparará y enviará al Banco un informe de evaluación final que servirá de insumo para el PCR, a los 90 días contados a partir de la fecha en que se haya desembolsado el 95% de los recursos del préstamo.
- 3.12 El programa contempla una evaluación en dos etapas con elementos cuasiexperimentales y experimentales para identificar la mejora y automatización de los procesos de control tributario y la gestión del riesgo en las auditorías. La primera etapa consistirá en la automatización de la información recibida para reducir el tiempo invertido por los auditores en la preparación de casos y con ello incidir en el número de auditorías realizadas (margen extensivo). La segunda etapa agregará elementos de analítica de datos en la información provista a los auditores con el objeto de aumentar la eficacia de las auditorías mediante una mejor selección de casos y una mayor capacidad de detección de inconsistencias por caso seleccionado (margen intensivo). Con ello se generará evidencia para medir: (i) el impacto en la recaudación del IVA con la nueva estrategia de automatización de la información, gestión de riesgo y herramientas de analítica de

---

<sup>76</sup> El Directorio Ejecutivo del Banco ha aprobado dispensas similares en las operaciones de préstamo para Colombia en las cuales se cuenta con la garantía de la Nación (3610/OC-CO, 2768/OC-CO, 2983/TC-CO, 2120/OC-CO, 3003/TC-CO, 2949/OC-CO, y 3661/TC-CO).

datos en los procesos de fiscalización; y (ii) el impacto en la recaudación tributaria de una auditoría utilizando información automatizada y los perfiles de riesgo de la nueva estrategia de gestión de datos.



Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		CO-L1245
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		Si
Retos Regionales y Temas Transversales	-Integración Económica -Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Tiempos de procesamiento del comercio internacional de bienes y servicios por parte de las agencias públicas responsables * -Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%) -Profesionales de los sectores públicos y privado capacitados o asesorados en integración económica (#)* -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		Si
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2972	(i) apoyar a un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado; y (ii) reducir las barreras a la integración
Matriz de resultados del programa de país	GN-2991-3	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		10.0
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		9.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		2.2
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.3
4.3 Supuestos Razonables		0.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.2
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.4
5. Evaluación y seguimiento		10.0
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		7.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Si
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Si
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Si
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Contratación de consultor individual, Licitación pública nacional.
No-Fiduciarios	Si	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, Sistema Nacional de Estadística.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

**Nota de valoración de la evaluabilidad:** El objetivo general del programa es mejorar la efectividad y eficiencia de la administración tributaria y aduanera de la DIAN. La propuesta define dos objetivos específicos, a saber: (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.

La propuesta diagnóstica algunas ineficiencias en la administración tributaria y aduanera e ineficacias en la recaudación de ingresos. El equipo destaca que la DIAN enfrenta altos costos de intercambio y procesamiento eficaz de información, reglas obsoletas para contratar, administrar y retener personal, y una plataforma tecnológica anticuada. Se proporciona la cuantificación de esos problemas / necesidades y se expresan sus magnitudes. Para abordar esos problemas, el plan propone reformas organizativas, administrativas y operativas e inversiones de financiación en software, hardware y otras tecnologías.

La lógica vertical del programa es clara con componentes (productos) que cargan conceptualmente en la consecución de resultados específicos, los cuales se asocian adecuadamente con el cumplimiento del objetivo general de desarrollo que plantea el programa. Existe una base empírica causal débil que conecta las reformas institucionales y tecnológicas que propone el programa con los resultados esperados del programa. Para llenar ese vacío, el programa contempla una evaluación de impacto para identificar el impacto causal del programa en las prácticas de recaudación y evasión de impuestos. Las evaluaciones cuasiexperimentales y experimentales permitirán cuantificar cómo los procesos de automatización de la información, las herramientas analíticas basadas en datos de EF y el nuevo modo de gestión de riesgos afectan la recaudación y la evasión fiscal.

El proyecto presenta un análisis de costo-efectividad que compara la fortaleza de la DIAN sin el proyecto y con el proyecto. El análisis concluye que, con la implementación del proyecto, la DIAN tendrá una gestión de TI más efectiva que sin proyecto, comprobado por la reducción del costo de TI para administrar un contribuyente de USD4,33 sin un proyecto de USD2,12 con un proyecto. El monitoreo se basa en informes oficiales. Los costos de seguimiento y evaluación están debidamente cuantificados.

La narrativa del DLP y la matriz de resultados (aprobada por la OPC en 2019) se actualizaron para reflejar el año 2020 como inicio del proyecto. No se han realizado cambios en los objetivos del programa desde que la junta aprobó el programa en 2019.

### MATRIZ DE RESULTADOS

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	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 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.
-------------------------------	---

### IMPACTO ESPERADO

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base (LB)	Año LB	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>IMPACTO #1:</b> Incremento de la recaudación tributaria y aduanera del Gobierno Central como porcentaje del PIB											
Ingresos tributarios / PIB	%	13,9	2019	13,4	14,1	14,3	14,5	14,5	14,5	Informe de recaudación de la DIAN	<b>Fórmula de cálculo (FC):</b> Ingresos tributarios netos recaudados por DIAN / PIB

### RESULTADOS ESPERADOS<sup>1</sup>

Indicador	Unidad de Medida	LB	Año LB	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>RESULTADO #1:</b> Mejora en la eficacia de la gestión tributaria y aduanera, a través del nuevo modelo de gobernanza institucional											
1.1 Metas estratégicas alcanzadas / Total de metas estratégicas definidas <sup>2</sup>	%	33	2018	33	33	50	70	80	80	Informe del Sistema Nacional de Evaluación	<b>FC:</b> Metas estratégicas alcanzadas / Metas estratégicas definidas
1.2 Número de trabajadores en plan de carrera administrativa /	%	53,9	2019	53,9	55	58	61	65	65	Reporte Dirección de Gestión de Recursos y	<b>FC:</b> Trabajadores en plan de carrera administrativa / Trabajadores de la DIAN

<sup>1</sup> Los resultados esperados son acumulativos. Para detalles del cálculo de las líneas de base, ver [PME](#).

<sup>2</sup> Las metas estratégicas son: (i) nuevos contribuyentes en el ISR; (ii) proporción de subfacturación y contrabando abierto dentro de las importaciones legales; (iii) puertos que cuentan con equipos de inspección no intrusiva; (iv) recaudación bruta DIAN; (v) recaudación neta DIAN; (vi) recaudación tributaria bruta como porcentaje del PIB; (vii) recaudación por gestión DIAN; (viii) tasa de evasión del IVA; y (ix) tiempo de salida de la aduana en importaciones.

### RESULTADOS ESPERADOS<sup>1</sup>

Indicador	Unidad de Medida	LB	Año LB	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Total trabajadores de la DIAN										Administración Económica (DGRAE)	
1.3 Contribuyentes (Personas Naturales) en el RUT / Población Económicamente Activa (PEA)	%	59,1	2019	60	60	62,5	64	65	65	Reporte de Subdirección de Gestión de Asistencia al Cliente de la DIAN	<b>FC:</b> Contribuyentes (Personas Naturales) en el RUT / PEA
1.4 Número de declaraciones a tiempo en el Régimen de Impuesto Sobre la Renta de Personas Jurídicas (ISRPJ) / Total de declaraciones esperadas en el ISRPJ	%	53,7	2019	54,4	54,4	56	58	60	60	Reporte Dirección de Gestión de Ingresos (DGI)	<b>FC:</b> Declaraciones a tiempo en el ISRPJ / Declaraciones esperadas en el ISRPJ
1.5 Número de auditorías con ajustes / Total de auditorías realizadas	%	52,9	2019	55	57	59	62	65	65	Reporte de la DGF	<b>FC:</b> Auditorías con ajustes / Auditorías realizadas
1.6 Número de operaciones de importación con hallazgos / Total de operaciones de importación seleccionadas para control físico	%	9,2	2019	9,7	9,7	12	25	40	40	Reportes de la DGA	<b>FC:</b> Operaciones de importación con hallazgos / Operaciones de importación seleccionadas para control físico

### RESULTADOS ESPERADOS<sup>1</sup>

Indicador	Unidad de Medida	LB	Año LB	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
<b>RESULTADO #2:</b> Mejora en la eficiencia de la gestión tecnológica de la DIAN											
2.1 Tiempo de liberación de mercancías de importación	Horas	22	2019	21	19	18	17	16	16	Reporte de la DGA	<b>FC:</b> Horas promedio calculado entre la aceptación de la declaración de importación y el levante de mercancía
2.2 Tiempo de indisponibilidad total de los servicios digitales directamente dirigidos a los usuarios	Horas	63,24	2019	63,24	63,24	51,84	38,88	25,92	25,92	Reporte de la Subdirección de Operaciones	<b>FC:</b> Sumatoria mensual de horas de indisponibilidad en las aplicaciones de los 36 servicios provistos al ciudadano
2.3 Tiempo promedio de entrega de aplicaciones tecnológicas solicitadas por las áreas usuarias	Días	365	2019	365	365	250	180	120	120	Reporte de la Subdirección de Soluciones y Desarrollo	<b>FC:</b> Promedio del tiempo transcurrido entre la aprobación del requerimiento funcional y la aceptación de recepción del producto por el usuario

### PRODUCTOS<sup>3</sup>

Productos	Unidad de medida	LB	Año LB	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación
Componente 1. Organización institucional y RR.HH.										
Subcomponente 1.1 - Fortalecimiento de la planificación estratégica y la estructura institucional										
1.1.1 Nueva estructura organizacional de la DIAN, implementada	Estructura	0	2019			1			1	Informe DGRAE
1.1.2 Plan de comunicación de la gestión del cambio y nueva cultura institucional, implementado	Plan	0	2019					1	1	
Subcomponente 1.2 - Actualización del modelo de RR.HH.										
1.2.1 Modelo de gestión de RR.HH. basado en competencias, implementado	Modelo	0	2019					1	1	Informe DGRAE
1.2.2 Plan de fortalecimiento de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, implementado	Plan	0	2019					1	1	
Componente 2. Control y cumplimiento tributario y aduanero										
Subcomponente 2.1 - Optimización de los procesos de gestión de tributos internos y aduaneros										
2.1.1 Modelo de control tributario y aduanero basado en la gestión del riesgo, establecido	Modelo	0	2019				1		1	Informe DGF
2.1.2 Modelo para la integración de la FE a los procesos de control de la DIAN, establecido		0	2019				1		1	Informe de la DIAN

<sup>3</sup> Los resultados son anuales. Para los hitos correspondientes a cada producto, ver [PME](#).

Productos	Unidad de medida	LB	Año LB	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación
2.1.3 Modelo para preparación de la declaración prellenada del ISR, implementado	Modelo	0	2019					1	1	Informe de la DGI
Subcomponente 2.2 - Mejora de los procesos de trazabilidad y control aduanero										
2.2.1 Sistema de trazabilidad y de gestión del movimiento de carga, implementado	Sistema <sup>4</sup>	0	2019			1			1	Informe de la DGA
2.2.2 Centro de monitoreo y control de carga y pasajeros, implementado	Centro	0	2019			1			1	
2.2.3 Plan de modernización de los procesos y la infraestructura física y tecnológica de puertos, aeropuertos y pasos de frontera, elaborado	Plan	0	2019					1	1	
2.2.4 Sistema de apoyo al Programa de la OEA, implementado	Sistema <sup>4</sup>	0	2019			1			1	
Componente 3. PT, datos y seguridad de la información										
Subcomponente 3.1 - Fortalecimiento de la PT que dinamice el ciclo tributario y aduanero										
3.1.1 PET de la Información, implantado	Plan	0	2019		1				1	Informe Dirección de Gestión Organizacional (DGO)
3.1.2 PT implantada	Software	0	2019					1	1	
3.1.3 Sistema integrado de gestión de tributos internos, servicios compartidos, aduaneros y servicios digitales, implementado		0	2019					1	1	
3.1.4 Modelo de gobernanza de datos, implementado	Modelo	0	2019					1	1	
3.1.5 Arquitectura de datos y repositorio único de activos de información, incluyendo la FE, implementados	Modelo y Software	0	2019			2			2	

Productos	Unidad de medida	LB	Año LB	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación
3.1.6 Oficina de Proyectos Tecnológicos, implantada	Oficina	0	2019					1	1	
<b>Subcomponente 3.2 - Estrategia de seguridad de la información (interna) y ciberseguridad (externa)</b>										
3.2.1 Marco conceptual y normativo de seguridad de la información, implementado	Modelo	0	2019		1				1	Informe DGO
3.2.2 Sistema de Control de Acceso, implantado	Software	0	2019			1			1	
3.2.3 Sistema de control de identidades, implantado		0	2019			1			1	
3.2.4 Modelo de resguardo de datos, implantado	Modelo	0	2019			1			1	
3.2.5 Centro de Operación de Seguridad, implantado	Software	0	2019				1		1	

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

**PAÍS:** Colombia  
**PROYECTO N°:** CO-L1245  
**NOMBRE:** Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales  
**ORGANISMO EJECUTOR:** Unidad Administrativa Especial, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)  
**EQUIPO FIDUCIARIO:** Miguel Orellana, Especialista Fiduciario Líder en Gestión Financiera y Eugenio Hillman, Especialista Fiduciario Líder en Adquisiciones

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El prestatario será el FDC, representado por la EF Consorcio Fondo DIAN para Colombia 2020. El OE será la DIAN mediante la creación de una UCP. La DIAN es una entidad de orden nacional de carácter técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al MHCP.
- 1.2 La evaluación de capacidad institucional utilizó: (i) el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional (SECI); (ii) el análisis de los principales procesos institucionales en los que se apoyará la ejecución; y (iii) la Gestión de Riesgos Fiduciarios del Proyecto. Dada la participación de la EF en la ejecución, se realizaron reuniones con el MHCP para comprender los procesos de contratación y tesorería. Se determinó que la DIAN cuenta con un nivel de desarrollo medio, y por ende un nivel de riesgo medio.
- 1.3 Según la evaluación *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) 2016, el sistema de Gestión Financiera Pública de Colombia es un sistema maduro y que en la mayoría de las áreas presenta un buen desempeño. Adicionalmente, se considera que el Sistema de Contratación y Compras Pública de Colombia (SCCPC), desde la perspectiva normativa, es adecuado y consistente con las prácticas internacionales, y su uso ha sido aceptado para financiamientos del Banco.

### II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 Los recursos de esta operación no harán parte del PGN; consiguientemente, no se llevará registro en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). La DIAN será responsable de coordinar los procedimientos financieros y administrativos del programa, tales como presupuesto, procesos de adquisiciones y contrataciones, solicitud de desembolsos, contabilidad general y presentación de informes financieros al Banco. El proceso de firma de contratos y gestión de pagos a proveedores y contratistas serán realizados por la EF.
- 2.2 La DIAN tiene un sistema de control interno y externo satisfactorios. Dado el esquema de ejecución, la EF deberá demostrar que cuenta con un *software* contable adecuado, que soporte el ciclo de ejecución; además, la DIAN conformará una UCP contratando a profesionales con experiencia en proyectos de la Banca Multilateral y, preferentemente, de las normas, políticas y



procedimientos del Banco, y establecerá los mecanismos de coordinación y planificación con la EF.

- 2.3 Se designará/contratará una EF con experiencia en la aplicación de políticas y procedimientos del Banco, preferentemente. Dicha EF actuará como agente fiduciario de la ejecución del programa, atendiendo la gestión fiduciaria (contratación/adquisición, financiera y tesorería).

### III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 2.1 Se identificaron los siguientes riesgos fiduciarios y sus medidas de mitigación:

**Cuadro 1. Riesgos**

Riesgo	Calificación	Acción de Mitigación
Retrasos en la dotación del personal requerido en el esquema de ejecución. La DIAN no dispone de los RR.HH. suficientes para la ejecución del programa y la experiencia en programas financiados con el BID	Alto	i. Designación o contratación de una EF.
Falta de control contable y financiero adecuado sobre la ejecución de los recursos del programa	Medio	i. Validación y ajuste del Sistema Contable del programa. ii. Aprobación de un RO que defina y formalice la forma de articulación, roles y flujos de información entre la DIAN y la EF. iii. Diseño del Manual Contable del programa.
Retrasos en las solicitudes de desembolso y en el procesamiento de adquisiciones/contrataciones	Medio	i. Creación de la UCP con la dotación de especialistas previstos en el esquema de ejecución. ii. Capacitación sobre políticas y procedimientos del Banco.

### IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES

- 4.1 La DIAN deberá presentar las justificaciones de gastos utilizando la tasa de cambio en la fecha efectiva en que se efectúen los pagos respectivos en favor del contratista, proveedor o beneficiario.
- 4.2 La DIAN deberá presentar anualmente y hasta finalizar la operación, los Estados Financieros Auditados (EFA) por una firma auditora independiente, la cual deberá estar seleccionada y contratada bajos las políticas del Banco, en lo posible de manera multianual, según los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados con el Banco.
- 4.3 Para recibir anticipos la DIAN deberá justificar como mínimo el 80% del total de los saldos acumulados pendientes por justificar, teniendo en cuenta que el mecanismo de ejecución interviene varios actores.
- 4.4 La DIAN deberá presentar un PA del programa aceptable para el Banco para el plazo de ejecución.

## V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 5.1 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios diferentes de consultoría<sup>1</sup>.** Se ejecutarán según la política GN-2349-15 y/o la que se encuentre vigente. Los contratos de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría<sup>2</sup> sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional acordados con el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección es responsabilidad del especialista sectorial del BID del programa y las áreas funcionales de la DIAN pertinentes.
- 5.2 **Selección y contratación de consultores.** Se ejecutarán según la política GN-2350-15 y/o la que se encuentre vigente. Los contratos de Servicios de Consultoría se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas acordada con el Banco. La revisión de Términos de Referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del BID del programa y las áreas funcionales de la DIAN.
- 5.3 **La selección de los consultores individuales.** Según lo establecido en el GN-2350-15 y/o la que se encuentre vigente.
- 5.4 **Gastos recurrentes.** Se prevé el financiamiento de gastos para la adecuada ejecución y funcionamiento del programa (UCP/EF), los que serán financiados dentro de su presupuesto anual aprobado por el Banco. Para la EF, se prevé que el desembolso de sus costos operativos se realizará mediante un porcentaje fijo por costo de operación.
- 5.5 **Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones.** El SCCPC, sistema nacional de adquisiciones aprobado por el Banco, podrá ser utilizado para la adquisición de:
- 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
  - 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.
  - 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.
  - Contratos de consultoría individual<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el BID (GN-2349-15) párrafo 3.2; Política para la Selección y contratación de Servicios de Consultoría (GN-2350-15) párrafo 3.2. 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.

<sup>2</sup> 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.

- 5.6 Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad será aplicable a la operación. El PA y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se ejecutarán mediante los sistemas nacionales aprobados<sup>3</sup>.
- 5.7 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: (i) para permitir la presentación de protestas en los procesos de adquisiciones, se excluyen las medidas del SCCPC que impiden su presentación; y (ii) las contrataciones directas según descritas en el SCCPC.

**Cuadro 2. Montos límites (US\$)**

OBRAS		BIENES		CONSULTORÍA	
LPI*	LPN (obras complejas)**	LPI	LPN** (bienes no comunes)	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta sin restricciones de nacionalidad
Mayor o igual a US\$10 millones	Entre US\$350.000 y US\$10 millones	Mayor o igual a US\$1 millón	Entre US\$50.000 y US\$1 millón	Mayor o igual a US\$200.000	Menor o igual a US\$500.000

\* Cuando se trate de obras sencillas y bienes comunes y cuyo valor se encuentre por debajo del monto para LPI, se podrán adquirir mediante Comparación de Precios (CP).

\*\* Cuando se trate de obras complejas o bienes no comunes cuyo valor se encuentra por debajo del rango para LPN, se podrán adquirir mediante CP.

**Cuadro 3. Límite para revisión ex post**

Obras	Bienes	Servicios de Consultoría
US\$10.000.000	US\$1.000.000	US\$200.000

\* La revisión ex post está sujeta a lo establecido en el numeral de Supervisión de Adquisiciones<sup>4</sup>.

- 5.8 **Adquisiciones principales.** Las adquisiciones de la ejecución del programa son reflejadas en el PA.
- 5.9 **Supervisión de adquisiciones.** En su fase inicial las adquisiciones 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. Se exceptúan las contrataciones directas, que serán revisadas siempre de forma ex ante.
- 5.10 **Registros y archivos.** La EF/DIAN deberán de mantener la documentación completa del proceso de contratación: etapas precontractual, contractual y post contractual. El Sistema de Contratación que la EF utilice deberá de administrar y archivar la documentación de adquisiciones debidamente digitalizada y puesta a disposición de la DIAN. La documentación precontractual, contractual y post contractual que maneje la EF; al finalizar la ejecución del contrato será enviada al Archivo Central de la DIAN bajo supervisión de la UCP o según las directrices que imparta la Junta Administradora del Fondo.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el BID (GN-2349-15) Apéndice 2 y el Contrato de Préstamo.

## VI. GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** La DIAN, en coordinación con la EF, realizarán el presupuesto y la programación del programa para responder a los objetivos de desarrollo en los plazos y costos previstos.
- 6.2 **Contabilidad y sistemas de información.** Para el registro y control de la ejecución de la operación, se utilizará un software contable ad hoc, que soporte el ciclo de ejecución (presupuesto, compras/contratación, tesorería, contabilidad e informes, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas), y permita disponer de la información requerida por el Banco; los estados financieros auditados del programa serán elaborados sobre la base contable de efectivo. La DIAN realizará seguimiento a los recursos administrados por la EF designada según lo que se establezca en el RO que se acuerden entre las partes.
- 6.3 **Desembolsos y flujo de caja.** Para el manejo de los recursos del programa, se abrirá una cuenta bancaria especial en dólares americanos, para uso exclusivo de los recursos del préstamo, administrada por la EF, a nombre del Fondo DIAN para Colombia, y supervisada por la DIAN. El Fondo DIAN para Colombia será administrado por el Consorcio Fondo DIAN para Colombia 2020, quien será responsable de la función de tesorería, y gestionará los recursos del programa. El Banco realizará anticipos en US dólares con base en los compromisos asumidos/adquiridos para un período máximo de seis meses y la DIAN preparará las solicitudes de desembolso y rendirá cuentas según lo establecido en el OP-273-12 o la que se encuentre vigente durante la ejecución. Con excepción del primer anticipo, se deberá justificar como mínimo el 80% del total de los saldos acumulados pendientes de justificación.
- 6.4 **Control Interno y auditoría interna.** La DIAN dispone de un sistema de control interno desarrollado y en funcionamiento según el marco previsto en el Modelo Estándar de Control Interno. La Oficina de Control Interno (OCI) de la DIAN contempla el monitoreo del Sistema de Gestión de Calidad. La OCI está conformada por un equipo profesional multidisciplinario, su director es designado por concurso de méritos, por el Presidente de la República. La OCI tiene comunicación directa con la Dirección General de la entidad. La DIAN ha construido una cultura de control donde sus funcionarios/directivos son conscientes del valor y beneficio que le aporta al desempeño de sus funciones. El ejercicio de la OCI se basa en las Normas de Auditoría Locales y los estándares internacionales del Instituto de Auditores Internos. El Banco no utiliza el trabajo desarrollado por la OCI en las operaciones que financia.
- 6.5 **Control externo e informes.** El control externo de la DIAN es realizado por la CGR, mediante auditorías públicas efectuadas a las entidades, de manera selectiva y posterior, con el fin de verificar el cumplimiento de las normas, el buen uso de los recursos, la observancia de los procesos y procedimientos, el alcance de las metas y objetivos, etc. En cuanto a la DIAN, la CGR emitió opinión limpia con párrafo de énfasis referente a la ejecución presupuestaria de 2018. Debido a que la CGR no es elegible a la fecha para auditar proyectos financiados con recursos del Banco, el programa utilizará los servicios de una Firma Auditora Independiente (FAI), la cual deberá realizar la auditoría del programa de la gestión que realice la DIAN y la EF con un informe independiente.
- 6.6 Los EFA y la elegibilidad de los gastos del programa, serán auditados cada año por una FAI aceptable al Banco, que será contratada por la UCP de la DIAN,

preferiblemente plurianual. Los servicios de auditoría serán financiados con recursos del programa, cuyo presupuesto estimado es de US\$250.000. Los EFA del programa serán enviados al Banco a más tardar 4 meses después del cierre de cada ejercicio económico o en otro plazo que las partes acuerden, según los procedimientos y los términos de referencia previamente acordados con el Banco.

- 6.7 **Plan de supervisión financiera.** El especialista financiero llevará a cabo, como mínimo, dos revisiones in situ al año y revisiones de “escritorio” sobre los estados financieros anuales y finales auditados. El auditor del programa verificará que los recursos se ejecuten según las normas y políticas del Banco y realizará visitas de inspección a la DIAN y la EF. 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.
- 6.8 No existe una política nacional de revelación pública de los informes de auditoría; no obstante, según la política de acceso y divulgación de información vigente, deberán publicarse en los sistemas del Banco los informes auditados del programa.
- 6.9 **Mecanismo de ejecución.** La DIAN será responsable de la ejecución técnica, administrativa y operativa del programa, incluyendo la coordinación general del programa y la gestión de los recursos. La DIAN creará una UCP con dedicación exclusiva para el programa, para realizar en coordinación con la EF los procesos de convocatoria y adjudicación de proyectos, y todos los procesos de adquisiciones y contrataciones. Además, realizará las actividades fiduciarias coordinadamente con la EF, que suscribirá los contratos y realizará los pagos, según los lineamientos que reciba de la DIAN. La relación, funciones, responsabilidades y obligaciones entre la DIAN y la EF se definirán en el RO. Los aspectos operativos, responsabilidades y ejecución del programa serán establecidos en el MOP.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/20

Colombia. Préstamo \_\_\_\_/OC-CO al Fondo DIAN para Colombia (FDC)  
Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección  
de Impuestos y Aduanas Nacionales

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Fondo DIAN para Colombia (FDC), como prestatario, y con la República de Colombia, como garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$250.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020)