

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3993

CONCEPTO FAVORABLE AL PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO DIAN PARA COLOMBIA (FDC) PARA LA CONTRATACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR LA SUMA DE USD 250 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, Y A LA NACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE LA RESPECTIVA GARANTÍA PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN), Y DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LOS APORTES QUE LA NACIÓN PROYECTA REALIZAR AL PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA DIAN

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 12 de junio de 2020

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidenta de la República

Alicia Victoria Arango Olmos

Ministra del Interior

Claudia Blum de Barberi

Ministra de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Margarita Leonor Cabello Blanco

Ministra de Justicia y del Derecho

Carlos Holmes Trujillo García

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministro del Trabajo

María Fernanda Suárez Londoño

Ministra de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Ricardo José Lozano Picón¹

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez

Ministra de Transporte

Carmen Inés Vásquez Camacho

Ministra de Cultura

Ernesto Lucena Barrero

Ministro del Deporte

Mabel Gisela Torres Torres

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria

Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña

Subdirectora General Territorial

¹ Estos miembros del CONPES no participaron en la sesión de aprobación del presente documento CONPES.

Resumen ejecutivo

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el concepto favorable al patrimonio autónomo Fondo DIAN para Colombia (FDC) para la contratación de operaciones de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 250 millones, o su equivalente en otras monedas, y a la Nación para el otorgamiento de la respectiva garantía, para la financiación del Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)². Así mismo, con base en el otorgamiento del aval fiscal por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) en sesión del 9 de marzo de 2020, este documento somete a consideración del CONPES la declaratoria de importancia estratégica de los aportes que realizará la Nación en el proyecto Apoyo a Proyectos de Inversión a Nivel Nacional a través del cual se apalancará la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN. En los años subsiguientes serán ejecutados a través del Proyecto Apoyo al Fondo DIAN para Colombia Nacional.

En concordancia con la Ley 1819 de 2016³, que facultó a la DIAN para adelantar un proceso de modernización, y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*⁴, que tiene dentro de sus objetivos de fortalecer la capacidad técnica e institucional de la DIAN⁵, el Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN tiene el propósito de mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión tributaria y aduanera de la entidad y así incrementar la recaudación del Gobierno nacional. El programa incorporará múltiples proyectos que responden a las problemáticas de la DIAN que han sido persistentes y no han podido solucionarse: deficiencias en la organización institucional; baja eficacia en procesos de gestión tributaria y aduanera, y baja capacidad de la plataforma tecnológica, el gobierno de datos y la seguridad de la información.

Para responder a estas necesidades de transformación, el Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN se ha orientado al cumplimiento de tres objetivos específicos: (i) mejorar el modelo de gobernanza institucional para el fortalecimiento de la planificación estratégica y la estructura institucional y la actualización del modelo de gestión del talento humano; (ii) optimizar procesos de gestión tributaria y aduanera para el aumento de su

² De acuerdo con el parágrafo 2 y 3 del artículo 2.20.4. del Decreto 1068 de 2015, incorporado por el Decreto 1949 de 2019, las operaciones de financiamiento interno o externo del FDC garantizadas por la Nación requieren del concepto favorable del CONPES.

³ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

⁴ Que se expide por la Ley 1955 de 2019.

⁵ Mediante el artículo 55 del PND 2018-2022 se creó el patrimonio autónomo denominado Fondo DIAN para Colombia (FDC) para administrar y gestionar un plan de modernización para la entidad.

eficiencia en términos de mayor recaudo y mejor gestión del riesgo, y (iii) mejorar la eficiencia de la gestión tecnológica, los datos y la seguridad de la información para optimizar la toma de decisiones y proteger la información.

Clasificación: H81.

Palabras clave: gestión tributaria, gestión aduanera, gestión cambiaria, impuestos, contribuyentes, modernización, tecnología.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	9
2. ANTECEDENTES	10
2.1. Organización institucional de la DIAN	11
2.2. Gestión de los procesos tributarios y aduaneros	13
2.3. Plan de modernización de la DIAN	16
3. JUSTIFICACIÓN	17
3.1. Justificación técnica	17
3.1.1. Deficiencias en la organización institucional	18
3.1.2. Baja eficacia en procesos de gestión tributaria y aduanera	21
3.1.3. Baja capacidad de la plataforma tecnológica, gobierno de datos y la seguridad de la información	23
3.2. Justificación económica y social	27
3.2.1. Identificación de Beneficios	27
3.2.2. Identificación de Costos	28
3.2.3. Análisis de sensibilidad	28
3.3. Situación financiera	29
3.4. Paz y salvo con la Nación y contragarantías	29
3.5. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada	29
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	31
4.1. Objetivo	32
4.2. Objetivos específicos	32
4.3. Componentes	32
4.3.1. Componente 1. Organización institucional y recursos humanos	32
4.3.2. Componente 2. Control y cumplimiento tributario y aduanero	33
4.3.3. Componente 3. Plataforma tecnológica, datos y seguridad de la información	35
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	38
4.5. Financiamiento	38
4.5.1. Costos del programa	39
4.5.2. Programación de desembolsos	40

4.5.3. Declaración de importancia estratégica y solicitud de vigencias futuras	40
4.6. Seguimiento y evaluación	41
4.6.1. Indicadores del programa.....	41
4.6.2. Estrategia de seguimiento	42
5. RECOMENDACIONES.....	44
ANEXOS	46
Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	46
Anexo B. Paz y salvo	47
Anexo C. Aval fiscal otorgado por el Confis.....	48
Anexo D. Matriz de resultados (MR)	49
BIBLIOGRAFÍA	59

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Análisis de sensibilidad en precios corrientes	28
Tabla 2. Operaciones y cooperaciones técnicas para el apoyo a la eficacia y eficiencia en la gestión tributaria y aduanera	30
Tabla 3. Costos estimados del programa	39
Tabla 4. Programación de desembolsos del crédito	40
Tabla 5. Presupuesto de Inversión aprobado, 2020-2029	41
Tabla 6. Indicadores del programa	42
Tabla 7. Cronograma de seguimiento.....	43
Tabla 8. Matriz de impactos esperados del programa.....	49
Tabla 9. Matriz de resultados esperados del programa	49
Tabla 10. Matriz de productos del programa	54

SIGLAS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
FDC	Fondo DIAN para Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SEC	Sistema Específico de Carrera Administrativa
SGSI	Sistema de Gestión de Seguridad de la Información
TI	Tecnologías de la Información
UCP	Unidad de Coordinación de Programa

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos tributarios, aduaneros y cambiarios administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) son esenciales para el correcto funcionamiento del Gobierno nacional por ser la fuente de ingresos proveniente del recaudo de los impuestos. El desempeño de este tipo de administración se refleja en el aumento del recaudo generado y en la disminución de los costos de transacción para el Estado y sus contribuyentes. En este sentido, la DIAN no ha presentado un buen desempeño, reflejado en un nivel de recaudo como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) 1,5 puntos porcentuales (p.p.) menor al promedio de los países latinoamericanos entre 2014 y 2018, y en la posición 146 de 189 países en el reporte *Doing Business* del Banco Mundial en el componente del costo de pago de impuestos que incluye el tiempo requerido por las empresas para cumplir con el pago de impuestos y con procesos posteriores como el trámite de devoluciones.

Aunque el Gobierno nacional ha implementado diferentes iniciativas para apoyar a la DIAN a mejorar su eficiencia, como lo han identificado diferentes evaluadores como organismos internacionales y consultores técnicos, los esfuerzos se han concentrado en la provisión de planta de personal y la creación de instrumentos normativos para la operación tributaria y aduanera, que no dado solución a los problemas estructurales persistentes: (i) deficiencias en la organización institucional; (ii) baja eficacia en procesos de gestión tributaria y aduanera, y (iii) baja capacidad de la plataforma tecnológica, el gobierno de datos y la seguridad de la de la información.

Ante esta situación la Ley 1819 de 2016⁶ facultó a la DIAN para adelantar un proceso de modernización orientado a dotar al país de una administración tributaria y aduanera eficiente que le permita cumplir sus metas de recaudo tributario y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias y aduaneras. En el marco de este proceso, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*⁷, con el objetivo de fortalecer la capacidad técnica e institucional de la DIAN, mediante el artículo 55 creó el patrimonio autónomo denominado Fondo DIAN para Colombia (FDC) como un instrumento financiero público innovador para administrar y gestionar un plan de modernización para la entidad. El Decreto 1949 de 2019⁸ reglamentó el fondo y estableció, en los parágrafos 2 y 3 del artículo 2.20.4., que se requiere el concepto favorable del Consejo Nacional de Política

⁶ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

⁷ Ley 1955 de 2019.

⁸ Por el cual se reglamenta artículo 55 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona Parte 20 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Económica y Social (CONPES) para realizar operaciones de financiamiento interno o externo que proyecte celebrar el fondo y que requieran de la garantía de la Nación.

En consecuencia, el Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN tiene el objetivo de mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión tributaria y aduanera de la entidad para incrementar la recaudación del Gobierno nacional por medio de acciones encaminadas a mejorar el modelo de gobernanza institucional, optimizar procesos de gestión tributaria y aduanera y mejorar la eficiencia de la gestión tecnológica, los datos y la seguridad de la información. El presente documento propone otorgar el concepto favorable al patrimonio autónomo FDC para la contratación de operaciones de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 250 millones, o su equivalente en otras monedas, y a la Nación para el otorgamiento de la respectiva garantía, para la financiación del Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)⁹, y declaratoria de importancia estratégica de los aportes que realizará la Nación en el proyecto Apoyo a Proyectos de Inversión a Nivel Nacional a través del cual se apalancará la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN. En los años subsiguientes serán ejecutados a través del Proyecto Apoyo al Fondo DIAN para Colombia Nacional.

Este documento se compone de cinco secciones, incluida esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes sobre la organización institucional de la DIAN, la gestión de los procesos tributarios y aduaneros y el plan de modernización. La tercera sección describe la justificación del programa que incluyendo la evaluación de las alternativas de financiación. En la cuarta sección se presente la descripción del programa que se ejecutará detallando sus objetivos, componentes, esquema de financiamiento y mecanismos de seguimiento y evaluación. Por último, en la quinta sección se plantean las principales recomendaciones al CONPES para garantizar que la ejecución del plan de modernización y el mecanismo de financiamiento sean exitosos.

2. ANTECEDENTES

La DIAN es una unidad administrativa especial del orden nacional de carácter técnico especializado con personería jurídica, se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y

⁹ De acuerdo con el párrafo 2 y 3 del artículo 2.20.4. del Decreto 1068 de 2015, incorporado por del Decreto 1949 de 2019, las operaciones de financiamiento interno o externo del FDC garantizadas por la Nación requieren del concepto favorable del CONPES.

Crédito Público, y cuenta con autonomía administrativa, presupuestal y patrimonio propio. Se constituyó mediante el Decreto 2117 de 1992¹⁰ que fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales con la Dirección de Aduanas Nacionales. Su sede central está localizada en Bogotá y tiene presencia con seccionales en 49 ciudades del país.

A pesar de la relevancia que tiene para el Gobierno nacional el cumplimiento de los procesos misionales de administración tributaria, aduanera y cambiaria a cargo de la DIAN (los ingresos del Estado dependen del recaudo tributario) y de las acciones realizadas para aumentar su eficiencia, actualmente la entidad enfrenta debilidades en la capacidad institucional que afectan su desempeño. Estas acciones, como se muestra en las siguientes secciones, se han enfocado a lo largo de su historia en el desarrollo de instrumentos normativos orientados a resolver las necesidades específicas de recursos humanos y ajustar los procesos tributarios y los procesos aduaneros de alto impacto para el comercio exterior.

A continuación, se presentan los antecedentes sobre los esfuerzos del Gobierno nacional y de la DIAN por mejorar su desempeño en términos de: (i) organización institucional; (ii) gestión de los procesos tributarios, aduaneros y cambiarios, y (iii) plan de modernización.

2.1. Organización Institucional de la DIAN

La Ley 909 de 2004¹¹ reguló el sistema de empleo público y estableció los principios que regulan el ejercicio de la gerencia pública para los empleos pertenecientes a la carrera administrativa de la Rama Ejecutiva y de determinadas entidades del orden nacional y territorial¹². En su artículo 4 definió los Sistemas Específicos de Carrera Administrativa (SEC) como las regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal en determinadas entidades, incluyendo la DIAN, por razón de la singularidad y especialidad

¹⁰ Por el cual se fusiona la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y se dictan disposiciones complementarias.

¹¹ Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

¹² Empleos pertenecientes a: la carrera administrativa de la Rama Ejecutiva; la carrera administrativa de los departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados; los empleos de las asambleas departamentales, consejos distritales y municipales y juntas administradoras locales, y los empleos de carrera de las corporaciones autónomas regionales, personerías, Comisión Nacional del Servicio Civil, Comisión Nacional de Televisión, Auditoría General de la República y Contaduría General de la Nación.

de las funciones que desempeña, otorgándole mayor autonomía en materia de administración de personal. De esta manera, el Decreto Ley 765 de 2005¹³ reguló el SEC de los empleados públicos de la DIAN¹⁴.

No obstante, la Sentencia C-1230 de 2005 de la Corte Constitucional declaró exequibles condicionalmente los apartes de la Ley 909 de 2004 que establecieron los SEC, bajo el entendido de que su administración debe ser ejercida por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), y declaró la inaplicabilidad de algunas normas del Decreto Ley 765 de 2005. Por lo tanto, la inaplicabilidad de algunas normas del SEC dejó sin piso jurídico ciertas medidas para dotar a la DIAN de una mayor autonomía en el manejo de su recurso humano y régimen de carrera administrativa.

Como consecuencia, entre los años 2005 y 2011 la DIAN tuvo que recurrir a la figura de vinculación de talento humano transitoria de supernumerarios para suplir sus necesidades de talento humano (DIAN, 2014). Mediante el Decreto 4951 de 2011¹⁵ y el Decreto 1837 de 2012¹⁶ se constituyeron empleos temporales en la planta de la entidad, con el fin de satisfacer las distintas necesidades de la administración tributaria y de atender los compromisos establecidos en programas estratégicos como el Plan Anual Antievasión y la lucha contra el contrabando. El uso de estas figuras de vocación temporal y la falta de autonomía en el marco la gestión del talento humano dificultó la generación de esquemas de incentivos.

Aunque mediante el Decreto 2183 de 2017¹⁷ se modificó parcialmente la estructura de la DIAN, su propósito consistía en liderar el Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI) para implementar políticas institucionales, tendientes a proteger la información y los sistemas de información en el marco de los lineamientos de la Estrategia de Gobierno en Línea (DIAN, 2018). De esta manera, el cambio en la estructura facilitó la implementación del sistema, quedando pendiente la atención de las necesidades específicas del recurso humano.

¹³ Por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

¹⁴ El artículo 53 de la Ley 909 de 2004 le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir las normas del SEC de la DIAN.

¹⁵ Por el cual se crean unos empleos temporales en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

¹⁶ Por el cual se crean unos empleos temporales en la planta de personal de la DIAN.

¹⁷ Por el cual se modifica parcialmente la estructura de la DIAN.

Ante esta situación, a través del Decreto 071 de 2020¹⁸ se estableció y reguló un sistema específico que reguló lo concerniente al SEC de la DIAN, teniendo en cuenta las observaciones efectuadas en su momento por la sentencia C-1230 de 2005 y en virtud de las facultades especiales conferidas al Presidente de la República por el artículo 104 de la Ley 1943 de 2018¹⁹. Adicionalmente, integró un plan estratégico de talento humano que garantice la profesionalización y la excelencia de sus empleados públicos para cumplir su misión y objetivos, ofreciendo igualdad de oportunidades, y la posibilidad de movilidad en la carrera sobre la base del mérito, con observancia de los principios que orientan el ejercicio de la función pública²⁰.

2.2. Gestión de los procesos tributarios y aduaneros

La DIAN desarrolla su misión en un ámbito normativo en constante cambio. En los últimos 20 años se han presentado más de 9 reformas tributarias y aduaneras, además de múltiples reglamentaciones necesarias en su aplicación. En este contexto, la entidad ha realizado los ajustes que sus capacidades organizacionales le han permitido adoptar para responder en este aspecto. A pesar de estos esfuerzos, se presentan rezagos en la aplicación de las diferentes reformas (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2019). A continuación, se presentan los hitos más relevantes en la gestión de procesos tributarios y aduaneros y en aspectos transversales como el desarrollo de la factura electrónica y la lucha contra el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

Respecto a los procesos tributarios, su reglamentación e implementación se rige bajo lo previsto en el Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989²¹, y las demás normas que lo han venido actualizando y modificando tales como las recientes el PND 2018-2022, la Ley 2010

¹⁸ Por el cual se establece y regula el Sistema Específico de Carrera de los empleados públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y se expiden normas relacionadas con la administración y gestión del talento humano de la DIAN.

¹⁹ Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

²⁰ De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política.

²¹ Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

de 2019²² y el Decreto Ley 2106 de 2019²³. Esta normatividad, ha contribuido al desarrollo y organización de los procesos tributarios y al aumento de la recaudación cuando el Estado lo ha requerido, sin embargo, se han identificado dificultades que no han sido resueltas por la normatividad u otras acciones de política en el control al proceso de recaudo de impuestos y en la adecuada gestión del cobro.

Respecto a los procesos aduaneros, uno de los esfuerzos de política que resultan de la mayor relevancia es el Documento CONPES 3469 *Lineamientos para el control de la mercancía y la seguridad en los nodos de transferencia de comercio exterior*²⁴, aprobado en 2007, que definió acciones para resolver las debilidades que afectan la eficiencia de los procedimientos aduaneros en materia de inspección no intrusiva y seguimiento a productos críticos mediante la inclusión de un sistema de inspección en los nodos de comercio exterior. Este documento fue modificado por el Documento CONPES 3528²⁵, aprobado en 2008, que estableció lineamientos para la adopción del manual de procedimiento de inspección física simultánea de mercancías de las entidades de control de comercio exterior en puertos marítimos²⁶ y desarrolló el Sistema Integrado de Inspección Simultánea (SIIS) para carga contenerizada de exportación por los puertos²⁷. A pesar de los importantes avances en la implementación de esta política, quedaron tareas pendientes como la inspección del 100 % de los contenedores sin tener que abrirlos, la implementación de sistemas electrónicos de trazabilidad en productos sensibles (como cigarrillos y licores), y la integración de estos sistemas con el sistema transaccional para mejorar los tiempos de respuesta (Fedesarrollo, 2016; Ernst & Young, 2017).

²² Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

²³ Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

²⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3469.pdf>.

²⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3528.pdf>.

²⁶ Lineamientos adoptados por la DIAN, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y Policía Nacional.

²⁷ Este proceso inició en el año 2012 bajo la plataforma informática de la Ventanilla Única de Comercio Exterior. Posteriormente, se integraron los servicios de las operaciones de *cross docking* y llenados de contenedores en puerto.

Como complemento a las acciones definidas en esta política, mediante el Decreto 2155 de 2014²⁸ se definieron los estándares de tecnología de los equipos de inspección no intrusiva y se creó la comisión intersectorial para su implementación en nodos de comercio exterior. En este sentido, desde el año 2016 se implementaron los escáneres de inspección no intrusiva en las principales zonas portuarias del país, a fin de agilizar el proceso logístico y de seguridad nacional.

En términos normativos, la reglamentación e implementación de los procesos aduaneros ha sido dispuesta en la Ley 1609 de 2013²⁹, el Decreto 390 de 2016³⁰ y el Decreto 349 de 2018³¹. Estas normas, además de establecer los lineamientos generales de la gestión aduanera, han asignado a la DIAN la responsabilidad de crear y ajustar los servicios informáticos electrónicos para estos procesos. En este sentido se resalta, en primer lugar, la ejecución de la interoperabilidad de su sistema web con la Ventanilla Única de Comercio Exterior y con los sistemas informáticos de los terminales portuarios y las Zonas Francas. En segundo lugar, se resalta el desarrollo de un sistema electrónico para la implementación de la Declaración Andina de Valor y la declaración de tránsito, documentos que se venían presentando de forma manual y que, acompañados de la figura de los dispositivos electrónicos de seguridad, brindarán seguridad a las cargas de importación.

En aras de fortalecer el comercio exterior y armonizar la normatividad aduanera vigente el Gobierno nacional expidió el Decreto 1165 de 2019³² que permitió la incorporación de figuras en materia de facilitación y estableció medidas para la implementación y fomento de economía naranja, el comercio electrónico y el turismo. Adicionalmente, este decreto establece mecanismos para la gestión basada en riesgos.

Respecto al desarrollo de la factura electrónica, mediante el Documento CONPES 3786 *Concepto favorable de la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 12.000.000, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el proyecto "Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia"*³³, aprobado en 2013, Colombia adelantó su proceso de consolidación e implementación del modelo de facturación electrónica. Se han presentado avances

²⁸ Por medio del cual se reglamenta el párrafo 2° del artículo 88 de la Ley 1450 de 2011, se definen los estándares unificados de tecnología de los equipos de inspección no intrusiva, se crea la Comisión Intersectorial para la implementación y seguimiento de los Sistemas de Inspección no Intrusiva y se dictan otras disposiciones.

²⁹ Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno para modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

³⁰ Por el cual se establece la regulación aduanera.

³¹ Por el cual se modifican los decretos 2685 de 1999 y 390 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

³² Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013.

³³ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3786.pdf>.

significativos desde los frentes técnico, procedimental y normativo, durante los años 2016, 2017 y 2018, que han fortalecido las capacidades de fiscalización y de manejo del riesgo de evasión, elusión y contrabando de la entidad, y mejorar la eficiencia, transparencia y control en las operaciones tributarias y aduaneras. Se han reducido y optimizado los tiempos y costos asociados a la facturación para los contribuyentes, incluyendo las pequeñas y medianas empresas y los exportadores e importadores.

En este proceso de masificación de la factura electrónica, la DIAN ha ejecutado medidas complementarias para su correcto desarrollo. En primer lugar, desarrolló el Sistema de Información Electrónica de validación previa de la factura electrónica, como se estableció en la Ley 1819 de 2016 y la Ley 1943 de 2018. En segundo lugar, en el año 2019, expidió el calendario de obligatoriedad para que todos los contribuyentes y responsables de expedir facturas lo hagan de forma electrónica entre agosto de 2019 y octubre de 2020, y se parametrizaron los servicios informáticos para el registro de facturadores, pruebas de habilitación, validación de facturas electrónicas y autorización de proveedores tecnológicos. En tercer lugar, se adelantaron importantes acciones y capacitaciones para dar a conocer a los obligados las condiciones técnicas y operativas que se requieren para que pueda masificarse la expedición de este sistema de facturación. Hasta el año 2019, la DIAN ha logrado capacitar a 64.994 personas interesadas en implementar este sistema.

Finalmente, respecto a la lucha contra el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, mediante la Ley 1762 de 2015³⁴, se establecieron sus mecanismos de coordinación y fortalecimiento institucional. Las acciones en esta materia no han sido suficientes debido a la falta de recursos financieros y tecnológicos y los desarreglos institucionales al interior y entre las entidades responsables de la materia (Fedesarrollo, 2016).

2.3. Plan de modernización de la DIAN

En términos de modernización tecnológica, la DIAN ha adelantado esfuerzos para poner al día los sistemas de información y servicios digitales ante los cambios normativos. Sin embargo, en los últimos 15 años, no se ha realizado una renovación de sus soluciones frente a las posibilidades que brindan actualmente las tecnologías digitales. De esta manera, la Ley 1819 de 2016 facultó a la DIAN para adelantar un proceso de modernización que ha avanzado en la estructuración de proyectos para lograr la transformación tecnológica de la entidad, la ampliación de su planta de personal y la creación de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria Aduanera y Cambiaria.

³⁴ Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.

Por su parte, el PND 2018-2022, estableció entre sus objetivos el fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de la DIAN a través de un plan de modernización que se diseñará y ejecutará para garantizar la prestación oportuna y eficiente de los servicios aduaneros, necesarios para soportar una operación logística moderna y bajo condiciones de legalidad. Para este fin, mediante el artículo 55 se creó el patrimonio autónomo FDC para administrar y gestionar este plan de modernización.

A través del Decreto 1949 del 2019 el Gobierno nacional reglamentó la operación del FDC que debe ser administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o por la entidad o entidades que este decida. El objeto de este fondo es la financiación, inversión y ejecución del plan de modernización de la DIAN en proyectos relacionados con: gobernanza institucional y transformación del talento humano; control y cumplimiento tributario y aduanero; plataforma tecnológica, sistemas y tecnología; infraestructura, y otras actividades necesarias para la ejecución de los proyectos anteriores. El fondo podrá: (i) recibir total o parcialmente aportes del Gobierno nacional para financiar o cofinanciar los proyectos de desarrollo acordes con la finalidad del patrimonio autónomo; (ii) administrar todo tipo de bienes muebles o inmuebles de propiedad de la DIAN y comercializarlos a fin de destinarlos al objeto del fondo; (iii) aceptar donaciones del sector público o privado, nacional e internacional, con el propósito de realizar las actividades del patrimonio; (iv) suscribir convenios o contratos con entidades públicas para desarrollar su propósito, y (v) celebrar operaciones de financiamiento interno o externo, a nombre de patrimonio autónomo para lo cual la Nación o las entidades territoriales podrán otorgar los avales o garantías correspondientes³⁵.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Justificación técnica

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015) ha establecido que las agencias tributarias de los diferentes países, dada su relevancia para la generación de ingresos del Estado por medio del recaudo de impuestos, el alcance y naturaleza de sus funciones y la gran cantidad de usuarios que maneja, requieren de capacidades y un grado de autonomía adecuados que permita una administración tributaria y aduanera eficiente. El desempeño de este tipo de administración se entiende como el aumento del recaudo generando los menores costos de transacción para el Estado y sus

³⁵ De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 55 de la Ley 1955 de 2019, para el otorgamiento de la garantía de la Nación no será necesario la constitución de las contragarantías a favor de la Nación ni de la realización de aportes al fondo de contingencias.

contribuyentes. En este sentido, la DIAN como entidad responsable de la administración tributaria, aduanera y cambiaria en Colombia no ha tenido un buen desempeño, reflejado en el incumplimiento de metas estratégicas en recaudo y en el costo de los procesos para los usuarios.

Entre 2014 y 2018 el recaudo promedio del Gobierno respecto al Producto Interno Bruto (PIB) fue de 14 %, un desempeño bajo con respecto al promedio de 15,5 % de América Latina en el mismo período y con respecto al potencial de ingresos del país estimado en 33,4 % (BID, 2019). En cuanto al costo de los procesos para los usuarios, según el informe *Doing Business 2019* del Banco Mundial, que mide las regulaciones que favorecen o restringen la actividad empresarial, Colombia ocupa el puesto 146 de 189 en el componente que mide el costo de pago de impuestos³⁶. Adicionalmente, el BID (2019) encontró que los costos promedio para exportar en Colombia alcanzan los USD 545, mientras que en Chile son USD 290, en México USD 400 y Perú USD 460.

Para impulsar el desempeño de la DIAN, desde 2012 diversos evaluadores³⁷ han realizado análisis de la situación de la entidad y han concluido que las intervenciones de política pública han tenido un énfasis en la provisión de planta de personal y en la creación de instrumentos normativos para la operación aduanera, pero a la fecha no se ha diseñado ni ejecutado ningún plan estratégico que responda a los siguientes problemas que son persistentes: (i) deficiencias en la organización institucional; (ii) baja eficacia en procesos de gestión tributaria y aduanera, y (iii) baja capacidad de la plataforma tecnológica, el gobierno de datos y la seguridad de la de la información.

3.1.1. Deficiencias en la organización institucional

Se han identificado dos factores relacionados con la organización institucional de la DIAN y que han impedido el cumplimiento cabal de su misión de garantizar la seguridad fiscal del país: el rezago en la gestión el talento humano, y una estructura que dificulta la coordinación entre direcciones de gestión y direcciones seccionales.

³⁶ El criterio de selección de los países analizados en el informe es la existencia de datos comparables a nivel internacional. El componente relacionado con el costo de pago de impuestos incluye el tiempo requerido por las empresas para cumplir con el pago de impuestos y con procesos posteriores como el trámite de devoluciones.

³⁷ Incluyendo misiones de organismos internacionales y consultorías técnicas como: el Fondo Monetario Internacional (FMI) en Asocio con la Agencia Suiza de Cooperación y Desarrollo; la Firma Ernst & Young y el BID, y la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria.

Respecto al rezago en la gestión del talento humano de la DIAN, Fedesarrollo (2016) mediante un análisis de informes comparativos de la OCDE sobre la administración tributaria en sus países miembro y otras economías emergentes, encontró que Colombia está en el segundo lugar de países en los que los empleados de la administración tributaria atienden un mayor número de ciudadanos. En 2013 el número promedio de contribuyentes atendidos por cada funcionario fue 9.215, mientras que el promedio en países miembros de la OCDE fue de 1.657 (OCDE, 2015)³⁸. Adicionalmente, entre 2014 y 2018 el número de personas naturales registradas en el Registro Único Tributario (RUT) aumentó de 11,3 a 14,7 millones, y durante el 2019 la DIAN creció en 902.482 nuevos contribuyentes, solo en personas naturales. Esta elevada carga de trabajo y aumento en el número de usuarios evidencia la necesidad de fortalecer la administración tributaria y aduanera ante posibles deficiencias en la atención al contribuyente.

Por otro lado, en 2015 la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria hizo énfasis en la necesidad de fortalecer la estructura organizacional y generar políticas de ingreso, capacitación, remuneración, ascenso y promoción de personal (Fedesarrollo, 2016). En el mismo año, la Agencia de Impuestos de Suecia recomendó, entre otras estrategias, iniciar dentro de la entidad un cambio cultural y de valores como método idóneo de mejoramiento a nivel organizacional, así como la participación de Colombia en la Red de Educación Fiscal de la Unión Europea (DIAN, 2018)³⁹.

Ante esta situación, el Decreto 071 de 2020, que establece el SEC de la entidad, y las normas relacionadas con la administración y gestión del talento humano definen el marco jurídico que da sustento a los cambios que deben presentarse en la entidad. En consecuencia, en primer lugar, la DIAN enfrenta el reto de implementar de manera ágil el SEC de la entidad que abre las puertas a que, vía decretos reglamentarios y en línea con sus disposiciones, se modifique el sistema de evaluación de desempeño y pueda vincular el mejor talento humano a través de concursos que incluyan la adopción de los principios que rigen la carrera administrativa⁴⁰. En segundo lugar, la DIAN debe fortalecer la administración del talento

³⁸ La relación más alta en los países miembros la tuvo México con 4.651 contribuyentes por funcionario. Cabe resaltar que en este año Colombia no era miembro de la OCDE.

³⁹ la Agencia de Impuestos de Suecia realizó un acompañamiento a la DIAN con el fin de orientar el desarrollo de mejores políticas de cultura de la contribución, cultura de la legalidad, servicio y crecimiento del valor reputacional de la administración de impuestos de Colombia.

⁴⁰ De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 71 de 2020, los principios que rigen la carrera administrativa de la DIAN son: (i) mérito, igualdad, especialidad y libre concurrencia en ingreso, ascenso y movilidad en los cargos de carrera; (ii) publicidad, transparencia y confiabilidad de las convocatorias y de los

humano por medio del plan estratégico que se constituye como un instrumento técnico y de gestión para identificar las necesidades cuantitativas y cualitativas de ingreso, ascenso, desarrollo, capacitación, formación e incentivos. Así, la mayoría de las dificultades normativas se han superado y los retos requieren de la apropiación de nuevos recursos para su ejecución.

Cabe resaltar que el Decreto 071 de 2020 designó a la Escuela de Impuestos y Aduanas como uno de los entes y órganos competentes de la gestión de talento humano de la DIAN mediante el cumplimiento de funciones relacionadas con el desarrollo de cursos de formación relevantes en los procesos de selección, inducción y ascenso de personal en la entidad. Estas nuevas funciones requieren que esta escuela cuente con un nivel mayor de recursos, y con una infraestructura física y tecnológica mejorada para apoyar el proyecto de reclutamiento en curso y, en particular, para atender las necesidades que surjan de los procesos de concurso que permitan el ingreso y la promoción de funcionarios con mayor mérito (BID, 2019).

Respecto a la estructura orgánica de la DIAN, a pesar de los sucesivos cambios ocurridos en la normativa tributaria y aduanera, no ha presentado variaciones desde el año 2008. El BID (2019) identificó que la estructura de dos unidades de negocio, una encargada de la tributación y otra de la gestión aduanera, operan de manera independiente con poca coordinación con las demás direcciones de gestión y sin compartir suficiente información sobre los contribuyentes, lo que impide contar con perfiles de riesgo únicos con información de impuestos internos y comercio exterior. Al respecto, el FMI (2019) plantea que, a pesar del uso adecuado de instrumentos de planificación de la entidad, aún falta definir procesos con visión integral y responsabilidades organizativas claras y sencillas que contribuyan al cumplimiento de objetivos y disminuyan el riesgo de malas prácticas o acciones reñidas con la probidad, así como aquellas en las que no se cierran adecuadamente los procesos ni se retroalimentan.

En la práctica estas deficiencias impiden la efectiva comunicación entre las áreas centrales de planeación y gestión con las unidades territoriales encargadas de su

procedimientos de evaluación del desempeño; (iii) especialización de la Comisión Nacional del Servicio Civil y de la Escuela de Impuestos y Aduanas de la DIAN, para ejecutar los procesos de selección; (iv) eficacia y eficiencia en la manera de organizar los empleos públicos, de tal forma que los perfiles profesionales se adecuen correctamente a las funciones y competencias determinadas en el Manual Específico de Requisitos y Funciones; (v) racionalidad en la asignación de las tareas, garantizando en todo momento que estas obedezcan a la posición jerárquica que el empleado de carrera ocupa en la Entidad y a la necesidad de adquirir nuevas habilidades laborales con el desempeño de las funciones; (vi) profesionalización traducida en una correcta identificación, definición, normalización y evaluación de competencias, que permitan el desarrollo o movilidad de los servidores de la DIAN, y (vii) coordinación y cooperación constante entre los órganos encargados de regular, administrar, vigilar y gestionar el empleo público.

implementación. Esta situación conlleva al cumplimiento parcial de las metas estratégicas que traza la entidad; por ejemplo, en 2017 únicamente se alcanzaron tres de las nueve metas estratégicas planificadas (BID, 2019). Adicionalmente, esta situación se refleja en el bajo desempeño y la acumulación de tareas de gestión que no se resuelven oportunamente. De acuerdo con la DIAN (2019), existen aproximadamente 360.442 deudores morosos y una acumulación histórica de cartera de 766.717 obligaciones tributarias administradas.

3.1.2. Baja eficacia en procesos de gestión tributaria y aduanera

Se han identificado dos aspectos relevantes en los procesos de gestión tributaria y aduanera que han impedido su eficacia: falta de aprovechamiento de toda la información disponible sobre los contribuyentes y sus operaciones, y baja automatización y trazabilidad en los procesos de control aduanero.

Con respecto a la falta de aprovechamiento de la información disponible, además de la ausencia de cultura organizacional orientada a este enfoque de gestión, el modelo de control tributario y de comercio exterior de la DIAN no está basado en la información ni cuenta con una gestión integral del riesgo centrada en el contribuyente. En este contexto, un modelo de control basado en la información permite la utilización de toda la información disponible para apoyar el logro de las metas tributarias y aduaneras (FMI, 2018)⁴¹, y un sistema de gestión integral de riesgos permite, a partir de la gestión de información, identificar y analizar las características y singularidades de contribuyentes o grupos de contribuyentes para desarrollar y aplicar estrategias diferenciadas de control y atención orientadas a mejorar los indicadores de recaudo y cumplimiento de obligaciones.

La DIAN ha identificado las siguientes dificultades para poder establecer un modelo de control basado en información y una gestión integral del riesgo: (i) dificultad para obtener la información necesaria y la carencia de herramientas analítico-predictivas para explotar datos y hacer integral la gestión del riesgo; (ii) gran cantidad de procesos de control y cobranza que son manuales, están desactualizados y dispersos y son complejos; (iii) baja interacción del proceso del control tributario y comercio exterior pues no hay intercambio de información para la elaboración de perfiles únicos; (iv) baja especialización de los auditores en particular en el área de comercio exterior, y (v) deficiencias de la DIAN en detectar y perseguir los fraudes tributarios y aduaneros tipificados en el Código Penal (BID, 2019).

⁴¹ También tiene un efecto favorable en la percepción de los contribuyentes y los funcionarios quienes notarán que la institución gestiona los datos que solicita y los usa, dando una potente señal respecto de las consecuencias del no cumplimiento de sus obligaciones, la capacidad institucional y la existencia de procesos de mejora continua de la entidad.

De acuerdo con lo anterior, para tener un modelo de control basado en información y de gestión de riesgos eficaz se requiere del uso de toda la información con que cuenta la DIAN, incluyendo: aquella suministrada por los contribuyentes, tal como declaraciones de impuestos; la suministrada por terceros donde la situación del contribuyente es informada por un tercer agente, tal como en la información exógena; la que se obtiene a partir de análisis sectoriales, y la que se genera como resultado de los procesos de la DIAN, tales como los de registro de contribuyentes y actuaciones de la DIAN en procesos de control o facilitación (FMI, 2018).

Por otro lado, en el marco de la falta de aprovechamiento de la información disponible sobre los contribuyentes, se ha evidenciado un inadecuado control al proceso de recaudo de impuestos mediante acciones de fiscalización selectivas, masivas, y de combate del fraude, que a su vez conlleva al cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Además, no se presenta una adecuada gestión del cobro que permita la toma de decisiones tácticas y operativas de control de cartera de deuda mediante la segmentación de contribuyentes que permita crear una oferta específica en servicios para contribuyentes de buen comportamiento y en control para los demás (FMI, 2018).

Por último, la entidad tiene dificultades en programar procesos de actos de control masivo y de auditorías con base en la información de la factura electrónica (BID, 2019). Aunque, se están adelantando esfuerzos para integrar esta información a la inteligencia de la entidad, actualmente no existe un modelo estructurado para utilizar la información de la factura electrónica en los procesos de facilitación y control de la DIAN.

Respecto a la baja automatización y trazabilidad en los procesos de control aduanero, la expedición del Decreto 390 de 2016 y con la expedición del Decreto 1165 de 2019 se actualizaron las estrategias modernas de control aduanero para fortalecer la competitividad a través de la agilización de los trámites aduaneros. Datos recientes de la operación en los puertos de Buenaventura, Cartagena y Santa Marta dan cuenta de reducciones significativas en los tiempos de inspección de contenedores con los equipos recientemente instalados de inspección no intrusiva, pasando aproximadamente de 24 horas (duración promedio una inspección) a 15 minutos a través de equipos de tecnología no intrusiva.

A pesar de estos avances, se siguen identificando dificultades en los procesos de control y trazabilidad aduanera, debido a: (i) escasa automatización de los procesos y uso de tecnología que dificulta la capacidad de la Dirección de Gestión de Aduanas para controlar que las mercancías lleguen a sus destinos y se reduzcan las oportunidades de contrabando y fraude; (ii) deficiencias para monitorear de manera centralizada y remota las cargas y vehículos, y para controlar el ingreso y salida de pasajeros internacionales y sus pertenencias; (iii) falta de definición de necesidades de infraestructura física, de uso de tecnología y de

recursos humanos capacitados para cumplir con las labores de supervisión de las operaciones de desaduanamiento, de control e inspección, de detección de irregularidades y de reacción ante situaciones de emergencia causadas por desastres y otras contingencias en las operaciones aduaneras, y (iv) insuficiente capacidad de gestión de los programas de facilitación y seguridad aduanera por una falta de automatización y de personal capacitado (BID, 2019). Estos cuatro factores no solo afectan los procesos internos de la entidad, también tienen efectos en el relacionamiento con los usuarios y la competitividad del país. En datos publicados por el Banco Mundial en el *Doing Business 2018*, Colombia ocupa el puesto número 121 entre 190 países en el área de comercio transfronterizo, presentando resultados significativamente más altos en los costos y tiempos para importar y exportar si se compara con México, el país con mejor desempeño en la región (BID, 2019). Una de las razones del bajo desempeño de Colombia en este indicador es el número de pasos de estos trámites que son ejecutados manualmente.

Adicionalmente, se está desaprovechando el potencial de integración entre los procesos tributarios y aduaneros que surgen de la naturaleza de la DIAN como entidad integrada (aduanas-impuestos). En Colombia, las auditorías integradas no constituyen una práctica usual (Fedesarrollo, 2016), la baja utilización de este enfoque impide que se aprovechen completamente las oportunidades para facilitar el monitoreo y control de evasión de los impuestos causados en el comercio exterior. Adicionalmente, la capacidad de integración de procesos se ve limitada por el bajo grado de automatización de las operaciones de tributos internos y de las operaciones de aduanas que obtuvieron un puntaje de 23 y 33 sobre 100 respectivamente en una evaluación realizada por expertos internacionales (Banco Mundial, 2019)

3.1.3. Baja capacidad de la plataforma tecnológica, gobierno de datos y la seguridad de la información

Actualmente la plataforma tecnológica de la DIAN no tiene la capacidad para contribuir a la eficacia de los procesos tributarios y aduaneros, debido a: (i) falta de planeación estratégica de Tecnologías de la Información (TI) que incorpore mejores prácticas y nuevas tecnologías, (ii) deficiencias en el gobierno de datos y (iii) deficiencias en la seguridad de la información.

Falta de planeación estratégica de TI que incorpore mejores prácticas y nuevas tecnologías

Respecto a la planeación estratégica de TI, en la DIAN se presentan diversas situaciones de falta de consistencia entre la planeación de TIC y los demás componentes de la organización, situación que dificulta el desarrollo y despliegue de nuevas soluciones de

tecnología y los cambios en las actuales. En consecuencia, su gestión y desarrollo es cada vez más complejo debido a la no homogeneidad técnica en los componentes de la plataforma tecnológica. Esta complejidad hace que actualmente el tiempo promedio para la entrega soluciones informáticas solicitadas por las áreas usuarias sea de 365 días y que persista el uso de herramientas tecnológicas que no han evolucionado a modelos de servicio más eficientes como soluciones en la nube.

Por un lado, no existe un ecosistema informático integrado para la gestión de las obligaciones y el procedimiento administrativo de cobro que se refleja en la existencia de numerosos aplicativos que no permiten una interrelación efectiva entre ellos. Por ejemplo, el procedimiento administrativo de cobro se ejecuta con el soporte de varios sistemas que gestionan información parcial y fueron creados en un momento determinado para atender tareas específicas y sin estándares de intercambio de información entre ellos⁴². Por esta razón no es posible aprovechar y compartir la información que se encuentra en cada sistema, lo que impide mejorar los procesos de control y facilitación, y generar esquemas de interoperabilidad para integraciones posteriores con otras entidades del Gobierno.

Por otro lado, el principal componente de la plataforma tecnológica, el Sistema de Modelo Único de Ingreso, Servicio y Control Automatizado, está basado en el diligenciamiento y transmisión de formularios y no en una estructura que permita la gestión del flujo de datos. En la práctica, esto impide un aprovechamiento real de los datos para el análisis y toma de decisiones y puede generar inconsistencias y retrasos en la disponibilidad de la información para las áreas de negocio. En la actualidad, las dependencias de la DIAN deben realizar una solicitud información a la Subdirección de Tecnología con la misma herramienta de reporte de incidentes generales de los sistemas de los usuarios externos para que los ingenieros extraigan los datos a tablas que puedan ser accedidas por los especialistas. En promedio, se reciben 382 solicitudes de información al mes y el tiempo de respuesta promedio es aproximadamente 4 días. Teniendo en cuenta que los plazos para dar respuesta a los informes solicitados por el Congreso de la República⁴³ y por órganos de control son de 3 a 5 días y que la toma de decisiones para la optimización de estrategias de recaudo precisa del acceso a la información debe ser en tiempo real, los tiempos de respuesta se consideran inapropiados.

⁴² Por ejemplo, se han implantado estos sistemas: Siscobra desde 1989, Sipac desde 1990, Siscobra Aduanero desde 1992, el Servicio de Información Electrónica de Invitación a Pago desde 2014, el sistema de cuenta corriente contribuyente desde 1990, el sistema de obligación financiera desde el 2006, el sistema de liquidación de intereses desde 2008 y el sistema de normalización de saldos desde 2010 (Fedesarrollo, 2016).

⁴³ De acuerdo con lo establecido en la Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

Respecto a las mejores prácticas y nuevas tecnologías, el Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones definió en 2014 el Marco de Referencia de Arquitectura de TI como un instrumento técnico que establece la estructura conceptual, define lineamientos e incorpora mejores prácticas y traza la ruta de implementación de la Arquitectura TI y la planeación estratégica de TI para las entidades del sector público colombiano. Este marco establece principios que deben orientar la gestión de TI en todas las entidades públicas incluyendo: optimización de la relación costo-beneficio, racionalización de recursos, estandarización, interoperabilidad, viabilidad en el mercado, escalabilidad, seguridad de la información, sostenibilidad, neutralidad tecnológica y excelencia del servicio al ciudadano.

En este sentido, la DIAN no ha consolidado su capacidad para alinear los procesos, las personas y la tecnología en el marco de una arquitectura empresarial que garantice la ejecución y el seguimiento a sus objetivos estratégicos de manera consistente en el tiempo y con la flexibilidad que exige la dinámica normativa y de contexto cambiante. En cuanto al principio de escalabilidad⁴⁴, las soluciones tecnológicas de la entidad, que fueron construidas hacen más de 15 años, impiden un escalamiento masivo y requieren tareas de rediseño y generación de nuevos desarrollos que pueden tomar hasta 12 meses.

Sobre los principios de optimización de la relación costo-beneficio, racionalización de recursos y estandarización, la entidad presenta una baja adopción de tecnologías emergentes, tales como el uso de infraestructura, software y plataformas disponibles en la nube. Esta situación hace que las inversiones en TI no sean óptimas en su relación costo-beneficio, que no se optimicen tampoco los recursos de infraestructura tecnológica y que no se cuente con componentes estandarizados para toda la plataforma tecnológica. Actualmente sólo el modelo de factura electrónica está implementado en la nube y tiene una muy baja interoperabilidad por ausencia de estandarización con los demás componentes de la plataforma tecnológica.

En lo que se refiere al principio de excelencia del servicio al ciudadano, la estructura de vencimiento de plazos para cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes y la operación aduanera, demandan de la entidad garantizar que las necesidades de los usuarios sean atendidas satisfactoriamente de manera continua (7 x 24 x 365). Contrario a lo esperado por la DIAN y sus usuarios, en 2018 se registraron aproximadamente 48 interrupciones en la prestación de servicios críticos que representaron 240 horas de falta de disponibilidad para los usuarios. La principal razón de esta situación es que la plataforma tecnológica se basa en un concepto de tres capas (aplicación, procesamiento y base de datos), y tan sólo recientemente ha comenzado a migrar a conceptos más actuales como

⁴⁴ Se refiere a una característica que deben incorporar las soluciones tecnológicas para facilitar su evolución continua hacia mayores funcionalidades o hacia mayores capacidades de almacenamiento y procesamiento.

contenedores y microservicios, que habilitan la evolución rápida de las soluciones de tecnología. En efecto, se hace un uso ineficiente de recursos de almacenamiento y procesamiento de información y no es posible adaptar los recursos a las necesidades de momentos específicos de alta demanda.

Deficiencias en el gobierno de datos

En lo que al gobierno de los datos se refiere, uno de los componentes del Marco de Referencia de Arquitectura de TI, la DIAN presenta serias deficiencias en la calidad y oportunidad de los datos que limita el abordar con éxito las renovaciones, migraciones e integraciones en sistemas, así como la interoperabilidad con otras entidades del Gobierno.

No existe una política institucional que controle el uso, almacenamiento y explotación de datos y esto hace que la autoridad y control en el uso de datos no se ejerza eficazmente. Según la Subdirección de Tecnología de la DIAN los datos están dispersos en aproximadamente treinta bases de datos transaccionales diferentes que no están integradas, lo que genera varias versiones de un mismo dato inconsistentes y poco confiables (duplicadas en diversas fuentes). Adicionalmente, se presenta una baja interoperabilidad, al interior de la DIAN y con otras entidades del Gobierno, y no hay una política de datos que favorezca el intercambio y uso transversal de la información tributaria y aduanera.

En materia tributaria existen 75 diferentes bases de datos transaccionales en tres sistemas de información e interfaces. Estos sistemas tienen tecnologías que no son compatibles entre sí y la mayoría de las aplicaciones informáticas fueron desarrolladas en los últimos 16 años de manera aislada sin considerar los insumos y productos de información de cada una. Uno de los efectos de mayor impacto de esta situación es la imposibilidad de contar con una visión integral del ciclo del contribuyente de forma oportuna, debido a que generar una visión de 360 grados del contribuyente puede llevar al menos 20 días por caso⁴⁵.

Como consecuencia de las deficiencias en el gobierno de datos, las áreas de negocio de la DIAN no tienen acceso directo a sistemas de consulta y reporte de información clave para los procesos tributarios y aduaneros, y sus consultas deben ser solicitadas a la Subdirección de Tecnología. Así, esta subdirección debe dedicar personal para atender en promedio al año las 14.000 solicitudes de extracción de información, proceso que adicionalmente puede arrojar resultados no confiables para las áreas.

⁴⁵ La visión de 360 grados se refiere a todo lo que se conoce del perfil del contribuyente. En otras palabras, corresponde a una visión completa, en donde por medio de un CRM (*Customer Relationship Management*) u otra herramienta se tiene acceso a toda la información en un mismo lugar.

Deficiencias en la seguridad de la información

La seguridad de la información es otro de los dominios del Marco de Arquitectura de TI y también es un habilitador definido por la Política de Gobierno Digital del país. Su objetivo es preservar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los activos de información, garantizando su buen uso y la privacidad de los datos. Incluye seguridad del recurso humano, gestión de activos, control de acceso, seguridad física y del entorno, seguridad de las comunicaciones y relaciones con proveedores, entre otros.

En una evaluación realizada por el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones al SGSI, la DIAN obtuvo un puntaje de 58 sobre 100 puntos posibles, poniendo en evidencia la necesidad de fortalecer este sistema (Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones, 2017). Adicionalmente, es necesario contar con políticas, metodologías, procesos y herramientas definidos a partir del análisis de vulnerabilidades y el diagnóstico de la entidad sobre su predisposición a la pérdida, consulta no autorizada o modificación de información ante una amenaza específica, como se establece en los principios del Marco de Arquitectura de TI.

3.2. Justificación económica y social

Con el objeto de evaluar la conveniencia de la implementación del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN se realizó un análisis costo-efectividad en el que se comparan los escenarios con y sin programa, utilizando como indicador la medición del costo anual de TI de la DIAN sobre el número de contribuyentes gestionado. A continuación, se presentan los resultados del análisis.

3.2.1. Identificación de Beneficios

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

Con la implementación del programa, la DIAN contará con una gestión de contribuyentes más efectiva por medio de la reducción del costo de TI para gestionar a un contribuyente que pasa de USD 4,33 sin programa a USD 2,39 con programa. Adicionalmente, el costo para gestionar un nuevo contribuyente será de apenas USD 1,33 después de implementada la primera fase del programa. Con las acciones previstas en los Componentes 1 y 2, se espera poder gestionar al 100 % de los aproximadamente 16 millones de contribuyentes existentes en el RUT.

3.2.2. Identificación de Costos

El costo actual de TI de la DIAN se tomó de la información presupuestal vigente en 2018 que cuantifica el costo de TI en aproximadamente USD 24,49 millones y gestiona 5,6 millones de contribuyentes. Esto resulta en un costo de TI por contribuyente gestionado de USD 4,33.

Para la estimación del costo de TI bajo la nueva plataforma tecnológica, se cuantificaron dos tipos de costo. Primero, se identificaron los costos directos de inversión financiados por el programa, que incluyen los tres componentes del programa y suman USD 239,9 millones. Este monto se anualizó según la vida útil estimada de las inversiones de cada componente. Segundo, se tomaron en cuenta los costos de mantenimiento que se incurrirán como resultado de la implementación de la nueva plataforma tecnológica, los cuales alcanzan USD 9 millones anuales. Estos costos incluyen, entre otros, la compra de licencias y la contratación de otros servicios necesarios para el funcionamiento de la nueva plataforma tecnológica. Con la nueva plataforma tecnológica el costo de mantenimiento aumentará a USD 38,3 millones.

3.2.3. Análisis de sensibilidad

En el análisis de sensibilidad se estimó cuál sería el incremento mínimo de contribuyentes gestionados, con el nuevo costo de TI, suficiente para que el programa propuesto siga siendo efectivo, en la Tabla 1 muestra el detalle de este cálculo. Con un incremento de la cantidad de contribuyentes gestionados a 8,8 millones, el programa sería igual de efectivo que en el escenario sin programa con un costo-efectividad medio (CEM) de USD 4,33 para cada caso. Adicionalmente, en dicho escenario el costo-efectividad Incremental (CEI) sería igual que el costo-efectividad medio (CEM) sin programa.

En otras palabras, en cualquier escenario en que la DIAN gestione un número mayor a 8,8 millones de contribuyentes como resultado de la implementación de la primera fase del programa, se alcanzaría una mejora en la eficiencia para gestionar a estos contribuyentes, ya que disminuiría el costo unitario de TI por gestión de contribuyente. Por tanto, para todos los escenarios con esta característica el programa sería costo efectivo.

Tabla 1. Análisis de sensibilidad en precios corrientes

Opción	Costo (USD)	Nro. de contribuyentes	CEM	Incremento de costo (USD)	Incremento de Efectividad	CEI
Sin programa	24.492.000	5.654.831	4.33	-	-	-

Opción	Costo (USD)	Nro. de contribuyentes	CEM	Incremento de costo (USD)	Incremento de Efectividad	CEI
Con programa	38.300.000	8.842.889	4.33	13.808.000	3.188.058	4.33

Fuente: DIAN (2019).

3.3. Situación financiera

El FDC fue concebido como un vehículo financiero especial de la Nación que en esta oportunidad contratará deuda externa con la banca multilateral, garantizada por la Nación, y que a su vez recibirá en el tiempo aportes provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN), a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por esta razón, no resulta procedente realizar un estudio sobre la capacidad financiera del mecanismo distinto al aval fiscal otorgado por el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) con el que ya cuenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para realizar los mencionados aportes al programa.

3.4. Paz y salvo con la Nación y contragarantías

La Subdirección de Financiamiento de Otras Entidades, Seguimiento, Saneamiento y Cartera de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio nro. 3-2020-008630 del 05 de junio de 2020 (Anexo B) manifestó que el FDC no cuenta con deuda a favor de la Nación por concepto de créditos de presupuesto y acuerdos de pago. Por lo tanto, FDC se encuentra a paz y salvo con la Nación.

Respecto de las contragarantías que deben ser constituidas a favor de la Nación para el otorgamiento de la garantía soberana a las que hace referencia el Artículo 2.2.1.2.4.1. del Decreto 1068 de 2015⁴⁶, el PND 2018-2022 en el numeral 5 del artículo 55, estableció que para el otorgamiento de la garantía de la Nación al Fondo DIAN para Colombia no será necesaria la constitución de contragarantía alguna a favor de la Nación, ni la realización de aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales.

3.5. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

Se determinó que la alternativa de financiación a través de recursos de crédito externo con la banca multilateral es apropiada y conveniente para el desarrollo del programa, debido

⁴⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

a: la experiencia de la banca de desarrollo en proyectos de eficacia y la eficiencia de la gestión tributaria y aduanera; la oferta de recursos no reembolsables que se obtiene en estos procesos, y el apoyo técnico que pueda brindar la misma durante su ejecución; la sostenibilidad que puede generar a las inversiones en el tiempo, y las inversiones financieras competitivas. En particular, se destaca la experiencia de la banca de desarrollo en la región a través de proyectos financiados con crédito y asistencias técnicas enfocados en mejorar los servicios de recaudación tributaria y aduanera, así como en la transformación digital. En la Tabla 2 se presentan algunas de las operaciones y asistencias técnicas realizadas en la región.

Tabla 2. Operaciones y cooperaciones técnicas para el apoyo a la eficacia y eficiencia en la gestión tributaria y aduanera

País	Nombre del programa	Objetivos
Argentina	Programa de mejora de la capacidad de gestión de la administración federal de ingresos públicos (operación de USD 110,5 millones)	(i) Fortalecer la recaudación tributaria y de las contribuciones a la seguridad social reduciendo los costos de cumplimiento y (ii) mejorar el servicio y la atención al contribuyente, así como la gestión del comercio exterior
Perú	Mejoramiento de los servicios de recaudación tributaria y aduanera a través de la transformación digital (operación de 100,6)	Mejorar los servicios de recaudación tributaria y aduanera, a través de la transformación digital
Honduras	Fortalecimiento institucional y operativo de la administración tributaria (operación de USD 40,0 millones)	Mejorar los niveles de recaudación tributaria con miras a generar el espacio fiscal necesario para financiar gastos prioritarios
Brasil	Programa de gestión fiscal del Estado de Paraná (operación de USD 10,6 millones)	Ampliar el resultado fiscal en el mediano y largo plazo para fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas, por medio: (i) del incremento de los ingresos propios del estado, y (ii) de la mejora de la gestión del gasto público
México	Fortalecimiento de la gestión tributaria digital (cooperación técnica)	Apoyar al Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México en su proceso de transformación digital, a fin de incrementar la recaudación
Perú	Apoyo para la modernización de la política y la administración tributaria y aduanera de Perú (cooperación técnica)	Desarrollar propuestas que contribuyan al diseño de una política tributaria más eficiente y al fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera, a través de la mejora de la gestión de sus

País	Nombre del programa	Objetivos
		recursos humanos y de su capacidad tecnológica
Regional (Latinoamérica)	Estructura institucional de las administraciones tributarias de cara a un sistema tributario digital (cooperación técnica)	Identificar y difundir las mejores prácticas en Latinoamérica y el Caribe (LAC) y otras regiones en el mundo, sobre los ajustes institucionales que las administraciones tributarias están realizando
Belice	Apoyo al fortalecimiento de la reforma de la administración tributaria (cooperación técnica)	Aumentar la efectividad del gobierno en la recaudación de impuestos al mejorar la gobernanza de la administración tributaria
Honduras	Apoyo al fortalecimiento institucional y operativo de la administración tributaria II (cooperación técnica)	Apoyar la implementación de una nueva solución tecnológica para la gestión de impuestos de la administración tributaria de Honduras

Fuente: DIAN (2020).

Finalmente, el acompañamiento y asesoría técnica permanente que ofrece la banca multilateral durante la ejecución de los créditos y para todos los procesos de contratación, así como el estricto seguimiento al cumplimiento de los objetivos trazados en los mismos, justifican el valor agregado que representa para el país el financiamiento de iniciativas con estos organismos. Los anterior, sumado a que la banca multilateral pone a disposición del prestatario plataformas para acceso a información y expertos con altos estándares de calidad y eficacia que facilitan el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimiento y lecciones aprendidas, así como la permanente coordinación y articulación con otros cooperantes internacionales que ya están apoyando al país en el programa.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN, formulado a partir de las problemáticas expuestas en la sección anterior propone acciones dirigidas a mejorar el modelo de gobernanza institucional; a optimizar el control y cumplimiento de los procesos tributarios y aduaneros, y a mejorar la eficiencia de la gestión tecnológica, los datos y la seguridad de la información. De esta manera, se espera que la DIAN se consolide organizacionalmente mediante una estructura organizacional y del talento humano y planeación estratégica sólida que permita la ejecución eficiente y segura de los procesos tributarios y aduaneros, y el correcto uso y aprovechamiento de la tecnología y la información, todo esto con el fin último de incrementar el recaudo del Gobierno nacional y disminuir los costos de transacción para los usuarios.

4.1. Objetivo

Mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión tributaria y aduanera de la DIAN con el propósito de incrementar la recaudación del Gobierno nacional

4.2. Objetivos específicos

OE 1. Mejorar el modelo de gobernanza institucional para el fortalecimiento de la planificación estratégica y la estructura institucional y la actualización del modelo de gestión del talento humano.

OE 2. Optimizar procesos de gestión tributaria y aduanera para el aumento de su eficiencia en términos de mayor recaudo y mejor gestión del riesgo.

OE 3. Mejorar la eficiencia de la gestión tecnológica, los datos y la seguridad de la información para optimizar la toma de decisiones y proteger la información.

4.3. Componentes

4.3.1. Componente 1. Organización institucional y recursos humanos

Este componente busca implementar un modelo de gobernanza institucional que contribuya a la eficacia de la gestión tributaria y aduanera por medio del mejoramiento de la organización institucional de la DIAN, del fortalecimiento de su modelo de gestión de talento humano y del aumento de la coordinación entre direcciones y unidades territoriales. Para lograrlo se debe: (i) actualizar el modelo de gestión de recursos humanos para proveer a la entidad las herramientas de gestión y los perfiles requeridos, y así contar con una planta de personal acorde con los procesos institucionales, y (ii) fortalecer la planeación estratégica y la estructura organizacional para mejorar la coordinación y control entre direcciones de la DIAN y las oficinas seccionales y garantizar una actuación organizada y alineada con los objetivos institucionales.

En primer lugar, el diseño e implementación de un modelo de gestión de recursos humanos basado en competencias que contempla: (i) un plan para la reingeniería del talento humano que priorice el desarrollo profesional y la formación continua, basado en procesos de contratación y promoción competitivos; (ii) una herramienta tecnológica para la gestión del talento humano que consiste en un grupo de soluciones orientadas a facilitar la selección, contratación, formación y evaluación recursos humanos en la entidad; (iii) un mapeo de perfiles, así como la implementación y difusión de roles basados en competencias, incluyendo la medición de cargas de trabajo; (iv) una metodología de evaluación de desempeño e incentivos basada en resultados; (v) una reformulación del código de ética y planteamiento de acciones de formación y divulgación presenciales y virtuales, y (vi) una capacitación de

las unidades de control interno, incluyendo la revisión de las metodologías de auditorías de procesos.

Adicionalmente, como elemento clave del modelo de gestión de recurso humanos se ejecutará un plan de fortalecimiento de la Escuela de Impuestos y Aduanas de la DIAN que contempla: (i) la adecuación física y equipamiento de la escuela para apoyar el programa de reclutamiento, y (ii) el diseño de la malla curricular y del programa de capacitación para atender los procesos de concurso para la selección de personal.

En segundo lugar, se diseñará e implementará una nueva estructura organizacional a partir de un trabajo de reingeniería de los macroprocesos de negocios y administrativos que incluyan los componentes de control requeridos para el cumplimiento de objetivos institucionales. Esta nueva estructura organizacional contempla incluir: (i) una metodología de formulación, control y evaluación de planeación estratégica basada en la implementación de herramientas tecnológicas que faciliten la gestión de Tableros Balanceados de Gestión en todo el territorio nacional, y (ii) un sistema de monitoreo de indicadores estratégicos, incluyendo la infraestructura tecnológica de apoyo.

Finalmente, este componente también implementará un plan de comunicación interna y externa para la gestión del cambio y la consolidación de una nueva cultura institucional que son necesarios como estrategias de desarrollo de recursos humanos. Este plan contempla incluir: (i) un plan de comunicación organizacional para la divulgación interna y externa de la cultura del cambio requerida para la adopción de nuevas herramientas tecnológicas y nuevos procesos basados en tecnologías; (ii) la construcción de marca y campañas para la divulgación interna y externa de la renovación de la imagen corporativa y que favorezcan la adopción de las nuevas herramientas tecnológicas y los nuevos servicios basados en tecnología, y (iii) la adecuaciones de infraestructura física para la atención de contribuyentes en sedes principales y diseños para la adecuación y construcción de edificios⁴⁷.

4.3.2. Componente 2. Control y cumplimiento tributario y aduanero

Este componente busca construir los conceptos, procesos y mecanismos que le permitan a la DIAN ejecutar eficazmente sus labores de control y facilitación en los procesos de gestión tributarios y aduaneros. Para lograrlo se debe: (i) optimizar los procesos de gestión tributaria y aduanera incorporando el enfoque de gestión de riesgos, y (ii) mejorar los procesos de trazabilidad y control aduanero.

⁴⁷ En la segunda fase de este programa se financiarán las obras físicas que se desprenden de los mencionados diseños.

En primer lugar, se llevará a cabo la optimización de los procesos de gestión tributarios y aduaneros a partir de la implementación de un modelo de control tributario y aduanero basado en la gestión del riesgo, establecido. Este 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 aduanero⁴⁸, y (v) estrategia para perseguir delitos fiscales y aduaneros⁴⁹.

La optimización de los procesos de gestión tributaria y aduanera también requiere que se implemente un modelo para la integración de la factura electrónica a los procesos de control de la DIAN. Este modelo deberá incluir: (i) proceso de control tributario y de fiscalización utilizando información de la factura electrónica; (ii) proceso de control de las devoluciones utilizando información de la factura electrónica; (iii) propuesta para implementar el *factoring*⁵⁰; (iv) propuesta para implementar declaraciones prellenadas del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y (v) propuesta para estructurar la factura electrónica de comercio exterior.

Otro elemento de esta optimización es el modelo para el prediligenciamiento del impuesto sobre la renta. Este incluirá: (i) proceso de tratamiento de información base para preparar una declaración prediligenciada, (ii) proceso de cruces e impugnación de información base y de declaraciones de rentas, y (iii) proceso de atención para la declaración del impuesto sobre la renta.

En segundo lugar, con este componente mejorarán los procesos de trazabilidad y control aduanero a través de la implementación de nuevas tecnologías en la gestión del movimiento de carga y el diseño funcional del sistema de trazabilidad. Este sistema contará con un centro de monitoreo y control de cargas y pasajeros que 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 incluyendo equipos de cómputo, sistemas de seguridad, de comunicación y otros de soporte; (iv) adecuaciones físicas del centro que incluyen su remodelación; (v) sistema para la recepción, almacenamiento y tratamiento de información anticipada de pasajeros

⁴⁸ Sistema de gestión de riesgo aduanero integral e interoperable con las demás entidades de comercio exterior.

⁴⁹ Bajo la nueva estructura, se crearán unidades para investigación y persecución de delitos tributarios y aduaneros en la DGF y la Dirección de Gestión Jurídica.

⁵⁰ El *factoring* permite a las empresas obtener recursos líquidos a partir de la cesión de sus propios activos (cuentas por cobrar).

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 incluyendo Equipos de inspección no intrusiva de equipaje,⁷ 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.

En la mejora de los procesos de trazabilidad y control aduanero se deben modernizar los procesos de control y la infraestructura física y tecnológica de los puertos de entrada. Esto Incluye: (i) plan con el diseño funcional de procesos, necesidades de infraestructura, y de equipamiento tecnológico de control y facilitación que contempla los diseños de puertos fronterizos; (ii) propuesta de especificaciones técnicas de las nuevas tecnologías; (iii) adquisición de equipamiento (ej. densímetros, detectores de radiación); (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) equipamiento para la nueva aduana en el centro logístico (bandas transportadoras, escáneres, entre otros); (vi) diseño de una unidad canina; (vii) planes de contingencia, y (viii) actividades de diseminación y coordinación con entidades públicas y privadas.

Con este componente también se fortalecerá el sistema de apoyo al operador económico y mecanismo de declaración anticipada, incluyendo: (i) automatización de la gestión de la certificación Operador Económico Autorizado 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 (iii) acciones para incrementar la capacidad de gestión de los programas de facilitación y seguridad aduanera.

4.3.3. Componente 3. Plataforma tecnológica, datos y seguridad de la información

Este componente comprende acciones para realizar una transformación digital de la DIAN que permita una gestión segura y basada en información oportuna y de calidad. Para esta transformación digital se requiere, en primer lugar, fortalecer la plataforma tecnológica mediante: el desarrollo de la planeación estratégica de TI de acuerdo con los lineamientos del Marco de Arquitectura de TI del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones; la actualización de la plataforma tecnológica incorporando mejores prácticas de gestión y uso de tecnologías avanzadas, así como renovar los sistemas tributarios y aduaneros y la digitalización de los servicios a los ciudadanos, y el diseño e implementación de un modelo de gobierno de datos que le permita a la entidad transformar los datos en un activo de información que genera valor para la organización. En segundo

lugar, se requiere implementar una estrategia de seguridad de la información (interna) y ciberseguridad (externa).

Para la formulación del plan estratégico de TI se contempla: (i) la implementación de la estrategia de mantenimiento de la plataforma tecnológica y de los sistemas integrados, y (ii) la definición estratégica de todas las actividades críticas para desplegar los instrumentos de TI.

Para la implementación de la plataforma tecnológica basada en los conceptos de infraestructura, software, plataforma y otros como servicio⁵¹ se deben resolver las necesidades de gestión de información de los procesos tributarios y aduaneros y se debe implementar a partir del diagnóstico de la plataforma tecnológica actual y una estrategia de migración hacia una nueva plataforma. El diseño de la nueva plataforma deberá incluir: (i) soporte de la evaluación de la situación de la plataforma tecnológica actual, preparación de una estrategia de migración para una nueva y su implementación; (ii) servicio de nube híbrida (pública y privada basada en contenedores)⁵² para toda la plataforma de aplicaciones y servicios institucionales y para el repositorio único de datos, incluyendo almacenamiento, comunicación, seguridad, procesamiento de las aplicaciones, licencias de software, actualizaciones y soporte, y (iii) equipos y cableado, red LAN y WAN, equipos de voz/IP⁵³, cámaras de vigilancia, controles de acceso físico, y modernización de la sala de control.

También se implementarán el sistema integral de gestión de tributos internos y aduaneros incluyendo el subsistema de servicios digitales, el subsistema de tributos internos y servicios compartidos, el subsistema aduanero y se conformará una oficina de gestión de proyectos tecnológicos que tenga como responsabilidad coordinar y establecer prácticas homogéneas en la gestión de proyectos dentro de la organización

Para la implementación de un modelo de gobernanza de datos que permita a la DIAN ejercer eficazmente la autoridad y control en el uso de datos se incluye: (i) diagnóstico de la situación actual y 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. Además, se diseñará e implementará un esquema de arquitectura de datos y un repositorio único de todos los activos de información incluyendo factura electrónica, esta arquitectura deberá contemplar: (i) diseño de arquitectura de datos; (ii) implementación del repositorio

⁵¹ Conocidos como Infraestructura como Servicio (IaaS en inglés), Software como servicio (SaaS en inglés), Plataforma como servicio (PaaS en inglés) entre otros.

⁵² Contenedores - tecnología para garantizar que en caso de falla las aplicaciones puedan restaurarse rápidamente y que permita realizar procesos de integración continua.

⁵³ Equipos de comunicación de voz sobre protocolo de internet, también llamados telefonía sobre protocolo de internet (*Internet Protocol* en inglés).

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.

En cuanto a la implementación de una estrategia de seguridad de la información (interna) y ciberseguridad (externa) se establecerá un marco conceptual y normativo de seguridad de la información que incluye: (i) preparación de diagnóstico de la situación actual, diseño de la situación futura 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.

Otro elemento de la estrategia de seguridad de la información y ciberseguridad será la implantación del sistema de control de acceso físico y lógico para todas las dependencias de la entidad, incluyendo: (i) mecanismo de acceso unificado; (ii) mecanismos de federación de identidad; y (iii) mecanismos de auditorías de acceso. De igual forma es necesario implementar un sistema de control de identidades, incluyendo: (i) automatización de procesos de acceso 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.

La estrategia de seguridad de la información y ciberseguridad también deberá tener un 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.

Por último, como parte de esta estrategia se implantará el Centro de Operación de Seguridad (SOC, por sus siglas en inglés) y los equipos de respuesta a incidentes de seguridad computacional (CSIRT, por sus siglas en inglés)⁵⁴ para monitoreo de los riesgos de seguridad y operación de los instrumentos de control, incluyendo: (i) software de seguridad de la información y manejo de eventos; (ii) contratación de la operación del Centro de Operaciones de Seguridad-Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad en Computadores, y (iii) expansión de los instrumentos tecnológicos de apoyo a la seguridad de la información (servidores, IPS, *firewalls*, *WEB applications firewall*).

⁵⁴ *Security Operations Centers (SOC) y Computer Security Incident Response Teams (CSIRT)*.

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

Teniendo en cuenta que en el Decreto 1949 de 2019 se definió a la DIAN como la entidad que se encargará de la ejecución de los recursos y la ordenación del gasto del FDC, el organismo ejecutor del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN será la DIAN mediante la conformación de una Unidad de Coordinación de Programa (UCP) de dedicación exclusiva para el mismo, en desarrollo de los establecido el Decreto 1949 de 2019. El prestatario de esta operación será el FDC, creado mediante el artículo 55 del PND 2018-2022, que actuará a través de la entidad fiduciaria designada y seleccionada, como su vocera legal por la DIAN.

El esquema de gobernanza a nivel general está compuesto por la Junta Administradora del FDC integrada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público (Presidente de la Junta que podrá delegar su participación en los viceministros o en el secretario general), y dos delegados del Presidente de la República. Esta instancia estará encargada de impartir los lineamientos estratégicos para la ejecución de los recursos, la entidad fiduciaria y la DIAN, esta última fungirá como la ordenadora del gasto del FDC y estará encargada de la ejecución y supervisión técnica del programa. La DIAN como unidad ejecutora ejercerá la Secretaría Técnica de la Junta, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1949 de 2019. Adicionalmente, la Secretaría Técnica será la encargada de convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta. Por su parte, la entidad fiduciaria que sea seleccionada por la DIAN 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 entidad fiduciaria quedarán formalizadas en un contrato fiduciario y Reglamento Operativo que será aprobado por la Junta Administradora del FDC.

La DIAN tendrá a su cargo la ejecución técnica, administrativa y operativa del programa, que incluye la coordinación general. La UCP a conformarse dentro de la estructura de la DIAN estará integrada por el personal clave mínimo designado. La UCP dependerá jerárquicamente de la Dirección Gestión de Recursos y Administración Económica o quien haga sus veces, quien será la encargada de articular la relación con las direcciones de gestión de la institución y realizará el seguimiento al cumplimiento de las metas y al plan de ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN.

4.5. Financiamiento

4.5.1. Costos del programa

El Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN tiene un costo total estimado de hasta 250 USD millones, que será financiado mediante un préstamo externo con la banca multilateral y el cual deberá contar con la garantía de la Nación, que podrá tener continuidad en fases posteriores previo concepto favorable del CONPES. Esta modalidad de inversión permitirá apoyar a la DIAN en el mediano y largo plazo con el objetivo de posicionarla como un ente que facilite y fortalezca el cumplimiento voluntario de obligaciones tributarias y aduaneras, potenciando el recaudo del Gobierno nacional y el comercio exterior a través de una mejor gestión. El período de desembolso del préstamo será de cinco años. El préstamo, sentará las bases para que la DIAN enfrente los desafíos que hoy encara a nivel organizativo, de recursos humanos, y tecnológicos, así como en sus procesos de gestión, a fin de lograr un mejor control de los ciclos tributario y aduanero.

En la Tabla 3 se presentan los componentes del programa, con su respectivo monto estimado, así como la asignación correspondiente a otros costos administrativos del programa.

Tabla 3. Costos estimados del programa

(cifras en dólares)

Categorías	USD	Participación porcentual
Componente 1. Organización institucional y recursos humanos	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 recursos humanos	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. Plataforma tecnológica, datos y seguridad de la información	192.731.600	77,1
Subcomponente 3.1 Fortalecimiento de la plataforma tecnológica 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
Otros costos	10.083.723	4

Categorías	USD	Participación porcentual
Costos administrativos y de gestión técnica	3.083.000	1,2
Costos administrativos fiduciarios	2.000.000	0,8
Imprevistos	5.000.723	2,0
Total	250.000.000	100

Fuente: DIAN (2020).

4.5.2. Programación de desembolsos

Los recursos del financiamiento externo proveniente de la banca multilateral se proyectan desembolsar en un plazo de cinco años como se detalla en la Tabla 4.

Tabla 4. Programación de desembolsos del crédito

(cifras en dólares)

Fuente	2020	2021	2022	2023	2024	Total
BID	25.900.000	55.100.000	68.820.000	54.940.000	45.240.000	250.000.000
Participación porcentual	10,4	22,0	27,5	22,0	18,1	100

Fuente: DIAN (2020).

4.5.3. Declaración de importancia estratégica y solicitud de vigencias futuras

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003⁵⁵ y el artículo 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015 el Confis, en sesión del 9 de marzo de 2020, otorgó aval fiscal (Anexo C) para declarar de importancia estratégica los aportes que realizará la Nación en el proyecto Apoyo a Proyectos de Inversión a Nivel Nacional para el pago del servicio de la deuda de su equivalente en dólares americanos y los costos de administración fiduciaria, a través del cual se apalancará la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN. En los años subsiguientes serán ejecutados a través del Proyecto Apoyo al Fondo DIAN para Colombia Nacional, cuyo objetivo consiste en mejorar la capacidad institucional en la gestión de recaudo tributario y aduanero a través de transferencias de aportes al FDC. Lo anterior para que surta el proceso de aprobación de vigencias futuras ordinarias ante el Confis.

Los montos estimados a ser aportados por la Nación al FDC, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales se presentan en la Tabla 5, ya están incluidos en el

⁵⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Marco de Gasto del ministerio. No obstante, su monto final podrá ser ajustado conforme el cronograma de servicio de deuda que se pacte con la banca multilateral y la tasa de cambio de cada momento en el que se realice el giro correspondiente. La transferencia de recursos a título de aporte que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al FDC, se realizará conforme los procedimientos que establece el Decreto 1949 de 2019 o demás normas que lo modifiquen o sustituyan.

Tabla 5. Presupuesto de Inversión aprobado, 2020-2029

(cifras en millones de pesos)

Año	Monto
2020	1.573,84
2021	5.996,49
2022	9.426,34
2023	13.664,11
2024	17.669,22
2025	115.402,09
2026	210.162,70
2027	208.993,44
2028	207.480,66
2029	205.498,64
Total	995.867,53

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020), aval fiscal del Confis.

4.6. Seguimiento y evaluación

Se hará seguimiento a los indicadores de impacto y resultado y a los productos contenidos en la matriz de resultados que se presentan en el Anexo A. A través de este seguimiento periódico se logrará: (i) evaluar el progreso de la operación en relación con sus objetivos; (ii) identificar las áreas, problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; (iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados, y (iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos en relación con la consecución de los productos esperados.

4.6.1. Indicadores del programa

El seguimiento del programa cuenta con indicadores de impacto, resultado y producto, como se muestra detalladamente en el Anexo D. En la Tabla 6 se presentan los indicadores de impacto y de resultado más relevantes.

Tabla 6. Indicadores del programa

Indicador	Tipo	Unidad de medida	Línea base	Año línea base	Meta final
Recaudo (ingresos tributarios como porcentaje del PIB)	Impacto	%	13,8	2018	14,7
Metas estratégicas alcanzadas	Resultado	%	33	2017	80
Número de trabajadores en plan de carrera administrativa	Resultado	%	53,9	2018	65,0
Tiempo de liberación de mercancías de importación	Resultado	Horas	22,0	2018	17,0
Tiempo promedio para la entrega de aplicaciones tecnológicas solicitadas por las áreas usuarias	Resultado	Días	365	2018	120

Fuente: BID (2020).

4.6.2. Estrategia de seguimiento

El DNP realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002⁵⁶, el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017⁵⁷, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilatera*⁵⁸. El empréstito, incluye recursos destinados a la contratación de la evaluación independiente final del proyecto, la cual dará cuenta del cumplimiento de los indicadores de resultado y producto contenidos en la matriz de resultados.

Finalmente, respecto a la declaración de importancia estratégica, el seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de este documento CONPES se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS). En este se señalan las entidades responsables de cada acción, los períodos de ejecución de estas, los recursos necesarios para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general del programa. El reporte semestral al PAS se realizará por

⁵⁶ Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

⁵⁷ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

⁵⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>.

todas las entidades participantes en este documento CONPES y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 7.

Tabla 7. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2020
Segundo corte	Junio de 2021
Tercer corte	Diciembre de 2021
Cuarto corte	Junio de 2022
Quinto corte	Diciembre de 2022
Sexto corte	Junio de 2023
Séptimo corte	Diciembre de 2023
Octavo corte	Junio de 2024
Informe de cierre	Diciembre de 2024

Fuente: DNP (2020).

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable al Patrimonio Autónomo Fondo DIAN para Colombia para que celebre operaciones de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 250 millones, o su equivalente en otras monedas, y a la Nación para el otorgamiento de la respectiva garantía, para financiar el Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
2. Declarar de importancia estratégica los aportes de la Nación que a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público proyecta realizar al Fondo DIAN para Colombia para el desarrollo del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN.
3. Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y al Fondo DIAN para Colombia:
 - a. Propender por la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN.
 - b. Realizar los reportes de información y seguimiento a la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN que sean requeridos por la Nación a través del Departamento Nacional de Planeación.
 - c. Ejecutar el componente número 3 del programa propuesto partiendo de la evaluación de oportunidades de eficiencia y control que puedan generarse por la integración e interoperabilidad de los sistemas de información de la DIAN con otros sistemas de entidades públicas. Lo anterior sin perjuicio de la garantía del principio de reserva tributaria.
4. Solicitar al Fondo DIAN para Colombia:
 - a. Propender por la oportuna atención del servicio de la deuda externa que contrate con la banca multilateral.
 - b. Adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito público externo y la obtención de la garantía soberana.
5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito público externo y de la garantía soberana, de acuerdo con la normativa aplicable y de conformidad con sus competencias.

- b. Realizar las acciones necesarias para adelantar el trámite correspondiente para la aprobación de las vigencias futuras ordinarias requeridas para asegurar el plan de aportes del Gobierno nacional al Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN, asociado al financiamiento proveniente de recursos de crédito externo que se presenta en este documento.
6. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
- a. Realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel adjunto.

Anexo B. Paz y salvo



MEMORANDO

2.3.4.2 Grupo de Cartera

No. de Radicación 3-2020-008630
No. Expediente:64/2020/PAZYSALVO

Bogotá D. C., junio 5 de 2020

PARA: LINA MARÍA MONDRAGÓN ARTUNDUAGA – Subdirectora de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobierno

DE: GERMÁN SANABRIA MATEUS
Coordinador Grupo de Cartera

ASUNTO: Paz y Salvo FONDO DIAN PARA COLOMBIA ADMINISTRADO POR EL CONSORCIO CONFORMADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., LA SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. Y LA FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A.

Atentamente nos permitimos informar que el FONDO DIAN PARA COLOMBIA ADMINISTRADO POR EL CONSORCIO CONFORMADO POR FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., LA SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO S.A. Y LA FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A., identificado con el Nit.901.382.124, a la fecha, NO tiene deuda a favor de la Nación por concepto de Créditos de Presupuesto y Acuerdos de Pago.

El presente documento tiene vigencia de treinta (30) días a partir de su expedición.

Cordialmente,

GERMÁN SANABRIA MATEUS
Coordinador Grupo de Cartera
Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

REVISÓ: Germán Sanabria
ELABORÓ: Elvira Torres

Firmado digitalmente por: Edgar German Sanabria Mateus

Carrera 8 No. 6 C 3B Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Commutador (571) 381-1700
www.minhacienda.gov.co

Anexo C. Aval fiscal otorgado por el Confis



Validar documento firmado digitalmente en: <http://redeslicencia.mnhacienda.gov.co>
Firma electrónica válida por Ley 527 de 1999 y Decreto 2384 de 2010.



5.3.0.1. Grupo de Hacienda, Gobierno y Estadística

Doctor
GERMÁN EDUARDO QUINTERO ROJAS
Secretario General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Bogotá, D.C.



Radicado: 2-2020-009548
Bogotá D.C., 13 de marzo de 2020 16:21

Radicado entrada 1-2020-013866
No. Expediente 158/2020/SITPRES

Asunto: Aval fiscal – Fondo DIAN.

En atención al radicado No. 1-2020-013866 del 20 de febrero de 2020, de manera atenta me permito comunicarle que el CONFIS en sesión del día 9 de marzo de 2020, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 2.8.1.7.1.3 del Decreto 1068 de 2015 otorgó el Aval Fiscal, para la declaratoria de importancia estratégica por el Consejo de Política Económica y Social – CONPES, de los aportes que realizará la Nación en el proyecto "Apoyo a Proyectos de Inversión a nivel Nacional", para el pago del servicio de la deuda de su equivalente en dólares americanos y los costos de administración fiduciaria, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Patrimonio Autónomo denominado Fondo DIAN para Colombia, para la ejecución del Programa de Apoyo a la modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Cordialmente,

CLAUDIA MARCELA NUMA PAEZ
SECRETARIA EJECUTIVA CONFIS

REVISÓ: Omar Montoya Hernández/Carlos Zambrano Rodríguez.
ELABORÓ: Rafael Pizarro Medina.

Firmado digitalmente por: CLAUDIA NUMA PAEZ
Directora General del Presupuesto Público Nacional

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381.1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencionciudadano@mnhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.
www.mnhacienda.gov.co

Anexo D. Matriz de resultados (MR)

Tabla 8. Matriz de impactos esperados del programa

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Impacto esperado. Incremento de la recaudación tributaria y aduanera del Gobierno Central (GC) como porcentaje del PIB											
Ingresos tributarios ^(a) / PIB	%	13,8	2018	14,2	14,2	14,2	14,6	14,7	14,7	Informe de Recaudación Tributaria elaborado por la DIAN	Fórmula de cálculo: Ingresos tributarios / PIB Línea de Base (2018): 13,8% Ingresos tributarios = 134,7 billones de pesos PIB = 976,1 billones de pesos

Fuente: BID (2020).

Nota: ^(a) Ingresos tributarios recaudados por la DIAN (recaudo neto).

Tabla 9. Matriz de resultados esperados del programa

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Resultado esperado 1. Mejora en la eficacia de la gestión de la administración tributaria y aduanera											
1.1 Metas estratégicas alcanzadas / Total de metas estratégicas definidas ^(b)	%	33	2017	33	33	50	70	80	80	Informe del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergias) para metas de la DIAN	<i>Indicador de eficacia de la planificación estratégica</i> Fórmula de cálculo: Metas estratégicas alcanzadas / Total de metas estratégicas definidas Línea de Base (2017): 33%

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
											Metas del plan estratégico alcanzadas = 3
											Total de metas definidas en el plan estratégico = 9
											<i>Indicador de eficacia de la gestión de recursos humanos</i>
1.2 Número de trabajadores en plan de carrera administrativa / Total de trabajadores de la DIAN	%	53,9	2018	53,9	55,0	58,0	61,0	65,0	65,0	Reporte de la Dirección de Gestión de Recursos y Administración Económica (DGRAE)	Fórmula de cálculo: Número de trabajadores en plan de carrera administrativa / Total de trabajadores de la DIAN Línea de Base (2018): 53,9 Número de trabajadores en plan de carrera administrativa = 5,279 Total de trabajadores de la DIAN = 9,797
1.3 contribuyentes (Personas Naturales) registrados en el RUT / Población Económicamente Activa (PEA)	%	58,8	2018	58,8	60,0	62,5	64,0	65,0	65,0	Reporte de Subdirección de Gestión de Asistencia al Cliente de la DIAN en base a datos del Registro Único Tributario (RUT) y la Dirección Nacional de Estadística (DANE)	<i>Indicador de eficacia del proceso de registro de contribuyentes</i> Fórmula de cálculo: Contribuyentes (Personas Naturales) registrados en el RUT / PEA Línea de Base (2015): 58,8 Contribuyentes registrados = 14,7 millones

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
PEA = 25 millones											
<i>Indicador de eficacia en el cumplimiento de obligaciones tributarias</i>											
1.4 Número de declaraciones a tiempo en el Régimen de Impuesto Sobre la Renta de Personas Jurídicas (CIT) / Total de declaraciones esperadas en el CIT	%	54,4	2015	54,4	54,4	56,0	58,0	60,0	60,0	Reporte de la Dirección de Gestión de Ingresos (DGI) de la DIAN	Fórmula de cálculo: Número de declaraciones a tiempo en el CIT / Total de declaraciones esperadas en el CIT Línea de Base (2015): Número de declaraciones a tiempo en el CIT = 255,958 Total de declaraciones esperadas en el CIT = 470,808
<i>Indicador de eficacia en la selección de casos a auditar</i>											
1.5 Número de auditorías con ajustes / Total de auditorías realizadas	%	54,5	2018	55,0	57,0	59,0	62,0	65,0	65,0	Reporte de control de la Dirección de Fiscalización de la DIAN	Fórmula de cálculo: Número de auditorías con ajustes / Total de auditorías realizadas Línea de Base (2018): 54,5 Número de auditorías con ajustes = 14,020 Total de auditorías realizadas = 25,728
1.6 Número de operaciones de importación con hallazgos / Total de operaciones de importación	%	9,7	2018	9,7	9,7	12,0	25,0	40,0	40,0	Reportes de control emitidos por la Dirección de Gestión de Aduanas (DGA) de la DIAN	<i>Indicador de eficacia del proceso de control aduanero</i> Fórmula de cálculo: Número de operaciones de importación con hallazgos / Total de operaciones de importación

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
seleccionadas para control físico											seleccionadas para control físico Línea de Base (2018): 9,7 Número de operaciones de importación con hallazgos = 28,280 Total de operaciones de importación seleccionadas para control físico = 289,000
1.7 Disponibilidad total de los servicios digitales directamente dirigidos a los usuarios	%	99,76	2019	99,76	99,76	99,80	99,85	99,90	99,90	Reporte mensual de la Subdirección de Operaciones y Herramienta analítica Net Scout	<i>Indicador de eficacia de la plataforma tecnológica de la DIAN</i> Fórmula de cálculo: (Sumatoria mensual de horas de los 36 servicios provistos – Sumatoria mensual de horas de indisponibilidad en las aplicaciones al ciudadano) / Sumatoria mensual de horas de los 36 servicios provistos Línea base: 99,76 Sumatoria mensual de horas de los 36 servicios provistos = 25,920 horas Sumatoria mensual de horas de indisponibilidad en las aplicaciones al ciudadano = 63,24 horas

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
1.8 Procesos que utilizan datos del repositorio único para cumplir su objetivo	%	7	2019	7	20	40	70	100	100	Reporte de las Subdirecciones de Procesamiento de Datos y de Información y Analítica	<i>Indicador de efectividad del objetivo de uso compartido de información</i> Fórmula de cálculo: Número de procesos que usan datos del repositorio único para cumplir su objetivo / Número total de procesos * 100 Línea base: (1 proceso que usan datos del repositorio / 15 procesos totales) * 100 = 6,66%, mayo 2019
Resultado esperado 2. Mejora en la eficiencia de la gestión de la administración tributaria y aduanera											
2.1 Tiempo de liberación de mercancías de importación	Horas	22,0	2018	21,5	21,0	19,0	18,0	17,0	17,0	Reportes de control emitidos por la DGA	<i>Indicador de eficiencia del proceso de operación aduanera</i> Fórmula de cálculo: El tiempo promedio medido en horas calculado entre la aceptación de la declaración de importación y el levante de la mercancía, Línea de Base (2018): 22,0 horas
2.2 Tiempo promedio para la entrega de aplicaciones tecnológicas solicitadas por las áreas usuarias	Días	365	2018	365	365	250	180	120	120	Reporte mensual de la Subdirección de Soluciones y Desarrollo	<i>Indicador de eficiencia del proceso de desarrollo y actualización de aplicaciones,</i> Fórmula de cálculo: Promedio del tiempo total que transcurre entre la aprobación del requerimiento funcional y la

Indicador	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
											aceptación de recepción del producto por parte del usuario,
											Línea base (2018): 365 días

Fuente: BID (2020).

Nota: ^(a) Los resultados esperados son acumulativos. ^(b) Los indicadores con los que se miden las metas del plan estratégico son: (i) nuevos contribuyentes en el impuesto sobre la renta; (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.

Tabla 10. Matriz de productos del programa

Productos	Unidad de medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 1. Organización institucional y RRHH											
Subcomponente 1.1. Fortalecimiento de la planificación estratégica y la estructura institucional											
1.1.1 Nueva estructura organizacional de la DIAN, implementada	Estructura	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informe de la DIAN	
1.1.2 Plan de comunicación interna y externa de la gestión del cambio y nueva cultura institucional, implementado	Plan	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informe de la DIAN	
Subcomponente 1.2. Actualización del modelo de RRHH											
1.2.1 Modelo de gestión de recursos humanos basado en	Modelo	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informe de la DIAN	

Productos	Unidad de medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
competencias, implementado											
1.2.2 Plan de fortalecimiento de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, implementado	Plan	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informe de la DIAN	
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, implementado	Modelo	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	
2.1.2 Modelo para la integración de la factura electrónica a los procesos de control de la DIAN, implementado	Modelo	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	
2.1.3 Modelo para la preparación de la declaración prellenada del impuesto sobre la renta, implementado	Modelo	0	2018	0	0	0	1	0	1	Informe de la DIAN	
Subcomponente 2.2. Mejora de los procesos de control y trazabilidad aduanero											

Productos	Unidad de medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
2.2.1 Diseño del sistema de trazabilidad y de gestión del movimiento de carga, elaborado	Diseño	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	
2.2.2 Centro de monitoreo y control de carga y pasajeros, implementado	Centro	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	
2.2.3 Plan de modernización de los procesos y la infraestructura física y tecnológica de puertos, aeropuertos y pasos de frontera, preparado	Plan	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	
2.2.4 Sistema de apoyo al Programa de Operador Económico Autorizado (OEA), implementado	Sistema	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	
Componente 3. Plataforma tecnológica, datos y seguridad de la información											
Subcomponente 3.1. Fortalecimiento de la plataforma tecnológica que dinamice el ciclo tributario											
3.1.1 Plan Estratégico de Tecnología de la Información (PET), implantado	Plan	0	2018	1	0	0	0	0	1	Informe de la DIAN	
3.1.2 Plataforma Tecnológica, implementada	Solución	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	

Productos	Unidad de medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
3.1.3 Sistema integrado de gestión de tributos internos, servicios compartidos, aduaneros y servicios digitales, implementado	Software	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	
3.1.4 Modelo de gobernanza de datos, implementado	Modelo	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	
3.1.5 Arquitectura de datos y repositorio único de activos de información (incluyendo factura electrónica), implementados	Modelo y Software	0	2018	0	0	0	1	1	2	Informe de la DIAN	
3.1.6 Oficina de Proyectos Tecnológicos, implantada	Oficina	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informe de la DIAN	
Subcomponente 3.2. Estrategia de seguridad de la información y ciberseguridad											
3.2.1 Marco conceptual y normativo de seguridad de la información, implementado	Modelo	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informe de la DIAN	
3.2.2 Control de Acceso, implementado	Solución	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informe de la DIAN	
3.2.3 Sistema de control de identidades, implementado	Software	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informe de la DIAN	

Productos	Unidad de medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final	Medios de Verificación	Comentarios
3.2.4 Modelo de resguardo de datos, implementado	Modelo	0	2018	0	0	1	0	0	1	Informe de la DIAN	
3.2.5 Centro de Operación de Seguridad (SOC) para monitoreo y operación de los instrumentos de seguridad de TI, implantado	Solución	0	2018	0	0	0	0	1	1	Informe de la DIAN	

Fuente: BID (2020).

Nota: ^(a) Los resultados son anuales.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Programa de apoyo a la modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Programa de apoyo a la modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Propuesta de desarrollo de la Operación.
- Banco Mundial. (2019). Borrador de propuesta para una agenda transformacional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia.
- Banco Mundial. (2019). Borrador de propuesta para una agenda transformacional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia.
- Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O., Montoya, S., Perry, G., . . . Villar, L. (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público por la Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria.
- Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria. (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2014). Acta informe de gestión por retiro del cargo como Director General de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2018). Evaluación comparativa de la gestión ética 2014-2018.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2018). Informe de Gestión 2014-2018. Bogotá.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2019). Reporte generado por el Sistema de Administración de Personal de la DIAN.
- Ernst & Young. (2016). Análisis conceptual (Técnico y Funcional) del plan de modernización tecnológica DIAN. **Antecedentes, Justificación y árbol de problemas”**.
- Ernst & Young. (2017). Plan de Modernización Tecnológica de la DIAN, Entregable 2.
- Ernst & Young. (2017). Plan de Modernización Tecnológica de la DIAN, Entregable 3.
- Fedesarrollo. (2016). Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Fondo Monetario Internacional . (2015). Estrategia para una Administración por Riesgos 2015.

Fondo Monetario Internacional. (2019). Colombia, prioridades de la DIAN en su proceso de modernización Informe técnico.

Fondo Monetario Internacional. (2012). Analisis de la Estrategia Informática de la DIAN.

Fondo Monetario Internacional. (2018). Proyecto SECO Informe No. 15.

Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones. (2017). Informe de evaluación SGSI DIAN.

Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones. (2019). Manual de Gobierno Digital.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). Tax Administration 2015 Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies. Paris: OECD.