



OFICINA DE CONTROL INTERNO

INFORME GERENCIAL DE CONSULTORÍA PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - FONDO DIAN PARA COLOMBIA - CFD 2024-008

**PERIODO EVALUADO
AL 30 JUNIO DE 2024**

**ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
JEFE DE OFICINA**

**CLAUDIA MARCELA QUICENO DUQUE
JEFE COORDINACIÓN DE AUDITORÍA INTEGRAL**

EQUIPO CONSULTOR:

**DAVID SÁNCHEZ MOSQUERA
SANDRA ROCÍO NIÑO SANABRIA
LUZ MYRIAM CASALLAS CONTRERAS
EDGAR JAVIER RIOS MOLINA
JUAN MANUEL MOSQUERA CUBIDES
BEATRIZ ELENA GARCÍA AGAMEZ – LÍDER**

**EVALUADOR DESPACHO - OCI
LUIS ALFREDO REYES PARRA**

BOGOTÁ, NOVIEMBRE DE 2024

INFORME GERENCIAL DE CONSULTORÍA PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - FONDO DIAN PARA COLOMBIA - CFD 2024-008

1. DESCRIPCION GENERAL

La Oficina de Control Interno – OCI, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, adelanta la ejecución del Plan Anual de Auditorías, aprobado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno-CICCI para la vigencia 2024, dentro del cual se aprobó la realización de la “*Consultoría Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Fondo DIAN para Colombia*”, para el efecto se realizaron mesas de trabajo que permitieron establecer el Acuerdo de Servicios que orientó el ejercicio consultor.

La consultoría se realizó teniendo en consideración el rol “*Enfoque hacia la prevención*” que le corresponde a las Oficinas de Control Interno, con el fin de “*orientar las acciones de asesoría y acompañamiento, vinculando información proveniente de seguimientos y procesos de auditoría interna, a fin de generar recomendaciones con enfoque preventivo y para la mejora de la estructura de control de la entidad en temas fundamentales*”¹.

El desarrollo de los objetivos general y específicos de la consultoría, permite tener una aproximación del grado de madurez institucional en la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG y de las dimensiones 3 “*Gestión con valores para resultados*”, 4 “*Evaluación de resultados*”, 5 “*Información y comunicación*”, 6 “*Gestión del conocimiento y la innovación*” y el componente 3 “*Actividades de control*” de la Dimensión 7 “*Control Interno*” que deben estar presentes en la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN - PAMD. De igual forma, hacen posible la evaluación del cumplimiento de la Política Institucional de Administración de Riesgos, el desempeño de los responsables de las diferentes líneas de defensa, aportando de esta manera al cumplimiento de los objetivos de la entidad.

La consultoría tuvo en cuenta el Plan Estratégico Institucional – PEI 2024; así mismo, en el contexto del Mapa de Alineación Total DIAN 2024 -2026, el ejercicio se enmarcó en el lineamiento estratégico “*Consolidar la modernización de la DIAN*” que tiene como objetivo “*Gerenciar integral y articuladamente los proyectos del*

¹ Guía rol de las unidades u oficinas de control interno, auditoría interna o quien haga sus veces Versión 3 - septiembre 2023

programa de modernización, integrándolos en el plan estratégico de la entidad, para concretar el mejoramiento del desempeño institucional a corto y mediano plazo”².

La Oficina de Control Interno con la consultoría, y desde su competencia, tiene como objetivo transferir conocimientos que permitan mitigar la exposición a los riesgos evidenciados, producto del análisis y verificación de los documentos aportados; a fin de presentar aspectos a fortalecer asociados a la ejecución del “Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Fondo DIAN para Colombia” y a los proyectos relacionados con los componentes y subcomponentes del programa que pueden impactar las metas de producto y de resultados, encaminadas a formular recomendaciones para que se diseñen acciones de mejora dirigidas a optimizar el desempeño de estos en cuanto al alcance, calidad, cronograma y costos, en aras de lograr los objetivos para el cual fue formulado.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo General

Brindar asesoría en la gestión de los riesgos asociados a los factores internos o externos que pueden impactar el Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – Fondo DIAN Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO.

2.2 Objetivos Específicos

1. Verificar la gestión de riesgos del programa Fondo Dian para Colombia.
2. Evaluar la gestión de riesgos de los contratos derivados que sean seleccionados para revisión.
3. Identificar el (los) factor (es) crítico(s) de éxito del programa.
4. Verificar el seguimiento, monitoreo y control de la ejecución del programa y acciones emprendidas frente a las brechas observadas.
5. Revisar el estado de avance, cumplimiento de metas, cronograma y costos a junio de 2024.

3. ALCANCE

El período objeto de consultoría comprende la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN hasta el 24 de junio de 2024, y para ello se tuvo en cuenta el Plan de ejecución plurianual (PEP), Plan operativo anual (POA), Plan de adquisiciones (PA), con sus respectivas actualizaciones, los Informes semestrales

² Plan Estratégico Institucional -PEI 2024 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Versión 2, septiembre de 2024 y Acta No. 1 del Comité Institucional de Gestión y Desempeño realizado el 30 de enero del año en curso (donde se aprobaron los Planes Institucionales de la entidad según los lineamientos del Decreto 612 de 2018), estableciendo que: “La planeación estratégica de la entidad a partir del 2024 se va a trabajar con la metodología de alineación total Mapa de Alineación DIAN Estrategia 2024-2026...”

de progreso presentados al Banco Interamericano de Desarrollo - BID (Unidad Coordinadora del Programa al BID), Informes trimestrales presentados a planeación nacional (Departamento Nacional de Planeación -DNP), informes remitidos a la Contraloría General de la República - CGR, a la Procuraduría General de la Nación - PGN, a la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones parafiscales - ITRC, Matriz de riesgos del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN y otras solicitudes de información.

4. DESARROLLO DE LA CONSULTORÍA

El Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN, utiliza la metodología de Gestión de Proyectos para Resultados (PM4R) diseñada por el Banco Interamericano de Desarrollo, y el monitoreo y evaluación del Programa se basa en los lineamientos del Banco contenidos en el documento CO-L1245 Plan de Monitoreo.

De igual forma, para la planeación y seguimiento a la ejecución del programa están definidas las siguientes herramientas³: Matriz de resultados (MdR), Plan de ejecución plurianual (PEP), Plan operativo anual (POA), Matriz de mitigación de riesgos (MMR), Plan de adquisiciones (PA), Plan financiero multianual (PFM).

En el avance y ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN Contrato Préstamo BID 5148/OC-CO de acuerdo con los informes semestrales de progreso del programa presentados al BID, informes de interventoría y demás documentos, se observaron aspectos que impactaron el desempeño del Programa sobre los cuales la DIAN como entidad ejecutora debe implementar herramientas adicionales y controles que faciliten el entendimiento, el monitoreo, el control, la gestión efectiva de riesgos y la toma de decisiones para reducir las brechas entre la planeación y los resultados de la ejecución.

5. CONCLUSIONES

Se presentan a continuación las conclusiones obtenidas como resultado de la Consultoría:

- ✓ La existencia de un marco de gobernanza interno estratégico y bien estructurado en la DIAN como entidad ejecutora es esencial para coordinar de manera eficiente los proyectos de cada uno de los componentes del programa a cargo de las diferentes direcciones de gestión involucradas, también para reducir conflictos, evitar duplicidad de esfuerzos, facilitando la adopción de medidas y la toma de decisiones de forma ágil con el fin de optimizar el desempeño del programa.

³ Respuesta requerimiento radicado No.100202204 -1162 del 7 de octubre de 2024

- ✓ Si bien es cierto que la Entidad se encuentra a la espera de la aprobación de la ampliación del plazo del crédito con el BID, es importante indicar que el solo hecho de extender el plazo no garantiza el cumplimiento de las metas establecidas en el cronograma, teniendo en cuenta las complejidades detectadas en la ejecución de los contratos, los planes alternos implementados, los riesgos materializados y las deficiencias identificadas en la gestión integral del programa.
- ✓ Existe la posibilidad de incumplimiento de los objetivos del programa en el evento de no contar con la ampliación del plazo inicial del préstamo con el BID, por cuanto el tiempo restante no es suficiente para alcanzar los desembolsos por valor de USD 250.000.000 y el estado de los compromisos a 30 de septiembre de 2024 asciende al 37.44%.
- ✓ El 57.14% de los Indicadores de producto del programa presentan modificación del año de cumplimiento de la meta, lo que impactó la ejecución física y financiera de éste, ocasionando acumulación de metas físicas y de recursos por ejecutar para el año 2025.
- ✓ Existe posibilidad de afectación económica por la baja ejecución de los recursos del préstamo del BID, en el contrato No.5148/OC-CO se estableció una *“comisión del crédito sobre el saldo no desembolsado del préstamo a un porcentaje que será establecido por el Banco periódicamente, como resultado de su revisión de cargos financieros para préstamos de capital ordinario sin que, en ningún caso, pueda exceder el 0,75% por año, el cual cesará de devengarse: (i) cuando se hayan efectuado todos los desembolsos o (ii) en todo o parte, según sea el caso, cuando haya quedado total o parcialmente sin efecto el Préstamo, de conformidad con los Artículos 4.02, 4.12, 4.13 ó 8.02 de estas Normas Generales”*, lo cual podría generar costos adicionales a la Nación.
- ✓ Contar con un plan de gestión integral en programas de la magnitud y con las características del PAMD puede facilitar la alineación de los proyectos con los objetivos estratégicos de la entidad y hacer que avancen de forma coordinada, el cual debe presentar una visión integrada que es útil no solo para controlar el alcance, el cumplimiento del cronograma o la gestión de los riesgos, sino que también puede ser útil para mejorar la comunicación entre las diferentes unidades y especialmente en el manejo de las interdependencias entre los distintos proyectos.
- ✓ La DIAN como entidad ejecutora no cuenta con herramientas adicionales y controles que le permitan a todos los interesados e involucrados en el proyecto tener una visión del estado de avance y no solamente enfocadas a responder los requerimientos del BID sino que faciliten el entendimiento,

monitoreo, control, la gestión efectiva de riesgos y la toma de decisiones para reducir las brechas entre la planeación y los resultados de la ejecución.

- ✓ El ejercicio de la función pública y de cumplimiento misional de la entidad a través de la ejecución de programas y proyectos hace necesario que las entidades públicas cuenten con lineamientos que orienten a los directores o gerentes de proyectos y a sus equipos de trabajo en la gestión de éstos, encaminados a la obtención de los resultados y a la prevención eficaz de los riesgos.
- ✓ Insuficiente gestión de riesgos del programa y de los proyectos que no garantiza el carácter preventivo ni permite la continua identificación, análisis y respuesta a los riesgos potenciales, sin diferenciar los riesgos que impactan la generalidad del programa de los riesgos específicos que podrían afectar los objetivos de cada proyecto.
- ✓ Ausencia de informes de supervisión de los contratos derivados para la ejecución de los proyectos desarrollados en el marco del programa de modernización de la DIAN con las condiciones de contenido, periodicidad y oportunidad de conformidad con la cartilla de Supervisión y/o Interventoría y el manual de contratación del Fondo DIAN.
- ✓ Procesos de adquisición que demoraron hasta un (1) año para que se surtieran todas las etapas correspondientes según los lineamientos del BID, impactando las adquisiciones atendiendo el tiempo de ejecución del programa, lo que puede generar riesgos en las futuras adquisiciones que se adelanten una vez sea aprobada la ampliación del plazo.
- ✓ El Programa de Modernización está relacionado directamente con la mejora continua de los procesos misionales de la entidad, toda vez que en el Plan de Mejoramiento Institucional se encuentran formuladas acciones de mejoramiento cuyo cumplimiento depende de productos asociados a los componentes y subcomponentes y al cumplimiento del cronograma del programa, las cuales se han venido reformulando producto del impacto generado por los retrasos en el PAMD.
- ✓ En el Contrato de la Multinube se presenta la necesidad de modificar los contratos del Lote 2 (nube primaria) y Lote 3 (nube secundaria) con el fin de reducir el valor y/o extender el plazo de ejecución para cumplir con los presupuestos establecidos para cada nube, considerando el impacto generado por la no entrada en operación de los PETD: NSGT, NSGA y PDIS.

6. RECOMENDACIONES

De acuerdo con lo evidenciado en la Consultoría se formulan las siguientes recomendaciones:

- ✓ Consolidar el modelo de gobernanza interna estratégica al interior de la entidad con un gerente de programa con experiencia acreditada y competencias como director de proyectos y líder de equipos para la ejecución de proyectos de inversión o de desarrollo, certificado como Profesional en Dirección de Proyectos (PMP)[®] o similares por parte del Project Management Institute – PMI. Un gerente con estas competencias y con la autoridad suficiente para tomar decisiones facilita que se alcancen los objetivos del programa dentro de la planeación y con la calidad esperada.
- ✓ Fortalecer la efectividad y sostenibilidad del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN (PAMD) y desarrollar e implementar un plan de gestión integral que permita una gestión estructurada y estratégica del programa que incluya todas las áreas de conocimiento de la gestión de proyectos, tales como el alcance, cronograma, calidad, riesgos, adquisiciones, recursos humanos y la gestión de las comunicaciones, asegurando el control de cada proyecto y la alineación de todos los componentes con los objetivos estratégicos de modernización de la DIAN.
- ✓ Adoptar un marco de trabajo para la gestión del programa que combine metodologías ágiles y un enfoque en resultados, para ello se recomienda implementar herramientas de la metodología PM4R Agile⁴ que faciliten la priorización de entregables de alto impacto y aseguren el cumplimiento de resultados concretos, con base en ciclos de trabajo cortos, generalmente de entre dos semanas y tres meses, con una estructura de productos entregables dentro de estos plazos, permitiendo el monitoreo constante y toma de decisiones ágiles, promoviendo la colaboración entre equipos multidisciplinarios, optimizando el uso de recursos y reforzando la transparencia en cada etapa de ejecución.
- ✓ Incorporar herramientas visuales como tableros de monitoreo, indicadores de desempeño (KPIs) y métricas de control que brinden a la dirección del programa una visibilidad en tiempo real del progreso y de los posibles obstáculos, contribuyendo a la toma de decisiones ágil y basada en datos, mejorando la capacidad de respuesta ante los riesgos y optimizando los recursos asignados.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. PM4R - Project Management for Results. <https://pm4r.org/>

- ✓ Fortalecer la vigilancia para la correcta ejecución de los contratos celebrados con recursos del Fondo DIAN para Colombia, y elaborar los informes de supervisión con la calidad, periodicidad y contenido de según los lineamientos de la DIAN como Entidad Ejecutora, los cuales deben incluir entre otros aspectos: el seguimiento al estado financiero, estado de avance del contrato, las situaciones anómalas que se hayan presentado durante la ejecución, llamadas de atención en caso de presentarse, así como la implementación de tratamientos y el seguimiento a los riesgos propios de cada contrato.
- ✓ Identificar y gestionar los riesgos del programa con enfoque preventivo, clasificando y priorizando los riesgos por tipo administrativos o de gestión, técnicos o de operaciones y externos; así como en función de las variables que se pueden ver afectadas por la amenaza como son costo, cronograma, alcance y calidad, lo cual es relevante previendo la ampliación del plazo y las nuevas condiciones de estrategia para la ejecución del programa
- ✓ Definir lineamientos institucionales para la gestión de riesgos en los programas y proyectos y establecer cuáles riesgos deben gestionarse a nivel de programa de forma integral, y cuáles a nivel de proyecto que permitan la formulación de acciones efectivas para su mitigación mejorando la capacidad de anticiparse a problemas potenciales y optimizando el desempeño del programa y de los proyectos.
- ✓ Efectuar seguimiento a los planes alternos definidos por las áreas técnicamente responsables los cuales fueron formulados para cumplir las metas del programa en los casos en que se presentaron terminaciones anticipadas de contratos o cambio de estrategia o enfoque, a fin de garantizar su articulación con los proyectos tecnológicos correspondientes.
- ✓ Evaluar la pertinencia de publicar los informes de supervisión y/o interventoría y demás documentos contractuales en la página web de la entidad en el sitio del Fondo DIAN, con el fin de dar publicidad a cada una de las actuaciones derivadas de la ejecución de los proyectos de modernización, así como brindar transparencia en los contratos ejecutados, garantizando que las partes interesadas y veedurías ciudadanas cuenten con la información para ejercer el control social.
- ✓ Fortalecer las capacidades internas de la entidad para la gestión de programas y proyectos asociados a la transformación y modernización tecnológica de manera que contribuyan al cumplimiento de las acciones de mejora registradas en el Plan de Mejoramiento Institucional con

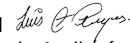
independencia de las fuentes de recursos para su financiación y de la continuidad del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN.

- ✓ Continuar con las gestiones pertinentes con los proveedores para la modificación del Contrato de la Multinube, a fin de reducir el valor y/o extender el plazo de ejecución considerando el impacto generado por la no entrada en operación de los PETD: NSGT, NSGA y PDIS.
- ✓ Reforzar espacios de capacitación y retroalimentación permanente, entre los funcionarios responsables que gestionan los procesos, programas y proyectos del PAMD atendiendo la dinámica de ejecución del programa, la complejidad de éste y la responsabilidad de la DIAN como entidad ejecutora.
- ✓ Construir una memoria de lecciones aprendidas durante la ejecución del programa de modernización para aprovechar y aplicar en futuros proyectos estratégicos que requiera la entidad.


ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
Jefe Oficina de Control Interno

Proyectó: Equipo consultor

David Sánchez Mosquera 
Sandra Rocío Niño Sanabria 
Luz Myriam Casallas Contreras 
Juan Manuel Mosquera Cubides 
Edgar Javier Rios Molina 
Beatriz Elena García Agamez -Líder 

Revisó: Luis Alfredo Reyes Parra - Evaluador Despacho OCI 
Claudia Marcela Quiceno Duque - Jefe Coordinación de Auditoría Integral 