



OFICINA DE CONTROL INTERNO

EVALUACIÓN AL PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - FONDO DIAN PARA COLOMBIA EPM 2026-003

PERIODO EVALUADO

01 DE ENERO DE 2025 A 28 DE FEBRERO DE 2026

**ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
JEFE DE OFICINA DE CONTROL INTERNO**

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

EQUIPO EVALUADOR:
BEATRIZ ELENA GARCÍA AGAMEZ
EDGAR JAVIER RÍOS MOLINA
CLARA JEANNETHE ARENAS RIVERA
DAVID SÁNCHEZ MOSQUERA (LÍDER)

**LUIS ALFREDO REYES PARRA
EVALUADOR DESPACHO OCI**

BOGOTÁ, JULIO DE 2026

Oficina de Control Interno

Carrera 8 # 6C-38. Piso 6. Edificio San Agustín | 6017428973 - 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. OBJETIVOS	3
2.1. Objetivo General	3
2.2. Objetivos Específicos	4
3. ALCANCE.....	4
4. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA DIAN	5
4.1. Avance General	5
4.2. Cambios en la estrategia tecnológica	8
4.3. Avance financiero.....	9
4.4. Componente 2 Control de cumplimiento tributario y aduanero	12
4.5. Esquema de gobernanza	14
4.6. Informes de la Gerencia del Programa	17
4.7. Cronograma integrado	18
4.8. Integraciones entre PETD	19
4.9. DataR.....	19
4.10. Multinube	19
4.11. Dependencia de terceros	21
4.12. Supervisión e interventoría.....	21
4.13. Gestión de riesgos	22
4.14. Impacto en el cumplimiento del Plan de Mejoramiento Institucional	24
4.15. Cumplimiento de compromisos frente a entes de control	27
5. CONCLUSIONES	27
6. RECOMENDACIONES.....	29

1. INTRODUCCIÓN

La Oficina de Control Interno (OCI), en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), adelanta la ejecución del Plan Anual de Auditoría (PAA) aprobado por el Comité Institucional de Coordinación de Control Interno (CICCI) para la vigencia 2026, dentro del cual se incluyó la Evaluación del Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (PAMD) – Fondo DIAN para Colombia.

La evaluación se realizó en cumplimiento del rol de enfoque hacia la prevención que le corresponde a las Oficinas de Control Interno, con el propósito de generar alertas tempranas y formular recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la gestión institucional, la mejora de los mecanismos de seguimiento y control, y la mitigación de los riesgos que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos del programa dentro del plazo establecido.

El ejercicio permitió analizar el avance del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN, financiado mediante el Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO, en relación con el cumplimiento de sus componentes, productos, actividades y entregables, así como evaluar la efectividad de los mecanismos de gobernanza, coordinación, seguimiento, monitoreo y control implementados para su ejecución, con énfasis en los productos del componente 3, *Plataforma tecnológica, datos y seguridad de la información*, y en el cumplimiento de los compromisos adquiridos como respuesta a requerimientos y alertas preventivas emitidas por los entes de control externos.

Esta evaluación se enmarca en el lineamiento estratégico institucional de consolidar la modernización de la DIAN, orientado a gerenciar de manera integral y articulada los proyectos del programa, integrándolos al plan estratégico de la entidad, con el fin de mejorar el desempeño institucional en el corto y mediano plazo.

Como resultado del ejercicio, se formulan recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la gestión integral del programa, la optimización de su desempeño en términos de alcance, calidad, cronograma y costos, y al cumplimiento de los objetivos establecidos.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo General

Evaluar de manera preventiva e independiente el avance operativo del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN, financiado mediante el Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO, con el propósito de identificar desviaciones, riesgos y oportunidades de mejora en los mecanismos de coordinación, seguimiento y control, a partir de la verificación de evidencias

y del análisis de la gestión de riesgos, con el fin de emitir alertas tempranas y recomendaciones que contribuyan a asegurar el cumplimiento de los componentes y productos del programa.

2.2. Objetivos Específicos

- Verificar el nivel de avance en la ejecución de los componentes y productos definidos en el Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN, conforme a los instrumentos de planeación, seguimiento y monitoreo vigentes, con énfasis en los productos del componente 3: *Plataforma tecnológica, datos y seguridad de la información*.
- Analizar los mecanismos de coordinación interna, seguimiento operativo y flujo de información del programa, verificando niveles de responsabilidad, articulación entre las diferentes instancias, toma de decisiones y consistencia de los reportes generados.
- Verificar el avance de las acciones y actividades de mejoramiento relacionadas con la implementación del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN con el propósito de formular recomendaciones que permitan la depuración y optimización del Plan de Mejoramiento Institucional.
- Revisar el avance en el cumplimiento de compromisos adquiridos como respuesta a requerimientos y alertas preventivas emitidas por los entes de control externos.

3. ALCANCE

El periodo objeto de evaluación comprende la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN entre el 1 de enero de 2025 y el 28 de febrero de 2026. Para efectos de contexto, trazabilidad y actualización del estado de avance, se incorporó información histórica anterior a dicho periodo, así como evidencia posterior generada o recibida durante el desarrollo de la evaluación, sin que ello modificara la delimitación temporal aprobada. Esta información complementaria se utilizó para contrastar los resultados, verificar la vigencia de los riesgos identificados y formular recomendaciones con enfoque preventivo.

La ejecución de la evaluación y la recolección de evidencias se desarrollaron de conformidad con el Programa de Evaluación. El análisis del avance general y financiero se actualizó con corte al 30 de abril de 2026. Adicionalmente, para los procesos de adquisición de los Proyectos Estratégicos de Transformación Digital y el Plan de Mejoramiento Institucional, se incorporaron cortes complementarios a junio de 2026.

La revisión incluyó los principales instrumentos de planeación y gestión vigentes y sus actualizaciones, tales como el Plan de Ejecución Plurianual (PEP), los Planes Operativos Anuales (POA) 2025 y 2026, el Plan de Adquisiciones (PA) y la Matriz de Mitigación de Riesgos (MMR), así como informes de seguimiento y control: reportes semestrales al BID, informes de interventoría, reportes trimestrales al DNP, informes de ejecución del Fondo aprobados por la Junta Administradora y reportes remitidos por la entidad fiduciaria a la DIAN. Asimismo, se consideraron respuestas a requerimientos de organismos de control, el Manual Operativo del Programa y sus actualizaciones, los informes de seguimiento elaborados por la Gerencia del Programa y la información complementaria allegada durante la ejecución del trabajo.

La evaluación se desarrolló bajo un enfoque preventivo, independiente y basado en riesgos. Comprendió el análisis del avance operativo, la ejecución física y financiera, el cumplimiento de los procesos de adquisición, la efectividad de los mecanismos de gestión y control y el nivel de articulación institucional requerido para el logro de los objetivos del programa. El análisis se concentró especialmente en el Componente 3, Plataforma tecnológica, datos y seguridad de la información, por su criticidad, complejidad técnica, volumen de recursos asociados e incidencia en los demás componentes del PAMD.

4. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO A LA MODERNIZACIÓN DE LA DIAN

4.1. Avance General

El PAMD ha presentado avances en materia contractual, financiera y de estructuración de productos. Durante el periodo evaluado y con base en la información complementaria recopilada durante la ejecución de la evaluación, se observan progresos en la contratación de consultorías especializadas, la estructuración funcional y técnica de proyectos estratégicos, las acciones orientadas al fortalecimiento del esquema de gobernanza y la continuidad de iniciativas asociadas a la plataforma multinube. No obstante, las soluciones tecnológicas centrales del programa se encuentran en fases de evaluación precontractual o en etapas iniciales de ejecución contractual, lo que genera exposición al riesgo de incumplimiento de los plazos previstos, especialmente si durante las vigencias 2026 y 2027 los Proyectos Estratégicos de Transformación Digital (PETD) no avanzan de manera efectiva hacia las fases de ejecución, estabilización y puesta en operación.

Esta situación se evidencia en el estado de avance del programa, dado que aún no se han concretado la entrega efectiva ni la puesta en operación de las soluciones tecnológicas que constituyen el núcleo de la modernización institucional. El Nuevo Sistema de Gestión Corporativa (NSGC), el Sistema de Gestión Documental Electrónica de Archivo (SGDEA) y el Centro de Operaciones de Seguridad (SOC) se encuentran en fases finales de

estructuración precontractual, mientras que el Nuevo Sistema de Gestión Aduanera (NSGA) y el Nuevo Sistema de Gestión Tributaria (NSGT) se encuentran en etapas iniciales de ejecución contractual.

En este contexto, la acumulación de actividades hacia los años finales del cronograma (2027 y 2028) y la ejecución simultánea de varias soluciones tecnológicas representan un riesgo para el cumplimiento de los plazos del programa. Si bien la ampliación del plazo hasta diciembre de 2028 redujo la presión inmediata asociada al vencimiento del préstamo, también trasladó una parte significativa de la carga de implementación hacia las vigencias siguientes, por lo que resulta necesario fortalecer la coordinación, el seguimiento y la gestión directiva, así como contar con un cronograma maestro integrado, una matriz de interdependencias actualizada y mecanismos efectivos de seguimiento.

Esta situación resulta crítica si se considera que la programación contractual de 2026 concentra recursos por comprometer por aproximadamente USD 79,02 millones, asociados a procesos estratégicos cuyas firmas contractuales estaban previstas entre mayo y diciembre de 2026. Entre estos se encuentran el Centro de Operaciones de Seguridad, el Nuevo Sistema de Gestión Corporativa, la segunda fábrica de software asociada al Nuevo Sistema de Gestión Aduanera, la Plataforma Digital de Integración, el modelo de experiencia del usuario y la estrategia de gestión del cambio.

Adicionalmente, la programación incluye el proceso de adecuación física del Centro de Monitoreo y Control Aduanero (CEMCA), por un valor estimado de USD 620 mil, cuya ejecución resulta relevante para el fortalecimiento del componente aduanero. En consecuencia, el cumplimiento oportuno de estos hitos es determinante para evitar nuevas reprogramaciones hacia las vigencias 2027 y 2028, así como para mitigar riesgos que puedan afectar la implementación, estabilización y puesta en operación de las soluciones previstas en el programa.

Tabla 1 Etapas surtidas en los procesos de adquisición de los PETD - junio de 2026

PETD	Proceso	Estado	Etapas pendientes	Fecha prevista
NSGA	PAMD-333-LPI-S-24	Adjudicado y en ejecución	Contrato No. 92872-005-2026 en ejecución Adjudicado al Consorcio Softtek Valor del contrato: USD 12,9 millones.	Inicio: 6 de abril de 2026
NSGT	PAMD-394-CF-SBCC-25	En trámite contractual	Pendiente de perfeccionamiento contractual e inicio de ejecución. Monto estimado: USD 46,5 millones	Suscripción estimada: julio de 2026

NSGC	PAMD-317-CF-SBCC-24	Terminado sin adjudicación	Cerrado sin ejecución; no se logró consenso en negociación técnica. La programación 2026 registra nuevo inicio de proceso de adquisición por USD 8 millones	Firma prevista: noviembre de 2026
SOC	PAMD-410-S-LPI-25	En presentación de propuestas y atención de observaciones	Pendiente evaluación técnica, comités técnicos y de contratación, adjudicación y suscripción contractual. Monto estimado: USD 13 millones	Firma prevista: septiembre de 2026
SGDEA		En estructuración	Sin fecha definida en la respuesta revisada	Sin fecha definida
Modelo de experiencia del usuario	PAMD-405-CF-SBCC-25	Publicación de aviso de interés / conformación de lista corta	Proceso asociado a experiencia ciudadana y servicios digitales. Monto estimado: USD 440 mil	Firma prevista: octubre de 2026
Segunda Fábrica de Software – NSGA	PAMD-334-S-LPI-24	En estructuración / publicación de aviso de interés	Proceso relevante para continuidad y soporte de la implementación del NSGA. Monto estimado: USD 8,6 millones	Firma prevista: diciembre de 2026

Fuente: Correo electrónico RE-100202204-1504, EPM-2026-003, Solicitud No. 6, información sobre procesos de adquisición PETD, Unidad Coordinadora del Programa.

De acuerdo con la información entregada por la Unidad Coordinadora del Programa, el estado de avance general con corte al 30 de abril de 2026 se presenta en la siguiente gráfica:

Oficina de Control Interno

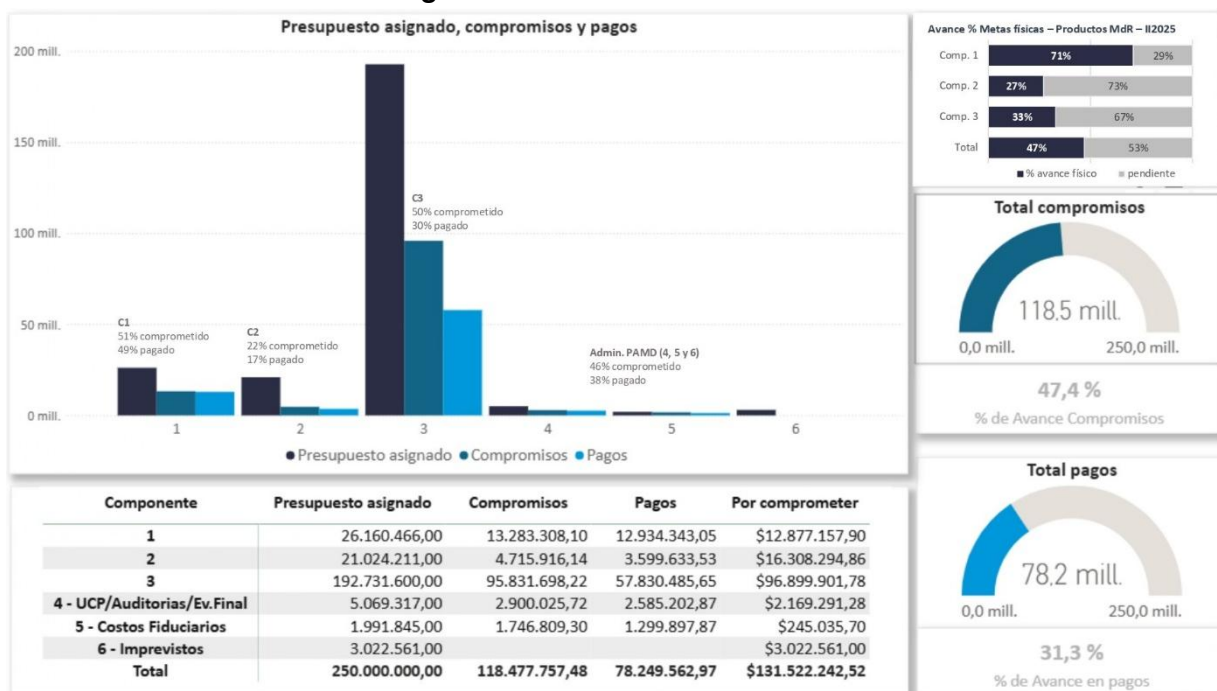
Carrera 8 # 6C-38. Piso 6. Edificio San Agustín | 6017428973 - 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN

Gráfico 1 Avance general del PAMD – corte 30 de abril de 2026



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de seguimiento a la ejecución del PAMD, Unidad Coordinadora del Programa, con corte al 30 de abril de 2026.

4.2. Cambios en la estrategia tecnológica

Un elemento crítico identificado en la evaluación ha sido la realización de ajustes estructurales en la estrategia de implementación, particularmente en el componente tecnológico. La redefinición de la estrategia entre adquisición de COTS¹ y desarrollos de software a la medida, ha impactado la planeación inicial, el cronograma y la gestión de adquisiciones, incidiendo en los tiempos de ejecución y en la ampliación del plazo del préstamo BID hasta diciembre de 2028. Este tipo de eventos constituye un riesgo para el cumplimiento de los objetivos del programa, por lo que los cambios implementados deben ser analizados en términos de causa raíz, lecciones aprendidas e implementación de controles que fortalezcan su gestión y aseguren el logro de los objetivos planteados, independientemente de los cambios organizacionales en cuadros de mando del nivel directivo de la entidad, priorizando el componente técnico que demanda la ejecución del Programa de Modernización.

¹ COTS (Commercial Off-The-Shelf) se refiere a soluciones tecnológicas comerciales disponibles en el mercado, adquiridas para su configuración, parametrización e integración según las necesidades de la entidad.

La evaluación permitió verificar que los cambios en la estrategia de implementación de los sistemas misionales contaron con soportes documentales asociados a instancias técnicas y de decisión del programa. En particular, el Acta de Reunión del Comité Directivo de Modernización, correspondiente a las sesiones del 5 y 9 de mayo de 2025, registra el análisis realizado por la Alta Dirección, la UCP, la Gerencia de Modernización y las Direcciones de Gestión competentes sobre las alternativas de implementación de los Proyectos Estratégicos de Transformación Digital, concluyendo que el Nuevo Sistema de Gestión Tributaria se orientaría principalmente a una solución COTS, con actividades de parametrización y adaptaciones cuando fueran necesarias, mientras que el Nuevo Sistema de Gestión Aduanera se desarrollaría mediante fábrica de software. Posteriormente, el documento *“Justificación técnica de la decisión tomada por el Comité Directivo para su implementación”*, fechado el 24 de junio de 2025, desarrolló los antecedentes, análisis de mercado, resultados de los RFI², recomendaciones técnicas, beneficios, restricciones, riesgos y conclusiones que sustentan dicha decisión.

Asimismo, el Acta No. 21 de la Junta Administradora del Fondo DIAN para Colombia, correspondiente a la sesión ordinaria del 23 de julio de 2025, incluyó la presentación de la estrategia para la implementación del Nuevo Sistema de Gestión Tributaria, el Nuevo Sistema de Gestión Aduanera y los sistemas de apoyo, arquitecturas e integraciones, así como la estructura de gobierno del Programa de Modernización. De manera complementaria, el Acta No. 22 de la Junta Administradora, correspondiente a la sesión extraordinaria virtual del 9 de septiembre de 2025, aprobó la modificación al Manual Operativo del Programa, versión 3.0, incorporando en el Comité de Contratación a la persona designada por la Dirección General de la DIAN para realizar la gerencia integral del Programa de Modernización. En consecuencia, si bien los cambios de estrategia cuentan con soportes formales de análisis y aprobación, estos deben mantenerse articulados con el PEP, el POA, el Plan de Adquisiciones, la Matriz de Resultados, la Matriz de Mitigación de Riesgos y el cronograma maestro, con el fin de asegurar trazabilidad, responsables definidos, controles preventivos y seguimiento oportuno sobre sus efectos en alcance, cronograma, costos, interoperabilidad, entrada en operación y sostenibilidad de las soluciones tecnológicas del programa.

4.3. Avance financiero

De acuerdo con la información presentada por la Unidad Coordinadora del Programa, con corte al 30 de abril de 2026, los compromisos del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN ascienden a USD 118,5 millones, equivalentes al 47,4% del monto autorizado del préstamo BID, por valor total de USD 250 millones. Así mismo, los pagos alcanzan USD 78,2

² Request for Information es una solicitud de información al mercado utilizada para identificar alternativas técnicas, capacidades de proveedores y condiciones generales antes de estructurar un proceso de adquisición. No constituye solicitud de propuesta ni genera obligación de contratación.

millones, correspondientes al 31,3% del valor total de la operación. En consecuencia, permanecen por comprometer aproximadamente USD 131,5 millones, es decir, el 52,6% de los recursos del préstamo, y por ejecutar mediante pagos cerca de USD 171,8 millones, equivalentes al 68,7% del valor total financiado.

El análisis de los compromisos frente al total de recursos evidencia que, si bien el programa presenta avances en la formalización contractual, persiste un nivel relevante de recursos pendientes por comprometer en el periodo restante, lo que configura un riesgo de incumplimiento respecto a la ejecución oportuna y al logro de los objetivos programáticos dentro del plazo establecido. Esta situación adquiere mayor criticidad considerando que los principales productos tecnológicos del componente 3 se encuentran en fases de estructuración, adquisición o implementación inicial, lo cual incrementa el riesgo de rezagos en la materialización de resultados. En ese sentido, el avance financiero debe analizarse de manera integral con el grado de ejecución efectiva de los productos, servicios y capacidades institucionales previstas, a fin de evaluar la probabilidad de cumplimiento de metas y mitigar eventuales desviaciones, como se observa a continuación:

Tabla 2 Avance del Programa de Modernización a corte 30 de abril de 2026

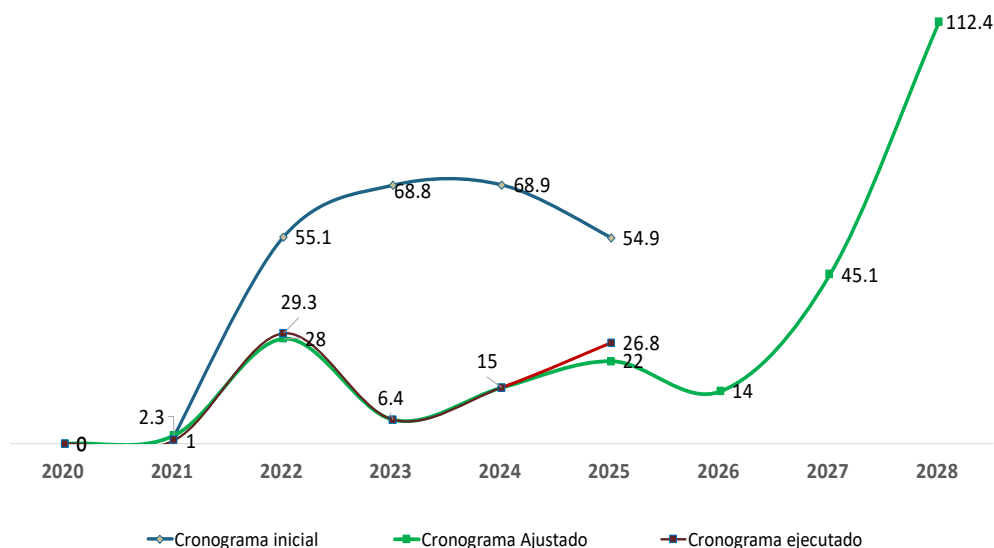
Componente	Participación PAMD	Presupuesto asignado USD	Compromisos USD	Pagos USD	Avance compromisos	Avance pagos
Componente 1. Organización institucional y recursos humanos	10,46%	26.160.466,00	13.283.308,10	12.934.343,05	51%	49%
Componente 2. Control y cumplimiento tributario, aduanero y cambiario	8,41%	21.024.211,00	4.715.916,14	3.599.633,53	22%	17%
Componente 3. Plataforma tecnológica, datos y seguridad de la información	77,09%	192.731.600,00	95.831.698,22	57.830.485,65	50%	30%
Costos administrativos y de gestión técnica, fiduciaria e imprevistos	4,03%	10.083.723,00	4.646.835,02	3.885.100,74	46%	39%
Total	100%	250.000.000,00	118.477.757,48	78.249.562,97	47,40%	31,30%

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de seguimiento a la ejecución del PAMD, Unidad Coordinadora del Programa, con corte al 30 de abril de 2026.

En cuanto a la ejecución por componentes, se evidencia un comportamiento heterogéneo. El componente 1 registra el mayor avance relativo, con compromisos por USD 13,3 millones,

equivalentes al 51% de su presupuesto, y pagos por USD 12,9 millones, equivalentes al 49%. El componente 2 presenta el menor avance financiero relativo, con compromisos por USD 4,7 millones, correspondientes al 22% de su presupuesto, y pagos por USD 3,6 millones, equivalentes al 17%. Por su parte, el componente 3 concentra USD 192,7 millones, equivalentes al 77,1% del valor total del programa, y registra compromisos por USD 95,8 millones, correspondientes al 50% de su presupuesto, con pagos por USD 57,8 millones, equivalentes al 30%. En consecuencia, se mantiene una diferencia significativa entre el avance financiero del componente tecnológico y la materialización efectiva de los productos estratégicos que soportan la modernización institucional, situación que puede afectar el cumplimiento de los objetivos del programa dentro de los plazos previstos.

Gráfico 2 Programación de desembolsos PAMD



Fuente: Avance general del PAMD, sesión ordinaria No. 23 de la Junta Administradora del Fondo DIAN para Colombia, 6 de abril de 2026

Como se aprecia en la gráfica anterior, el nivel de compromisos alcanzado refleja avances en la contratación y estructuración del programa, especialmente en los componentes 1 y 3; sin embargo, el hecho de que más de la mitad de los recursos del préstamo aún estén pendientes de comprometer y que cerca de dos terceras partes permanezcan pendientes de pago, evidencia un reto relevante para la etapa 2026-2028. Este reto no se limita a acelerar la contratación, sino a asegurar que los compromisos adquiridos se traduzcan oportunamente en productos implementados, soluciones tecnológicas en operación, capacidades internas fortalecidas y resultados verificables frente a los objetivos del PAMD.

4.4. Componente 2 Control de cumplimiento tributario y aduanero

El nivel de avance físico y financiero del Componente 2 debe interpretarse considerando que, aunque varios productos registran progresos en diseño, estructuración, formulación de modelos, elaboración de planes alternos y realización de diagnósticos, estos aún no se han traducido plenamente en capacidades institucionales implementadas y operativas. Los productos de la Matriz de Resultados no se miden a partir de actividades intermedias aisladas, sino por la implementación efectiva de modelos, planes y sistemas completos. En consecuencia, la ejecución de consultorías, la elaboración de documentos metodológicos y la definición de requerimientos tecnológicos constituyen avances necesarios, pero no generan por sí mismos un nivel alto de avance físico mientras no se materialicen en productos funcionales.

En el caso del producto 2.1.1, *Modelo de Gestión de Riesgos de Cumplimiento Tributario, Aduanero y Cambiario*, este fue definido en diciembre de 2024; sin embargo, su implementación depende de la disponibilidad de la arquitectura analítica, la interoperabilidad con el Nuevo Sistema de Gestión Tributaria (NSGT) y el Nuevo Sistema de Gestión Aduanera (NSGA), la apropiación del modelo por parte de las áreas misionales y el despliegue de otros componentes tecnológicos.

Respecto del Subcomponente 2.2. *Mejora de los procesos de trazabilidad y control aduanero*, la Dirección de Gestión de Aduanas formuló el Plan Alterno 2026-2028 con el propósito de reorganizar su ejecución. Los cuatro productos mantienen 2028 como año de cumplimiento de la meta y disponen, en conjunto, de USD 11.633.000. La formulación del plan alterno respondió, entre otros factores, a la cancelación o no continuidad de procesos inicialmente previstos, la limitada participación del mercado en algunas consultorías especializadas y el replanteamiento de la estrategia tecnológica, circunstancias que hicieron necesario ajustar los alcances, las adquisiciones y las dependencias con los proyectos del Componente 3.

Para el producto 2.2.1, *Modelo de gestión y control del movimiento de carga con uso de nuevas tecnologías implementado*, la Dirección de Gestión de Aduanas diseñó internamente el Modelo de Gestión y Control Aduanero (MGCA) y elaboró una primera versión de la malla de bienes y tecnologías. No obstante, el avance se concentra en la definición conceptual, mientras que la programación contempla la contratación de asistencia técnica especializada, la definición de especificaciones funcionales y técnicas, la adquisición de equipos y su integración con el NSGA y el Centro de Monitoreo y Control Aduanero (CEMCA), principalmente entre 2027 y 2028.

En cuanto al producto 2.2.2, *Plan de fortalecimiento del Centro de Monitoreo y Control de Carga y Pasajeros implementado*, se han ejecutado actividades como la asistencia técnica

para la estrategia de modernización del anterior Centro de Trazabilidad Aduanera. Sin embargo, su evolución hacia el Centro de Monitoreo y Control Aduanero (CEMCA) requiere adecuaciones físicas, adquisición e instalación de equipamiento tecnológico, interoperabilidad con sistemas institucionales, definición de protocolos de operación, articulación con el NSGA y el NSGT, así como el establecimiento de condiciones de sostenibilidad operativa.

De acuerdo con la planeación remitida, la entrada en funcionamiento del CEMCA se realizará de manera progresiva. Durante 2026 se prevé avanzar en el diseño, la adecuación física y el inicio del equipamiento tecnológico; entre el segundo semestre de 2026 y el primer semestre de 2027 se proyectan la entrega de las adecuaciones, la instalación de equipos y las primeras interoperabilidades; y entre 2027 y 2028 se espera consolidar su operación.

El traslado al piso 11 del edificio Sendas se sustenta en que las instalaciones actuales del Centro de Trazabilidad Aduanera, ubicadas en el Laboratorio Nacional de Aduanas, aunque han permitido desarrollar y fortalecer inicialmente la capacidad de monitoreo, resultan insuficientes desde el punto de vista físico, geográfico y tecnológico frente a las necesidades establecidas en el CONPES 3993 de 2020, el contrato de préstamo BID y los requerimientos institucionales asociados a la lucha contra el contrabando, el comercio ilícito y el fraude aduanero. La nueva ubicación también busca ubicar el CEMCA y la sala de analítica en un espacio con mejores condiciones de seguridad y operación, así como con mayor proximidad al nivel estratégico responsable de la toma de decisiones.

Para el producto 2.2.3, *Plan de modernización de los procesos y la infraestructura física y tecnológica de puertos, aeropuertos y pasos de frontera implementado*, se reportan avances en diagnósticos, visitas de campo, identificación preliminar de necesidades, definición funcional de procesos y elaboración de la malla de bienes y tecnologías. Sin embargo, permanecen pendientes las adquisiciones, instalaciones, adecuaciones e integraciones requeridas para materializar el producto.

El plan alterno contempla el diseño y la implementación de planes operativos, de capacitación, de diseminación y de contingencia; la elaboración de conceptos de viabilidad para el centro logístico de servicio postal y mensajería del Aeropuerto El Dorado, la unidad canina y las instalaciones de la DIAN en pasos de frontera; y la adquisición de equipamiento para monitoreo vehicular y tráfico postal.

Respecto del producto 2.2.4, *Sistema de apoyo a las verificaciones de usuarios objeto de autorizaciones, habilitaciones y calificaciones, incluyendo el Programa de Operador Económico Autorizado*, se adelantó una consultoría para diagnosticar el proceso de visitas y definir una herramienta para verificaciones virtuales. Como resultado, se formularon 53

historias de usuario para la solución denominada Visitas de Control y Verificación. No obstante, permanecen pendientes su desarrollo, la adquisición de dispositivos y la integración con el NSGA.

En conjunto, el plan alterno fortalece la programación del Subcomponente 2.2 al definir actividades, responsables, recursos, relaciones de precedencia e hitos hasta 2028. Sin embargo, no establece porcentajes de avance físico por producto y una parte significativa de las actividades permanece en estructuración, requiere ajustes en el PEP-POA o depende de definiciones técnicas y funcionales de otras dependencias.

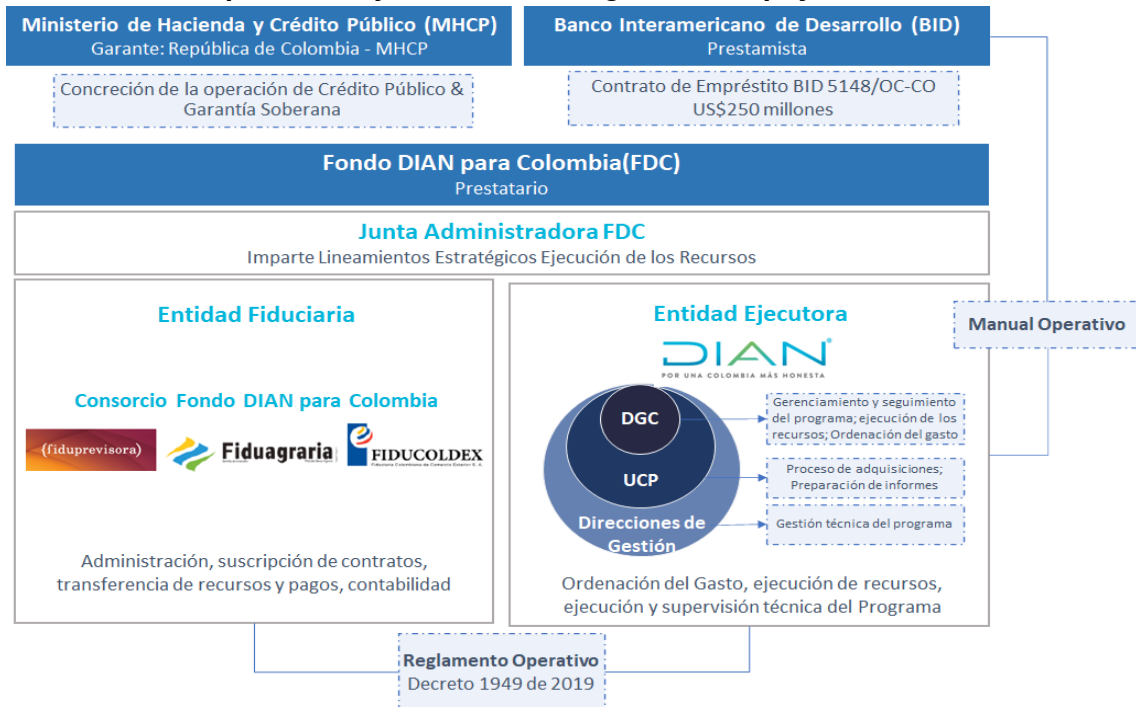
En este contexto, el nivel de desembolso del Componente 2 se explica por la naturaleza y el estado de maduración de sus productos. Una parte de las actividades ejecutadas corresponde a consultorías, asistencias técnicas, estudios y estructuración técnica, mientras que los desembolsos de mayor valor se producirán cuando avancen las adquisiciones, las adecuaciones físicas, el desarrollo de soluciones, las integraciones y la puesta en operación de las capacidades previstas.

Esta situación exige un seguimiento estricto a la ruta crítica de implementación. El principal riesgo consiste en que las actividades preparatorias no se materialicen oportunamente en capacidades institucionales operativas. Además, la concentración de adquisiciones, integraciones y puestas en funcionamiento entre 2026 y 2028 reduce el margen disponible para la ejecución contractual, las pruebas, la estabilización de las soluciones, la corrección de fallas y la apropiación institucional.

4.5. Esquema de gobernanza

El Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN (PAMD) cuenta con una estructura formal de administración, ejecución y seguimiento adoptada mediante la Resolución 00029 de 2021, modificada posteriormente por la Resolución 000103 de 2021. A través de este marco se definieron las instancias, competencias y responsabilidades asociadas a la Dirección General, la Dirección de Gestión Corporativa, las Direcciones de Gestión técnicamente competentes, la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), el Comité de Contratación y el Comité Técnico del programa, entre otros actores vinculados con la ejecución, administración, contratación, seguimiento y control del programa, así:

Gráfico 3 Esquema de ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización

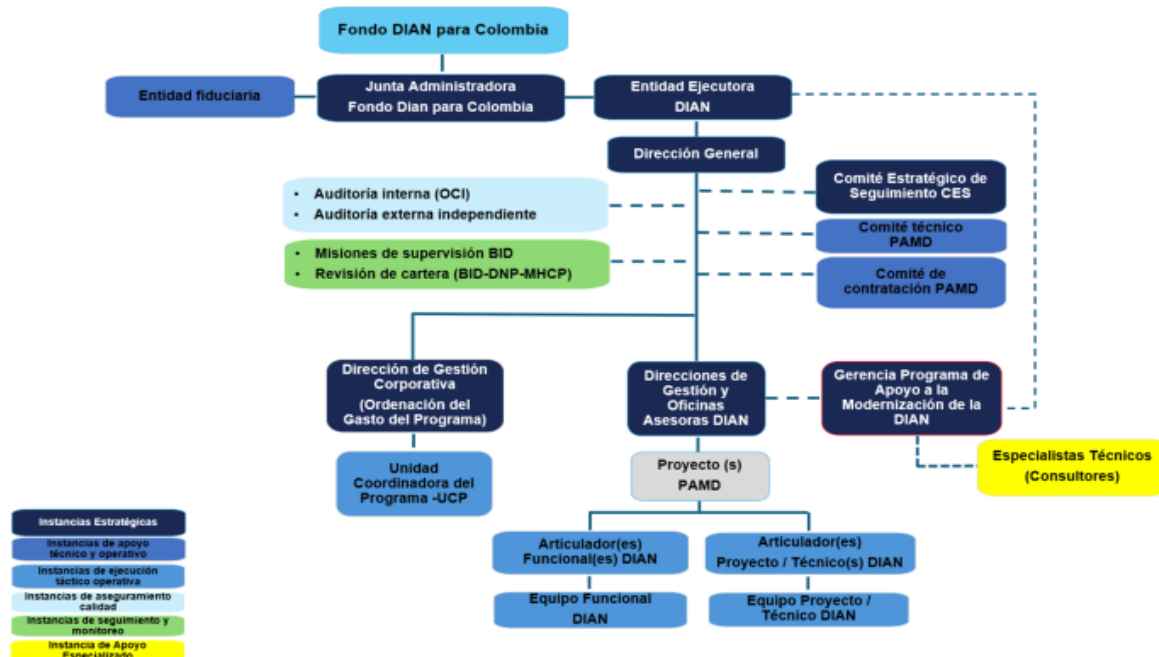


Fuente: Manual Operativo del Programa (MOP) Versión 3.0

Bajo este esquema previo, la administración del programa se soporta en una estructura institucional en la que la DIAN actúa como entidad ejecutora, la Dirección de Gestión Corporativa ejerce funciones de articulación y ordenación del gasto según el alcance definido, las Direcciones de Gestión técnicamente competentes asumen la gestión técnica de los proyectos, la UCP realiza la coordinación operativa y seguimiento al cumplimiento de metas, hitos y planes de ejecución, y los Comités Técnico y de Contratación operan como instancias de revisión, aprobación y decisión frente a los procesos asociados al programa.

Como consecuencia de la ampliación del plazo del Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO, la reestructuración de los Proyectos Estratégicos de Transformación Digital (PETD), la complejidad técnica y contractual de las iniciativas en ejecución y la necesidad de fortalecer la coordinación entre dependencias, proveedores, interventorías, equipos funcionales, equipos técnicos y la UCP, se elaboró un proyecto de resolución “*Por la cual se adopta y actualiza el esquema general de administración, ejecución, articulación y seguimiento del Programa de Modernización de la DIAN, se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones*”, el cual fue publicado en la página de la entidad el 25 de mayo de 2026 disponible hasta el 5 de junio de 2026 para comentarios y plantea el siguiente esquema:

Gráfico 4 Esquema de Gobernanza propuesto



Fuente: Esquema general de gobernanza de proyectos en la DIAN – proyecto de resolución “Por la cual se adopta y actualiza el esquema general de administración, ejecución, articulación y seguimiento del Programa de Modernización de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones”

El proyecto de resolución reconoce expresamente que la Resolución 000029 de 2021 adoptó el esquema inicial de administración, ejecución y seguimiento del Programa de Modernización de la DIAN y que la Resolución 000103 de 2021 modificó disposiciones relacionadas con el Comité de Contratación, el Comité Técnico y sus funciones. Así mismo, señala que la modificación del esquema de gobernanza fue presentada a la Junta Administradora del Fondo DIAN para Colombia en sesión ordinaria, mediante Acta No. 21 del 23 de julio de 2025.

En este sentido, la nueva estructura propuesta no sustituye simplemente el esquema previo, sino que busca actualizarlo y adaptarlo a las necesidades del Programa de Modernización. El proyecto de resolución amplía la perspectiva de gobernanza al ubicar al PAMD como un mecanismo de ejecución y financiación de las iniciativas estratégicas de modernización de la entidad, actualmente financiado con recursos del Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO, y establece un esquema orientado a la toma de decisiones, coordinación integral de la planeación y ejecución, seguimiento de avances, gestión de riesgos y articulación institucional, funcional, tecnológica y documental de los proyectos.

Dentro de este nuevo alcance, adquiere especial relevancia la *Gerencia del Programa de Modernización de la DIAN*, concebida como una instancia de dirección estratégica, coordinación integral y articulación técnica para el seguimiento de los proyectos priorizados. Esta Gerencia no se limita a un rol de apoyo administrativo, dado que el proyecto de resolución le asigna responsabilidades asociadas a la articulación y revisión de la ejecución del portafolio de proyectos, coordinación entre dependencias de la DIAN, equipos técnicos y funcionales, proveedores y consultores externos, seguimiento a la planificación, implementación, pruebas, operación y cumplimiento de los objetivos de los proyectos.

Sin embargo, durante el periodo evaluado se identificó que el PAMD actualmente no cuenta con Gerente del Programa, debido a la terminación anticipada del contrato No. 92872-032-2025. Esta situación genera riesgos que podrían afectar la coordinación integral, la trazabilidad de decisiones y el seguimiento a la ruta crítica del programa, limitando la capacidad de articulación estratégica y el escalamiento oportuno de decisiones frente a proyectos como NSGT, NSGA, NSGC, SGDEA, SOC, PDI, DataR y Multinube.

En consecuencia, aunque existe una estructura formal previa para la administración, ejecución y seguimiento del PAMD, se debe formalizar e implementar el esquema actualizado propuesto en el proyecto de resolución para fortalecer los mecanismos institucionales de articulación, coordinación y seguimiento, asegurando la alineación estratégica, la complementariedad entre iniciativas y la ejecución adecuada de los proyectos.

4.6. Informes de la Gerencia del Programa

De acuerdo con los términos de referencia del contrato de consultoría del Gerente de Modernización, se estableció como obligación la presentación de informes mensuales que incluyeran, como mínimo: *“La descripción detallada de las actividades ejecutadas durante el mes, incluyendo los documentos soporte que se requieran tales como actas, conceptos técnicos, documentos de seguimiento y control de actividades, ayudas de memoria, documentación e informes adicionales solicitados por el supervisor, dificultades presentadas y recomendaciones efectuadas”*. En la revisión contractual, se identificaron como evidencias de cumplimiento los formatos *“UCP.FIN01.Fr02 v.3 Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO Informe de Actividades”*, suscritos por el Gerente del Programa y el supervisor del contrato, los cuales son elaborados como requisito para efectuar el pago mensual al consultor.

Sin embargo, se evidencian brechas de cumplimiento respecto del contenido exigido para los informes del Gerente de Modernización, en la medida en que estos no incorporan de manera sistemática el reporte de las *“dificultades presentadas y recomendaciones efectuadas”* asociadas a la gestión del programa y de los proyectos que lo integran. Así mismo, la

información presentada no refleja de manera integral el desempeño general del PAMD, el seguimiento al cronograma, la gestión de riesgos, las desviaciones identificadas, las acciones adelantadas ni el avance frente a los objetivos establecidos.

Esta situación configura un riesgo de incumplimiento contractual y de gestión, en tanto limita la trazabilidad de la ejecución, debilita los mecanismos de seguimiento y control, y reduce la capacidad de anticipación frente a riesgos y desviaciones. De igual manera, afecta la calidad de la información disponible para la toma de decisiones y la comunicación efectiva con las partes interesadas, lo que puede derivar en retrasos en la implementación del programa y en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

4.7. Cronograma integrado

El programa incorporó una herramienta consolidada de seguimiento tipo Gantt³ para visualizar, en un solo tablero, la programación de los principales proyectos e iniciativas asociadas al PAMD, incluyendo NSGA, NSGC, SGDEA, NSGT, Fábrica de Software II, Modelo de Experiencia Ciudadana y otros frentes contractuales o estratégicos. Esta implementación constituye un avance para la gestión del programa, en la medida en que permite contar con una visión integrada de las fechas de inicio y finalización, la duración estimada de las actividades, la concurrencia entre proyectos y la concentración de hitos críticos en las vigencias 2026, 2027 y 2028.

Sin embargo, la utilidad de esta herramienta dependerá de que sea alimentada con información completa, actualizada, verificable y oportuna, y de que se articule con los instrumentos formales de planeación y seguimiento del programa, tales como el PEP⁴, el POA⁵, el Plan de Adquisiciones, la Matriz de Resultados, la Matriz de Riesgos y los cronogramas detallados de cada contrato o proyecto. En este sentido, resulta fundamental que las fechas límite registradas en el cronograma maestro se mantengan como compromisos de gestión y no sean modificadas de manera recurrente sin una justificación técnica, contractual, financiera o administrativa debidamente documentada y aprobada por la instancia que corresponda.

³ Herramienta de seguimiento construida en Microsoft Project Web App (PWA) y Power BI para monitorear cronogramas, hitos y avance de los proyectos del PAMD.

⁴ Plan de Ejecución Plurianual: Instrumento que consolida la programación plurianual de actividades, adquisiciones, cronogramas y recursos del Programa.

⁵ Plan Operativo Anual: Instrumento que detalla la programación anual de actividades, cronogramas y recursos del Programa.

4.8. Integraciones entre PETD

El archivo *“Inventario de integraciones vf.xlsx”*, dispuesto para identificar integraciones funcionales entre NSGC, SGDEA y los sistemas de información misional, constituye un insumo inicial relevante; sin embargo, requiere ser complementado y validado, incorporando mayor detalle sobre responsables, sistemas origen y destino, tipo de integración, flujos de datos, fechas, riesgos y estado de implementación.

Dado que los PETD no operan de manera aislada, este inventario debe mantenerse actualizado y articulado con el cronograma maestro, la matriz de riesgos y la arquitectura tecnológica objetivo, con el fin de anticipar impactos por retrasos, cambios de alcance o ajustes en los proyectos, especialmente frente a pruebas integrales, interoperabilidad y estabilización operativa.

4.9. DataR

Respecto del DataR y los componentes de gobierno de datos, se identificó la implementación de la arquitectura, el repositorio único, los servicios de gestión de datos, la caracterización de dominios y el desarrollo de instrumentos de analítica. De acuerdo con los informes de interventoría de enero y febrero de 2026, el contrato finalizó su fase de ejecución el 30 de noviembre de 2025, quedando pendientes únicamente las actividades de cierre documental. Por tanto, se debe definir una estrategia de continuidad para la operación del DataR, que asegure su apropiación institucional y su articulación con los demás Proyectos Estratégicos de Transformación Digital (PETD).

4.10. Multinube

En relación con la estrategia multinube, el modelo de operación y pago ha requerido ajustes para alinearse con la dinámica real de implementación de los Proyectos Estratégicos de Transformación Digital (PETD). La ejecución de los servicios de nube no depende únicamente de la disponibilidad de infraestructura, sino del consumo efectivo en Azure y AWS, de la entrada progresiva de soluciones al ecosistema tecnológico, de la habilitación de ambientes de preproducción y producción, y de la capacidad de la DIAN para gestionar técnicamente dichos servicios.

Los contratos de multinube han sido modificados y prorrogados en respuesta a que la demanda efectiva de recursos de nube no se ejecutó al ritmo previsto, debido a retrasos, reformulaciones y cambios en la estrategia de los PETD. De acuerdo con las especificaciones

de la solicitud de propuestas SDP PAMD-394-CF-SBCC-25⁶ para el NSGT, el proyecto se contratará como solución COTS bajo modalidad SaaS⁷, con suscripción anual, por lo cual podría no demandar, en principio, los servicios previstos en los contratos de provisión y operación de nube 92872-029-2022⁸, 92872-030-2022⁹ y 92872-031-2022¹⁰. En consecuencia, la entidad debe evaluar las proyecciones y compromisos de consumo adquiridos, especialmente frente al proveedor de nube Azure, e identificar qué proyectos demandarán Azure, AWS y operación multinube, y cuáles operarán bajo modelos SaaS externos o híbridos, con el fin de mitigar el riesgo de bajo consumo de recursos contratados.

De acuerdo con el listado de aplicaciones que hacen uso de la multinube, se identificaron 34 servicios tecnológicos, de los cuales el 41,17% (14 aplicaciones) están asociados a la Modernización de la DIAN y el restante 58,82% (20 aplicaciones) no están vinculadas directamente al programa. Dentro de las aplicaciones relacionadas con el proceso de modernización se destacan: Factura Electrónica, Firma Electrónica, Selectividad, Identidad, Interoperabilidad, varios micrositos y DataR. Por su parte, entre las aplicaciones no asociadas directamente al PAMD se observan soluciones como PQRDS, Proyecto RUT OCR, OTP, Comunicaciones, Exógena y Digiturno, que corresponden a servicios operativos, transaccionales, de atención, validación o consulta. El detalle de las aplicaciones, su descripción funcional, características de operación en nube y asociación con el PAMD se presenta en el *Anexo 1. Aplicaciones y servicios tecnológicos que hacen uso de la plataforma multinube*.

Adicionalmente, el modelo multinube introduce retos técnicos y operativos derivados de la complejidad propia de los servicios de computación en nube y de la necesidad de realizar monitoreo permanente sobre variables como consumo, disponibilidad, escalabilidad, trazabilidad de costos, seguridad, desempeño y alineación entre los servicios efectivamente utilizados y los objetivos estratégicos del programa.

Actualmente, esta labor se encuentra cubierta por el Contrato 92872-030-2022, cuyo objeto es *“Diseñar, habilitar, aprovisionar, operar y proveer los recursos de la plataforma tecnológica de multinube híbrida de la DIAN. Lote 1”*, actividad que requiere conocimientos especializados para garantizar la disponibilidad, continuidad y adecuada operación del servicio. En consecuencia, resulta necesario que la entidad incorpore acciones preventivas orientadas a

⁶ PAMD-394-CF-SBCC-25: Diseño, implementación y soporte del Nuevo Sistema de Gestión Tributaria para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

⁷ SaaS: por sus siglas en inglés (Software como Servicio) es un modelo de distribución de software donde las aplicaciones están alojadas en la nube.

⁸ Contrato 92872-029-2022: Lote 2, provisión de nube pública primaria Microsoft Azure. Contratista: Controles Empresariales S.A.S.

⁹ Contrato 92872-030-2022: Lote 1, diseño, gestión y operación de herramientas transversales multinube. Contratista: Kyndryl Colombia S.A.S.

¹⁰ Contrato 92872-031-2022: Lote 3, provisión de nube pública secundaria Amazon Web Services - AWS. Contratista: High Tech Software S.A.S.

asegurar la continuidad de la gestión multinube, incluyendo la definición de responsables internos, transferencia de conocimiento, documentación técnica y operativa, monitoreo de niveles de servicio, análisis de riesgos de continuidad, planes de contingencia y mecanismos de transición que permitan evitar afectaciones en la operación de los servicios tecnológicos soportados en dicha plataforma.

4.11. Dependencia de terceros

La gerencia, ejecución e implementación de varios proyectos asociados al PAMD se encuentran apalancadas en terceros, tales como proveedores tecnológicos, fábricas de software, consultores especializados y otros contratistas. Si bien esta participación externa resulta necesaria para complementar capacidades técnicas y acelerar la ejecución de iniciativas estratégicas, también introduce riesgos asociados a la transferencia de conocimiento, la apropiación institucional y la sostenibilidad de las soluciones implementadas.

Esta dependencia puede limitar la capacidad de la DIAN para responder oportunamente a cambios normativos, incidentes operativos, ajustes funcionales, requerimientos de integración y evolución tecnológica, así como para asegurar la sostenibilidad de las soluciones después del cierre contractual. En consecuencia, se configura un riesgo para la sostenibilidad y apropiación institucional de los PETD, derivado de la alta dependencia de terceros para el diseño, implementación, soporte y evolución de las soluciones tecnológicas. Por tanto, se requiere establecer controles de mitigación mediante estrategias formales de transferencia de conocimiento, documentación técnica y funcional, y fortalecimiento de capacidades internas.

Particularmente, cuando se adoptan soluciones COTS bajo modalidad SaaS, la información es alojada en infraestructura administrada por el proveedor, quien asume actividades de mantenimiento, actualización y operación. Esta condición genera riesgos asociados a dependencia tecnológica, seguridad de la información, cumplimiento normativo y control sobre los datos, los cuales deben gestionarse mediante controles contractuales y tecnológicos alineados con las políticas de TI y de seguridad de la información de la entidad.

4.12. Supervisión e interventoría

En relación con la supervisión de los contratos de consultoría individual, el equipo evaluador seleccionó una muestra de contratos para revisar la documentación que soporta las actividades de seguimiento, vigilancia y control. A partir del análisis efectuado sobre dicha muestra, se identificó una oportunidad de mejora en la elaboración y documentación de los informes periódicos de supervisión.

Como soporte de la ejecución contractual se utilizan los formatos “*UCP.FIN01.Fr02 v.3 Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO Informe de Actividades*”, elaborados por los consultores como requisito para efectuar los pagos correspondientes. Si bien las actividades reportadas guardan coherencia con los objetos contractuales y reflejan aportes tanto a la gestión transversal del PAMD como al desarrollo técnico de las soluciones tecnológicas del Componente 3, resulta pertinente fortalecer la evidencia documental producida directamente por el supervisor.

En particular, se considera conveniente que los informes de supervisión incorporen de manera más detallada la valoración del supervisor sobre el avance contractual, la calidad y conformidad de los entregables, el cumplimiento de los cronogramas, la identificación y seguimiento de riesgos, la generación de alertas y la advertencia de eventuales incumplimientos. Estos aspectos permiten acreditar de manera integral las actividades de vigilancia, control y seguimiento de la ejecución contractual, de conformidad con lo establecido en el numeral 3.2.4 “*Supervisión de los contratos derivados*” del Manual de Contratación del Fondo DIAN y en la “*Cartilla de supervisión y/o interventoría*” CT-FI-0109 de la DIAN.

En este sentido, los resultados de la muestra de contratos de consultoría individual permiten advertir una oportunidad de mejora transversal en el ejercicio de la supervisión. El fortalecimiento de los informes integrales permitiría mejorar el control sobre el avance real de los contratos y proyectos, facilitar la identificación oportuna de desviaciones, riesgos y eventuales incumplimientos, y disponer de información más completa para la toma de decisiones estratégicas y operativas.

Asimismo, una documentación más robusta de la supervisión contribuiría a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el seguimiento al cumplimiento de los objetivos y cronogramas previstos, así como a mitigar posibles impactos sobre la calidad de los resultados, la adecuada ejecución de los recursos y el logro de los objetivos del Programa.

4.13. Gestión de riesgos

La evaluación de la gestión de riesgos evidencia que el programa cuenta con instrumentos formales para la identificación, valoración, tratamiento y seguimiento de riesgos, particularmente la Matriz de Mitigación de Riesgos (MMR) asociada al Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO. Para este análisis se revisó el archivo Excel denominado “*Anexo 2. MMR_Contrato5148OC-CO__2025_Dic_31.xlsx*”.

Con corte al 31 de diciembre de 2025, la Matriz de Mitigación de Riesgos registra 39 riesgos. De estos, 21 se encuentran asociados al componente 3; 6 al componente 2; 6 al componente

1; 1 riesgo se encuentra compartido entre los componentes 1 y 3; 1 riesgo entre los componentes 2 y 3; y 4 riesgos se asocian de manera transversal a todos los componentes. Esta distribución evidencia que la mayor exposición se concentra en el componente 3, *Plataforma tecnológica, datos y seguridad de la información*, particularmente frente a la implementación de los Proyectos Estratégicos de Transformación Digital.

La MMR constituye un instrumento formal y estructurado, consistente en términos generales con los lineamientos del BID, en la medida en que permite documentar la identificación, análisis, respuesta y monitoreo de los riesgos del programa. Así mismo, el seguimiento trimestral registrado desde la vigencia 2022 hasta el cierre de 2025 evidencia una práctica periódica de actualización, coherente con el carácter iterativo de la gestión de riesgos para este tipo de programas financiados por el BID.

Se hace necesario que la gestión de riesgos de los Proyectos Estratégicos de Transformación Digital esté alineada con la gestión integral de riesgos del programa, en la medida en que estos proyectos avanzan en sus etapas de planeación, ejecución, monitoreo y control. Esta articulación permite que los riesgos particulares de cada proyecto se analicen de manera integral y no se gestionen de forma aislada.

Entre las principales situaciones generadoras de riesgo que deben ser objeto de seguimiento desde esta fase y hasta la finalización del plazo de ejecución del PAMD, se identifican las siguientes:

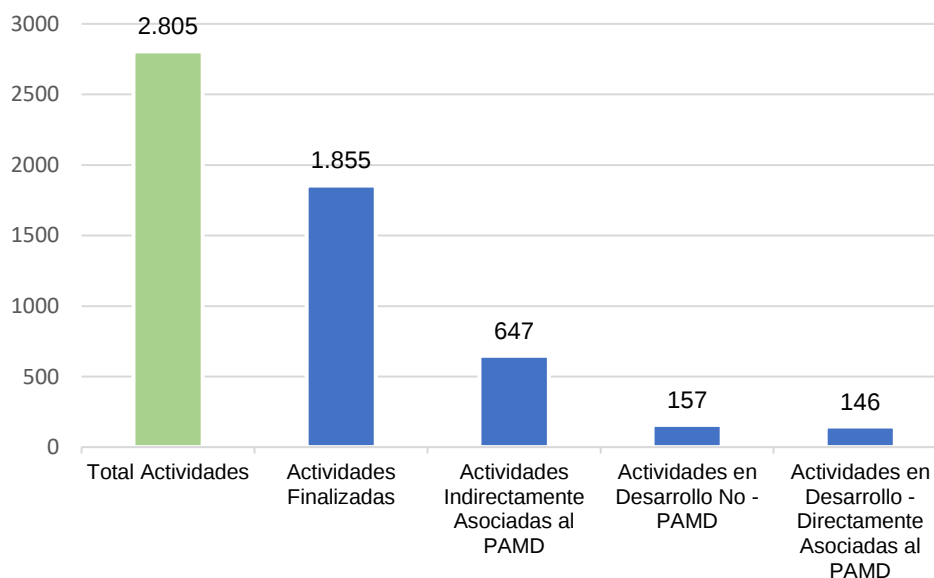
- Cambios en el Gobierno Nacional y en las directivas de la entidad, que pueden generar replanteamiento de las estrategias de implementación, reprogramación de actividades y afectación del cronograma por retrasos.
- Limitaciones en la disponibilidad de personal especializado para la fase de implementación y falta de continuidad de los equipos designados.
- Concentración de las fechas límite de entrega de productos para los años 2027 y 2028, lo cual puede generar represamiento de pagos en el último año del contrato de préstamo.
- Retrasos en la ejecución y en los pagos, que pueden generar afectaciones económicas y sanciones por no desembolso de los recursos asignados.
- Migración de información desde sistemas heredados, que puede generar retrasos en la entrada en producción y operación de los PETD.
- Dificultades en la articulación e interoperabilidad de los sistemas NSGA y NSGT, que pueden afectar el cumplimiento de los cronogramas de esas soluciones e, incluso, la puesta en marcha de otras soluciones que dependen de su interacción con los principales sistemas misionales.

Frente a la fase crítica de ejecución prevista para las vigencias 2026 a 2028, se identifica la oportunidad de potenciar el uso preventivo de la matriz. En particular, se requiere reforzar la clasificación de riesgos por fuente, tipología y categorías asociadas a gobernanza, responsabilidad, planificación, sostenibilidad, sistemas y tecnología, y procesos internos, con el fin de mejorar el análisis, la priorización de riesgos, la toma de decisiones y la implementación de controles pertinentes por parte de las instancias de seguimiento del PAMD.

4.14. Impacto en el cumplimiento del Plan de Mejoramiento Institucional

El análisis de las actividades asociadas al Plan de Mejoramiento Institucional (PMI) permite establecer que el Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN (PAMD) contribuye al cierre progresivo de brechas institucionales, particularmente aquellas relacionadas con la modernización de sistemas de información, el fortalecimiento de procesos misionales, la gestión del riesgo, la trazabilidad de la información y la mejora de capacidades tecnológicas y operativas.

Gráfico 5 Actividades del PMI



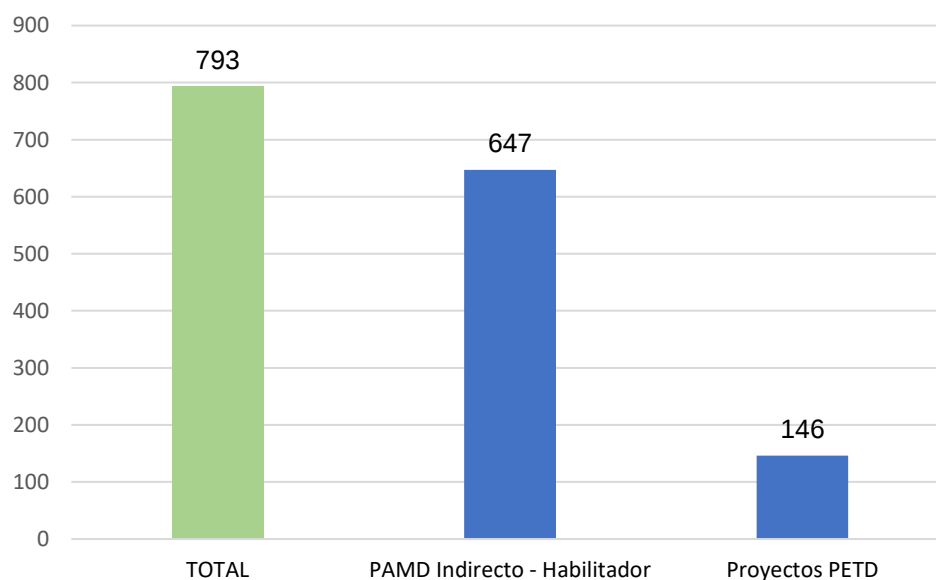
Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Mejoramiento Institucional, con corte 05 de junio de 2026

Del análisis efectuado al Plan de Mejoramiento Institucional publicado el 5 de junio de 2026 se identificó un universo de 2.805 actividades, de las cuales 1.855, equivalentes al 66,12%, se encuentran finalizadas, las 950 actividades restantes, equivalentes al 33,88%, permanecen en desarrollo y se distribuyen así: 146 actividades asociadas directamente a los

PETD, equivalentes al 5,21% del total; 647 actividades indirectamente asociadas al PAMD, equivalentes al 23,07%; y 157 actividades no asociadas al PAMD, equivalentes al 5,60%.

En conjunto, las actividades en desarrollo directa e indirectamente asociadas al PAMD ascienden a 793, equivalentes al 28,28% del total del PMI. Este resultado evidencia que una proporción relevante de las actividades aún abiertas depende, directa o indirectamente, de capacidades tecnológicas, funcionales y transversales asociadas al Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN, así:

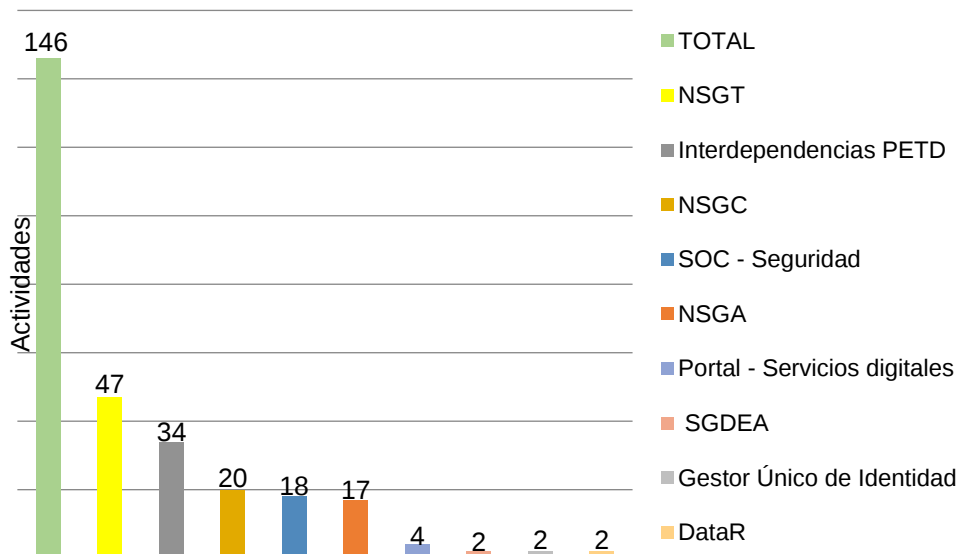
Gráfico 6 Actividades del PMI asociadas con los PETD



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Mejoramiento Institucional, con corte 05 de junio de 2026

En este sentido, el PAMD no debe entenderse únicamente como un Programa de inversión tecnológica, sino como un mecanismo habilitador para el cumplimiento de acciones institucionales orientadas a mejorar la gestión de procesos misionales, de apoyo y tecnológicos de la entidad. Su ejecución fortalece la capacidad de la DIAN para atender deficiencias relacionadas con sistemas de información, automatización, interoperabilidad, gestión documental, seguridad de la información, calidad de datos, trazabilidad, control de acceso, servicios digitales y administración del riesgo.

Gráfico 7 Actividades asociadas a cada PETD



Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Mejoramiento Institucional, con corte 05 de junio de 2026

Considerando que una parte de las actividades del Plan de Mejoramiento Institucional permanece en desarrollo y que 146 actividades se encuentran asociadas directamente a los Proyectos Estratégicos de Transformación Digital (PETD), persiste un riesgo de oportunidad en el cierre efectivo de las acciones de mejora. Este riesgo se concentra principalmente en los proyectos NSGT con 47 actividades; Interdependencias PETD con 34 actividades; NSGC con 20 actividades; SOC-Seguridad con 18 actividades; y NSGA con 17 actividades, en menor proporción, también se identifican actividades asociadas a Portal Servicios digitales con 4 actividades, SGDEA con 2, Gestor Único de Identidad con 2 y DataR con 2 actividades. Lo anterior evidencia que el cierre de estas acciones del PMI depende en gran medida de la implementación oportuna de soluciones tecnológicas y funcionales del PAMD, así como de la adecuada gestión de interdependencias entre proyectos, especialmente en los frentes tributario, aduanero, corporativo, seguridad de la información, gestión documental, identidad digital, gobierno de datos y servicios digitales.

Por lo anterior, resulta necesario realizar control y seguimiento específico al cumplimiento de las actividades del PMI asociadas al PAMD, verificando que su avance guarde correspondencia con las acciones de mejoramiento formuladas, los entregables comprometidos, las fechas de cierre establecidas, los productos verificables, las dependencias críticas y las evidencias objetivas de cumplimiento.

Esta trazabilidad permitirá determinar si el programa está contribuyendo efectivamente al cierre de brechas institucionales registradas en el PMI o si existen actividades que, pese a estar asociadas a proyectos de modernización, aún no generan resultados verificables en la gestión institucional.

4.15. Cumplimiento de compromisos frente a entes de control

En el marco de la evaluación se identificaron 15 requerimientos provenientes de entes de control externos como la ITRC, la PGN y la CGR para el periodo evaluado, solicitudes que fueron atendidas por la entidad dentro de los términos correspondientes. De igual forma, se identificó que la gobernanza del programa, la baja ejecución frente al tiempo transcurrido, retrasos en proyectos estratégicos y la necesidad de fortalecer el seguimiento a la ejecución contractual son los principales asuntos que generan observaciones y alertas por parte de los organismos de control; señalando que se presentan riesgos de incumplimiento del plazo, sobrecostos, dependencias de múltiples contratos y proveedores, fragmentación del seguimiento y afectaciones en la disponibilidad y continuidad de los servicios tecnológicos de la DIAN; aspectos que deben ser objeto de seguimiento y control por parte de los responsables de la ejecución de los proyectos del programa a fin de evitar la materialización de los riesgos identificados e investigaciones que puedan surgir por parte de los entes de control.

5. CONCLUSIONES

- La concentración de actividades en los años finales del cronograma, particularmente en 2027 y 2028, sumada a la ejecución simultánea de múltiples soluciones tecnológicas, incrementa de manera significativa la complejidad operativa del programa y configura un riesgo relevante de incumplimiento en términos de plazos, coordinación y capacidad de ejecución. Esta condición se agrava por el hecho de que las soluciones estratégicas que sustentan la modernización institucional aún no han sido implementadas, al encontrarse en fases precontractuales avanzadas o en etapas iniciales de ejecución. En consecuencia, existe riesgo de rezago en la materialización de resultados y de acumulación de hitos críticos en las vigencias finales del contrato de préstamo.
- A dos años y medio de la finalización del plazo del préstamo, la permanencia de un 52,6% de los recursos sin comprometer, evidencia un riesgo significativo de incumplimiento en la ejecución financiera del programa. Esta situación podría derivar en afectaciones económicas para la Nación, asociadas a la baja utilización de los recursos del Contrato de Préstamo BID No. 5148/OC-CO y al pago de comisiones sobre saldos no desembolsados. De igual manera, la acumulación de obligaciones en las vigencias finales del programa incrementa el riesgo de concentración excesiva de pagos en el último año

del contrato de préstamo, lo que podría generar presiones operativas y financieras, y afectar la capacidad de ejecución oportuna del programa.

- Los cambios en la estrategia de implementación de algunos productos, así como la variación entre alternativas de implementación o adquisición de soluciones tecnológicas, han generado impactos relevantes en la estructura operativa del programa, la planeación inicial, el cronograma y la gestión de adquisiciones. Esta situación ha incidido en la extensión de los tiempos de ejecución y en la ampliación del plazo del préstamo BID, constituyéndose en un riesgo para el cumplimiento de los objetivos del programa dentro de los tiempos previstos.
- El esquema general de administración, ejecución, articulación y seguimiento del Programa de Modernización de la DIAN se encuentra pendiente de expedición del acto administrativo que lo formaliza, cuyo proyecto fue dispuesto para comentarios en el portal web de la entidad hasta el 5 de junio. Dentro de los principales ajustes previstos en el esquema de gobernanza se encuentran la definición de responsabilidades y obligaciones de la gerencia del programa, las funciones de los articuladores, equipos y líderes técnicos y funcionales, así como la conformación del Comité Estratégico de Seguimiento. La no adopción oportuna de este instrumento puede afectar la articulación institucional, la trazabilidad de decisiones y el escalamiento de alertas frente a los proyectos críticos.
- Los informes presentados por el Gerente del Programa no contienen información suficiente ni estructurada para conocer de manera integral el estado general del desempeño del programa, el avance frente al cronograma, la gestión de riesgos, las desviaciones identificadas y las acciones correctivas implementadas. Asimismo, no incorporan recomendaciones derivadas de la ejecución del programa y de los proyectos que lo conforman, lo que limita la calidad de la información disponible para el seguimiento gerencial, la toma de decisiones y la comunicación entre los actores involucrados.
- La ejecución de varios proyectos del PAMD incorpora soluciones tecnológicas de distinta naturaleza, entre ellas plataformas COTS y SaaS, fábricas de software y servicios especializados. En las soluciones COTS y SaaS, la administración, el soporte, el mantenimiento y la evolución pueden recaer principalmente en el proveedor, de acuerdo con el modelo contractual y tecnológico adoptado, por lo que la transferencia de conocimiento tiene un alcance más limitado que en los desarrollos a la medida. No obstante, esta condición exige fortalecer la documentación funcional y técnica, la gestión del conocimiento, la continuidad operativa, la administración contractual, la apropiación institucional y los mecanismos de reversibilidad. Para los desarrollos a la medida, como el Nuevo Sistema de Gestión Aduanera, se requiere además una transferencia de

conocimiento amplia, estructurada y verificable que permita a la entidad conservar capacidades técnicas suficientes para su operación, mantenimiento y evolución.

- La revisión de los contratos de consultoría individual seleccionados evidenció una oportunidad de mejora en la elaboración y documentación de los informes de supervisión, con el fin de fortalecer el cumplimiento de lo establecido en el numeral 3.2.4 “*Supervisión de los contratos derivados*” del Manual de Contratación del Fondo DIAN y en la “*Cartilla de supervisión y/o interventoría*” CT-FI-0109 de la DIAN. Los soportes examinados corresponden principalmente a informes de actividades orientados al trámite de pago de consultores o contratistas, por lo que resulta pertinente complementar su contenido con una valoración integral del supervisor sobre los componentes técnico, administrativo, financiero y jurídico de la ejecución contractual, así como sobre el cumplimiento del cronograma, la gestión de riesgos, la generación de alertas y la calidad de los entregables.
- El Programa de Apoyo a la Modernización se expone a riesgos de reformulación en la planeación estratégica debido a cambios en el Gobierno Nacional y en el nivel directivo de la entidad, situación que exige preservar la continuidad técnica del Programa, la estabilidad de las decisiones estratégicas y la consistencia de los instrumentos de planeación durante la fase final de ejecución.
- El programa tiene una incidencia relevante en el cumplimiento de acciones contenidas en el Plan de Mejoramiento Institucional. De las 950 actividades en desarrollo, 793 están relacionadas con la modernización y, de estas, 146 dependen de la implementación de los Proyectos Estratégicos de Transformación Digital. En este sentido, los avances del programa se traducen en mejores niveles de desempeño institucional, en la optimización de la gestión de los procesos estratégicos, misionales, habilitantes y de aseguramiento, a su vez contribuye al cumplimiento de los compromisos con los entes de control en la eliminación de las deficiencias institucionales.

6. RECOMENDACIONES

- Fortalecer el control integral de los proyectos en ejecución, mitigando el riesgo de retrasos en la ruta crítica del programa, mediante la implementación de esquemas de evaluación continua soportados en indicadores de desempeño, gestión de riesgos y seguimiento sistemático a los cronogramas individuales y al cronograma maestro integrado. Este control debe asegurar que la ejecución contractual avance efectivamente hacia la implementación, estabilización y puesta en operación de las soluciones tecnológicas que soportan la modernización institucional.

- Gestionar oportunamente los procesos de adquisición y ejecución contractual previstos para las vigencias 2026, 2027 y 2028, previniendo retrasos que comprometan el cumplimiento de los hitos del programa y la correcta integración entre sus componentes, en especial los relacionados con el Nuevo Sistema de Gestión Tributaria, Nuevo Sistema de Gestión Aduanera, Centro de Operaciones de Seguridad, Plataforma Digital de Integración, Centro de Monitoreo y Control Aduanero.
- Formalizar e implementar el esquema actualizado de gobernanza del programa, asegurando la articulación efectiva entre la gerencia del programa, dependencias, equipos funcionales y técnicos, proveedores, interventorías y demás actores involucrados. Este esquema debe garantizar la trazabilidad de las decisiones así como la adecuada gestión, custodia y disponibilidad de la evidencia documental asociada a los componentes, entregables y resultados del programa.
- Fortalecer la elaboración y documentación de los informes de supervisión contractual de consultoría individual, de conformidad con lo establecido en el numeral 3.2.4 “*Supervisión de los contratos derivados*” del Manual de Contratación del Fondo DIAN y en la “*Cartilla de supervisión y/o interventoría*” CT-FI-0109. Para ello, se recomienda incorporar de manera integral la valoración del supervisor sobre los aspectos técnicos, administrativos, financieros y jurídicos de la ejecución contractual, así como el seguimiento al cronograma, la gestión de riesgos, la generación de alertas y la verificación de la calidad de los entregables, con el fin de disponer de información suficiente y oportuna para la toma de decisiones.
- Definir e implementar una estrategia de sostenibilidad tecnológica para los productos y servicios derivados del PAMD que contemple, entre otros aspectos: transferencia de conocimiento, documentación técnica y funcional, fortalecimiento de capacidades internas, apropiación institucional, seguridad de la información, continuidad de DataR, operación Multinube, planes de contingencia, mecanismos de transición contractual u operativa, mantenimiento evolutivo y la definición de fuentes de financiación posterior al cierre del contrato de préstamo.
- Realizar seguimiento sistemático al Plan de Mejoramiento Institucional, particularmente a las actividades asociadas directa o indirectamente con el PAMD, verificando el cumplimiento de entregables, fechas de cierre, dependencias críticas y la existencia de evidencias objetivas y resultados verificables. Este seguimiento debe permitir evaluar de manera clara la contribución de los productos del programa al cumplimiento y efectividad de las acciones de mejora institucional.

- Garantizar que los bienes y equipos adquiridos para el funcionamiento del Centro de Trazabilidad Aduanera mediante el Proyecto de Inversión “*Fortalecimiento y Dotación del Laboratorio Nacional de Aduanas*” del año 2019, actualmente ubicados en el Laboratorio Nacional de Aduanas, sean destinados al fortalecimiento de las actividades de la Subdirección de Laboratorio de Aduanas una vez entre en funcionamiento el CEMCA en las instalaciones del edificio Sendas, de tal forma que se asegure el aprovechamiento de las adquisiciones realizadas.
- Mitigar los riesgos asociados a cambios en el Gobierno Nacional o en el nivel directivo de la entidad. Para ello, es importante preservar la continuidad del PAMD, consolidar la documentación técnica del programa, asegurar la transferencia de conocimiento, mantener actualizada la Matriz de Mitigación de Riesgos y fortalecer los esquemas de articulación y seguimiento.



ENRIQUE CASTIBLANCO BEDOYA
Jefe Oficina de Control Interno

Proyectó: Equipo Evaluador
Beatriz Elena García Agamez 
Clara Jeannethe Arenas Rivera 
Édgar Javier Ríos Molina 
David Sánchez Mosquera (Líder) 

Revisó: Evaluador Despacho OCI
Luis Alfredo Reyes Parra 

Coordinación de Auditoría Integral
Claudia Marcela Quiceno Duque 

Oficina de Control Interno

Carrera 8 # 6C-38. Piso 6. Edificio San Agustín | 6017428973 - 3103158107

Código postal 111711

www.dian.gov.co

Formule su petición, queja, sugerencia o reclamo en el Sistema PQSR de la DIAN