



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

150000-



ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA D.C.

Secretaría General

Doctor:

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 8 No. 10 - 65

Ciudad

Fecha: 30-11-2012 07:56 AM

Folios: 19

Medio: VENTANILLA

Destino: DIRECCION JURIDICA DISTRICTAL

Cobros

Por favor al contestar cite este No

Rad: 1-2012-55923

Anexos: 5 FOLIOS

ASUNTO: Advertencia Fiscal dadas las falencias que presentan los procesos contractuales en ejecución Números 42000-768-0-2009 y 40000-1107-1-2009, suscritos por la Secretaría Distrital de Hacienda con las sociedades HEINSONN BUSINESS TECHNOLOGY S. A. (HBT) y ORACLE COLOMBIA LTDA., respectivamente, con el propósito de prever graves riesgos que pueden comprometer el patrimonio público distrital, en razón a la *ineficiente gestión adelantada en el desarrollo del denominado Proyecto Portafolio Integrado de Servicios Tributarios- PIT, en cuantía de \$ 15.865,4 millones.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D. C., en ejercicio de la función de vigilancia a la gestión fiscal de la administración Distrital, conforme a lo normado en los artículos 267 y siguientes de la Constitución Política, y demás normas que reglamentan el ejercicio de la función pública de control fiscal¹, a través de la Dirección Sector Hacienda, Desarrollo Económico, Industria y Turismo, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2012, Ciclo II, adelantó Visita Fiscal ante Secretaría Distrital de Hacienda- SDH, tendiente a la "Evaluación y Análisis al Proyecto Portafolio Integrado de Servicios Tributarios PIT", con el cual se persigue contar con un nuevo modelo de gestión tributaria, realizar una debida autogestión por parte del contribuyente y reducir al máximo la cultura de la evasión, elusión y morosidad, entre otras.

Es así como en desarrollo de la mencionada actuación fiscal se evidenciaron graves irregularidades en la ejecución de los aludidos procesos contractuales que ameritan hacer uso de la función de advertencia prevista en el numeral 8º del artículo 5º del Acuerdo 361 de 2009, a las cuales se procede a hacer alusión, no sin antes hacer referencia a los siguientes,

I. ANTECEDENTES:

¹Ley 42 de 1993, ley 610 de 2000, ley 1474 de 2011 y, Decreto Ley 1421 de 1995. Acuerdo Distrital 361 de 2009, entre otras.

Sistemas de Información Tributaria en el Distrito Capital

Con la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993², se reorganiza la ciudad, administrativa, política, fiscal y presupuestalmente; es así como en materia fiscal, se vio la necesidad de actualizar la base catastral y se desarrolló una nueva forma de cumplir con las obligaciones en materia de impuestos predial y de vehículos, pasando de un sistema de facturación a la autoliquidación, entre otros.

Con la expedición del Decreto Distrital 800 de 1996 se modifica administrativamente la Dirección Distrital de Impuestos, creando la Subdirección de Impuestos a la Producción y Consumo y la Subdirección de Impuestos a la Propiedad; no obstante una de las soluciones al manejo de la información tributaria sólo tuvo lugar con la expedición del Decreto 333 del 30 de septiembre de 2003 mediante el cual se creó la Subdirección de Gestión del Sistema Tributario.

Es así como en la precitada vigencia se inicia el sistema de impuestos y se estructuran los demás módulos del sistema hacendario, surgiendo el Sistema de Información Tributario versión 1 (SIT 1) como administrador de la información recibida por parte de los contribuyentes a través de las declaraciones presentadas desde 1994.

A partir del año 2000 la Secretaría Distrital de Hacienda desarrolló el Sistema de Información Tributario versión 2 (SIT2), cuyos objetivos se centraron en mejorar la información de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá- DDI mediante el logro de oportunidad, confiabilidad e integralidad de la información; dotar a la DDI de un software hecho a la medida para resolver las necesidades de manejo de la información y herramientas para la gestión y mejorar significativamente el proceso de atención al contribuyente.

Las acciones sobre la información se centraron en el mejoramiento de la calidad, oportunidad y completitud de la información a través de un subproyecto denominado "Migración de la Información"; en desarrollo de esta tarea, la Administración trabajó en el traslado de información consignada en el SIT 1 a la versión 2 desarrollada en Oracle.

Actualmente la gestión de los contribuyentes de Bogotá D. C. y sus objetos de impuestos, se desarrollan con el apoyo del Sistema de Información SIT 2, que soporta la operatividad y funcionalidad del negocio tributario, encaminado a la gestión y control del objeto del tributo, sus vencimientos, pagos y cuenta corriente.

Desde el punto de vista puramente funcional, el SIT 2 está concebido teniendo en cuenta los ciclos tributarios: Recaudo, Determinación, Discusión y Cobranza. Este

² "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá".

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

sistema está compuesto por 12 procesos que se han desarrollado en forma secuencial, cuyas modificaciones no obedecen a un proceso estructurado con una visión íntegra y total del mismo.

Según lo afirma la misma Secretaría Distrital de Hacienda si bien el nuevo sistema SIT 2, presentó mejoras frente al SIT 1, luego de su implantación, se presentaron dificultades en el procesamiento de información por insuficiencia de servidores y volumen de datos. En el año 2000 existían 2,2 millones de declaraciones tributarias sin afectar la cuenta corriente; en junio de 2005 aún faltaba por cargar aproximadamente 142 mil documentos de la vigencia 2004 y la totalidad de documentos de la vigencia 2005, por ejemplo.

Con ocasión de los planes de mejoramiento que ha suscrito la Secretaría Distrital de Hacienda en razón a los correspondientes informes de auditoría, se logró desde el año 2007, el cargue oportuno de los documentos en cuenta corriente y la expedición de la cartera certificada por parte de la Oficina de Cuentas Corrientes.

De conformidad con los antecedentes señalados, se tiene que el denominado Proyecto de Información Tributaria, en adelante, PIT surge de la necesidad de llevar a cabo la modernización del proceso tributario de la ciudad, en el marco del Proyecto de Inversión 580 *"Tecnologías de información y comunicación TIC, para las finanzas distritales"*, previsto en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para vivir mejor, dentro del objetivo estructurante – Finanzas Sostenibles; programa: gestión fiscal responsable e innovadora; Proyecto Prioritario Servicios Virtuales para las Finanzas Distritales.

El proyecto se planteó dentro de la meta Incrementar el nivel de automatización de 400 procesos de la Secretaría Distrital de Hacienda por medio del Sistema de Información Hacendario, cuya ejecución se previó de 2009 al 2011 un presupuesto de \$6.712,5 millones.

II. RAZONES QUE AMERITAN LA FORMULACIÓN DE LA ADVERTENCIA FISCAL.

1. En relación con el Contrato de Prestación de Servicios No. 42000-768-0-2009, suscrito entre la Secretaría Distrital de Hacienda - SDH y la sociedad Heinsohn Business Technology S. A. (HBT), el 22 de diciembre de 2009:
 - ✓ **Grave riesgo de pérdida de los recursos invertidos en el esperado nuevo Sistema de Información Tributario, en razón a que según el avance de la ejecución del contrato, con el mismo no se va a solucionar la problemática previamente identificada por la SDH que conllevó a la suscripción del mismo.**

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

El precitado contrato 42000-768-0-2009, es el resultado de la Licitación Pública N° SDH-LP-013-2009, que tiene por objeto "(...)Contratar el desarrollo de los requerimientos generados por mantenimientos preventivos, correctivos, adaptativos, perfectivos de soluciones de software, así como el mejoramiento de las funcionalidades actuales y la incorporación de nuevas funcionalidades para el sistema de información SI CAPITAL, de conformidad con lo establecido en el Pliego de Condiciones, los estudios previos y la propuesta presentada por el contratista."

Es preciso señalar que este contrato se suscribió con vigencias futuras aprobadas por el Concejo de Bogotá mediante Acuerdo No. 340 del 19 de diciembre de 2008 y Decreto de Liquidación 466 de 26 de diciembre de 2008, veamos:

CUADRO 1
PRESUPUESTO POR VIGENCIA

VIGENCIA	MONTO
2009	\$ 875,6
2010	\$ 2.927,0
2011	\$ 2.910,0
TOTAL	\$ 6.712,6

FUENTE: Pliego de Condiciones Contrato 42000-768-0-2009

Como plazo inicial del contrato se estableció 24 meses y según la Modificación No. 3 se fijó como fecha final el 21 de diciembre de 2012, por un Valor: Inicial de \$6.712,6 millones y una adición de \$692,0 millones, de los cuales se destinaron \$4.657,3 millones para el proyecto PIT (Portafolio Integrado Tributario).

El contrato se realizó bajo la modalidad de bolsa de horas, la siguiente es la distribución de las 75.783 horas ingeniería inicialmente previstas:

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE HORAS CONTRATO 42000-768-0-2009

N° HORAS	DESCRIPCIÓN
39.060	Hasta Treinta y nueve mil sesenta horas (39.060) para actividades de Soporte y Mantenimiento de los componentes de Si Capital, incluida la actual solución Tributaria SIT2.
5.000	Hasta 5.000 horas para el levantamiento de requerimientos, casos de uso y definición de alcance de la nueva versión de Sistema de Información Tributario
31.723	Hasta treinta y un mil setecientos veintitrés horas (31.723) para actividades de nuevos desarrollos donde se incluye el nuevo Sistema de Información Tributario, el Sistema de Información de Cuenta Única Distrital y los demás que considera la SDH con base en el número de horas disponibles.
75.783	Total Horas

FUENTE: Informe de Interventoría Septiembre 21 de 2011 contrato 42000-768-0-2009

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

La hora ingeniería durante la ejecución del contrato ha tenido los siguientes valores:

CUADRO 3
VALOR DE HORA/INGENIERIA POR VIGENCIA

AÑO	VALOR HORA INGENIERÍA
2010	\$80.138
2011	\$82.678
2012	\$85.762

FUENTE: Informe de Interventoría contrato 42000-768-0-2009

Esta Contraloría con ocasión de la Visita Fiscal practicada en julio y agosto de la presente anualidad ante la Dirección de Sistemas e Informática de la Secretaría Distrital de Hacienda, evidenció que según el documento denominado "(...)Diagnóstico Preliminar SIT 2 Área de Innovación Tecnológica- Dirección de Sistemas e Informática SDH", del 9 de julio de 2009, el mencionado Sistema de Información Tributario presentaba serias falencias, dentro de las cuales están las relacionadas con emisión de formularios, proceso de orientación, recepción de pagos del contribuyente, cuenta corriente, registro de información tributaria, compensaciones y devoluciones, entre otras, detalladas en el cuadro anexo 1.

De igual manera, se conoció que según la Ayuda de Memoria N° 16 del 9 de junio de 2010 del Comité de Apoyo de Gestores del Proyecto, los datos correctos que presenta el Sistema de Información SIT 2, en relación con los algunos de los tributos, sólo alcanzaron los siguientes porcentajes: Impuesto Predial: 71.83%, de un censo de 2.057.753 predios; de Vehículos: 54,84%, de 1.168.434 automotores e ICA: 63,58%, de 271.503 empresas declarantes.

Es así como las señaladas problemáticas que presentaba el SIT 2 con antelación a la suscripción del Contrato de Prestación de Servicios que ocupa nuestra atención fueron tenidas en cuenta en el Anexo Técnico No. 1, numeral 2.5. en orden al desarrollo de las funcionalidades que el proponente debía realizar como nueva versión del Sistema de Información Tributario, con ocasión del aludido instrumento de gestión, así:

"(...)

2.5 COMPONENTES NUEVO DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION TRIBUTARIO, SISTEMA DE CUENTA UNICA DISTRITAL Y DESARROLLOS ADICIONALES SOLICITADOS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA

El inventario de las funcionalidades estimadas para desarrollar actualmente en el Sistema de Información Tributario y que no constituye la última versión, en razón a que el Proponente mediante el levantamiento de casos de uso y funcionalidades del Sistema puede ampliar o especificar de manera mucho más detallada son:

- *Procesos de Emisión de Formularios Sugeridos, Asistidos y Comercializables*

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- *Administración y Gestión de la información de recaudo reportada por los Bancos autorizados para el recaudo tributario*
- *Procesos de Auditoría de Información de los Bancos que recaudan impuestos en términos de control de consecutivos, códigos de barras y demás documentos que tienen como objetivo establecer un control operativo a cada banco sobre el proceso que se debe llevar a cabo en el recaudo*
- *Registro de Información Tributario que es la información básica del Contribuyente como sujeto de los diferentes impuestos en los que debe tributar*
- *Objetos de impuestos asociados a un Contribuyente específico en los impuestos de ICA, Predial, Vehículos, Sobretasa a la Gasolina, Participación en Plusvalía, Impuesto a la publicidad exterior, fondo de pobres, retención en estampillas que está compuesto por estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, estampilla Procultura de Bogotá y estampilla pro personas mayores, Delincuencia Urbana, Azar y Espectáculos, consumo de cervezas, consumo de cigarrillos. Para cada objeto de impuesto se debe llevar su histórico de recaudo y la asociación con el sujeto Contribuyente que puede cambiar a lo largo del tiempo, en particular cuando un objeto es transferido a otro contribuyente mediante un proceso comercial o legal de compra y venta.*
- *Cuenta Corriente del Contribuyente que tiene como objetivo registrar los movimientos sobre la Cuenta de cada contribuyente en lo que se refiere a: pago de vigencias de cada impuesto, procesos de actos oficiales, aplicación de declaraciones tributarias, ajustes necesarios debido a normas legales y acuerdos del Concejo de Bogotá. Estos movimientos sobre la cuenta son altamente dinámicos y exigen el diseño de una estructura flexible que se pueda adaptar de manera ágil y oportuna a los cambios de leyes y normas que afectan el proceso de recaudo y liquidación de los diferentes impuestos. Estos acuerdos, normas, leyes y reglamentos son secuenciales en el tiempo, algunas veces retroactivos y exigen una estructura dinámica que permita la reliquidación de cada una de las vigencias tributarias de acuerdo con las nuevas leyes.*
- *Actos Oficiales que tiene un componente jurídico importante que debe ser alimentado por el área respectiva dentro de la Secretaría Distrital de Hacienda. Este módulo se encarga de emplazar e invitar a pagar a los contribuyentes Omisos que no presentaron sus declaraciones tributarias a tiempo, a contribuyentes inexactos, que aunque presentaron su declaración tributaria dentro del plazo establecido, se identifican errores e inconsistencias que implican una notificación y exigencia al Contribuyente, realizar devoluciones al Contribuyente que bajo un proceso establecido considera tener recursos económicos a favor provenientes del pago de sus impuestos, ofrecer mecanismos de facilidades de pago para Contribuyentes que no hayan cumplido con su impuesto, y llevar a cabo los procesos de emplazamiento y cobro para Contribuyentes que no respondan por sus obligaciones tributarias. Este proceso de Actos Oficiales se debe incorporar directamente a la Cuenta Corriente del Contribuyente y debe permitir a los abogados del área Jurídica redactar y consignar dentro de cada Acto Oficial las consideraciones legales a que haya lugar desde el punto de vista tributario.*
- *Procesos de Fiscalización que buscan establecer un seguimiento detallado a cada uno de los Contribuyentes en términos de los pagos registrados en su cuenta para conocer su estado actual y proceder a realizar actividades de seguimiento y cobro*
- *Las funcionalidades adicionales que identifique el Proponente dentro de la Etapa 1 del proyecto que se describe más adelante en este documento.*

"...Dentro del desarrollo general del Proyecto, es responsabilidad del Proponente realizar la integración del nuevo Sistema de Información con proyectos paralelos que se van desarrollando de forma interna a cargo de personal de la Secretaría Distrital de Hacienda, o de proveedores externos que han sido asignados para el desarrollo de los siguientes proyectos del programa:

- *BI – Bodega de Datos*
- *MDM – Calidad de Datos y Registro Único del Contribuyente*
- *CRM – Visión Integral 360 grados del Contribuyente*
- *Minería de Datos*
- *Arquitectura funcional y técnica*
- *Optimización de Infraestructura*
- *Seguridad en lo que se refiere específicamente al nuevo Sistema de Información*
- *Expediente Virtual Tributario*
- *Otros componentes de SI Capital..."*

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Adicionalmente, en el numeral 4º del Anexo Técnico No. 1, se precisan las actividades a realizar en cada una de las etapas para lograr el desarrollo del pretendido nuevo Sistema de Información Tributario, en los siguientes términos:

...

4. ESPECIFICACIONES TECNICAS NUEVO SISTEMA DE INFORMACION TRIBUTARIO

Las etapas para el desarrollo del nuevo Sistema de Información Tributario son las siguientes:

Etapa 1

Levantamiento de requerimientos, casos de uso y puntos funcionales del nuevo Sistema de Información Tributario con el objetivo de poder determinar el alcance del Proyecto y las funcionalidades que se deben desarrollar, de acuerdo con la prioridad establecida por la Secretaría de Hacienda. Con base en este trabajo desarrollado por el Proponente, se podrá estimar de manera clara y objetiva el total de casos de uso y puntos funcionales del proyecto con el objetivo de conocer de manera clara su costo general basado en el desarrollo, implantación, pruebas y puesta en producción de cada funcionalidad. Esta fase deberá llevarse a cabo en un tiempo no mayor a 4 meses. El costo fijo estimado de esta fase es de máximo hasta 5.000 (cinco mil horas) horas de las disponibles en la totalidad del Proyecto. El Proponente asignará el equipo que considere adecuado para cumplir con el objetivo de esta fase en el tiempo límite establecido.

Etapa 2

Desarrollo del nuevo Sistema de Información Tributario, teniendo como insumo la especificación del Proyecto obtenida en la etapa 1. El costo de esta fase se determinará por el número de casos de uso y puntos funcionales que den como producto un número de horas de ingeniería asociadas a cada caso de uso. La Secretaría Distrital de Hacienda establece que para efectos del desarrollo del nuevo Sistema de Información Tributario, cada caso de uso deberá elaborarse por parte del Contratista en su totalidad en las diferentes etapas de ciclo de vida: desarrollo, implantación, pruebas y puesta en producción. La implantación de cada caso de uso de acuerdo con el esquema anterior, se llevará a cabo a costo fijo en número de horas. Con base en los casos de uso y los puntos funcionales identificados, se estimarán las horas ingeniería necesaria para llevar a cabo el proyecto.

Etapa 3

Integrar el Sistema de Información Tributario 3 con SiCapital. En esta etapa se acordará con el Proponente el número de horas Ingeniería que requiere cada punto de integración entre SiCapital y el nuevo Sistema de Información Tributario.*

El Proponente debe responder por el desarrollo de una nueva versión del Sistema de Información Tributario que actualmente se encuentra en su segunda versión, así como el desarrollo del Sistema de Cuenta Única Distrital. Dentro de la metodología establecida para estos nuevos desarrollos el Proponente deberá responder por la aplicación adecuada de las buenas prácticas CMMI y realizar la transferencia respectiva en este aspecto a la Secretaría Distrital de Hacienda..."

Como podemos observar, según el mencionado Anexo Técnico No. 1, la Etapa 1, de levantamiento de requerimientos, casos de uso y puntos funcionales del nuevo Sistema de Información Tributario esperado, estaba prevista su ejecución en el término de cuatro (4) meses; no obstante, esta Contraloría evidenció que la misma a la fecha aún no ha concluido, a pesar que han transcurrido más de 33 meses a partir del 1º de febrero de 2010, fecha en que tuvo lugar la suscripción de la correspondiente Acta de Inicio. Es así como el avance del Servicio de Registro y Actualización Ciudadana – SRAC es del 98%.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Ahora bien, según lo conoció este organismo de Control, el Comité Sponsor³ del denominado Proyecto de Información Tributario- PIT presentó los criterios de implementación que el mismo debía implementar las siguientes siete (7) estrategias: DATA QUALITY, RIT de ORO, Recaudo en Línea, Control Fiscal, Modernización Organizacional, Seguridad de la Información y Tributos Administración Sistemas Externos, así como desarrollar los 20 servicios relacionados en el siguiente cuadro:

CUADRO 4
ESTRATEGIAS Y SERVICIOS PROYECTO PIT

Estrategia Data Quality y RIT de ORO
SERVICIOS
1. SRAC – Servicio Registro y Actualización Ciudadana
2. SSET – Servicio Seguimiento a Trámites
3. SORI - Servicio Orientación al Ciudadano
4. MAUD – Módulo de Auditoría
5. MSEG – Módulo de Seguridad
6. SPCT - Nota Fiscal
Estrategia Recaudo en Línea
7. SREN - Servicio Rendición de Cuentas
8. SDYP - Servicio Declaración y Pago
9. SCCI - Servicio Control y Calidad de la Información
10. MINT – Modelo de Integración
11. SPCT - Servicio Participación Ciudadana
12. SCOM – Servicio Comunicaciones
13. SORI - Parte II
14. MAUD - Parte II
Estrategia Control Fiscal
15. SCOM – Servicio de Comunicaciones
16. SAIF – Servicio Administración de Información Financiera
17. SPCT – Servicio Participación Ciudadana
18. SREN - Servicio Direccionamiento Estratégico
19. SRAC – Formas y Plantillas
20. SCCI - Simulador Tributario y Saneamiento

FUENTE: Documento Histórico de Estimación de Esfuerzo - HBT- Share Point

No obstante, de las siete (7) estrategias inicialmente previstas, la Secretaría Distrital de Hacienda- SDH en marzo de 2011, esto es, en plena ejecución del contrato decidió que sólo se desarrollaran dos (2) estrategias: RIT DE ORO Y DATA QUALITY y de los 20 servicios antes relacionados determinó implementar únicamente los siguientes cinco (5): SRAC⁴, SSET⁵, SORI⁶, MSEG⁷, MAUD⁸.

³ Ayuda de Memoria No. 13 Comité de Apoyo de Gestores del Proyecto del 3 de mayo de 2010.

⁴ SRAC – Servicio de Registro y Actualización Ciudadana

⁵ SSET - Servicio de Seguimiento a Trámites

⁶ SORI - Servicio de Orientación al Contribuyente

⁷ MSEG - Módulo de Seguridad

Lo anterior significa, que a medida que avanza la ejecución del contrato, la Administración viene liberando al contratista del cumplimiento de las obligaciones contraídas en el mismo, en materia de funcionalidades, servicios, estrategias y fases, con el agravante que el número de horas ingeniería utilizadas para las reducidas actividades que se acordó como finalmente entregables por parte de aquel, han aumentado de 36.723 horas ingeniería iniciales a 54.945 (aumento de 49,63%), conforme lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 5

ACTIVIDAD	ESTIMACION	TOTAL FACTURADO
LEVANTAMIENTO DE PROCESOS Y REQUERIMIENTOS ESPECIALES	9.102	9.102
SRAC - RIT DE ORO	21.029	8.286
SORI - ORIENTACIÓN AL CONTRIBUYENTE	8.760	6.294
SSET - SEGUIMIENTO A TRÁMITES	7.892	2.862
MAUD - MÓDULO DE AUDITORIA	1.517	1.077
MSEG - MÓDULO DE SEGURIDAD	5.471	3.870
SRAC_IO - INSCRIPCIÓN DE OFICIO	1.174	328
TOTAL PIT	54.945	31.819

FUENTE: Share Point /Datos tomados por la Contraloría del Documento Pagos Contratos PIT 2009 - 2012.

En el caso de las fases, es preciso señalar que inicialmente se establecieron las siguientes tres (3) fases: Fase 1: RIT DE ORO y DATA QUALITY; Fase 2: Recaudo en Línea y Fase 3: Control Fiscal, de las cuales solamente se está adelantando la Fase 1, sin que se encuentre concluida, en tanto que las demás que tienen que ver con la esencia del negocio tributario que posibilitará el ejercicio de las potestades tributarias de recaudo, determinación, discusión y cobranza; esto significa que a la fecha, asumiendo el cabal cumplimiento, el contratista tan solo se está ocupando de mejorar la calidad de la información de los contribuyentes y sus objetos de impuestos, sin que se haya llegado al núcleo de la gestión tributaria que realmente posibilite la reducción de la cultura de evasión, elusión y morosidad.

Ahora bien, al evaluar la ejecución de la Etapa 2 a Junio de 2012, se encontró que el contratista HEINSOHN BUSINESS TECHNOLOGY S.A. realizó la entrega

⁸ MAUD - Módulo de Auditoría

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

de software modular (4.0.1), cuyo porcentaje de avance de los 5 servicios implementados por etapa, es el que muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 6
PORCENTAJE AVANCE SERVICIOS POR ETAPA PROYECTO PIT A JUNIO
2012

No.	SERVICIO / ETAPA	LEVANTAMIENTO REQUERIMIENTOS	ANÁLISIS Y DISEÑO	DESARROLLO	DISEÑO PRUEBAS HBT	EJECUCION PRUEBAS MODULARES
1	SRAC	98%	96%	88%	19%	0%
2	SSET	100%	95%	91%	85%	0%
4	SORI	100%	91%	96%	99%	31%
5	MSEG	100%	100%	100%	100%	88%
6	MAUD	100%	100%	100%	100%	7%
	AVANCE POR SERVICIOS	99%	97%	96%	71%	21%

FUENTE: Datos información suministrada por la DSI-SDH.

Como podemos observar, ad portas de terminar la ejecución del contrato, lo cual deberá tener lugar en dos (2) meses (21 de diciembre de 2012), el avance del diseño de pruebas por parte del contratista HEINSOHN BUSINESS TECHNOLOGY S.A. para todos los servicios está en un 71%, sin embargo el correspondiente al servicio SRAC (servicio de registro y actualización ciudadana) sólo es del 19%; ahora bien, con respecto a la ejecución de las pruebas modulares, el avance de todos los servicios es únicamente el 21%, con el agravante que para los servicios SRAC y SSET (Servicio de Seguimiento a Trámites), tiene un avance del 0%.

Igualmente, al confrontar la implementación de estas funcionalidades o servicios frente a lo estipulado en el numeral 2.5 del Anexo Técnico No. 1, se encontró que estos servicios solamente se están desarrollando con respecto a dos (2) de las ocho (8) funcionalidades expresamente contempladas en el señalado Anexo Técnico⁹, cuales son: Registro de Información Tributaria y Objetos de impuestos asociados a un contribuyente específico en los impuestos de Industria Comercio y Avisos - ICA, Predial Unificado y Vehículos Automotores, cuando esta última también era extensiva a estos otros tributos: Sobretasa a la Gasolina, Participación en Plusvalía, Impuesto a la Publicidad Exterior Visual, Fondo de Pobres, Azar y Espectáculos Públicos, retención en estampillas (Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 Años, Procultura de Bogotá, Pro Personas Mayores), Delineación Urbana, Consumo de Cerveza y Cigarrillos Extranjeros.

De otra parte, a pesar que la Etapa 3, contempla la integración del pretendido nuevo Sistema de Información Tributario con SíCapital, se constató igualmente que a la cercana fecha de terminación del contrato, se verifica que solamente el

⁹ El Anexo Técnico conforme a la Cláusula 10 hace parte del señalado contrato de servicios.

contratista ha identificado la necesidad de integrar los desarrollos con los módulos de SICAPITAL: Cordis, Terceros y SIT 2; es decir que se presenta un insignificante avance, lo cual es viable afirmar en atención a que si no se ha concluido las etapas 1 y 2, no es posible integrar lo que no se ha desarrollado, a pesar que para las mismas se ha utilizado un total de 54.945 horas ingeniería para la construcción de tan sólo las estrategias RIT DE ORO Y DATA QUALITY, cuando inicialmente fueron previstas 36.723 para todo el proyecto que originalmente contemplaba siete estrategias.

En estos términos, tres (3) años después del inicio de la ejecución del contrato, lo cual tuvo lugar el 1º de febrero de 2010, el contratista HEINSONH BUSINESS TECHNOLOGY S. A. - HBT pretende la entrega de tan sólo la Fase 1, correspondiente a las estrategias RIT DE ORO Y DATA QUALITY, de las tres fases que contemplaba el proyecto denominado Portafolio Integrado de Servicios Tributarios, lo que significa que haría falta desarrollar la Fase 2: RECAUDO EN LINEA y la Fase 3: CONTROL FISCAL, las cuales son la base del nuevo modelo tributario que se pretende opere en la ciudad.

No obstante, aún no están asegurados los recursos, y el contrato en los términos en que está concebido, junto con las modificaciones que en la ejecución del mismo han tenido lugar en desfavorecimiento de los intereses del Distrito Capital, no garantizan que la ciudad cuente con un Sistema de Información, que efectivamente le permita tener un nuevo modelo de gestión en materia tributaria.

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que existe una clara imprecisión en el alcance de los términos de los estudios previos, pliego de condiciones, objeto contractual, el Anexo Técnico No. 1, numerales 2.5 y 4, como quiera que en el numeral 2.5 se relacionan las funcionalidades mínimas para desarrollar el pretendido nuevo Sistema de Información Tributario y a renglón seguido, esto es, en el numeral 4º del mismo, se establece la realización de la Etapa 1 de levantamiento de requerimientos, casos de uso y puntos funcionales para determinar el alcance del denominado proyecto Portafolio Integrado de Servicios Tributarios-PIT y las funcionalidades que se debían realizar. Es decir, mientras que por un lado determina claramente los productos a entregar, (Anexo Técnico No. 1, numeral 2.5), por el otro, en la señalada etapa se supedita la ejecución del contrato a las prioridades que establezca la SDH.

La situación antes descrita, ha dado lugar a que se vengán cambiado en varias oportunidades las fases, estrategias, cronogramas y las estimaciones de horas ingeniería utilizadas, lo que trae como consecuencia serias modificaciones en cuanto al alcance, duración y valor del señalado proyecto Portafolio Integrado de Servicios Tributarios- PIT, según consta en documentos como Actas de los Comités Sponsor, Directivo y Operativo, todo en beneficio del mismo contratista,

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

como quiera que con el paso del tiempo se ha venido reduciendo el alcance del contrato, dado que con ocasión de la ejecución del mismo finalmente van a ser entregadas sólo 2 de las 7 estrategias, conforme anteriormente quedo expuesto; por ende se continúa realizando la gestión tributaria utilizando el sistema existente, con grave riesgo que el mismo colapse, no obstante que a septiembre de 2012 el Distrito ha invertido en el aludido proyecto \$13.219, 8 millones.

Ciertamente, a la fecha el estado de avance del contrato no es garantía de efectiva solución a la problemática plenamente identificada por la SDH, que motivó la suscripción del contrato objeto de cuestionamiento, cual es que la misma cuente con un nuevo sistema de información tributario que le permita un efectivo control de los tributos de la ciudad, entre tanto tal falta de coherencia entre los señalados documentos que hacen parte del contrato conforme a lo previsto en la estipulación contractual 10 del mismo, ha dado lugar a interpretaciones disímiles que pueden llegar a ser atentatorias en materia de la determinación de las obligaciones que en últimas debe cumplir el contratista.

- ✓ **Eventual daño patrimonial, dada la inobservancia de la forma de pago, establecida en la estipulación contractual 3) del contrato, en razón a que se detectaron pagos en cuantía de \$552,28 millones, correspondientes a 6.891 horas que no tienen relación alguna con el levantamiento de información, casos de uso y puntos funcionales.**

Revisadas la carpeta de facturación del mes de noviembre de 2010 y el informe mensual de interventoría No. 9 del mismo mes y año, esta Contraloría constató el pago de 6.891 horas por valor de \$552,28 millones, contraviniendo lo estipulado en el Anexo Técnico No. 1, numeral 4º, Etapa 1, que establece un máximo de 5.000 horas ingeniería para el levantamiento de requerimientos, casos de uso y puntos funcionales del pretendido nuevo sistema tributario, habiéndose sobrepasado no solamente en 1.891 horas, sino inobservado de manera abierta lo previsto en el numeral 1.10.13 de los pliegos de condiciones, relativo Modificación, en el que se establece: *"(...) Todo cambio que se presente en la ejecución del contrato sobre: especificaciones, cantidades, plazos, valor, o cualquier otro aspecto fundamental que afecte su ejecución."*, lo cual no tuvo lugar en el presente caso, dado que la SDH de manera previa a la utilización del representativo número de horas utilizadas de más hubiese procedido a la correspondiente modificación del contrato. (Negrillas fuera de texto).

Lo anterior, con el agravante que todas estas 6.891 horas ingeniería pagadas al contratista durante los meses de marzo a octubre de 2010, a se viene haciendo referencia, fueron destinadas en su mayoría a 43 tipologías relacionadas con actividades meramente administrativas por las cuales se canceló la precitada

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

suma de \$552,28 millones, que no tienen nada que ver con horas ingeniería para el levantamiento de información, casos de uso y puntos funcionales, sino que refieren a asistencia a los Comités Directivos y Operativos; preparación de documentación para los mismos; elaboración de actas, presentaciones; realización de entrevistas, de estimaciones y asistencia a reuniones, entre otras.

- ✓ **Razones que ameritan la advertencia fiscal en relación con el Contrato adicional de Prestación de Servicios No. 40000-1107-1-2009, suscrito por la Secretaría Distrital de Hacienda- SDH con la sociedad Oracle Colombia Ltda., con fecha 28 de diciembre de 2009.**

La SDH, con el objetivo de implementar las herramientas de Oracle Siebel CRM, Siebel MDM y ECM para apoyar la Modernización Tecnológica de la Gestión Tributaria del Distrito Capital, de manera adicional al contrato antes visto, el 28 de diciembre de 2009 suscribió el Contrato Adicional de Prestación de Servicios No. 40000-1107-1-2009 con la sociedad Oracle Colombia Ltda., el que tiene por objeto: *"(...)adquirir el licenciamiento bajo los modelos de licencias ilimitadas, modelo de licencias limitadas y bajo el modelo Enterprise, de acuerdo con las cantidades y el tipo de licencias establecidas en la solicitud del contrato adicional, así mismo brindar soporte técnico y actualización de licencias de programas Oracle y soporte técnico especializado para la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá D.C. estos servicios se prestarán de conformidad con la propuesta LIC-FY 10-022 de 23 de diciembre de 2009 presentada por Oracle Colombia Ltda., la cual hace parte integral del contrato adicional."*

El contrato tiene un valor de \$ 5.142,4 millones y un plazo de ejecución de 3 años y 15 días contados a partir de la suscripción del mismo, para el cual fue asignado el presupuesto en la forma que muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 7
PRESUPUESTO ASIGNADO-CONTRATO ORACLE
CIFRAS EN MILLONES \$

ORACLE COLOMBIA LTDA	HORAS PRESUPUESTADAS	VALOR
LICENCIAS MDM, ECM Y CRM	N/A	3.405,9
SOPORTE TECNICO	N/A	749,3
SOPORTE ESPECIALIZADO	3.928	987,2
TOTAL	3.928	5.142,4

FUENTE: Informe de Visita Fiscal llevada a cabo durante los meses de julio y agosto de 2012.

Al realizar la contratación de las licencias de MDM, CRM y ECM, el soporte técnico y el soporte técnico especializado, una vez finalizada la puesta en producción al 100%, la SDH pretendía lograr los siguientes beneficios estratégicos:

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

- Fortalecimiento de los mecanismos de soporte al recaudo
- Reactiva: vista 360° apoya la estrategia de cobro ante un contacto del contribuyente
- Proactiva: campañas de apoyo al cobro de cartera, actos, etc.
- Aumento en la productividad en los procesos de orientación, gestión tributaria
- Mejor conocimiento del contribuyente
- Menor tiempo promedio de atención y ubicación del contribuyente
- Estandarización de información suministrada en los canales
- Aumento en la credibilidad de la información suministrada
- Al contribuyente, organismos regulatorios, con otras entidades del distrito
- Mejoramiento en el control de fraude
- Procesos simplificados
- Reducción de la necesidad de intermediación
- Adaptación y flexibilidad ante las necesidades de negocio y operativa de SDH

No obstante lo anterior, con ocasión de la visita fiscal llevada a cabo por esta Contraloría en los meses de julio y agosto se encuentra igualmente la necesidad de advertir a su Despacho sobre el grave riesgo de pérdida de recursos públicos, en razón a las siguientes falencias encontradas con respecto al citado contrato:

Las herramientas Oracle CRM¹⁰, ECM¹¹ y MDM¹² fueron adquiridas resultado del mencionado contrato adicional de prestación de servicios y dado que ninguno de los funcionarios de la SDH conocía la implementación de las mismas, se recurrió a la contratación de ingenieros expertos en estos desarrollos a quienes se les ha terminado el contrato y a la fecha no ha sido nuevamente posible la contratación del talento humano requerido, en razón de lo cual, no ha sido posible implementar totalmente los señalados productos.

Según la información suministrada por la SDH, el porcentaje de avance en la implementación es el que muestra el siguiente cuadro:

¹⁰ CRM (Customer Relationship Management - Gestión de las Relaciones con el Cliente) Tener una vista de 360 grados sobre el Contribuyente y mejorar los procesos de atención, seguimiento y control a los responsables de los diferentes impuestos. Apoyar procesos de generación de protocolos, campañas y fiscalización.

¹¹ ECM (Enterprise Content Management - Gestión de Contenidos). Diseñar e implementar un modelo de expediente virtual para los documentos tributarios de los Contribuyentes, que permita tener un control en línea e integrado sobre las diferentes actuaciones de la administración en cada caso.

¹² MDM (Master Data Management - Gestión de Datos Maestros). Establecer mecanismos automatizados como reglas de control de los datos claramente definidas a nivel de las aplicaciones para gestionar, controlar, limpiar y almacenar información congruente y de calidad en lo relacionado con el proceso tributario

CUADRO 8
PORCENTAJE AVANCE IMPLEMENTACION HERRAMIENTAS ORACLE

HERRAMIENTA	% DE AVANCE TOTAL
CRM (PIT)	23%*
Pre-análisis (10%)	83%
Análisis (20%)	75%
Diseño (20%)	20%
Implementación (40%)	0%
Integración (10%)	12%
ECM (Ejecuciones Fiscales – Cobro Coactivo)	70%
MDM	0%

Fuente: Acta de visita fiscal Dirección de Sistemas e Informática

Siendo la gestión documental una necesidad de tipo transversal a toda la entidad, es necesario precisar, que para el caso de la herramienta ECM, el 70% de avance reportado por la entidad corresponde a la implementación en la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería – DDT y no se presenta el porcentaje a nivel de toda la SDH, por lo que la medición del grado de implementación es bajo; no obstante, 3 años, después de compradas las licencias.

Es materia de cuestionamiento que a pesar que se pagaron 3.928 horas ingeniería para soporte técnico especializado, con un costo aproximado de \$987,2 millones, la implementación de la herramienta MDM va en un 0% de avance, el CRM en un 23% y el ECM en un 70%, (porcentaje representativo de solamente la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda).

Lo afirmado, como quiera que no se explica este ente de control cómo se está desarrollando la estrategia DATA QUALITY, si la herramienta MDM contiene tres (3) productos especializados en la limpieza y depuración de la información, como son: Oracle DATA QUALITY CLEANING SERVER y Oracle DATA QUALITY MACHNG SERVICE y SIEBEL DATA QUALITY.

Debe tener en cuenta la Secretaría Distrital de Hacienda que la compra de las aludidas licencias está directamente relacionada para el desarrollo del nuevo modelo de Gestión Tributaria del Distrito que se pretende conseguir con la integración de los desarrollos que se espera sean construidos con la ejecución del contrato primeramente estudiado, suscrito con la sociedad HEINSOHN BUSINESS TECHNOLOGY S.A., no obstante lo cierto es que aún no se tiene certeza sobre como

va a tener lugar tal integración, y sólo la Administración se ha quedado con la adquisición de unas licencias de unos productos de software que han sido utilizados parcialmente, sin que se cumpla con la finalidad para la cual fueron adquiridas.

Es necesario que el señor Alcalde Mayor conozca que conforme lo ha manifestado¹³ uno de los interventores del contrato suscrito con HEINSOHN BUSINESS TECHNOLOGY S.A., lo cierto es que el denominado Proyecto Portafolio Integrado de Servicios Tributarios – PIT, presenta las siguientes problemáticas, que ratifican lo afirmado por esta Contraloría, a saber:

- a. Inadecuada forma de ejecución del plan de comunicaciones HBT-SDH
- b. Levantamiento de información sin terminar.
- c. Continuos controles de cambio.
- d. El desarrollo que esta realizando el contratista el contratista no esta orientado a servicios, como esta definido en los documentos que soportan el proyecto.
- e. Las entregas del contratista referentes al diseño físico son efectuadas en forma fraccionada es decir por módulos. La forma de entrega señalada, dificulta el desarrollo de Siebel
- f. El desarrollo realizado no contempla la integración OIM de la SDH, lo que dificulta conocimiento del estado del funcionario que Ingresaría el sistema (En vacaciones u otro).
- g. Falta de definición, análisis, diseño y construcción de los puntos de integración a través del BUS SOA.
- h. No se tiene un modelo Entidad-Relación completo de la BDO.
- i. Previamente a las entregas de los desarrollos deben presentarse el diseño y la documentación técnica al equipo técnico SDH.
- j. No existe el Modelo de integración de la Aplicación con la plataforma tecnológica de la SDH.
- k. Falta el modelo de Integración en el documento de arquitectura.
- l. No se conoce como va integrar PIT con ECM, solo se ha dicho que se debe crear una metadata.
- m. No existe integración con Si Capital..."

Aún más, esta Contraloría igualmente evidenció que el porcentaje de avance de la ejecución del contrato presenta diferencias significativas, dado que mientras para el contratista el mismo es del 79%, la SDH considera que es del 43%, de lo cual da cuenta el informe de interventoría correspondiente a los meses de junio y julio de 2012.

INVERSIONES EN EL PROYECTO

A diciembre 30 de 2012 el presupuesto asignado al proyecto PIT, que como quedó demostrado, comprende solamente el desarrollo de la fase 1 (RIT DE ORO Y DATA QUALITY) asciende a \$15.865,5 millones, con una ejecución a 30 de septiembre del presente año de \$13.219,83 millones, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

¹³ Estado del Portafolio Integrado de Servicios Tributarios PIT al 28/NOV/2011.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

CUADRO 9
PRESUPUESTO ASIGNADO-PRESUPUESTO EJECUTADO

CIFRAS EN MILLONES \$

PROYECTO PIT	PRESUPUESTO A DICIEMBRE DE 2012	EJECUTADO A SEPTIEMBRE DE 2012	VALOR POR EJECUTAR
GERENCIA TÉCNICA	334,0	322,8	11,2
EQUIPO TÉCNICO	1.025,5	971,6	53,9
Planta	739,0	720,6	18,3
Contratistas	286,6	251,0	35,6
EQUIPO ORACLE	469,6	392,6	77,0
Planta	102,3	102,3	-
Contratistas	367,3	290,2	77,0
GERENCIA FUNCIONAL	330,2	319,0	11,2
EQUIPO FUNCIONAL	3.322,2	3.239,6	82,5
Planta	3.185,0	3.106,8	78,2
Contratistas	137,2	132,9	4,3
EQUIPO ADMINISTRATIVO	289,3	278,8	10,5
Planta	164,5	159,4	5,2
Contratistas	124,8	119,5	5,3
CAPACITACIÓN	91,2	68,0	23,2
CONSTRUCCION ESTRATEGIA COMUNICACION	20,6	20,6	-
CONTRATOS	9.982,8	7.606,7	2.376,1
Heinsohn Software House	4.657,0	2.616,8	2.040,2
Oracle	5.142,4	4.989,9	152,5
Contrato ECM	183,3	-	183,3
TOTAL FINAL	15.865,5	13.219,8	2.645,7

FUENTE: Datos documento PTL-GINF-004 Control Facturación Casos de Uso RIT DE ORO - Share Point

Lo que viene ocurriendo con los señalados contratos de prestación de servicios, que por lo demás fueron suscritos con sociedades comerciales y no con persona natural

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

como lo exige de manera perentoria el artículo 32 de la Ley 80 de 1993¹⁴, desatiende de manera abierta lo normado en el artículo 3º ibidem, en razón a que los recursos públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales, esto es, que las obras produzcan un beneficio social real y **que los dineros no se despilfarran** y no sean mal invertidos, como quiera que en los términos del artículo 6º de la Ley 610 de 2000, daño patrimonial no consiste solamente *"en que se hayan perdido recursos"* sino que no atiendan el interés general perseguido con la suscripción de los cuestionados instrumentos de gestión, con ocasión de los cuales, como quedó expresado se tiene proyectado a 30 de diciembre de la presente anualidad un total de pagos por \$15.865,5 millones.

Por ende, la Contraloría de Bogotá D. C. invita a la Administración a evaluar en forma detallada la continuidad del proyecto, como quiera que aún falta por ejecutar las fases de Recaudo en Línea, Control Fiscal y Modernización Institucional, lo que aproximadamente demandaría más de tres años para su desarrollo, así como adicionalmente inversiones superiores a los \$30.000 millones estimadas por la misma Administración¹⁵, respecto de las cuales todavía no están definidas sus fuentes de financiación, la metodología a seguir y los cronogramas de ejecución.

La demora en la implementación del nuevo sistema tributario trae como consecuencia que la evasión y elusión de los impuestos distritales aumente y luego la Administración considere que la fuente para obtener más recursos sea recurrir v. gr., al incremento del avalúo catastral, así como a presentar proyectos al Concejo de Bogotá D. C., para el aumento de tarifas en el impuesto predial o una reforma tributaria a mediano plazo, que no generaría los resultados esperados, si se tiene en cuenta la problemática existente en materia de la deficiente calidad de la información tributaria.

Corroborara lo afirmado, los hallazgos administrativos con incidencia fiscal y disciplinaria que la Contraloría encontró necesario concluir en septiembre de 2011 con ocasión de la prescripción de obligaciones tributarias detectada en cuantía \$546.427,6 millones, dadas las deficiencias en la gestión de la Dirección Distrital de Impuestos - DDI de Bogotá en materia de cobro de las obligaciones adeudadas por los contribuyentes, a causa de las debilidades que presentaba precisamente el sistema de información tributaria de la ciudad.

Lo anterior, afecta la calidad de vida de los habitantes de la capital, al tener que destinar más dinero a los impuestos en desmedro de la salud, educación, bienestar, recreación y va en contravía de la generación de empleo.

¹⁴ "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

¹⁵ Informe del estado actual del denominado proyecto PIT, presentado por el Gerente Técnico del mismo, el 21 de septiembre de 2011, según el cual el costo total del proyecto se estimó en ese momento en \$42.951,9 millones, correspondiente a 168.597 horas ingeniería y una duración de 52 meses.

En el presente caso, encuentra necesario esta Contraloría hacer uso de la función de advertencia, en el entendido que el fin último del ejercicio de la función pública de control fiscal lo constituye, coadyuvar al mejoramiento continuo de la Administración, en procura de la mejor calidad de vida de los habitantes de la ciudad; con mayor razón si se tiene en cuenta las serias deficiencias que ha venido presentando el sistema de información tributario SIT 2.

Lo afirmado, en razón a que la SDH no cuenta con información actualizada, integral y confiable de los contribuyentes, que permita un efectivo control sobre el recaudo, determinación, discusión y cobro; problemática que en términos generales viene teniendo la ciudad prácticamente desde 1994, con el agravante que la Administración se ha ocupado de comprar soluciones de software que en muchos de los casos como los que nos ocupan, no han sido puestos en producción.

De no estar de acuerdo con las situaciones planteadas, sirvase señalar las pruebas en las que se apoye. Dicha información deberá ser remitida a esta Contraloría a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

En razón de lo anteriormente expresado, solicito a su despacho lidere las acciones tendientes a evitar se patente un daño más al patrimonio público del Distrito Capital, con ocasión de los señalados hechos, las cuales deberá dar a conocer a este ente de control dentro del término antes señalado.

Del señor Alcalde Mayor de Bogotá D. C., con toda atención,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó: José Manuel Tinjacá Maldonado y Luis Néstor Toquica Cordero, Profesionales
Revisó: Gustavo Francisco Monzón Garzón - Subdirector Fiscalización Sector Hacienda
Aprobó: Sandra Milena Jiménez Castaño - Directora Sector Hacienda, Desarrollo Económico, Industria y Turismo.
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

ANEXO 1

**DIAGNOSTICO PRELIMINAR SIT 2 AREA DE INNOVACION TECNOLOGICA
COMPONENTES BASICOS**

1. ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE			
EMISION	PROCESO DE ORIENTACION	RECEPCION DE PAGOS DEL CONTRIBUYENTE	RECEPCION Y CONTROL DEL RECAUDO
<ul style="list-style-type: none"> • Cada año se debe llevar reprogramar nuevamente todo el proceso • La impresión de los formularios está a cargo de la DSI y la DDI no tiene gobernabilidad en este proceso • La funcionalidad de emisión es rígida porque la Emisión no se puede generar en su totalidad sino formulario por formulario. No se conoce el motivo de esta situación, aunque se argumenta que puede ser debido a los problemas de numeración secuencial de los diferentes documentos • La DDI argumenta que en períodos críticos de mucha afluencia de público el tiempo de atención de un contribuyente puede tardar entre 1.5 a 2 horas desde que llega a la fila, toma el turno, es atendido y se soluciona su problema. Los estándares internacionales refieren tiempos de atención entre 7 y 15 minutos como máximo. • Como ilustración de los problemas de Emisión y procesamiento que se tienen, la DDI 	<ul style="list-style-type: none"> • Los pagos del Contribuyente no aparecen registrados en su Cuenta Corriente • El Contribuyente no aparece registrado en el RIT • Actuaciones que no aparecen registradas en la Cuenta Corriente del Contribuyente se procesan en Excel, se entrega una copia al Contribuyente sobre la decisión de la Secretaría de Hacienda respecto a su trámite pero internamente esta Información no queda registrada en el Sistema, y no es posible hacer seguimiento al proceso pactado con el Contribuyente. Posteriormente cuando el Contribuyente regresa a reclamar sobre el mismo punto, no existe la forma de dar una respuesta adecuada sobre su estado de cuenta y sobre lo pactado y acordado en una fecha anterior. • Existe un problema de comunicación e integridad de la información entre los diferentes componentes del Sistema y las áreas que los utilizan. Podría darse el caso que se esté efectuando un embargo 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe un protocolo claro y detallado para la gestión, control y administración de la información de recaudo de los Bancos • El informe sobre lo recaudado por parte de los Bancos es verbal y la Secretaría de Hacienda debe esperar hasta 19 días en promedio para saber oficialmente el valor del recaudo • No es posible gestionar la información de recaudo por impuesto, por formularios sugeridos, por formularios asistidos, por formularios comercializables, identificar cuántos y qué pagos han sido producto de una Gestión Tributaria efectiva, identificar hábitos 	<ul style="list-style-type: none"> • La fuente principal de errores y problemas de procesamiento para el control del recaudo realizado por los bancos, la constituyen los formularios comercializables que son diligenciados de forma manual por el contribuyente y donde se deben diligenciar aproximadamente 26 campos con información que en la mayoría de los casos no son de interés para la Secretaría de Hacienda, o información que el Contribuyente no sabe como diligenciar y constituye una de las principales fuentes de errores. • La información oficial del recaudo solo se puede obtener después del período de reciprocidad de los bancos.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

1. ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE			
EMISIÓN	PROCESO DE ORIENTACION	RECEPCIÓN DE PAGOS DEL CONTRIBUYENTE	RECEPCIÓN Y CONTROL DEL RECAUDO
informa que el impuesto predial que se causa a Diciembre 31 de todos los años, solo se puede recaudar cuatro meses después debido a los tiempos de procesamiento y de emisión de formularios.	en el área de cobranzas y al mismo tiempo en Jurídica se esté revocando el acto como respuesta a una solicitud del Contribuyente. Existe un problema de información y comunicación.		

2. ACTUALIZACION CUENTA CORRIENTE		
CUENTA CORRIENTE	REGISTRO DE INFORMACION TRIBUTARIA	PARAMETRIZADOR Y LIQUIDADOR
<ul style="list-style-type: none"> Los Actos Oficiales y Liquidaciones Oficiales de Aforo se elaboraban por fuera del Sistema y de la Cuenta Corriente hasta el año 2005. A partir de esta fecha se empezaron a registrar en la Cuenta Corriente pero existe un volumen importante de datos del año 1999 – 2005 que no han sido migrados y que obligan a realizar los Actos Oficiales por fuera de la Cuenta Corriente, situación que no permite ningún tipo de control y seguimiento al Contribuyente. Existe un volumen importante de Actos Oficiales que han sido incluidos con errores dentro de la Cuenta Corriente y actualmente permanecen en ese estado y sin mecanismos para poder identificar los registros que tienen este problema. La Cuenta Corriente no es estable y a veces desaparece información sin ningún tipo de justificación y no existen logs de auditoría que permitan hacer un seguimiento a esta situación. La opción manual de Saneamiento que permite procesar manualmente los documentos tributarios tiene un riesgo muy alto de pérdida de la información y de la integridad de los datos. Actualmente existen errores en las llaves primarias que identifican de manera única al Contribuyente Los errores se corigen de forma manual para poder aplicar los soportes pendientes a la Cuenta Corriente con un alto riesgo de alteración de la información. Cuando se hace un arreglo manual a un documento 	<ul style="list-style-type: none"> Existe un RIT para cada impuesto Información actualmente deteriorada y con pérdida de integridad referencial de la Información No se manejan históricos Los datos de RIT se desaparecen continuamente sin razón aparente y parece que no hay explicación al respecto, situación que genera una pérdida de confianza en la información y obliga a la asignación de funcionarios encargados de la revisión manual de la información para lograr tener algún grado de confianza y veracidad de los datos que se están trabajando. Esta inconsistencia en la información lleva a una sobrestimación de la cartera como producto de la inestabilidad de la información dentro del RIT Existe un proceso que se debe 	<ul style="list-style-type: none"> Existe información antigua que no ha sido migrada y por lo tanto no está en la Cuenta Corriente e influye de forma directa en la operación y desempeño del parametrizador y liquidador. Esta funcionalidad presta servicios a todas las opciones pero es muy dispendiosa en tiempo de procesamiento y en gestión de la información de las bases de datos. Actualmente existe desorden en la forma de crear y administrar estas fórmulas y funciones desarrolladas en PL/SQL que van creciendo sin control dentro del SIT2 y que conllevan a un problema de rendimiento y de agilidad en los resultados.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

2. ACTUALIZACIÓN CUENTA CORRIENTE		
CUENTA CORRIENTE	REGISTRO DE INFORMACION TRIBUTARIA	PARAMETRIZADOR Y LIQUIDADOR
<p>tributario para pasar a la Cuenta Corriente, esta información no se actualiza en todas las Bases de Datos del Sistema, particularmente en el RIT, razón por la cual este punto se configura como una fuente clara de la pérdida de la integridad referencial de la información y de la calidad de los datos.</p> <ul style="list-style-type: none">• Se requiere elaborar un proceso automático para actualización de la Cuenta Corriente, evitando hacer uso de la opción manual de Saneamiento para modificar la información.• La Reimputación es un proceso complejo que obliga a volver a aplicar todos los movimientos dentro de la Cuenta Corriente para cada Contribuyente al que se le debe registrar un pago que no se tuvo en cuenta, o algún tipo de movimiento dentro del Cuenta Corriente, dentro de las fechas en que ya está registrada la información.• Es necesario analizar, evaluar y estudiar una opción adicional para manejar los casos de reimputaciones dentro del Sistema de Información SIT 2.• Anteriormente la Cuenta Corriente tenía un proceso automático de auditoría de los datos pero debido a la información tan inconsistente y con tantos problemas de calidad e integridad de datos, un volumen importante de registros que se trataban de incorporar a la Cuenta Corriente y cercanos al millón, no eran procesados y estas restricciones a nivel de la base de datos debieron ser levantadas para que todos los registros pudieran ser cargados a la Cuenta Corriente, así existiera esta importante cantidad de errores e inconsistencias en la información.	<p>llevar a cabo manualmente para corregir inconsistencias con miras a la generación de los perfiles e informes de Cartera con un riesgo muy alto de error e inconsistencias. Por esta razón actualmente la Cartera solo se genera dos veces al año, agregando que el proceso de generación de la misma puede tener tiempos entre 4 y 15 días en algunas oportunidades.</p>	

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

COMPONENTES DE GESTION TRIBUTARIA

1. COBRANZAS

GENERADOR Y CLASIFICADOR DE CARTERA	FACILIDADES DE PAGO
<ul style="list-style-type: none"> • Inconsistencias profundas en el RIT • Procesos manuales de modificación de la Cuenta Corriente • Actos Oficiales que no ha sido posible incorporar a la Cuenta Corriente • Liquidaciones de Aforo Oficiales que no se han podido alimentar a la Cuenta Corriente • Actos Oficiales y mandamientos que se elaboran por fuera del Sistema manualmente en hojas de Excel y posteriormente no se registran • Información de Declaraciones y pago entre los años 1999 y 2005 que todavía no han sido migradas, ni actualizadas en la Cuenta Corriente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se requieren análisis de perfiles de cartera y buenas prácticas de cobro al Contribuyente • Los soportes documentales no son detallados y tienen poca rigurosidad, así como adolecen de un adecuado sistema de control de cambios • Existen componentes y funcionalidades disponibles en el SIT 2 que nunca se han usado porque no se sabe qué hacen y no existe documentación, ni información al respecto

2. MECANISMOS DE DETERMINACION

<ul style="list-style-type: none"> • Información de baja calidad que no permite asegurar la adecuada generación de Actos Oficiales • Algunos Actos Oficiales solo se pueden generar por fuera del Sistema y es complicado su control y auditoría • No existen huellas de auditorías para saber sobre actuaciones del Contribuyente y se recurre a aplicaciones externas como Access y FoxPro • Algunos Actos Oficiales deben ser incorporados de forma manual al componente de soportes con el riesgo de alteración de la información • Actualmente existe un compromiso formal con la Contraloría para asegurar el adecuado funcionamiento de este módulo a 30 de Noviembre de 2009.
--

3. DEVOLUCIONES, COMPENSACIONES Y GESTION JURIDICA	
DEVOLUCIONES Y COMPENSACIONES	GESTION JURIDICA
<ul style="list-style-type: none"> • El Sistema no valida la reglamentación de plazos para el manejo de las devoluciones. Cuando existe un pago no debido el Contribuyente tiene 10 años para solicitar la devolución, y si es un pago de vehículos o predial en exceso la reglamentación establece que el plazo es de 2 años. • El Sistema devuelve todos los saldos a favor del Contribuyente sin tener en cuenta si los plazos para esta reclamación vencieron o no en el tiempo. • Se manejan devoluciones de forma manual y por fuera del Sistema • Existen problemas de interface con el registro de Actos Oficiales que una vez elaborados se deben registrar de forma manual en el Sistema usando la opción de Soportes. • Existe actualmente un problema de comunicación y de manejo de la información a nivel general; puedo estar embargando en cobranzas y en jurídica estar haciendo al mismo tiempo, una revocatoria del acto. • No hay confianza en el Sistema • Los logs de auditoría no se pueden consultar, gestionar o administrar para identificar la posible causa de un error o inconsistencia que se presenta en el Sistema, generada por una acción de un usuario dentro del Sistema. 	