



República de Colombia
Contraloría de Bogotá D. C.

AC1

**AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL, MODALIDAD
REGULAR, A LA SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL**

Contralor de Bogotá

Juan Antonio Nieto Escalante

Contralor Auxiliar

Luis Fernando Cubillos Neira

Director Sectorial

Mónica Certain Palma

Subdirector de Fiscalización

Ernesto Tuta Alarcón

Subdirector de Análisis Sectorial

Alexander Morales Aguirre

Asesor Jurídico

Luz Stella Santaella Cajigas

Equipo de Auditoría

**Gabriel Mena Ortiz
Claudia P. Benavides Ramírez
Jorge Enrique Buitrago M.
Jaime Burgos Muñoz
Amanda Casas Bernal
Héctor Miguel Castro G.
Zoraida E. Rojas Rojas
Jaime Vargas Amaya
Jorge Vargas Camargo
María Inés Vargas
Hilda María Zamora V.
Sara Elcy Pineda C.**

ACZ



República de Colombia
Contraloría de Bogotá D. C.

CONTENIDO

	PAG.
INTRODUCCION	
1. ANÁLISIS SECTORIAL	3
2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	19
3. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL, MODALIDAD REGULAR.	21
4. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	29
4.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO FINANCIERO	29
4.2. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	30
4.3. EVALUACIÓN DEL INFORME DE GESTION	40
4.4. EVALUACIÓN A LOS ESTADOS CONTABLES	44
4.5. EVALUACIÓN EJECUCIÓN Y CIERRE PRESUPUESTAL	64
4.6. EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN	75
4.7. EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO	87
4.8. BALANCE SOCIAL	130
ANEXO	135



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo de su función constitucional y legal y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular a la **SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL**.

La Auditoría se centró en la evaluación de la Gestión de la entidad en su conjunto y en las áreas relacionadas con la Contratación, Ejecución y Cierre del Presupuesto, Estados Contables, Plan de Desarrollo, Control Interno, Deuda Pública y Balance Social. Las líneas de Auditoría seleccionadas responden al análisis de la importancia y riesgos asociados a procesos y actividades ejecutadas.

Los hallazgos fueron dados a conocer a la Administración dentro del proceso de Auditoría y las respuestas suministradas por la entidad fueron analizadas, evaluadas e incluidas en el informe cuando se consideró pertinente.

Dada la importancia que la Secretaría de Hacienda tiene para el sector gobierno y la ciudad, la Contraloría espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

1. ANALISIS SECTORIAL

La Política Fiscal representa, en el modelo de Estado Colombiano, la principal forma de participación de sus entes territoriales en la Política Económica, expresándose no sólo en el gasto público y la inversión, sino también en la adopción de las tasas impositivas y la administración tributaria como tal.

El Estado Colombiano, es un estado unitario descentralizado que asigna responsabilidades de tipo macrosectorial, tanto para el nivel central como para las entidades territoriales, determinando en cada uno de los niveles el grado de administración, recaudo y utilización de ingresos. Las responsabilidades asignadas implican la vinculación estrecha entre el Estado y sus ciudadanos, configurando así una estructura impositiva que pretende, de una parte, la sostenibilidad de las finanzas y de otra, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

A partir de la Constitución Política de 1991, se definieron las responsabilidades a cargo de las entidades territoriales en sectores como la salud, la educación y los servicios públicos. Dentro del papel del Estado, se encuentra la redistribución del ingreso conducente al mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados; en este sentido, la política económica aplicada por el aparato estatal distrital, ha de enlazar sus acciones al cumplimiento de objetivos como la *estabilización* (en su componente de aumento del nivel de empleo), *elevamiento del nivel de vida* (redistribución de la renta, ampliación cobertura en salud, vivienda, educación) y en concordancia con el espíritu de la descentralización consagrado en la Constitución Nacional, la *autonomía económica*, a través de la reducción de la dependencia de ingresos provenientes de transferencias.

Para el caso del Distrito Capital, se observa un mínimo crecimiento de los recursos, los cuales no son suficientes para cubrir las necesidades sociales de sus habitantes, situación que obliga a la Administración a la fijación de una política fiscal y económica sostenible que implemente políticas eficientes de financiación, manejo y distribución de recursos que garanticen la ejecución de los proyectos prioritarios para la ciudad.

La Secretaría de Hacienda como entidad rectora de los temas económicos y financieros de Bogotá, debe garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, promover la equidad, la competitividad y el crecimiento económico sostenido de la



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

ciudad, liderando el diseño y ejecución de las políticas fiscales, económicas y financieras, posibilitar la operación del Distrito y la ejecución del Plan de Desarrollo mediante la generación y asignación estratégica de recursos, administrar la información hacendaria y contar con un sistema tributario basado en principios de equidad, simplicidad y neutralidad que impulse la competitividad, respete al ciudadano y mejore el servicio al contribuyente.

A este respecto, durante la Administración del Alcalde Enrique Peñalosa se presentó en el Distrito el impacto negativo de la recesión económica iniciada en 1998, que afectó de manera global el recaudo tributario, al provocar una tendencia decreciente en el impuesto Predial Unificado y Delineación Urbana, así como una disminución leve en los impuestos de Consumo de Cerveza y Unificado de Vehículos. Dicha Administración incluyó y llevó a cabo dentro del Plan de Desarrollo Por la Bogotá Que Queremos estrategias de consecución de recursos, tales como la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá, el aumento de la sobretasa a la gasolina y el fortalecimiento de los ingresos tributarios, principalmente en Industria y Comercio.

La estrategia financiera para la obtención de ingresos de la administración Peñalosa se basó en la generación de nuevos ingresos y la racionalización de gastos de funcionamiento. En cuanto al fortalecimiento de ingresos se destacan las siguientes acciones:

- Aumento y cobro del 20% de sobretasa a la gasolina
- Ejecución y puesta en marcha del Plan Antievasión
- Simplificación tributaria
- Valorización por beneficio local.
- Obtención de los recursos provenientes de la reducción de capital de la EEB por \$970 mil millones
- Fusión y reestructuración de hospitales pasando de 32 a 22 hospitales adscritos a la Red Pública Distrital.
- Refinanciación de la deuda

Así mismo, las dos últimas administraciones de los alcaldes Peñalosa y Mockus han dado continuidad a transformaciones relativas al crecimiento en la participación de la inversión en el total de gasto y a la disminución de la participación de los componentes de funcionamiento y de servicio a la deuda.

La Política Pública que enmarca a la entidad es bastante compleja debido a que debe garantizar, entre otros la sostenibilidad de las finanzas públicas, promover la



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

equidad, la competitividad, el crecimiento económico de la ciudad y posibilitar la operación del Distrito. Frente a esto la Subdirección de Análisis Sectorial de esta Contraloría ha venido realizando estudios que pretenden evaluar la efectividad en la recuperación de los ingresos tributarios (Plan Antievasión), estudio que en gran parte permite efectuar pronunciamientos sobre política fiscal relacionada con la generación de ingresos para el Distrito en materia tributaria y concluir:

La política pública referida a la consecución de recursos, registra un nivel de desarrollo incipiente, en lo que respecta al tratamiento de la evasión en el Distrito, que no se encuentra plenamente identificada y cuantificada, lo que imposibilita dirigir programas de fiscalización efectivos, por tipos de impuestos y contribuyentes que contrarresten este fenómeno y cuantifiquen de manera real la pérdida de recursos tributarios en la ciudad. Por ejemplo, un cálculo preliminar desarrollado por este ente de control, en un escenario de supuestos, con los impuestos Predial e ICA, por concepto de contribuyentes no registrados en la base de datos de la Secretaría de Hacienda, arrojó un rezago en el recaudo que alcanzaría la suma de \$35.014 millones. Además, anotando la dificultad de cuantificar el fenómeno de la elusión que se presenta en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio y que es difícil de proyectar, dadas las características propias, mencionadas del mismo.

Los contribuyentes capitalinos no adoptan de manera integral una cultura tributaria en el pago de impuestos, así como la Administración Distrital tampoco ha implementado, a excepción de descuentos por pronto pago, incentivos de tipo tributario dirigidos al contribuyente con el fin de estimular el pago de los tributos.

Igualmente, según lo descrito en el Documento Técnico de Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el año 2000, se indica que existe un desequilibrio de la estructura urbana de la ciudad, la cual enmarca una expansión de barrios que presentan áreas informales por fuera de condiciones y requisitos legales. Expansión del sector terciario por la localización de actividades comerciales y de servicios con localización dispersa y difusa: Sector informal que no se tiene en cuenta en las bases de datos relacionados con la identificación de contribuyentes de Predial Unificado e ICA. Lo que refleja que Bogotá no cuenta con una adecuada coordinación interinstitucional de las entidades Distritales que a nivel misional les corresponde la planeación, el inventario de bienes inmuebles y la sostenibilidad económica, al no existir un cruce efectivo de la información reportada por cada uno de ellos, en cuanto a la base de contribuyentes, hecho éste que permite el incumplimiento de obligaciones tributarias por parte de los ciudadanos.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Por su parte, el actual Plan de Desarrollo 2001- 2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado", fue promulgado mediante Decreto Distrital No 440 de 2001, al no contar con la aprobación del Concejo Distrital, en especial por la incertidumbre ante las fuentes de financiación que exigían recursos por valor de \$13.2 billones. Para la consecución de los mismos se determinaron las siguientes estrategias:

- Generar nuevos ingresos (fortalecimiento de la capacidad de generación de recursos propios de la ciudad, para ello se propuso una reforma tributaria y acciones a desarrollar en gestión antievasión).
- Ahorro en gastos.
- Obtener nuevo endeudamiento. (Se propone una política de endeudamiento orientada a obtener recursos de crédito mediante una serie de instrumentos que garanticen el financiamiento del Plan y preserven la capacidad de pago de la ciudad).
- Obtener recursos de la reducción de Capital de Codensa.
- Otras fuentes (Cofinanciación y cooperación técnica internacional y transferencias de la nación).

El Concejo Capitalino no ha aprobado la utilización de instrumentos de financiamiento a través de una nueva reforma tributaria, así mismo el proceso de descapitalización de Codensa se ha visto truncado por la negativa de las entidades del orden nacional ante la solicitud hecha, lo que ha llevado a la creación de una especie de "déficit fiscal", por el desfinanciamiento, más que una "brecha" acarreado graves problemas en la ejecución de los proyectos de Inversión del Distrito afectando principalmente obras en el sector salud y educación, así como la liberación de recursos adicionales para el mantenimiento de malla vial de la ciudad y contribuyendo además al retraso en el cumplimiento de metas y objetivos a desarrollarse en el actual Plan de Desarrollo. En este mismo sentido, es necesario destacar que el crecimiento de los recaudos por tributación se encuentra en un escenario constante y moderado en contraste con el acelerado crecimiento de las demandas de desarrollo social, las cuales han aumentado en especial por la fuerte recesión y el desmejoramiento del ingreso de los habitantes de la ciudad.

En cuanto a las fuentes principales de financiación de Bogotá, la constituyen los ingresos corrientes, las transferencias y los recursos de capital. Dentro de los ingresos corrientes se encuentra los ingresos tributarios y no tributarios los cuales



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

son los de mayor representatividad dentro de las fuentes de financiación de la administración Central.

Los recursos de capital provienen de créditos tanto externos como internos, de los dividendos generados por las empresas en que el Distrito tiene participación, así como en la venta de activos del Distrito; el monto de los recursos de crédito esta condicionado a las directrices establecidas en materia de endeudamiento, en cuanto a la capacidad de pago y la posterior sostenibilidad de la deuda.

En relación con las transferencias, de conformidad con el nuevo marco de participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación establecido en la Ley 715 de 2001, tienen un fin específico cual es el de financiar principalmente la inversión en educación y salud. En este nuevo escenario, la tendencia de disminución de transferencias generó en algunas de las entidades territoriales, la reducción de sus recursos obligando a buscar estrategias diferentes para el incremento de los ingresos propios, con el propósito de financiar los gastos de funcionamiento y gastos de inversión destinados a sectores distintos a la Educación y Salud.

El monto de las transferencias, para la administración central, ejecutadas por el Distrito Capital entre los años 1998 y 2001 fue del orden de \$3.0 billones.

Por su parte, los gastos de la ciudad cada vez son mayores que sus ingresos, por lo tanto no son suficientes para cubrir las necesidades de inversión social y de infraestructura de la ciudad, a pesar de la reducción en gastos de funcionamiento en las entidades del Distrito, los recursos con que se cuenta no garantizan a mediano y largo plazo la sostenibilidad de las finanzas de Bogotá.

A 31 de diciembre de 2001 los recaudos de la Administración Central ascendieron a la suma de \$2.8 billones, equivalente a un 85.45% del presupuesto definitivo de \$3.2 billones. Los ingresos de la Administración Central se componen de la siguiente forma:

Ingresos Corrientes: Aforados en \$1.4 billones de los cuales \$1.3 billones corresponden a ingresos tributarios y \$0.5 billones a ingresos no tributarios su recaudo fue del 99.9%.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Transferencias: Contó con un presupuesto definitivo de \$0.9 billones, distribuidos en transferencias de la Nación, entidades distritales y otras transferencias, su recaudo fue del 91.5 %, es decir, \$0.8 billones.

Recursos de Capital: Aforados en \$0.9 billones, siendo su recaudo de \$0.5 billones, equivalente a un 56.7%.

A la Secretaría de Hacienda le corresponde entre otros objetivos, la financiación de los planes de Desarrollo de la Ciudad y por ende la consecución de los recursos, dado que su principal fuente de financiación son los ingresos corrientes, dentro de los cuales se encuentran los tributarios dando relevancia los impuestos de Industria y Comercio y Predial Unificado. La Secretaría contempló desde 1998 la ejecución de proyectos de inversión encaminados a contrarrestar los fenómenos de evasión y morosidad presente en el Distrito y que merman los ingresos de la ciudad.

La Subdirección de Análisis Sectorial de la Dirección Técnica de Gobierno de la Contraloría de Bogotá, durante la vigencia 2001 evaluó las estrategias adoptadas por la administración Distrital con miras a recuperar ingresos por concepto de los impuestos Predial Unificado e Industria y Comercio, identificar y analizar los componentes del plan de control a la evasión, el comportamiento de los ingresos tributarios y las medidas normativas y administrativas tomadas para incentivar al contribuyente con el propósito de que cumpla con sus obligaciones tributarias. Dentro de este proceso se involucró el Proyecto "Fortalecimiento de la Hacienda Pública Distrital – Plan Antievasión", perteneciente a este Objetivo.

En dicho estudio se aprecia que las administraciones del período 1992-1998, desarrollaron reformas al sistema tributario conducentes a incrementar los ingresos, mediante la implementación de una reforma integral en el aspecto tributario de la ciudad, dada a través de la expedición del Decreto- Ley 1421 de 1993, que determinó el sistema de autoavalúo en el impuesto Predial Unificado, el cambio de período de causación de anual a bimestral en el ICA, privatización de la función recaudadora, y el establecimiento del sistema de liquidación privada, así como el mejoramiento de la infraestructura de sistemas de información y la necesidad de contar con una planta de personal profesionalizada al interior de la Secretaría de Hacienda.

Entre el año 1993 y el año 1994 los principales impuestos distritales: Predial Unificado e Industria y Comercio presentaron un incremento en el recaudo del 117% y 142%, respectivamente, es decir, el total recaudado en el caso del



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Predial, alcanzó la suma de \$424.596.965 miles para la vigencia 1994, mientras que lo recaudado en 1993 fue apenas de \$198.946.784 miles, en cuanto al ICA se incrementó de \$86.366.415 miles a \$208.980.800 miles en 1994. Los mayores recaudos obedecieron principalmente a las medidas aplicadas de conformidad con el Estatuto de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, en cuanto al autoavalúo de predios y el cambio en la presentación y pago del ICA que paso de anual a bimestral.

La administración del alcalde Enrique Peñalosa concentró sus esfuerzos en el desarrollo de la prioridad eficiencia institucional, para la cual se diseñaron como estrategias:

- Desarrollo del plan de racionalización tributaria
- Implementación del nuevo modelo y atención al contribuyente
- Plan antievasión y cobro de deudas morosas

En este acápite es preciso señalar, que la actual administración del alcalde Antanas Mockus, contempla medidas tendientes en la lucha contra la evasión en la ciudad y se continúa con el proyecto de Plan de control a la Evasión el cual se encuentra inscrito en el Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado". Así mismo, en el objetivo Cultura Ciudadana, implementó la estrategia denominada "110 por ciento con Bogotá", que pretende incrementar los recursos tributarios destinados a obras y programas sociales, que consiste en que los contribuyentes donen un excedente del 10% del valor del impuesto Predial o del impuesto de Industria y Comercio, el cual podrá deducirse del monto a pagar por concepto de impuesto de Renta; dando la posibilidad a los donadores de que escojan entre 15 programas de inversión prioritaria y determinen la destinación específica de los recursos; con esta estrategia se pretende incentivar al contribuyente capitalino.

El "Plan de Control a la evasión" se formuló como complemento a las actividades normales realizadas por la Dirección Distrital de Impuestos; como una estrategia financiera, formulado conjuntamente con el control a la morosidad, el cual tiene como meta la reducción de los índices de evasión en la ciudad.

Considerando que los mayores recaudos tributarios corresponden a los generados por el Impuesto Predial Unificado e Industria y Comercio, el estudio realizado hace énfasis sobre las medidas contra la evasión tomadas por la administración para este tipo de tributos.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

En primera instancia, cabe señalar que la Secretaría de Hacienda implementó la modernización en el área de sistemas de información, la cual se encaminó a todas las áreas de la entidad, a través del diseño y puesta en marcha entre otros de sistemas administrativos, de contratación e inventarios, sistema de presupuesto del Distrito, sistema contable centralizado, fase II del sistema de Impuestos, sistemas para administración de deuda, sistemas para manejo pasivo pensional, fase II sistema integrado para el manejo de la tesorería.

En relación con los Sistemas de Información Tributaria, su atraso limita la adecuada gestión de la entidad al constituirse en la base fundamental de los procesos de administración, fiscalización y cobro de impuestos, dentro de los cuales se destacan los de Industria y Comercio ICA y Predial Unificado. Ello afecta de manera directa a la Dirección Distrital de Impuestos que continúa sin contar con un sistema de información integrado que permita en forma oportuna la determinación real de contribuyentes, razón por la cual no es posible identificar la totalidad de los mismos y por ende el nivel de evasión en este tipo de impuestos.

En cuanto al Impuesto Predial Unificado, las deficiencias en la integración de los sistemas de información, así como las diferencias en el número de predios que presenta la Secretaría de Hacienda frente a la base Catastral (excluyendo los predios exentos), no permite lograr una función eficiente por parte de la Secretaría en la determinación de los predios obligados a tributar en la ciudad, situación que impide la generación de mayores índices de recaudo, la mayor confiabilidad de la información tributaria y la oportunidad en las acciones a desarrollar por parte de la Dirección de Impuestos.

Otra inconsistencia de la Dirección Distrital de Impuestos, es la de no tener una cifra cierta sobre el estado de la cartera de la ciudad; los saldos arrojados por el sistema de Información Tributaria SIT que se maneja en dicha Dirección ameritan posteriormente su depuración y análisis a fin de obtener un dato de cartera con un mayor grado de depuración, situación que deja entrever la poca eficiencia en la determinación de los registros y del capital por concepto de morosidad.

De otro lado, se hace necesario realizar una mejor coordinación interinstitucional que permita a entidades como el Departamento Administrativo de Catastro Distrital y Planeación Distrital trabajar de manera conjunta en temas de actualización de bienes inmuebles como es el caso del Catastro y la articulación de la ciudad en torno al POT, por parte del Departamento de Planeación, el cual se constituye en un instrumento de gestión, del que se espera oriente su modelo y concentre su acción a la solución de problemas de medio ambiente, integración



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

regional, funciones metropolitanas, productividad urbana, inclusión social, convivencia ciudadana y supere ampliamente la problemática particular de la urbanización de predios, construcción de edificaciones y recuperación del espacio público, el diseño y la formulación del Plan de Desarrollo, el seguimiento a los proyectos de inversión y el estudio de la situación económica y social de la población del distrito; adicionalmente al DAPD le corresponde la elaboración de encuestas del SISBEN y ello incide en la estratificación e incluso en temas de salud, que esta Dirección Sectorial trabaja conjuntamente con la Dirección de Salud de la Contraloría. Si se logra la articulación entre las entidades enunciadas, la Secretaría de Hacienda podrá fortalecer sus proyectos y contar con información confiable y oportuna, que facilitaría la viabilización del Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir todos del Mismo Lado".

Así mismo, dentro de otras limitantes en la generación de recursos del Distrito en relación con el control al fenómeno de la evasión se tienen los siguientes:

- El sistema tributario Distrital presenta distorsiones provenientes de la aplicación de algunos criterios del sistema preferencial establecido para los estratos 1 y 2 que pueden llegar a afectar el cumplimiento del principio de equidad entre los rangos a los cuales se aplica.
- Demora en la etapa de escaneo, en el cruce de registros que se realiza entre las cintas enviadas por los bancos recaudadores y las declaraciones físicas.
- Imposibilidad de consulta a través de imagen de la declaración del segundo semestre de 2001 por parte del contribuyente, ya que en la evaluación a los procesos de escaneo y archivo de dichas declaraciones se evidenció demora en este proceso.
- Deficiencias en el control, custodia y conservación de la documentación, Inexistencia de normas actualizadas que reglamenten el proceso de archivo de la documentación tributaria.
- Los estudios sobre evasión elaborados para los impuestos Predial Unificado e Industria y Comercio no presentan información validada, actualizada y discriminada que permita tanto a la Secretaria de Hacienda como a la Administración Distrital determinar con precisión el nivel de incumplimiento de

ACIB



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

obligaciones tributarias, es decir la cuantificación real de los niveles de evasión en el Distrito Capital.

- En el año 2001 el Plan de control a la Evasión presentó atraso en su ejecución, reiniciando sus acciones a partir del segundo semestre de dicho año. Aspecto que evidencia la falta de continuidad de las políticas diseñadas por la Administración Distrital.
- Teniendo en cuenta la meta fijada por recaudos de fiscalización para los impuestos a la propiedad y a la producción y consumo para los años 1999 a 2000 y el recaudo efectivo logrado en dicho período se tiene que el distrito dejó de percibir la suma de \$6.380 millones de pesos, sin contar el mayor valor que, de acuerdo con los cálculos efectuados por la Subdirección de Análisis Sectorial, serían de más de \$21.000 millones de pesos al año, a recuperar si la administración contara con estudios de evasión ceñidos a la realidad, en cuanto al número de predios y de establecimientos ubicados en la capital.

Finalmente el estudio permite concluir que existen diversas situaciones que impiden el logro de mayores recursos para la ciudad y por ende la utilización y asignación de los mismos en la ejecución de políticas públicas a desarrollar por parte de la administración capitalina

En relación con los demás objetivos misionales, y tomando los proyectos que desarrolla en función de dichos objetivos, la Secretaría de Hacienda ejecuta en el actual Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", nueve proyectos, relacionados con modernización institucional, atención al contribuyente, capacitación y fortalecimiento de la cultura tributaria, fortalecimiento del sistema contable público del Distrito, de los cuales se observó continuidad en siete que se venían ejecutando en el anterior Plan de Desarrollo.

Para la vigencia de 1998 se encontraban en ejecución otros proyectos que se llevaron a cabo en dicho año tales como :

Prioridad	Proyecto.
Ciudad a Escala Humana Ambiental.	2019 CAR- Gestión



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

7117 Entidad para la
 Defensa del Espacio Público

Eficiencia Institucional

6110 Reforma Institucional del
 Sector Transporte y Vial de
 Distrito

3031 Remodelación y
 mantenimiento general de
 instalaciones del CAD

7121 Fondos de Desarrollo
 Local

Desmarginalización

7120 Fondos de Desarrollo
 Local – Desmarginalización-

El cuadro No 1 refleja el presupuesto definitivo del año 2001 asignado para la ejecución de los proyectos incluidos en los Planes de Desarrollo “ Por la Bogotá Que Queremos” y “ Bogotá para vivir todos del mismo Lado.”

Cuadro No 1
Proyectos Planes de Desarrollo vigencia 2001

Cifras en millones de Pesos.

Por la Bogotá Que Queremos				Bogotá Para vivir todos del Mismo Lado.				Total los dos Planes		
Prioridad	Def	Ejecu	%	Objetivo	Def	Ejecu	%	Def	Ejecu	%
Eficiencia Institucional	1400.9	1390.7	99.2	Cultura Ciudadana	1218.0	1212.8	99.5	2618.9	2603.5	
				Gestión P. Admirable	2850.8	2734.5	95.2	2850.8	2734.5	
				Productivid.	684.8	684.8	100	684.8	684.8	
TOTAL	1400.9	1390.7	99.2		4753.7	4632.2	97.4	6154.5	6022.8	97.8



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Ejecución presupuestal diciembre 31 de 2001 - PREDIS

El Plan "Por la Bogotá que Queremos" se armonizó con el Plan "Bogotá Todos para vivir del mismo lado", en Junio de 2001. A dicha fecha todos los proyectos se encontraban incluidos en la Prioridad Eficiencia Institucional y durante el primer semestre de 2001, contaron con recursos definitivos por valor de \$1.400.9 millones, realizándose compromisos por valor de \$1.390.4 millones (Incluye giros + reservas) de los cuales se efectuaron giros por valor de \$ 1.287.5 millones.

En el cuadro No 2 se aprecian los proyectos vigentes ejecutados por cada Plan, así como el presupuesto definitivo para la vigencia 2001 correspondiente al Plan "Bogotá para Vivir Todos del Mismo lado"

Cuadro No 2
Comparación Proyectos Inscritos en los Planes de Desarrollo
Vigencia 2001

Cifras en millones de Pesos

PLAN POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS	PLAN BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO	Presup 2001 Definit	Giro Efectivo	% Giro/ Pres. Def
		BPVTML		
Prioridad; Eficiencia Institucional	Proyectos objetivo de Cultura Ciudadana.			
Proyectos.7119 Se denomina Fortalecimiento de la Hacienda Pública Distrital El Plan antievasión se contemplaba como un Subproyecto.	Se denomina Fortalecimiento de la Hacienda Pública Distrital – Plan Antievasión	689.9	53.6	7.7
7199 Atención al Contribuyente.	Continúa el mismo proyecto	450.4	262.2	58.2
1110 Capacitación para la Generación y Fortalecimiento de la Cultura Hacendaria.	Continúa el mismo proyecto	77.7	75.4	97.0
	Proyectos Objetivo de Gestión Pública Admirable.			
6018 Diseño y puesta en marcha del Sistema Integrado de Información	Continúa el mismo proyecto.	2539.0	707.5	27.8



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

PLAN POR LA BOGOTÁ QUE QUEREMOS	PLAN BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO	Presup 2001 Defnit	Giro Efectivo	% Giro/ Pres. Def
7200 Fortalecimiento del sistema contable público del Distrito Capital	Continúa el mismo proyecto.	144.1	72.4	50.2
7221 Construcción Dotación y organización documental archivo de la Secretaría	Continúa el mismo proyecto	167.6	7.3	4.3
	Proyectos del Objetivo Productividad			
7246 Gestión activos y Pasivos.	Continúa el mismo proyecto-	295.8	295.8	100
	Proyecto: 0113 Alternativas para generar productividad, crecimiento económico sostenido e ingresos de Bogotá.	52.4	0	0
	Proyecto: 0137 Apoyo técnico para el fortalecimiento de la Región Bogotá-Cundinamarca.	336.6	336.6	100

Fuente: Ejecución Presupuestal diciembre 31 de 2001- PREDIS

BPVTML : Plan Bogotá Para vivir todos del mismo lado.

El monto total definitivo asignado a los proyectos a ejecutar en la vigencia de 2001 por el Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado" ascendió a la suma de \$ 4.753.7 millones, de los cuales se asignaron los mayores recursos al objetivo Gestión Pública Admirable, que contó con recursos aforados en \$ 2.850.7 millones, siguiendo en orden de asignación presupuestal el objetivo de Cultura Ciudadana y el de Productividad.

El monto de los giros efectivos realizados para el cumplimiento de cada uno de los objetivos del Plan de Desarrollo como para los proyectos que éstos incluyen, los cuales fueron del orden de \$ 1.810.9 millones representan una ejecución baja si se tiene en cuenta el presupuesto definitivo de \$ 4.753.7 millones, es decir tan solo un 38.1% de este último. En cuanto a los compromisos se constituyó un valor de \$4.632.2 millones de los cuales el 46% de las obligaciones respaldadas a diciembre 31 de 2001 con reserva presupuestal corresponden a contratación suscrita en el último mes de la vigencia.

Esta situación evidencia que la entidad compromete presupuestalmente los recursos de los proyectos sin que se haya cumplido técnicamente con las



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

actividades que se involucran en la ejecución de proyectos y con las acciones de cada uno de los objetivos del Plan de Desarrollo, puesto que gran parte de dichas acciones se realizarán en la vigencia 2002, aplazando los beneficios y por tanto el impacto social para el que estaban destinados.

Lo anterior, es bastante preocupante ya que si esto ocurre con la entidad rectora en materia presupuestal y se repite en todo el aparato del Distrito Capital, la ciudad no puede contar con una adecuada planeación y ejecución de los recursos a invertir en las políticas públicas establecidas.

En ejecución del proyecto *Alternativas para generar productividad, crecimiento económico sostenido e ingresos de Bogotá el cual se encuentra incluido en el Objetivo de Productividad* no se realizó giro alguno, pero la totalidad del monto asignado por valor de \$52.4 millones se comprometió durante los meses de noviembre y diciembre de 2001, quedando en reserva al término de dicha vigencia.

Sin embargo, como se aprecia en el documento "Ejecución y Resultados de los Proyectos vigencia 200" elaborado por la Secretaría de Hacienda, se observa lo siguiente.

- La Secretaría presenta cumplimiento de metas del proyecto al 100%. Este ente de control observa que la meta prevista a diciembre 31 de 2001 consistía en "elaborar el 10% de las cuentas económicas Distritales 1980-2000", y que tiene a groso modo, actividades para ejecutarla como establecer la metodología para elaboración de un estudio de planeación estratégico de desarrollo local y adelantar la contratación de asistentes de investigación y consultoría. Si bien es cierto, la contratación del personal requerido se suscribió en el año 2001, dando cumplimiento a las metas relacionadas con la contratación, también lo es que la metodología para la elaboración de un estudio de Planeación estratégica de desarrollo local corresponde a la llevada a cabo por la Comisión Económica para América Latina- CEPAL- a la cual se deben efectuar algunas modificaciones, por lo tanto debería haberse fijado como actividad su desarrollo más no su elaboración; así mismo, si se toma en forma concreta la meta a cumplir, se puede conceptuar que no se cumplió, pues no se elaboraron el 10% de las cuentas económicas de la ciudad.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Este retraso impide contar con elementos técnicos apropiados para realizar cálculos de evasión en la ciudad y a la postre implica no sólo la pérdida efectiva de recursos durante la vigencia, sino que además contribuye a perpetuar la inequidad de la evasión y la pérdida de recursos para la Capital, quedando en entredicho la efectividad de la entidad frente a su compromiso misional.

Ahora bien, al interior de la Secretaría como en su entorno se encuentran otras situaciones que influyen dentro de su actividad y posicionamiento tales como:

Factores Internos:

- Deficiencias en el proceso de registro de las operaciones contables de la entidad lo que resta credibilidad de la información suministrada a través de los Estados Contables.
- Deficiencias en algunos puntos de control en los procesos de contratación.
- Diversas modificaciones y gran monto de reservas presupuestales constituidas al término de la vigencia, por lo que la Secretaría debería revisar su proceso de planeación presupuestal a fin obtener mayores logros.
- Desarrollo de funciones asignadas por acuerdos Distritales tales como el manejo de los Bonos Pensionales de los empleados del Distrito, procesos de pago de deudas de la Empresa Distrital de Transporte Urbano EDTU (en Liquidación), Empresa Distrital de Servicios Públicos- EDIS- y a partir de mayo de 2002 el desarrollo de las funciones desempeñadas por FAVIDI en cuanto al manejo, liquidación y pago de Cesantías e Intereses de los empleados del Distrito. Estas actividades desvirtúan un poco los objetivos misionales de la Secretaría y genera a la misma la asignación y destinación de recursos físicos, tecnológicos, humanos y financieros que pudieran utilizarse en aspectos netamente relacionados con su misión Institucional.

Factores Externos

- Crisis económica del país y la ciudad.
- Violencia que interfiere directamente sobre la productividad y por ende en la generación de recursos para la ciudad.
- Vacíos en normatividad tributaria, cuyas modificaciones dependen del Congreso y el Concejo Capitalino.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

- Falta de recursos financieros para la sostenibilidad y ejecución del actual Plan de Desarrollo.

Dada la importancia de la Secretaría de Hacienda dentro de la Administración capitalina, por cuanto es el organismo al cual se le ha asignado el manejo de políticas financieras y fiscales, además de la regulación de dichas políticas, de los temas presupuestales y de deuda pública de la ciudad, entre otros, se hace necesario que la Secretaría agilice medidas al interior de la organización que permitan obtener un proceso de integración de información, así como implementar mecanismos procedimentales y normativos, que contribuyan a la ejecución de los proyectos en forma mas eficiente de tal manera que se cumpla y se logre la efectividad de las políticas públicas diseñadas por la Administración.



2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

En aplicación de la ley 617 de 2000, la Secretaría de Hacienda adelantó un proceso de reestructuración, que generó una modificación en la estructura funcional de la Entidad y la disminución en una tercera parte de su planta de personal. En la actualidad cuenta con 678 servidores públicos, frente a 1010, antes de la reestructuración, distribuidos en 7 direcciones misionales y 2 de apoyo.

La contratación por prestación de servicios durante la vigencia fiscal 2001, ascendió a \$4.817.7 millones, equivalente al 41.59%, frente al rubro Sueldos de Personal de Nómina con corte a 31 de diciembre de 2001, por valor de \$11.582.0 millones.

Lo anterior no es coherente con el reciente proceso de reestructuración, ni con la esencia de la Ley 617 de 2001, dado que la citada Ley, tuvo como objeto principal racionalizar el gasto público en consideración a los pasivos laborales, entre otros gastos de funcionamiento. Igualmente con lo establecido en El Decreto 030 de 1999, que establece medidas de austeridad en el gasto público de cada una de las Entidades del Distrito Capital, y la Circular 024 de 2001, que contempla el manejo prudente de los recursos, profundizando en temas tales como: la necesidad de racionalizar la contratación de supernumerarios y los contratos de prestación de servicios, entre otros.

En el marco de la Planeación Estratégica de la Entidad, se adoptó por primera vez como instrumento fundamental, el Presupuesto Orientado a Resultados. Se definieron los objetivos, productos y estrategias para 2001 y 2002. La planeación de la Entidad, en este período reciente, se ha fortalecido con nuevos conceptos y metodologías que han significado un avance positivo en la organización y dirección del trabajo y en la medición de sus resultados. La introducción de conceptos como "Presupuesto Orientado a Resultados" y "Productos", hacen parte de dichos avances.

AC22



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

**3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE
INTEGRAL**



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Doctor
ISRAEL FAINBOIM YAKER
Secretario de Hacienda Distrital
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la ley 42 de 1993, la ley 610 de 2000, el Decreto 1421 de 1993 y la Resolución Reglamentaria 054 de 2001, expedida por la Contraloría de Bogotá, D.C., practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular a la SECRETARIA DE HACIENDA Distrital, con el fin de evaluar la economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2001 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2001; la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables y la evaluación del Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la Administración la preparación y el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamiento sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de Auditoría, fueron comunicados a la entidad y, se espera, sean objeto de evaluación y de adopción de correctivos por la Administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

y por consiguiente en la eficiente y efectiva prestación de servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas, compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de Auditoría, establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución de trabajo, de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, además de la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de Control Interno.

Cabe señalar que la Contraloría auditó, en su debida oportunidad, la cuenta correspondiente a la vigencia fiscal 2000, y los resultados fueron comunicados en abril de 2001.

Concepto sobre Gestión y Resultados

La Secretaría ha diseñado e implementado importantes instrumentos de planeación, gestión y control, como el plan estratégico, los planes ejecutivos por direcciones, los planes operativos y el plan de acción que articula objetivos y metas del Plan de Desarrollo, poniendo en marcha una novedosa herramienta para medir los resultados en términos de impacto de la gestión, el denominado presupuesto orientado a resultados.

Se resaltan los avances que en materia de automatización ha logrado la Entidad, que actualmente cuenta con la infraestructura tecnológica necesaria para soportar el cumplimiento de sus actividades misionales y de apoyo, internas y externas. Queda sin embargo, la tarea de culminar la totalidad de aplicaciones proyectadas y la puesta en marcha del sistema de información debidamente integrado que contribuya a superar la multiplicidad de aplicaciones e interfaces manuales.

Tal y como se evidenció en el acápite de análisis sectorial, la consecución de recursos tributarios, registra un grado de desarrollo, que no resulta óptimo dada la problemática de la evasión en la ciudad, al no tenerse plenamente identificada y cuantificada, impidiendo dirigir programas de fiscalización más efectivos, con miras a contrarrestar, dicha situación de inequidad. Así mismo, a partir de los altibajos e indecisiones frente al Plan de Control a la Evasión y la Morosidad en el pago de impuestos, al cierre de 2001 se obtuvieron resultados eficaces frente a



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

las metas propuestas para el año, en la gestión de cobro realizada mediante distintas estrategias persuasivas, que es necesario mantener y mejorar. Los resultados al respecto indican que es posible, pero sobre todo indispensable, concertar metas más altas frente al grave problema de la evasión.

Igualmente, se ha avanzado en la gestión para mejorar la atención al contribuyente y al público en general, así como las campañas al interior de la Secretaría, orientadas a fomentar la cultura del buen servicio; al conocimiento de las nuevas normas, aplicativos y formularios relacionados con los tributos, y al acompañamiento y anfitriónazgo a los contribuyentes.

Cabe destacar también los avances en el Fortalecimiento del Sistema Contable Público del Distrito y de algunas entidades que han asumido con diligencia, el saneamiento de sus estados contables, suscribiendo entre otras medidas, los planes de mejoramiento con la Contraloría de Bogotá.

El sistema de control interno fue nuevamente evaluado con base en el examen de las distintas áreas y procesos que fueron objeto de la Auditoría, obteniendo una calificación de 3.07 que ubica a la Secretaría en una escala de calificación regular y nivel de riesgo mediano, lo que permite conceptuar que dicho sistema es medianamente eficiente, puesto que brinda una seguridad razonable para el logro de los objetivos misionales de la entidad. Sin embargo, se detectaron debilidades que se encuentran consignadas en el capítulo 4 del presente informe que, según criterio del Equipo de Auditoría, afectan su efectividad, indicando además, que de no adoptarse los correctivos necesarios, podrían conducir a una baja calidad de los servicios y productos que ofrece la Secretaría a los usuarios y a la ciudad.

De otra parte, existen debilidades en la planeación que influyen en la eficacia de la gestión presupuestal y en el logro de las metas físicas propuestas en los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo a cargo de la Secretaría y de las demás entidades y dependencias que reciben transferencias para su funcionamiento e inversión pública social.

En efecto, es recurrente la existencia de subvaloraciones y sobrevaloraciones significativas de los cálculos iniciales de algunos ingresos y gastos que obligan a realizar numerosas modificaciones durante la vigencia y en algunos casos la suspensión de partidas, lo que en conjunto ha conducido al incumplimiento de compromisos con la ciudadanía, contruidos sobre expectativas inciertas de recaudos.

Es así, como para la vigencia 2001 se calcularon inicialmente ingresos por \$3.731.519.8 millones que posteriormente fueron recortados en \$480.071.2



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

millones para un valor definitivo de \$3.251.448.5 millones. Sin embargo, ingresaron realmente \$2.778.436.8 millones, es decir, no fueron recaudados durante la vigencia \$473.011.7 millones, afectándose notoriamente, no solamente el presupuesto de la Secretaría, sino de todas las entidades distritales que reciben transferencias, en detrimento de la inversión social inicialmente programada.

La programación presupuestal, que se presume técnicamente diseñada, se ve afectada por ejecuciones inferiores al 60% o por Contracréditos superiores al 50%, en rubros que efectivamente no requerían mayor apropiación; o por ejecuciones presupuestales superiores al 50% realizadas en el mes de diciembre, que confirman el afán de comprometer partidas al finalizar la vigencia. Son recurrentes así mismo, los errores en la imputación de gastos, como se evidencia en el capítulo cuatro del presente informe de Auditoría.

El sistema de información no se encuentra integrado y en interfase, de manera que permita realizar un seguimiento eficaz y efectivo a las declaraciones presentadas por los contribuyentes en los procesos de recaudo, saneamiento, aplicación de pagos en la cuenta corriente contribuyente, actos oficiales, determinación, cobranzas y contabilidad.

El cumplimiento en el avance físico de las metas propuestas en desarrollo de los proyectos de inversión auditados, entre estos: Diseño, Montaje y Puesta en Marcha del Sistema Integrado de Información, 6018, se ve afectado en razón a que muchos contratos se suscribieron al finalizar la vigencia en estudio, implicando el aplazamiento de las metas físicas para el período siguiente, posponiendo su cumplimiento real y por ende la solución de las problemáticas a que estaban dirigidas, situación que genera un impacto negativo en la efectividad de la gestión de la entidad.

Continúa pendiente como actividad prioritaria, la actualización de las órdenes administrativas, mediante las cuales se establecen los distintos procedimientos que responden a la reestructuración aprobada en el año 2001 y a los procesos de automatización de la Entidad.

Con base en lo descrito anteriormente, la información suministrada por la Entidad y la aplicación de las diversas técnicas de auditoría contempladas en el Manual del Fiscalización para Bogotá, se emite concepto de gestión **con observaciones** a la cuenta anual vigencia 2001.

Opinión sobre los Estados Contables



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Los Estados Contables correspondientes a las vigencias anteriores 1999 y 2000, fueron auditados por este organismo de control con opinión de no razonabilidad. La Secretaría de Hacienda al respecto, suscribió un Plan de Mejoramiento, con el propósito de superar en el mediano plazo las inconsistencias observadas por la Contraloría y con ello depurar y sanear los saldos contables.

Efectuada la Auditoría a los Estados contables de 2001, se encontró que la entidad realizó correcciones a algunas de las observaciones formuladas por este ente fiscal en dictámenes anteriores. Sin embargo, algunas persisten y por su materialidad inciden notoriamente en la razonabilidad y consistencia de las cifras.

A 31 de diciembre de 2001 la Secretaría de Hacienda presenta en la Cuenta de Bancos y Corporaciones, partidas conciliatorias sin depurar por \$261.6 millones, con antigüedad mayor de tres años, lo cual genera incertidumbre sobre las cifras reales e incide en la razonabilidad del saldo presentado en esta cuenta.

De otra parte, las Rentas por Cobrar, que corresponden a los registros de los Impuestos que se han causado a favor de Distrito y que no han ingresado a la Tesorería Distrital, han venido siendo observadas por este organismo de control en los dictámenes a los Estados Contables del año 2000 y anteriores por las irregularidades que presenta. Sin embargo, durante la vigencia 2001, a pesar de la gestión realizada no se ha logrado depurar el 100% de las cifras que conforman esta cuenta, razón por la cual su saldo continúa presentando incertidumbre, en cuantías de \$162.436.3 millones (rentas por cobrar de la vigencia anterior); \$548.034.0 millones (Difícil recaudo) y \$574.149.0 millones (provisión).

Estos registros presentan partidas contabilizadas en forma global, lo cual impide que se pueda realizar un análisis detallado por cada contribuyente para determinar el estado real de su cuenta, debidamente actualizada, depurada y ajustada frente a la Administración Tributaria.

Al tratar de verificar los saldos de Rentas por Cobrar **por contribuyente** y tipo de impuesto, de acuerdo con su clasificación contable, el procedimiento no se puede realizar por cuanto la administración no tiene informe o relación detallada que soporte o evidencie los saldos presentados en los Estados Contables.

Así mismo presenta incertidumbre la cuenta denominada "Otros Deudores", que contiene valores por \$53.461 millones adeudados, según la Secretaría de Hacienda, por otras dependencias y entidades del Distrito por concepto de pagos



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

de cesantías realizados por la Secretaría de Hacienda. No obstante, esta cuenta tampoco fue depurada ni conciliada con los Deudores para determinar con certeza el valor y la existencia cierta de las obligaciones de las partes.

Respecto a los Pasivos Estimados que representan las provisiones o reservas frente a las obligaciones pensionales de la Administración, el valor de \$1.315.274 millones genera incertidumbre, puesto que el cálculo se encuentra en proceso de depuración, dependiendo de la actualización de la base de datos de beneficiarios del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.

En nuestra opinión, los Estados Contables, debido a los efectos de los asuntos plasmados en este informe, referentes a las cuentas de Bancos y Corporaciones, Fondos en Tránsito, Rentas por Cobrar, Otros Deudores, Propiedades Planta y Equipo y Provisión para Bonos Pensionales, **no presentan razonablemente** la situación financiera de la Secretaría de Hacienda Distrital a 31 de diciembre de 2001 y los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas.

En desarrollo de la presente Auditoría, tal como se detalla en el Anexo No. 1, se establecieron 26 hallazgos administrativos; 15 relacionados con los Estados Contables y 6 en las áreas de Contratación, Presupuesto y Plan de Desarrollo; 4 disciplinarios y 1 con alcance fiscal en cuantía de \$5.8 millones. Con el fin de facilitar su identificación, se presentan en el anexo mencionado, debidamente codificados con la numeración correspondiente.

Concepto sobre feneamiento

Por el concepto emitido con observaciones referente a la gestión realizada, las deficiencias presentadas en el Sistema de Control Interno y la opinión de no razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta Rendida por la Secretaría de Hacienda Distrital, correspondiente a la vigencia 2001 **no se fenece**.

A fin de lograr que la labor de Auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe rediseñar y ajustar el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría, incluyendo las acciones correctivas producto de la Carta de Gerencia que no se hayan implementado, así como las observaciones contenidas en el presente informe, buscando solucionar las deficiencias puntualizadas, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, dentro de los quince (15) días al recibo del presente informe.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto a cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que se implementarán los correctivos, responsables de realización y del seguimiento a su ejecución, de conformidad con lo establecido en la Resolución No. 053 de 2001.

Bogotá, D.C., 8 de mayo de 2001

MONICA CERTAIN PALMA
Directora Técnica Sector Gobierno



República de Colombia
Contraloría de Bogotá D. C.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO FINANCIERO

Debido a que los Estados Contables de la Secretaría de Hacienda correspondientes a las vigencias 1999 y 2000 fueron auditados por este organismo de control con opinión de no razonabilidad, la Contraloría propuso su saneamiento mediante la aplicación del Plan de Mejoramiento.

Como consecuencia, el día 11 de diciembre de 2001, se suscribió un convenio entre la Secretaría de Hacienda y la Contraloría de Bogotá, con el fin de subsanar las observaciones formuladas por el organismo de control, entre las más relevantes las relacionadas con los estados contables; cumplir con los compromisos del Plan Estratégico de Sistemas de la Entidad, culminando los desarrollos del mismo, (componente contable), de conformidad con las metas trazadas para cada vigencia, garantizando de forma permanente un excelente servicio a los usuarios del Sistema de Información Hacendaria y el mejoramiento del Sistema de Control Interno de la Secretaría de Hacienda.

En este plan de mejoramiento se establecieron las estrategias mediante las cuales se subsanarán las deficiencias encontradas en las áreas, ciclos y procesos. Además se definió la procedencia de los recursos que se utilizarán para el cumplimiento de lo acordado, el tiempo de ejecución, los indicadores que permitirán la medición de las acciones adelantadas y los responsables de cada acción.

De acuerdo con las verificaciones efectuadas por este organismo de control, el Plan de Mejoramiento consta de siete (7) objetivos específicos, desarrollados en 31 actividades, las que a su vez contemplan subactividades. Teniendo en cuenta el término estimado en el Plan de Mejoramiento, tan sólo en una (1) de las 31 actividades, se establecieron seis (6) subactividades de las cuales tres (3) tenían término de ejecución anterior a la fecha de corte de este informe, y se han ejecutado de acuerdo a la programación; las tres (3) restantes se están ejecutando de acuerdo con el cronograma propuesto por la entidad (su vencimiento se estableció para octubre 30 de 2002).

A continuación se presenta el desarrollo de las subactividades que a la fecha ya tuvieron vencimiento.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

**Cuadro No. 3
 PLAN DE MEJORAMIENTO**

Actividades	Mecanismo de seguimiento	Resultado del Indicador	Estado de las acciones de mejoramiento
Identificación de la llave de acceso y datos del contribuyente que faciliten su aplicación a la cuenta saldos SISE	Adelantar pruebas selectivas a las rutinas de aplicación de pagos	100%	Se ubicaron datos de 20.988 recibos oficiales de pago
Aplicación automática de 19.500 recibos oficiales de pago al Impuesto predial	Generar reportes periódicos de aplicación de pagos	19.500/20.988 = 107.63% (Sic)	Cumplimiento del 107% en la aplicación de pagos.
Aplicación automática de 16.500 recibos oficiales de pago Impuesto ICA.	Generar reportes periódicos de aplicación de pagos	97.30%	Se aplicaron de forma automática y en herramienta MSS 16.053 Recibos Oficiales de Pago, ROP, de los que se encontraban pendientes. Los restantes no se incorporaron por cuanto no se encontró cruce en una cuenta corriente contribuyente en la herramienta MSS.

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital

Como se mencionó, estas actividades tenían vencimiento el 31 de enero de 2002, estableciéndose que la Entidad ha cumplido con los compromisos adquiridos. Las demás actividades incluidas en el Plan de Mejoramiento presentan vencimientos desde el mes de mayo en adelante. Sin embargo, la Administración ha venido avanzando en las acciones tendientes a su cumplimiento.

4.2. EVALUACION AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

4.2.1 SEGUIMIENTO A LA EVALUACION PRELIMINAR DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

De conformidad con el informe presentado por este organismo de control a la Secretaría de Hacienda, denominado "Informe de Evaluación Preliminar al Sistema de Control Interno" así como las respuestas al mismo, a continuación se relacionan



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

los aspectos más relevantes, a fin de determinar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Cuadro No. 4
SEGUIMIENTO A COMPROMISOS

ACCIONES COMPROMETIDAS	ACCIONES ADELANTADAS
1. Implementar Mecanismos más eficaces para la interiorización de principios y valores en los funcionarios de la Entidad	1. Inclusión en la página intranet de la misión y visión de la Entidad, como ayuda visual. Las direcciones de la entidad, entre estas, Dirección de Sistemas, adoptó la elaboración de ayudas de memoria de todas las reuniones de seguimiento, en las que se invitará a los funcionarios de Control Interno.
2. Desarrollar mecanismos que permitan la identificación y manejo del riesgo implícito en los procesos	2. La entidad esta desarrollando una nueva metodología que incluya la totalidad de factores constitutivos del riesgo, entre estos: ponderación, valoración, controles y acciones para su disminución. Así mismo conjuntamente se esta elaborando el mapa de riesgos institucional. De otra parte, la Dirección de Sistemas e Informática contrató el diseño e implementación de un modelo de seguridad informática que identifique los riesgos a que se ve expuesta la información durante su procesamiento.
3. Actualización y mejoramiento de las órdenes administrativas mediante las cuales se adoptan los procedimientos, de acuerdo con el desarrollo tecnológico de los sistemas de información de la entidad	3. La Dirección de Tesorería presentó a control interno para su revisión metodológica diez (10) órdenes administrativas con procedimientos ajustados a los cambios institucionales: Así mismo se revisó y numeró la orden administrativa de la Dirección de Estudios Económicos. La Dirección de Sistemas e Informática adelantó la actualización de las órdenes administrativas con el fin de trasladar los procesos de la antigua Subdirección de Redes y Telecomunicaciones a la Subdirección de Recursos Informáticos. De otra parte, control interno está evaluando la metodología del Departamento Administrativo de la Función Pública para la elaboración de órdenes administrativas. Control Interno remitió a la Dirección Jurídica de la entidad para su revisión y aprobación, proyecto para modificar y actualizar la Resolución No. 1377 de diciembre 29 de 2000, por la cual se reglamenta el sistema de control interno de la Secretaría de Hacienda.
4. Implementar mecanismos de verificación y evaluación de la gestión de la Entidad	4. Control Interno continuará revisando el seguimiento a los objetivos, productos, indicadores y metas de los planes ejecutivos de las direcciones. Así mismo, se está implementando la evaluación trimestral de los indicadores.
5. Control en el proceso de consolidación	5. La entidad ha efectuado seguimiento a los procesos



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

ACCIONES COMPROMETIDAS	ACCIONES ADELANTADAS
de la evaluación de los planes ejecutivos y operativos de las direcciones	de consolidación de los planes ejecutivos y operativos de las direcciones
6. Seguimiento a los proyectos de inversión	6. conjuntamente Con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Secretaría de Hacienda diseñó e implementó la aplicación denominada SEGPLAN, que permite el seguimiento efectivo a los proyectos de inversión.
7. La totalidad de las declaraciones y recibos oficiales de pago recibidos en el año 2001 estarán disponibles a través del ARCIS en el mes de febrero de 2002	7. Se elaboró un cronograma conjuntamente entre las Direcciones de Sistemas y de Impuestos. Se aumentó el número de funcionarios del archivo de las declaraciones tributarias. Se mejoraron las condiciones físicas del archivo de las declaraciones. Se adelantaron acciones tendientes a conectar en línea a la Dirección de Sistemas y el archivo central de Impuestos.

Es necesario resaltar la importancia de establecer claramente términos y responsables de cada una de las acciones a que se compromete la entidad para su mejoramiento continuo, aspectos que deben ser tenidos en cuenta en la elaboración del nuevo Plan de Mejoramiento a suscribirse con este organismo de control, de conformidad con lo ordenado en la Resolución 053 de 2001.

4.2.2. EVALUACIÓN FINAL DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

De conformidad con la ley 87 de 1993, sus decretos reglamentarios y la Resolución 054 de 2001 de la Contraloría de Bogotá, mediante la aplicación de los programas de Auditoría, se evaluó el sistema de control interno de la Secretaría de Hacienda, implícito en los procesos evaluados, como parte del examen efectuado por este organismo de control vigencia 2001.

Ambiente de Control

Dentro del contexto del Plan de desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado" la Alcaldía Mayor con su gabinete, firmaron el pacto por la transparencia, que fue suscrito por los directivos de la Secretaría de Hacienda, redefiniendo los principios a seguir en el ejercicio de sus funciones: Respeto por las personas, vocación de servicio, pasión por el logro dentro de la consistencia, honradez y transparencia, firmeza en la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura, equidad y solidaridad.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

La Entidad cuenta con un Manual de Inducción, en el que se consignaron entre otros, los servicios que presta la Secretaría, los objetivos institucionales y los principios que rigen la conducta de sus servidores públicos, el cual debe ajustarse a los requerimientos del Pacto por la Transparencia.

Cada una de las dependencias ha implementado mecanismos de autocontrol con acciones de acompañamiento por parte de los facilitadores de Control Interno.

No obstante lo anterior, y como se aprecia en los apartes correspondientes, se detectaron falencias de planeación y control en los procesos de contratación y ejecución presupuestal, encontrándose inadecuada clasificación del gasto en los rubros presupuestales, contratos que presentan el mismo objeto en los rubros: Gastos de Computador y Materiales y Suministros. De otra parte, se detectó que los rubros Mantenimiento CAD y Mantenimiento Entidad se imputan indistintamente en algunos contratos.

Respecto al área de contratación, la relación presentada por la Secretaría de Hacienda como parte de la cuenta anual de gestión, no contiene la información completa de los contratos celebrados, adiciones a contratos suscritos en la vigencia anterior, imputación afectada, además no se presentó en los términos establecidos en las resoluciones reglamentarias 052 y 054 de 2001, expedidas por la Contraloría de Bogotá, en el sentido de que no se tuvo en cuenta las convenciones de que tratan las mencionadas resoluciones. Esta situación incide en forma negativa en la confiabilidad de la información suministrada a este ente de control.

Finalmente, la información presupuestal (ejecuciones discriminadas por rubro), correspondiente a los proyectos de inversión presenta diferencia en los valores.

Con fundamento en la evaluación anterior, se consideró que el nivel de riesgo para esta fase respecto a las Direcciones evaluadas es mediano, con una calificación de 3.25, manteniéndose la calificación asignada en la evaluación de control interno efectuada en el mes de diciembre de 2001.

Administración del Riesgo

Como Medidas de control de riesgo, entre otras, dentro del proyecto 6018 se suscribieron dos contratos tendientes a detectar las vulnerabilidades de la infraestructura informática de la Entidad. Sin embargo, estos contratos se



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

suscribieron en los meses de septiembre y diciembre, infiriéndose que los resultados se reflejarán en la vigencia 2002.

De otra parte, las aplicaciones utilizadas en la Dirección de Impuestos, aún no están integradas con otras dependencias de la entidad, generándose riesgo tanto en la información enviada al contribuyente, como en el control y registro interno de la misma.

Como se menciona en el aparte correspondiente al proyecto de inversión, Atención al Contribuyente, las cifras reportadas en los informes presupuestales no son consistentes, puesto que presentan diferencias en los valores.

Se requiere una adecuada identificación y medición de los riesgos en todas las áreas, con el fin de que se inicien acciones y controles tendientes a mitigar el efecto de los mismos.

Con base en la evaluación anterior, se consideró que el nivel de riesgo para esta fase respecto a las Direcciones evaluadas es mediano, con una calificación de 2.6, manteniéndose la calificación asignada en la evaluación de control interno efectuada en el mes de diciembre de 2001.

Operacionalización de los Elementos

La Secretaría cuenta con herramientas de planeación como son el Plan Estratégico y Plan Indicativo, planes ejecutivos y operativos. También se cuenta con una importante herramienta de gestión, como el presupuesto orientado a resultados. Así mismo, se tiene un plan de Acción que contiene los proyectos de inversión a cargo de la entidad, concordante con el plan de desarrollo vigente. Sin embargo, este organismo de control considera que las metas trazadas y cumplidas por la Entidad en sus diferentes planes, resultan mínimas frente al compromiso de la entidad con los ciudadanos, como se evidencia en los resultados de la evaluación del presupuesto y el plan de desarrollo.

En cuanto a la programación presupuestal, el elevado porcentaje de modificaciones al interior de cada rubro denota deficiencias de planeación.

El gran número de contratos celebrados durante los últimos días del mes de diciembre, permite concluir que la ejecución física de los programas propuestos por la entidad se da durante la vigencia siguiente, retardando el cumplimiento real de las metas físicas, y el correspondiente impacto y nivel de efectividad de las mismas.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Se evidencian falencias administrativas por error procedimental en aplicaciones presupuestales, al ejecutar reservas por obligaciones no pactadas y que no obedecen al componente para el que fueron creados; además de constituir reservas sin que medie obligación alguna, como es el caso de la constituida al cierre de vigencia 2001, para el contrato 029 con Cleary Gottlieb, cuyo valor total ya había sido cancelado, de tal manera que el saldo de la reserva debió ser anulado. La mencionada reserva (404) fue ejecutada por \$10.000.000, cubriendo obligaciones con otro contratista diferente.

En razón al desarrollo de los procesos de automatización de la Entidad, la actualización de las órdenes administrativas mediante las cuales se adoptan los procesos y procedimientos no ha finalizado. Este proceso debe ser una prioridad para la entidad, puesto que a mayor tiempo se tome, es menor la posibilidad de tener control efectivo sobre los procesos y actividades, aumentando los riesgos inherentes a los mismos.

La Secretaría de Hacienda adelantó el proceso de reestructuración, que obviamente generó la modificación, tanto estructural como funcional de la entidad. Para la vigencia 2000, la entidad contaba con 1010 funcionarios de planta y 398 supernumerarios; en aplicación del principio de austeridad del gasto contenido en la ley 617 de 2000, a cierre de la vigencia 2001, la Entidad quedó con 678 funcionarios de planta y 162 supernumerarios. Sin embargo, es importante resaltar que un alto porcentaje de funcionarios que laboran en la Dirección de Sistemas e Informática, **no pertenecen a la planta**, generándose un alto riesgo en la continuidad y mantenimiento de las tareas o actividades a realizar, menor compromiso y sentido de pertenencia, que incide negativamente en el ambiente organizacional y altos costos. En desarrollo del proyecto 6018, "Diseño Montaje y Puesta en Marcha del Sistema Integrado de información", durante la vigencia en estudio se suscribieron 81 contratos de prestación de servicios, que ascienden a un valor de más de \$2.400 millones.

En la evaluación a los proyectos de inversión a cargo de la Dirección Distrital de Impuestos se encontró que personal desvinculado por efecto de la reestructuración, posteriormente fueron nombrados como supernumerarios, situación que denota falta de previsión, planeación, diligencia y cuidado en los estudios previos al proceso de reestructuración.

El valor que incluye personal supernumerario y contratos de prestación de servicios para el cumplimiento de funciones administrativas, detectada en la vigencia fiscal 2001, ascendió a \$4.817 millones, equivalentes a un 41.59% del rubro Sueldos



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Personal de Nómina, que correspondió a \$11.582 millones. Estos tipos de vinculación dificultan la generación de una verdadera cultura de administración y autonomía del talento humano. Lo anterior es contrario al espíritu de la Ley 617 de 2000 y al Manual de Medidas de Austeridad en el Gasto Público del Distrito Capital.

En cuanto a los sistemas de información, cabe resaltar los avances en la automatización de los procesos que adelantan las diferentes dependencias de la entidad. Sin embargo, este organismo de control considera que el proceso de sistematización sigue siendo un área crítica, por carecer de sistemas Integrados, que respondan adecuadamente, a los requerimientos de información internos y externos de la Entidad.

Como parte de la interacción entre la Secretaría y la comunidad, se ejecuta el Proyecto de inversión 7119 Atención al Contribuyente, que ha mostrado resultados favorables al desarrollar actividades tendientes a la disminución del tiempo de atención al usuario y facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

De conformidad con las inquietudes expresadas por la comunidad y presentadas por la Secretaría de Hacienda en el informe de Balance Social, las estadísticas muestran que en algunos aspectos se ha mejorado; las necesidades se incrementaron porque no fueron atendidas suficientemente por la administración y por ello se requiere una mayor atención con verdaderos planes que mitiguen estas inconformidades expresadas por parte de la comunidad. Igualmente se dan nuevas sugerencias que deben ser atendidas por parte de la Administración de la Secretaría de Hacienda en bien de los contribuyentes y de los recaudos de la Entidad.

Es de anotar que la Administración no presenta índices de los requerimientos especiales, liquidaciones de revisión y de aforo que produce la Unidad de Determinación y las estadísticas que muestren los resultados de las mismas en favor de los contribuyentes y/o de la Administración de Bogotá.

En conclusión, la nueva definición planteada en la resolución No. 054 del 8 de noviembre de 2001, de Balance Social, maneja una visión más global y se orienta a la evaluación del impacto social ocasionado por la gestión integral de las Entidades Públicas Distritales, de tal manera que se rompe con el paradigma de antiguas interpretaciones, que limitaban el fenómeno a la gestión realizada solamente a lo que desarrollaban las entidades por Inversión Directa - Plan de Desarrollo. La Secretaría de Hacienda Distrital sigue interpretando el informe de Balance Social a la ejecución de algunos proyectos por Inversión Directa y para el



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

caso tan sólo se reflejó de manera concienzuda, lo relacionado al Proyecto "Atención al Contribuyente", dejándose de lado la inclusión de la repercusión de toda su gestión integral, aún más, teniendo en cuenta que la Entidad es Generadora y ejecutora de políticas fiscales, tributarias, presupuestales, contables, de crédito público y como rectora de las finanzas del Distrito que impactan a toda la población de Bogotá, afectando en forma positiva o negativa la calidad de vida de los ciudadanos.

Los rubros Mantenimiento Entidad y Mantenimiento CAD se imputan indistintamente dentro de los contratos relacionados, debido a que no hay claridad en lo que corresponde a la Entidad o al CAD, como ejemplo se encuentra el Contrato de Servicio No. 222 suscrito con la Compañía CODECON LTDA, "*Para realizar el mantenimiento correctivo de los baños de damas y caballeros de la entidad ubicados en el CAD*", encontrándose imputado en el rubro "*Mantenimiento Entidad*".

Las imputaciones presupuestales de la contratación simplificada suscrita por la Secretaría de Hacienda en la vigencia 2001 se encuentran mal clasificadas, se presenta en el Informe de Gestión.

De la Ejecución Activa del Presupuesto, se realizó una disminución presupuestal del rubro Transferencias, mientras que se aumentó Recursos de Capital por valor de \$1.000.000.000, sin que mediara acto administrativo alguno.

Los Sistemas de Información tales como: PAC, CORDIS, PERNO, PREDIS, entre otros, no se encuentra a disposición de este Ente de Control y para el caso específico de PREDIS es limitada, por cuanto se encuentra habilitado el icono "Informes Organismos de Control", impidiendo el acceso a la información que maneja la administración y todas las entidades adscritas; de lo que se colige que la información se suministra en forma incompleta y adicionalmente no ofrece confiabilidad, como se pudo comprobar en las diferencias presentadas en el Informe de Ejecución de Presupuesto de Gastos e Inversiones del mes de julio de 2001, generado el 3 de abril de 2002, frente a la Ejecución de Presupuesto que posee la Administración en los rubros de Productividad, Cultura Ciudadana y Gestión Pública Admirable, entre otros.

Por lo anteriormente expuesto, se puede establecer que no se dio cumplimiento a lo normado en la Ley 87 de 1993 en sus artículos 1o, 2o, 3o, 4o literal c, e, i, j, 6o y 12o literales a, c, d, e, g.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Finalmente, como resultado del control de advertencia enviado por este ente de control, en el mes de enero de 2002 se verificaron las medidas tomadas por la Entidad frente al proceso de archivo de las declaraciones tributarias, encontrándose:

Se incrementó el número de funcionarios que laboran en el archivo ubicado en la Cra. 32. Esta situación ha permitido la agilización del proceso de organización y disposición de los documentos tributarios. Así mismo, se evidenció un mejoramiento en las instalaciones físicas y en la dotación de anaqueles para la ubicación de los documentos. Igualmente, se tomaron las medidas adecuadas para la protección de la salud de los funcionarios que laboran en las instalaciones, dotándose de los elementos necesarios.

Es de anotar que las solicitudes presentadas por los contribuyentes, relacionadas con las copias de las declaraciones tributarias que venían represadas, están siendo atendidas en forma oportuna.

No obstante lo anterior, es prioritario que se implementen mecanismos que permitan el traslado de los documentos entre el grupo OCR/ICR y el archivo físico, en forma más ágil y oportuna. Además es importante que se actualice la orden administrativa que reglamenta los procesos de estas áreas.

Con base en la evaluación anterior, se consideró que el nivel de riesgo para la fase Operacionalización de los Elementos respecto a las Direcciones evaluadas, es mediano, con una calificación de 3.0, manteniéndose la calificación asignada en la evaluación de control interno efectuada en el mes de diciembre de 2001.

Documentación

La Secretaría de Hacienda cuenta con un archivo central que contiene la memoria institucional de la Entidad. Entre los documentos que allí reposan están las declaraciones tributarias, las cuales han sido reorganizadas y ubicadas como resultado del control de advertencia enviado por este ente de control en el mes de enero de 2002.

A partir de la reestructuración, las carpetas que contienen la información contractual se encuentran dispersas en las Direcciones Administrativa, Financiera y Jurídica. Así mismo, los documentos no se encuentran debidamente foliados y archivados, situación que genera dificultades en su manejo y control.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Con base en la evaluación anterior, se consideró que el nivel riesgo para esta fase respecto a las Direcciones evaluadas es mediano, con una calificación de 3.5, manteniéndose la calificación asignada en la evaluación de control interno efectuada en el mes de diciembre de 2001.

Retroalimentación

El Comité de Coordinación de Control Interno fue creado mediante Resolución No. 1377 del 29 de diciembre de 2000, que en su artículo 11. Conformación establece: "El Comité de Control Interno estará conformado por: ... Jefe de la Oficina de Control Interno o delegado, quien actuará como secretario del Comité". Es de aclarar que la mencionada resolución **debe ser actualizada**, en razón a que no existe oficial ni orgánicamente en la actualidad oficina de control Interno que haga parte del Comité.

La Secretaría de Hacienda en el mes de diciembre de 2001 celebró un Convenio de Mejoramiento con la Contraloría de Bogotá, tendiente a subsanar las deficiencias detectadas por el organismo de control, en el cual se establecieron las fechas para el cumplimiento, los responsables y los indicadores de medición de los compromisos adquiridos. En este sentido se mejoran también los canales de comunicación y retroalimentación entre las diversas áreas y responsables de la organización.

Con base en la evaluación anterior, se consideró que el nivel riesgo para esta fase respecto a las Direcciones evaluadas, es mediano, con una calificación de 3.0, manteniéndose la calificación asignada en la evaluación de control interno efectuada en el mes de diciembre de 2001.

Cuadro No. 5

CALIFICACIÓN GENERAL DEL SISTEMA

FASE	CALIFIC.	ESCALA DE CALIFICACION	NIVEL DE RIESGO
1. Ambiente de Control	3.25	Bueno	Mediano
2. Administración del Riesgo	2.6	Regular	Mediano
3. Operacionalización de los Elementos	3.0	Regular	Mediano
4. Documentación	3.5	Bueno	Mediano
5. Retroalimentación	3.0	Regular	Mediano
TOTAL CALIFICACIÓN PROMEDIO	3.07	Regular	Mediano

Informe Evaluación al Control Interno – Equipo de Auditoría Secretaría de Hacienda Distrital



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Por lo anterior, el sistema de control interno de la Secretaría de Hacienda obtuvo una calificación de 3.07 y está en un nivel de riesgo mediano.

4.3. EVALUACIÓN DEL INFORME DE GESTIÓN

Con base en la metodología planteada por la Entidad, se retomaron algunos de los productos que presentaron dentro del informe de gestión.

Administración del Endeudamiento

La deuda pública de la Administración Central en el año 2001 se incrementó en \$565.112 millones correspondiente a un 42% en relación al año 2000.

El saldo adeudado a capital a 31 de diciembre de 2001 alcanzó \$1.9 (billones) de los cuales \$981.331.7 millones corresponde a deuda interna y representa el 51.5% del total y el restante 48.4% equivalente a \$922.849.4 millones representan la deuda externa.

En la vigencia del año 2001 la revaluación del peso frente al dólar incidió de manera notable en el saldo a capital, alcanzando un monto de -\$6.388.7 millones por ajustes, dado el menor valor del dólar frente al peso representando una disminución promedio mensual de -\$532.4 millones o igual a una disminución de \$17.7 millones promedio diario.

Lo anterior obedece a que la tasa representativa del mercado TRM cerró el 31 de diciembre de 2001 en \$2.291.18, lo que conllevó a una devaluación anual de 2.8%. El comportamiento promedio mensual de julio a diciembre de 2001 se caracterizó por una tendencia a la revaluación originada en la baja en las tasas de interés doméstica de los Estados Unidos y en las abundantes transferencias del exterior, que provocaron revaluación mas acentuada a partir del segundo semestre de 2001.

La deuda externa ascendió durante el año 2001 a \$922.849.5 millones, valor que comparado con el año del 2000, evidenció un incremento en \$244.205.3 millones, los cuales representan un 35.9%. De igual manera la deuda interna presenta un saldo a diciembre 31 de 2001 de \$981.331.7 millones incrementándose en \$320.947.2 correspondiente a un 48.6%

De acuerdo a la información suministrada por la administración en la presentación de la cuenta, sobre el resultado de las calificadoras de riesgos "Los bonos de



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

deuda pública interna de Bogotá D.C. fueron calificados por la firma DUFF AND PHELPS con AA+ en 2001, manteniendo la calificación obtenida en el año 2000. Esta calificación significa que las emisiones tienen alta calidad crediticia y los factores de protección son muy fuertes. El riesgo es modesto, pero puede variar ligeramente en forma ocasional por las condiciones económicas. La calificación de los bonos se encuentra entre un rango de EE, el menor, y AAA, el más alto. AA+ es el grado que antecede a AAA.

La calificación internacional de riesgo del Distrito para deuda interna otorgada por las firmas FITCH y STANDAR & POOR'S fue BBB-. En noviembre de 2001 se realizó la revisión de la calificación por parte de las dos firmas, ratificándose la calificación otorgada en 2000 (BBB-) para la Deuda Interna de Bogotá D.C. Es importante anotar que la calificación del Distrito Capital para deuda interna tiene como "techo" la calificación de la Nación.

La calificación internacional de riesgo del Distrito para deuda externa otorgada en 2001 por la firma FITCH fue BB+, mientras la otorgada por STANDAR & POOR'S fue BB. En noviembre de 2001 se ratificó la calificación de BB para deuda externa de Bogotá D.C. por la segunda firma. La misma calificación fue otorgada a los Bonos Externos de Bogotá D.C. De otra parte, FITCH también revisó la calificación de Bogotá, ratificando BB+ para la deuda externa y otorgando BB+ a la Primera Emisión de Bonos Externos de Bogotá D.C. Igual que en el caso anterior, la calificación del Distrito Capital para deuda externa tiene como "techo" la calificación de la Nación.

La Administración Distrital concluyó la colocación de US\$100 millones de Bonos Externos completando la totalidad del endeudamiento estimado del año 2001. Gracias al apalancamiento generado con los recursos del crédito obtenidos en los mercados internos y externos se ha logrado mantener altos niveles de inversión en la ciudad.

Durante el año 2001, se obtuvieron recursos de diferentes fuentes crediticias: crédito sindicado interno por \$135 mil millones donde tuvieron presencia los principales grupos financieros del país, \$5 mil millones de cartera ordinaria, \$25,8 miles de millones por créditos de la Línea de Redescuento de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER-, \$59 mil millones de recursos de la colocación de bonos de deuda pública interna, US\$100 millones de un crédito con la Corporación Andina de Fomento -CAF- (de este total se dio un desembolso de



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

US\$50 millones) y los recursos de la Primera Emisión de Bonos Externos de Bogotá D.C. por US\$100 millones.

Con la colocación de bonos en los mercados externos se complementa el proceso de diversificación de fuentes que ha sido el resultado de la estrategia de financiamiento de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. El Distrito Capital es la primera entidad territorial colombiana en emitir bonos en el mercado de capitales externo. Con esta emisión se abre nuevamente el mercado de capitales externo para entidades colombianas, ya que con excepción del Gobierno Central, no se había presentado ninguna oferta de bonos en el exterior de entidades públicas o privadas en los últimos tres (3) años.

De otra parte, Bogotá D.C. se convierte en la segunda ciudad latinoamericana en colocar títulos en el mercado de capitales externo. Esta fuente de endeudamiento solamente había sido explorada por la ciudad de Buenos Aires con sus emisiones efectuadas en los años 1997 y 1999.

Los títulos de la Primera Emisión de Bonos de Bogotá D.C. tienen un plazo de cinco (5) años, con una amortización única al vencimiento "Bullet", un cupón de 9,5% y fueron colocados a la par. La fecha de vencimiento de los títulos es el doce (12) de diciembre del 2006. Del total colocado por US\$100 millones, se recibieron ofertas por US\$124,9 millones provenientes en 29,5% de inversionistas colombianos, 7% de inversionistas europeos y el restante 63,5% de inversionistas de los Estados Unidos. El 70,5% de oferta externa refleja la confianza depositada por inversionistas extranjeros a la emisión de títulos de Bogotá D.C. y en general a la solidez de las finanzas del Distrito Capital".

A pesar de la gestión del endeudamiento presentada, es de anotar que la Administración presupuestó para la vigencia de 2001 ingresos por Recursos del Crédito, de los cuales no se tenía plena certeza de su recaudo, como se pudo observar en la ejecución del Presupuesto de Rentas e Ingresos a 31 de diciembre de 2001, el cual presentó para este rubro un presupuesto definitivo de \$ 357.855.9 millones, con una ejecución de \$ 100.172.6 millones, equivalente al 27.99%, lo que ocasionó presiones al flujo de caja.

Gestión de Ingresos, Gestión de Obligaciones Tributarias, Ingresos por Transferencias y Recursos de Capital

La Dirección Distrital de Impuestos, en concordancia con las metas que se trazó el Plan Antievasión, efectuó 11 programas de fiscalización de los Impuestos: Predial unificado, Industria y Comercio y Vehículos, operativos que aunque no generaron



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

ingresos, si permitieron la identificación de contribuyentes con obligaciones tributarias pendientes. De otra parte, la estrategia de cobro masivo del impuesto predial unificado a contribuyentes omisos, inexactos y morosos, incrementaron el recaudo de este impuesto, disminuyendo la cartera morosa por este concepto.

Información Tributaria Financiera y Económica

De acuerdo con el análisis al Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, presentado en el aparte correspondiente a la evaluación a los estados contables de este informe, la Entidad obtuvo Ingresos Operacionales por valor de \$2.35 billones y sus Gastos Operacionales ascendieron a \$3.43 billones. De esto se deduce que por cada peso que obtuvo la Entidad como Ingreso Operacional, tuvo un Gasto Operacional de \$1.46, es decir que, en términos de la gestión, la entidad se excedió en gastos, debido a que éstos superaron los ingresos en un 46%.

A través de la ejecución del proyecto de inversión 7200 "Fortalecimiento del Sistema Contable Público Distrital", se elaboró y difundió la normatividad expedida por la Contaduría General de la Nación y demás autoridades contables, a las entidades Distritales, capacitación que se realiza con el fin de unificar criterios para el registro contable de los hechos económicos.

Sistema Integrado de Información

De la gestión adelantada por la Entidad, en cabeza de la Dirección de Sistemas e Informática, responsable de la ejecución del Plan Estratégico de Sistemas, este organismo de control reconoce los adelantos en materia de automatización de los procesos de la entidad y de la interconexión de ésta con las demás entidades Distritales. Sin embargo, es pertinente mencionar el sistema de información aún no funciona de manera integrada, es decir, que la información sea utilizada y compartida por todas sus áreas, con el fin de presentar una gestión óptima.

Gestión Presupuestal

Como se referencia en el aparte del análisis del presupuesto de este informe, se observan deficiencias en el proceso de planeación, así como en el de ejecución, pues a partir de la evaluación al cierre presupuestal, se encontró un alto porcentaje del presupuesto que se constituyó en reservas presupuestales, situación que afecta el desarrollo físico de los programas definidos por la Entidad durante la vigencia 2001.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Gestión Contable

A pesar de la positiva gestión adelantada por la Entidad, aún los saldos de los estados contables no se encuentran depurados. Otro aspecto importante en desarrollo de la evaluación de este producto es la gestión adelantada dentro del marco del proyecto de inversión 7200, mencionado anteriormente.

Atención al Ciudadano y Entidades

El proyecto de inversión Atención al Contribuyente, facilitó el acceso a la información tributaria y disminuyó el tiempo promedio de espera del ciudadano, por efecto del programa de anfitriónazgo y la habilitación de 63 ventanillas para atender al ciudadano.

4.4. EVALUACION A LOS ESTADOS CONTABLES

4.4.1. El saldo de la cuenta Bancos y corporaciones presenta **incertidumbre** debido a que entre los saldos reflejados en el Balance General y el Estado de Tesorería a 31 de diciembre de 2001, se registra una diferencia no explicada por valor de \$98.286.157, las cuales se ilustran en el cuadro No 06, así:

Cuadro No. 6
CUENTAS BANCARIAS

Cifras en pesos

CÓDIGO	ENTIDADES BANCARIAS	SALDO ESTADO CONTABLE A DIC.31/01	SALDO ESTADO DE TESORERÍA A DIC.31/01	DIFERENCIA
111005	Cuenta Corriente Bancaria	225.685.225	323.971.382	98.286.157
113	Banco Ganadero	-12.061.390	13.712.035	25.773.425
114	Banco de Crédito	-752.056	9.351.026	10.103.082
119	Banco Colpatría	-5.098.738	58.104.636	63.203.374
120	Banco del Estado	1.587.448	793.724	-793.724
	SALDO POR DEPURAR	84.427.086	sin información	
	Banco Colpatría	61.465.485	sin información	
	Banco Ganadero	23.755.325	sin información	
	Banco del Estado	793.724	sin información	

Fuente: Estados Contables y Tesorería a diciembre 31 de 2001 SHD.

Las diferencias corresponden a cuentas corrientes no ajustadas al cierre de la vigencia fiscal, presentándose además en algunas de ellas saldos negativos



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

diferente a su naturaleza, los cuales disminuyen el saldo presentado a 31 de diciembre de 2001, creando incertidumbre y afectando la razonabilidad del saldo de esta cuenta.

Por otra parte, dentro del total del Efectivo figura un saldo por depurar que asciende a la suma de \$84.427.086, afectando la razonabilidad de esta cuenta.

Con lo anterior se está contraviniendo lo normado en el Plan de Contabilidad Pública, Marco Conceptual numeral 5.4.1.1 del postulado de confiabilidad y el numeral 5.6 revelación plena de la información contable pública adoptado mediante Resolución No. 4444 del 21 de noviembre de 1995, expedida por el Contador General de la Nación; Circular Externa No. 13 de diciembre 2 de 1996, referente a la conciliación y confrontación con las existencias ciertas y reales de las operaciones, Circular Externa 032 de Enero 14 de 2000 y Resolución 400 de 2000.

- Fondo de Pensiones.

A diciembre 31 de 2001, este rubro asciende a un valor de \$347.5 millones que se encuentra conformado de la siguiente manera:

Cuadro No. 7
FONDO DE PENSIONES

Cifras en pesos

CÓDIGO	ENTIDADES BANCARIAS	SALDO A DIC.31 DE 2001
11100501	Banco Popular Cta.025055018-8	197.187.304
03	Banco Ganadero Cta. 31004476-3 Fer	16.096.835
04	Banco Ganadero Cta 31004473-0	-74.879.065
05	Banco Del Estado Cta. 01908116-5 Fer	-2473.810
06	Banco Del Estado Cta. 01908117-3	-50.114.640
07	Banco Colombia Cta. 12602732807	241.219.449
08	Banco Mercantil Cta. 120033568 Ahorros	19.866.923
10	Banco Bancafe Cta. 18221788 Fer	626.369
	TOTAL	347.529.365

Fuente Estados contables a 31 de diciembre de 2001 SHD

4.4.2. El rubro de Fondo de Pensiones presenta un saldo negativo diferente a su naturaleza, el cual asciende a la suma de \$127.467.515 equivalente al 36.67% del total del rubro; valor que no fue trasladado al efectuar el cierre contable al grupo de pasivos como sobre giro bancario, originando que este rubro se presente **subestimado** en la suma de \$127.467.515 por los saldos negativos anotados en el



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

cuadro anterior, contraviniendo lo normado en el Plan de Contabilidad Pública, Título Segundo, Capítulo II, referente a las descripciones y dinámicas de las cuentas, la Circular Externa N° 13 de Diciembre de 1996, referente a la conciliación y confrontación con las existencias ciertas y reales de las operaciones y la Circular Externa 032 de enero 14 de 2000.

- Cuenta de Ahorro- Tesorería

A 31 de diciembre 2001 este rubro asciende a la suma de \$82.229.3 millones incluyendo un saldo por depurar por valor de \$3.3 millones, determinados así:

Cuadro No. 8
SALDOS BANCARIOS POR DEPURAR

Cifras en pesos

CÓDIGO	ENTIDADES BANCARIAS	SALDO A DIC.31 DE 2001
9	SALDOS POR DEPURAR.	3.276.742
	Bancafe	3.114.814
	Ahorramas	- 102.000
	Davivienda	263.928

Fuente: Estados Contables a diciembre 31 de 2001 SHD

4.4.3. A pesar de la gestión realizada por la entidad durante la vigencia del 2001, este rubro presenta valores pendientes de depurar, cifras que presentan **incertidumbre** y afectan la razonabilidad de este rubro.

- Fondos en Tránsito.

A Diciembre 31 de 2001, este rubro asciende a la suma de \$13.770.9 millones, que son dineros recibidos por las entidades recaudadoras autorizadas para la recepción y recaudo de los impuestos distritales, que por efecto de la reciprocidad no alcanzaron a ser consignadas en las cuentas corrientes receptoras de la Tesorería Distrital, en la suma antes mencionada, lo que hace que se presente **incertidumbre** en el rubro, además contiene valores pendientes de depuración que se originan por las diferencias entre lo recaudado frente a lo consignado.

- Partidas Conciliatorias

4.4.4. La Secretaría de Hacienda presenta, en la Cuenta de Bancos y Corporaciones, partidas conciliatorias sin depurar con antigüedad mayor de tres años, lo cual genera **incertidumbre** sobre las cifras reales e incide en la razonabilidad del saldo presentado en esta cuenta.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

El cuadro No 09 relaciona algunas de estas partidas:

Cuadro No. 9
NOTAS DÉBITO Y NOTAS CRÉDITO SIN REGISTRAR EN LIBROS

Cifras en pesos

AÑOS	BANCO COLOMBIA		BANCO COLPATRIA	BANCO GANADERO	BANCO DAVIVIENDA	BANCO DE CRÉDITO	TOTAL
Cta Cte.	1326.970265-8		011-1117996	137-07280-5	0060-8008257-8	230826	
1987	NC	289.062					289.062
	ND						
1988	NC	145.142					145.142
	ND						
1989	NC	225.512					225.512
	ND						
1993	NC					1.228.868	1.228.868
	ND						
1996	NC	3.185.255					3.433.831
	ND			99.536	149.040		
1997	NC	924.605	62.697.406		2.550.328		65.247.734
	ND		64.546.841	867.169	2.692.761		69.031.376
1998	NC	10.002.381	48.609.723		15.000		58.627.104
	ND	53.000	14.320.868		640.043		15.013.911
1999	NC		7.880.232		1.818		7.882.050
	ND		23.312.196	55.200	13.444		23.380.840
2000	NC	4.636.882			691.686		5.328.568
	ND	2.970.968		8.623.861	153.580		11.748.409
TOTAL		22.432.807	221.367.266	9.645.766	6.907.700	1.228.868	261.582.407

Fuente: Conciliaciones Bancarias dic.31 de2001 SHD

Se presenta por este concepto durante los años 1987 al 2000 un acumulado de \$261.582.407, contraviniendo lo normado en el Plan de Contabilidad Pública en el Título Segundo Capítulo II referente a las descripciones y dinámicas de las cuentas, Circular Externa N° 13 de Diciembre de 1996, referente a la conciliación y confrontación con las existencias ciertas y reales de las operaciones, y Circular Externa 032 de Enero 14 de 2000.

- Cheques Pendientes de Cobro

4.4.5. En las conciliaciones bancarias a diciembre 31 de 2001, se relacionan cheques pendientes de cobro con una antigüedad de mas de tres años, sin que se haya tomado por parte de la Administración las correspondientes medidas correctivas. El cuadro No 10 detalla los cheques objeto de la observación:

Cuadro No. 10
CHEQUES PENDIENTES DE COBRO MAYORES DE TRES AÑOS



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

BANCO COLPATRIA. Cta.Cte. Nº 011-1117396

(Cifras en pesos)

Nº CHEQUE	FECHA	VALOR
2170497	Abril 5/98	41.876.00
2151775	Abril 21/98	-94.800.00
2170124	Nov. 18/98	-50.396.50
2170125	Nov. 18/98	-50.396.50
2170126	Nov. 18/98	-50.396.50
2170128	Nov. 18/98	-50.396.50
2170832	Nov. 18/98	-3.113.384.00
01A24	Dic. 23/98	2.663.060.96
125	Dic. 28/98	323.966.00
127	Dic. 29/98	834.445.00
321715	Dic. 30/99	1.097.856.00

Fuente Conciliaciones Bancarias a dic.31/01

Lo anterior contraviene lo normado en el Plan de Contabilidad Pública, Marco Conceptual numeral 1.2.1. postulado de confiabilidad y el de utilidad social, Circular Externa No. 13 de Diciembre de 1996, referente a la conciliación y confrontación con las existencias ciertas y reales de las operaciones y Circular Externa 032 de Enero 14 de 2000.

De conformidad con las respuestas allegadas por la Administración respecto a la nota referente a la Cuenta Bancos y Corporaciones se confirma el hallazgo teniendo en cuenta que la Secretaría de Hacienda argumenta que: *"Estas cifras han venido siendo objeto de depuración atendiendo a lo estipulado en la Circular externa 032 del 14 de enero de 2000 y fueron reclasificadas atendiendo, igualmente, los compromisos establecidos en el Convenio de Mejoramiento presentado a este organismo de control en el mes de enero de 2002.*

- **Rentas Por Cobrar**

A diciembre 31 de 2001 esta cuenta presenta un saldo de \$854.525.9 millones y una provisión de \$574.148.9 millones, para un total de Rentas por Cobrar de \$280.376.9 millones, que comparado con el valor presentado a diciembre 31 de 2000 por \$399.877.0 millones, muestra una disminución de \$119.500.1 millones equivalente al 29.88%, debido principalmente a los ajustes que disminuyeron los valores registrados por concepto de la aplicación de pagos, liquidaciones oficiales y correcciones de declaraciones con base en los reportes de la Dirección de Sistemas e Informática.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

4.4.6. Durante la vigencia 2001, a pesar de la gestión realizada no se ha logrado depurar el 100% de las cifras que componen esta cuenta, razón por la cual su saldo continúa presentando **incertidumbre**.

El saldo presenta partidas contabilizadas en forma global, lo cual impide que se pueda realizar un análisis detallado por cada contribuyente, su estado real de cuenta con la Administración Tributaria de Bogotá.

Al tratar de verificar los saldos de Rentas por Cobrar **por contribuyente** y tipo de impuesto, de acuerdo a su clasificación contable, el procedimiento no se puede realizar por cuanto la administración no tiene informe o relación detallada que soporte o evidencie los saldos presentados en los Estados Contables a diciembre 31 de 2001. Por lo tanto, no se da cumplimiento a lo normado en el Artículo 38 numeral 14 del Decreto Distrital 270 del 5 de abril del 2001 que a la letra dice: *"...Producir la información requerida por el sistema de información hacendaria con la debida oportunidad y consistencia"*; así mismo, el artículo 23 numerales 4 y 8 del mencionado decreto, que establece como funciones de la Unidad de Recaudo de la Dirección Distrital de Impuestos *"...Ejercer el control en el correcto funcionamiento de las cuentas corrientes de las entidades recaudadoras y de los contribuyentes y por la actualización de todos los registros en los diferentes impuestos"*. *"Dirigir la clasificación, actualización y depuración de la cuenta corriente de los contribuyentes y determinar los ajustes contables para su actualización y depuración"*. Así mismo, se transgrede la Circular Externa 013 de diciembre 2 de 1996 y lo normado en el marco conceptual de la información contable sobre el postulado de confiabilidad numeral 5.1.2 y los fines de control numeral 5.2.3 del Plan de Contabilidad Pública.

- Rentas por Cobrar de Difícil Recaudo

La cuenta Rentas por Cobrar de difícil recaudo a diciembre 31 de 2001 presenta un valor que asciende a \$548.033.9 millones que, con relación a la vigencia anterior diciembre 31 de 2000 de \$528.967.8 millones, refleja un incremento de \$19.066.1 millones equivalente al 3.6% .

El cuadro No 11, indica la conformación de éste rubro, así:



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Cuadro No. 11
RENTAS POR COBRAR DE DIFÍCIL RECAUDO

Cifras en millones

* COD.	CUENTAS	V I G E N C I A								Acto ofic	TOTALES
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
1315 07	PREDIAL UNIFICADO	53.818	6.819	4.467	18.579	14.618	34.726	45.217	4.887	183.131	
08	INDUSTRIA Y COM.	23.678	12.283	27.669	50.763	67.261	67.617	72.512	8.027	329.810	
18	DELINACION URB.	-0-	540	4.689	1.724	1.087	1.888	1.447	17	11.392	
21	CONS.TABAC.Y CIG	.0-	-0-	-0-	-0-	-0-	1.161	316	-0-	1.477	
23	CONS.CERVEZA	-0-	-0-	-0-	-0-	-0-	87	405	-0-	492	
33	IMP.VEHICULOS	5.975	339	1.972	1.303	-0-	4.414	952	141	15.096	
35	SOB.T.GASOLINA				134	1.149	2.670	620	-0-	4.573	
90	OTROS IMP.TOS.					186	153	172	1.552	2.063	
	TOTALES									548.034	

FUENTE: Secretaría de Hacienda Distrital - Estados Contables-

4.4.7. Analizado el cuadro anterior, a pesar de la gestión realizada para depurar estos rubros que datan de una antigüedad de más de tres años, todavía persisten partidas que presentan **incertidumbres** que a diciembre 31 de 2001 ascienden a \$548.034 millones más, por lo tanto se confirma el hallazgo.

De conformidad con las respuestas allegadas por la Administración respecto a la cuenta Rentas por Cobrar de Difícil Recaudo se confirma el hallazgo, teniendo en cuenta que la Secretaría de Hacienda argumenta que: *"Es importante recalcar que estas acciones son cíclicas (depuración de las cuentas), recurrentes o permanentes por tanto nuestra gestión continuará en consideración a la complejidad natural que presenta la depuración de las bases de datos que soportan los registros contables, y que han sido identificadas y detalladas en el Convenio de mejoramiento suscrito entre la Secretaría de Hacienda y la Contraloría Distrital en diciembre de 2001."*

- Otros Deudores

La cuenta Otros Deudores, presenta a 31 de diciembre de 2001 un saldo que asciende a \$74.339.1 millones.

4.4.8. Forma parte de esta cuenta, el rubro denominado FAVIDI con un saldo a 31 de diciembre de 2001 de \$53.461 millones, que presenta **incertidumbre** y que corresponde a giros efectuados por la Secretaría de Hacienda a FAVIDI para cubrir la retroactividad de las cesantías a cargo de la Administración Central, el cual no se encuentra depurado, transgrediendo lo normado en la circular externa 032 del 14 de enero de 2000, expedida por la Contaduría General de la Nación, en cuanto a la depuración de saldos antiguos *"... es indispensable que las entidades adelanten procesos de depuración de los diferentes rubros contables del Catálogo General de Cuentas que presenten saldos no razonables e inconsistentes y que*



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

afecten la situación financiera y los resultados de la actividad, como las siguientes situaciones: Saldos pendientes de conciliar, valores pendientes de recaudo o pago con elevada antigüedad, Acreedores y Deudores no identificados..."

De conformidad con las respuestas allegadas por la Administración respecto a la cuenta Otros Deudores confirma el hallazgo teniendo en cuenta que la Secretaría de Hacienda argumenta que: " En el curso de la vigencia 2002, con base en lo señalado en el artículo 65 del Decreto No. 964 de 2001, por medio del cual se liquidó el presupuesto de ingresos y gastos para la actual vigencia, y en la Circular 112 e Instructivo No. 24 de diciembre de 2000, emitidas por la Dirección Distrital de Contabilidad se adelantarán las acciones pertinentes con el objeto de conciliar las obligaciones a cargo de cada dependencia con el FAVIDI, aspecto que permitirá la depuración de este rubro a partir del registro adecuado de las obligaciones por concepto de cesantías".

Por lo anterior, la observación sigue en firme. Este tema de las cesantías en el Distrito ha llegado a una situación crítica (alto costo de retroactividad; deudas significativas de las entidades; demora en el pago a los beneficiarios; afiliaciones masivas a Fondos Privados sin el consentimiento de los titulares...) que debe examinarse y solucionarse con prontitud, por parte de la Secretaría de Hacienda, como entidad líder en el diseño y direccionamiento de políticas financieras, presupuestales y de asignación de recursos. Las necesarias conciliaciones incluyen claridad sobre los pagos realizados por la Secretaría de Hacienda a Favidi, en donde no se discrimina, por entidades los valores a aplicar a sus deudas, resultando la Secretaría como única entidad que no debe, por este concepto, suma alguna al Fondo.

- Propiedades Planta y Equipo

Cuadro No. 12
DIFERENCIAS ENTRE CONTABILIDAD Y ALMACEN

Datos en miles de pesos

CÓDIGO	CUENTA	SALDO CONTABLE A 31-12-01	SALDO S/N ALMACÉN 31-12-01	DIFERENCIA
165009	Redes, Líneas y Cables	1.226.782	136.581	1.090.201

Fuente: Dirección Distrital de Contabilidad -Grupo de Almacén e Inventarios

4.4.9. Tal y como lo ilustra el cuadro No. 12, respecto a la cuenta Redes, Líneas y Cables, se detecta una diferencia por valor de \$1.090.2 millones, debido a que en la contabilidad se registra un valor de \$1.226.8 millones y el Grupo de Almacén e Inventarios reporta \$136.6 millones. Esta diferencia genera **incertidumbre** sobre la realidad de las cifras que se presentan en los informes contables y contraviene lo



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

normado en el numeral 1.1.3.4. del Plan General de Contabilidad Pública, en el párrafo concerniente a la conciliación y confrontación con las existencias y obligaciones reales.

La respuesta de la administración expresa que "... según la Resolución 001 de 2001 - Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital, no necesariamente todos los bienes deben ingresar al almacén, como tampoco es de carácter obligatorio reportar dicho ingreso en la información a cargo de los almacenistas, y la decisión de hacerlo o no depende de las necesidades administrativas de cada ente.

"En el caso que nos ocupa el cableado de la red eléctrica del CAD no tuvo ingreso a la información del Almacenista, situación perfectamente normal, por lo que no debe ser motivo de observación en la Secretaría de Hacienda o en cualquier otra entidad que presente tal situación. Precisamente nuestro requerimiento es que tal operación se registre en el sistema de información contable."

La diferencia presentada de \$1.090,2 millones en el rubro de Redes, Líneas y Cables entre lo reportado por el área contable y el almacén obedece principalmente a la incorporación en los registros contables de todo el CABLEADO DE LA RED ELECTRICA DEL C.A.D. resultante del contrato No. 022 del 30 de diciembre de 1998 con la UNION TEMPORAL DISNAEQUIPOS S.A. – DISICO LTDA. – PLEC LTDA., que tenía por objeto "La repotenciación de energía eléctrica e independización del sistema interno de facturación, mediante el montaje, instalación y remodelación de subestaciones eléctricas y la puesta en operación de un centro de administración de facturación en el edificio del Centro Administrativo Distrital – C.A.D. Torres A y B....." el cual en el Almacén de la Secretaría no se le dio el ingreso respectivo, por cuanto la composición del cableado dada su diversidad de elementos se registro directamente en la contabilidad de la entidad.

"Como quiera que este activo requiere de una identificación clara para manejo y administración se esta adoptando los procedimientos necesarios para que a través del comité de Inventarios se defina el manejo de dichas redes desde el punto de vista de control de Inventarios".

Teniendo en cuenta lo anterior, este ente de control evidencia que lo observado da lugar a **que se adopten procedimientos** que permitan subsanar las diferencias encontradas, en aras de cumplir lo establecido en el mencionado Manual: "Cada entidad puede desarrollar un catálogo propio para clasificar los bienes de su propiedad, de conformidad con las características y prácticas que realiza como ente público, **cuya cuenta deberá ser consistente con los grupos, cuentas y subcuentas** establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública."

- Inventario Físico



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

El inventario físico valorizado presentado por la Secretaría de Hacienda Distrital, ante este ente de control en cuanto a sus bienes devolutivos en servicio presenta las siguientes anomalías en sus registros de información:

- La descripción de los bienes no es lo suficientemente detallada lo que no permite una identificación clara de los mismos, como por ejemplo en los siguientes elementos, presentados en el cuadro No 13:

Cuadro No. 13
LISTADO DE BIENES

Descripción del Bien	Página según Inventario
Alicate	1536
C.P.U.	1581
Casio	1608
Cosedora	1620
De golpes de 24 letras	1653
Disco Duro	1662
EXM 8 MB	1689
Llantas	1796
Mouse	1808
Monitor	1827, 1828, 1829
Teclado	2046, 2047, ...2054
Teléfono	2065

Fuente: Listado de Inventarios – Secretaría de Hacienda Distrital

Notas con respecto al cuadro No 13:

- No se anota la fecha de activación o puesta en servicio del bien.
- No se registra la vida útil del bien.
- No se aportan datos sobre la depreciación de los bienes.

4.4.10. De lo anterior se infiere que en el levantamiento del Inventario Físico de los bienes no se dio cumplimiento a lo establecido en el numeral 4.10 del Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital, adoptado mediante Resolución No 001 del 20 de septiembre de 2001, expedida por el Contador General de Bogotá, D. C.

Adicionalmente el Inventario Físico Valorizado de los Elementos Devolutivos en Servicio de la Secretaría de Hacienda presenta una sumatoria final por valor de \$18.170.7 millones, como se señala en el cuadro No 14:



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Cuadro No. 14
CUADRO COMPARATIVO ELEMENTOS DEVOLUTIVOS

Cifras en millones de pesos

	CONTABILIDAD a 31-12-01	ALMACÉN a 31-12-01	INVENTARIOS a 31-12-01
Elementos Devolutivos en Servicio	17.192.8	16.102.6	18.170.7

Fuente: Secretaría de Hacienda

4.4.11. La cifra anterior, presenta diferencia comparada con el valor presentado por Contabilidad de \$17.192.8 millones, y con el valor reportado por Almacén de \$16.102.6 millones, incluyendo en cada sumatoria los Intangibles. Esta situación genera **incertidumbre** en las cifras y hace que se transgreda el postulado de Confiabilidad en cuanto a que la información debe ser precisa; norma enunciada en el numeral 5.4.2.1 del Plan General de Contabilidad Pública.

- Aplicación en Uso en el Grupo de Almacén e Inventarios

El Grupo de Almacén e Inventarios utiliza en la actualidad una aplicación provisional, diseñada por los ingenieros de la Dirección de Sistemas e Informática, que le permite registrar los movimientos a nivel de subcuenta, sin que éstos afecten simultáneamente a la cuenta mayor. Lo anterior implica que informes como el del movimiento de la cuenta de almacén se deban elaborar manualmente en excell, lo que genera riesgos en la digitación de los datos y demora en el proceso de registro.

A la fecha, la Secretaría de Hacienda no cuenta con un inventario físico ajustado a las normas sobre la materia y, en especial, con la realidad de los mismos.

Según manifiesta la Dirección de Sistemas e Informática, ya tiene lista la aplicación que será definitiva, pero no ha sido puesta en marcha debido a que no se cuenta con el inventario real y actualizado de los bienes, insumo fundamental para el ingreso de los saldos iniciales y la puesta en marcha de la aplicación mencionada.

- Estado de Actividad Financiera, Económica y Social

El cuadro No 15, muestra el estado de Actividad Financiera Económica y Social se encuentra conformado así:

Cuadro No. 15
SITUACION OPERACIONAL

Cifras en miles de pesos

CÓDIGO	CUENTA	SALDO A DIC.
--------	--------	--------------



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

		31 DE 2001
41	Ingresos Fiscales	1.483.168.318
44	Transferencias	866.357.218
47	Operaciones interinstitucionales	2.047.710
	Total Ingresos Operacionales	2.351.573.246
51	Administración	389.724.377
52	De Operación	1.371.969
53	Provisiones Agotamiento y Depreciaciones	363.197.469
54	Transferencias	1.291.146.807
55	Gasto Social	49.114.634
57	Operaciones Interinstitucionales	1.331.638.228
	Total Gastos Operacionales	3.426.193.484
	Déficit operacional	- 1.074.620.238
48	Otros Ingresos	3.253.498.982
58	Otros Gastos	- 71.775.917
	Excedente del Ejercicio	2.250.654.661

Fuente: Estados Contables a dic.31 de 2001 SHD

En el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, se observa que la Secretaría de Hacienda presenta un déficit operacional de \$-1.074.620.2 millones.

En el rubro Otros Ingresos existen registros por valor de \$3.253.498.9 millones, de los cuales \$3.091.453.3 millones corresponden a Utilidades por la aplicación del Método de Participación Patrimonial en la valoración de las Inversiones. Lo anterior demuestra que el excedente mostrado en el Ejercicio por \$2.250.654.7 millones no corresponde al giro de las actividades propias de la Entidad.

- Procedimiento Relativo a la Presentación de Información y Estados Contables.

4.4.12. Según el Plan General de Contabilidad Pública, el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social debe presentarse de acuerdo con el anexo No. 3:

La configuración de este estado se establece mediante una tabulación formal de códigos numéricos de cuentas de Ingresos, Gastos y Costos representados en términos monetarios que reflejen el resultado de las operaciones.

Esta estructura se hace a partir de la presentación clasificada de los grupos y cuentas que la conforman según el Catálogo General de Cuentas CGC así:

A nivel de grupo (dos dígitos). Se incluirán en forma clasificada los grupos correspondientes a las clases de Ingresos, Costos y Gastos.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Las cifras deberán presentarse aproximadas a miles de pesos y mostrarse en forma comparativa con las del período anterior.

Para su elaboración y presentación deben tenerse en cuenta los elementos constitutivos de los estados contables, cuyas definiciones están contempladas en el PGCP así:

1 - Ingresos Operacionales. Sumatoria de los saldos por concepto de Ingresos en cada uno de los siguientes grupos de la clase 4 Ingresos (41+42+43+44+45) y el **saldo positivo resultante de la diferencia entre los grupos 47 y 57 de Operaciones Interinstitucionales recibidas y giradas respectivamente.**

2 - Costos

3 - Gastos Operacionales. Sumatoria de los saldos por concepto de Gastos en cada uno de los siguientes grupos de la clase 5 Gastos (51+52+53+54+55+56) y el **saldo negativo resultante de la diferencia entre los grupos 47 y 57 de Operaciones Interinstitucionales recibidas y giradas respectivamente.**

Por lo anterior, la Secretaría de Hacienda Distrital al presentar la cuenta 57 de Operaciones Interinstitucionales restando de los Ingresos Operacionales no se rige a lo estipulado en el Plan General de Contabilidad Pública numeral 3.3.3.2 respecto al diligenciamiento de los Estados Contables anexo No. 3.

- Estado de Actividad Financiera, Económica y Social

El cuadro No 16, muestra el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, así:

Cuadro No. 16
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA ECONOMICA Y SOCIAL
De enero 1 diciembre 31 de 2001

Cifras en miles de pesos

		Según la Secretaría de Hacienda	Según el PGCP Anexo N° 3
	INGRESOS OPERACIONALES	1.019.935.018	2.351.573.246
41	Ingresos Fiscales	1.483.168.318	1.483.168.318
44	Transferencias	866.357.218	866.357.218
47	Operaciones Interinstitucionales	2.047.710	2.047.710
57	Operaciones Interinstitucionales	1.331.638.228	
	GASTOS OPERACIONALES	2.094.555.256	3.426.193.484



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

51	Administración	389.724.377	389.724.377
52	De Operación	1.371.969	1.371.969
53	Provisiones, Agotamiento, Depreciaciones y Amortizaciones	363.197.469	363.197.469
54	Transferencias	1.291.146.807	1.291.146.807
55	Gasto Social	49.114.634	49.114.634
57	Operaciones Interinstitucionales		1.331.638.228
	EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL	-1.074.620.238	-1.074.620.238
48	Otros Ingresos	3.253.498.982	3.253.498.982
58	Otros Gastos	-71.775.917	-71.775.917
	EXCEDENTE (DÉFICIT) ANTES DE AJUSTES POR INFLACIÓN	2.250.654.661	2.250.654.661
	EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO	2.250.654.661	2.250.654.661

Fuente. Estados Contables a Dic.31 2001 SHD

Al presentar en el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social restando la cuenta 57 Operaciones Interinstitucionales de los Ingresos Operacionales, se evidencia que éstos disminuyeron en un 131%, así como los Gastos Operacionales se disminuyen en un 64%, máxime con la Importancia Relativa que tiene esta cuenta pues su valor es de 1.3 billones de pesos, con lo anterior se distorsionan las cifras del Estado Contable, dando lugar a una errónea interpretación cuantitativa de la situación financiera de la Entidad, en contravención del Principio de Contabilidad Pública de Revelación Plena enunciado en el numeral 1.2.6.4 del Plan General de Contabilidad Pública.

Analizada la respuesta de la Entidad, se concluye que reconoce la falta de coherencia entre los anexos 3 y 4 del estado de actividad financiera, económica y social, en la determinación de los ingresos y gastos operacionales; además, menciona que se presentará consulta ante la Contaduría General de la Nación sobre la estructura de este estado contable contenido en el Plan General de Contabilidad Pública.

- Patrimonio

A diciembre 31 de 2001 la Secretaría de Hacienda Distrital presenta en sus Estados Contables la suma de \$7.817.870.4 millones, valor que comparado con el de la vigencia anterior que fue de \$5.926802.3 millones, refleja un incremento de \$1.891.068.1 equivalente al 32%. Este aumento se debe principalmente a la reclasificación del superávit por valorización de Inversiones y al resultado del Ejercicio.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Esta cuenta se encuentra conformada, tal y como se ilustra en el cuadro No 17, así:

Cuadro No. 17
COMPARACION PATRIMONIAL

Código	Cuentas	Saldo a Dic.31/01	Saldo a Dic.31/00
31	HACIENDA PUBLICA	7.817.870.480	5.926.802.300
3105	Capital Fiscal	5.622.982	-399.820.788
3110	Restado del Ejercicio	2.250.654.661	-1.056.517.102
3115	Superávit por Valorización	5.104.117	5.090.954
3117	Superávit por el método participación Patrimonial	6.048.150.566	6.560.349.096
3120	Superávit por donación	1.816.795	40.055
3125	Patrimonio Público Incorporado	- 497.940.497	-193.337.799
3130	Revalorización Hacienda Pública	11.729.921	11.725.082
3135	Ajustes por Inflación	- 7.268.065	999.272.802
	TOTAL PATRIMONIO	7.817.870.480	5.926.802.300

Fuente Balance General a dic.31 2001 SHD.

La cuenta de Patrimonio se ve afectada por el saldo negativo, que tiene el rubro del Patrimonio Público Incorporado por -\$497.940.497, valor que esta disminuyendo el saldo de la cuenta.

- Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá

El Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, creado mediante Decreto No 350 del 29 de junio de 1995, es una cuenta especial, sin personería jurídica, adscrita a la Secretaría de Hacienda, encargada del pago de mesadas y bonos pensionales. Sus registros incluyen los originados por el mismo Fondo, así como la inclusión de los recursos y obligaciones transferidos por la Caja de Previsión Social Distrital-Liquidada, y el registro de los ingresos provenientes de las transferencias efectuadas por parte de otros entes, con el fin de atender los gastos propios de su función.

Efectuada la Auditoría al Balance General y al Estado de Actividad Financiera Económica y Social, presentados por el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá con corte a 31 de diciembre de 2001, se encontraron los siguientes hallazgos:



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

4.4.13. La cuenta de Bancos y Corporaciones del Fondo de pensiones Públicas, presenta a 31 de diciembre de 2001 **incertidumbre** en el saldo de \$1.265 millones, que comprende cuentas corrientes y de ahorros, las cuales no se encuentran depuradas, presentando saldos contrarios a su naturaleza, así:

Bco. Ganadero - \$ 58.872.230
Bco. Del Estado - \$ 52.588.450
Bco. Mercantil - \$ 1.658.515

Transgrediendo lo normado en la Circular Externa 032 del 14 de enero de 2000, expedida por la Contaduría General de la Nación, en cuanto a la depuración de saldos antiguos *“... es indispensable que las entidades adelanten procesos de depuración de los diferentes rubros contables del Catálogo General de Cuentas que presenten saldos no razonables e inconsistentes y que afecten la situación financiera y los resultados de la actividad, como las siguientes situaciones: Saldos pendientes de conciliar, valores pendientes de recaudo o pago con elevada antigüedad...”*

Las conciliaciones de estas cuentas corrientes y de ahorros no fueron depuradas oportunamente por el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital-Favidi, entidad que se encontraba a cargo de ellas, dentro de las funciones que le fueron otorgadas como pagador de mesadas pensionales del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, las cuales con los decretos No 1150 de 2000, 154,163 y 466 de 2001 se suprimieron.

Lo anterior incide en la no razonabilidad del saldo presentado en la cuenta de Bancos y Corporaciones a 31 de diciembre de 2001.

Analizada la respuesta de la administración esta determinó la estrategia a seguir para eliminar la debilidad establecida, iniciando la actividad de depuración.

La totalidad de las partidas objeto de la observación, quedaron incluidas en el Plan de Mejoramiento suscrito entre la Secretaría de Hacienda y la Contraloría de Bogotá, el 11 de diciembre de 2001.

4.4.14. Dentro de la cuenta Otros Deudores la subcuenta Cuotas Partes de Pensiones también **incertidumbre** en su saldo de \$3.387 millones, de los cuales \$2.075 millones se encuentran sin depurar, transgrediendo lo normado en la circular externa 032 del 14 de enero de 2000, expedida por la Contaduría General de la Nación, en cuanto a la depuración de saldos antiguos *“... es indispensable que las entidades adelanten procesos de depuración de los diferentes rubros contables del Catálogo General de Cuentas que presenten saldos no razonables e*



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

inconsistentes y que afecten la situación financiera y los resultados de la actividad, como las siguientes situaciones: Saldos pendientes de conciliar, valores pendientes de recaudo o pago con elevada antigüedad, Acreedores y Deudores no identificados...”

El saldo presentado en esta cuenta, corresponde a un estimativo aportado por la Caja Previsión Social del Distrito que, al no encontrarse depurado, incide en la razonabilidad de la misma.

La Secretaría de Hacienda y FAVIDI se encuentran adelantando labores de depuración de la base de datos asociada a las obligaciones pensionales, en los que también se incluye el tema de cuotas partes cuyo propósito es garantizar que la información y archivos que posee actualmente FAVIDI sean transferidos a la Secretaría de Hacienda de manera adecuada y óptimamente clasificada, ordenada y depurada, con el fin de evitar traumatismo en la función que debe asumirse por parte de la Secretaría.

Mediante el Decreto 554 de 2001, se prorrogó hasta el 1 de octubre de 2001 la fecha en la cual la Secretaría de Hacienda asumiría las funciones a que se refiere los artículos 5.6.7 y 9 del Decreto 1150 de 2000, modificado este por los Decretos 154, 270, 466,554 de 2001 y adicionado por el Decreto 163 de 2001.

Posteriormente se expidió el Decreto 746 de 2001 en el cual se determinó como última fecha el 1 de mayo de 2002, para que la Secretaría de Hacienda asuma tal competencia.

Según Informe de Seguimiento al Proyecto de Gerencia – Entrega de Expedientes Pensionados Activos de 25 de febrero de 2002, la administración ha conformado una base de datos compuesta por 14.488 expedientes, cuyo estado actual es el siguiente:

- .468 expedientes pendientes de revisar (3.23%)
- .370 expedientes pendientes de identificar (2.55%)
- .683 expedientes por supervisar (4.71%)

En la Cuenta Provisión para Bonos Pensionales a 31 de diciembre de 2001, el grupo de pasivos estimados presenta un saldo de \$1.315.274 millones, de los cuales \$808.512 millones corresponden al valor amortizado del cálculo actuarial de pensiones y \$506.762 millones al valor amortizado.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

4.4.15. El saldo presentado en la Provisión para Bonos Pensionales, genera **incertidumbre**, pues no se encuentra actualizado con base en un cálculo actuarial definitivo, incumpliendo lo establecido en el numeral 2.5.3.1.2 del PGCP, en lo que se refiere a Periodicidad. *“El valor debe reconocerse por lo menos al cierre del período contable (anualmente) con base en estudios actuariales, preparados en forma consistente y siguiendo el método señalado por la entidad encargada de ejercer la inspección, vigilancia y control o por la Oficina de Obligaciones Pensionales”.*

Lo anterior incide en la no razonabilidad de la cifra presentada en la cuenta de Provisión para Bonos Pensionales a 31 de diciembre de 2001.

Como respuesta a esta observación, la Administración informó, que tomó la decisión de reconocer un cálculo actuarial preliminar, dato que se ajustará en la medida que se disponga de cifras definitivas.

En lo referente a Bonos Pensionales, la Secretaría manifestó que obtuvo la historia laboral y salarial de las 62 entidades Distritales en unas estructuras de archivos definidas, y que la Subdirección de Obligaciones Pensionales comenzó depurando la base de datos administrada por FAVIDI, y con el apoyo de sistemas, desarrolló el Software que efectuaría el cálculo del pasivo Pensional y mantendría actualizada dicha reserva, previa recolección de la información de pensionados y beneficiarios. Este cálculo fue realizado con corte a 31 de diciembre de 2000, quedando pendiente la actualización a 31 de diciembre de 2001, la cual está en proceso, dado que se depende de la actualización de la base de datos de beneficiarios del Fondo de Pensiones de Bogotá D.C.

Así mismo informa que en cuanto al proceso de conformación de una base de datos que incluya la totalidad de los potenciales beneficiarios de los bonos, ya se ha depurado cerca del 74%, es decir una población de 53.993 funcionarios. Sin embargo el actuario utilizó la información disponible para obtener un dato estimado.

Al final de este semestre la Administración espera tener el cálculo de la reserva de pensiones actualizada a 31 de diciembre de 2001.

A pesar de los notorios esfuerzos realizados por la administración en esta área, se requiere disponer de una base de datos debidamente depurada, para presentar un saldo contable razonable.

- **Informe Conceptual Sobre Control Interno Contable**



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

De conformidad con lo prescrito por las leyes 87 de 1993, 298 de 1996, y 489 de 1998; Decreto 2145 de 1999; Circular Externa 031 de 2000 y Resolución No. 0196 de la Contaduría General de la Nación; Decreto 1537 de 2001 del Departamento Administrativo de la Función Pública "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 87 de 1993 en cuanto a elementos técnicos y administrativos que fortalezcan el sistema de control interno de las entidades y organismo del Estado"; Resolución Reglamentaria No. 054 de 2001, por la cual se adopta en Manual de Fiscalización para Bogotá- MAFISBO, se efectuó la evaluación al Control interno Contable de la Secretaría de Hacienda Distrital, con el propósito de establecer una base de confianza en el mismo y para determinar además, la naturaleza, oportunidad y alcance de otros procedimientos de Auditoría que son necesarios para expresar una opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables, la correcta aplicación de los principios de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos, la calidad técnica del mismo e informar sobre las deficiencias y debilidades encontradas.

- Ambiente de Control

La Dirección Distrital de Contabilidad, en cumplimiento de sus objetivos, ha procurado implementar en sus colaboradores la sensibilización de los Principios y Valores institucionales, a través de talleres; no obstante, los funcionarios no los han interiorizado, aunque se cuenta con la cultura del autocontrol en el desarrollo de las tareas propias de la Dirección y se ha implementado con mayor intensidad la cultura del diálogo, especialmente desde los directivos a los demás servidores públicos del área.

- Administración del riesgo

Se tienen plenamente identificados los riesgos, especialmente, de acuerdo a las observaciones de la Contraloría, en lo relacionado con los rubros que por la incertidumbre que presentan no son razonables, los cuales están siendo ponderados y valorados para intensificar acciones tendientes a sanear la información contable de la Secretaría de Hacienda Distrital. No obstante la gestión adelantada al respecto, aún presentan inconsistencias los rubros de Bancos y Corporaciones, Rentas por Cobrar, Otros Deudores, Propiedades Planta y Equipo, Provisión para Bonos Pensionales.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

- Operacionalización de los Elementos

Actualmente los procesos no están actualizados, debido principalmente al proceso de reestructuración de la entidad y la demora en la implementación de los sistemas de información. En tal sentido, se deben actualizar las órdenes administrativas relacionadas con algunos Procesos Contables. La Dirección de Contabilidad no cuenta con un Sistema Integrado de Información, situación que dificulta un adecuado control y registro de la información Contable.

- Documentación

Observaciones referentes a los libros de Contabilidad

Libro Mayor

Revisados los libros principales de la Entidad con corte a diciembre 31 de 2001, se detectó que existen diferencias entre el libro mayor y el Balance General presentado a este ente de control, en las siguientes cuentas, como lo presenta el cuadro No 18:

Cuadro No. 18
LIBROS DE CONTABILIDAD

Cifras en pesos

Código	Cuentas	Saldo según Libro Mayor a 31-12-01	Saldo según Balance a 31-12-01	Diferencias
141000	Administración del Sistema Seguridad Social en Pensión	6.191.958.782.75	0	6.191.958.782.75
290500	Recaudos a Favor de Terceros	39.337.394.616.34	33.145.436.000	6.191.958.616.34
472000	Operaciones de Enlace con Situación de Fondos	1.217.985.860.806.91	2.047.710.000.	1.215.938.150.806.91
570500	Aportes y Traspasos de Fondos Girados	2.971.522.550.757.04	1.330.860.288.000	1.640.662.262.757.04
572000	Operaciones de Enlace con Situación de Fondos	1.216.642.828.590.13	704.678.000.	1.215.938.150.590.13
572500	Operaciones de Traspasos de Bienes y Derechos	76.278.924.30	73.262.000.	3.016.024.30

Fuente: Estados contables a dc 31 de 2001 y Libro mayor saldo dic.31 de 2001

Libro Diario



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Las páginas comprendidas entre la 2484 y la 2665 se encuentran sin rubricar, contraviniendo las normas técnicas relativas a los libros de contabilidad enunciados en el numeral 1.2.7.2 del Plan General de Contabilidad Pública.

En el período 2001, no cumple con el objetivo de "Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros" de que trata el literal e) del Art. 2 de la Ley 87 de 1993.

- Retroalimentación

En relación con el Plan de Mejoramiento suscrito con la Contraloría, se ha depurado parte importante de la información contable y el proceso continúa en ejecución, de acuerdo a los términos propuestos por la Secretaría de Hacienda.

4.5. Evaluación Ejecución y Cierre Presupuestal

Bajo los parámetros del Decreto 714 de 1996 "Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital" y demás normatividad aplicada, fue analizada la Ejecución Activa y Pasiva del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Distrital para la vigencia fiscal 2001, y en cumplimiento de la Resolución Reglamentaria 052 del 8 de noviembre de 2001, "Por la cual se reglamenta la Rendición de la Cuenta", emanada de la Contraloría de Bogotá, observándose que:

- En la Ejecución Activa del Presupuesto:

Una vez realizado el estudio y análisis de los ingresos del Distrito Capital se encontró que el total de ingresos presupuestados para la vigencia de 2001 fue de \$3.731.519.8 millones, de los cuales \$1.465.584.4 millones corresponde a Ingresos Corrientes, \$874.530.8 millones a Transferencias del Distrito y la Nación y \$1.391.404.6 millones a Recursos de Capital.

A lo anterior, se realizaron modificaciones por valor de \$-480.071.2 millones, quedando un presupuesto definitivo de \$3.251.448.5, millones que corresponde al 14.76% del presupuesto inicial.

El recaudo efectivo para la vigencia fue de \$2.778.436.8 millones que equivale al 85.45% del presupuesto definitivo, quedando por recaudar \$473.011.7 millones que equivale al 14.55% del presupuesto definitivo.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

En el cuadro No 19, se presentan recaudos por debajo del 90% de lo presupuestado para la vigencia, para los siguientes rubros:

Cuadro No. 19
RECAUDOS POR DEBAJO DEL 90% DE LO PRESUPUESTADO

Cifras en pesos

Rubro Presupuestal	Nombre	Presupuesto Definitivo	Recaudo definitivo	%
21210	Otros Ingresos no Tributarios	16.154.891.500	12.114.175.564	74.99
22105	Otras Transferencias de la Nación	178.730.827.798	127.520.629.307	71.35
22302	Plan de Gestión Ambiental	4.068.000.000	1.839.862.600	45.23

Fuente: Informe Ejecución de Rentas e Ingresos - Secretaría de Hacienda

De otra parte, se realizó un comparativo de Presupuestos de Rentas e Ingresos de las vigencias fiscales 1999, 2000 y 2001, así:

Cuadro No. 20
COMPARATIVO DE PRESUPUESTOS DE RENTAS E INGRESOS DE LAS VIGENCIAS FISCALES 1999, 2000 Y 2001

Cifras en pesos

AÑO	RUBRO	PRESUPUESTO INICIAL	% (*)	PRESUPUESTO DEFINITIVO	% (*)	RECAUDO DEFINITIVO	% (*)
2001	INGR. CTES	1.465.584.442.500	0	1.404.015.073.500	0	1.402.037.645.547	0
	Tributarios	1.388.170.677.000	0	1.344.268.560.000	0	1.346.904.080.027	0
	No Tributarios	77.413.765.500	0	59.746.513.500	0	55.133.565.520	0
2000	INGR. CTES	1.430.134.124.000	2.48	1.342.134.124.000	4.61	1.339.472.386.559	4.67
	Tributarios	1.335.866.128.000	3.91	1.277.366.128.000	5.24	1.274.278.053.900	5.70
	No Tributarios	94.267.996.000	-17.87	64.767.996.000	-7.65	65.194.332.660	-15.43
1999	INGR. CTES	1.465.989.325.000	-0.03	1.270.414.769.979	10.52	1.262.013.492.150	11.09
	Tributarios	1.368.701.000.000	1.42	1.200.107.751.979	12.01	1.179.097.895.380	14.23
	No Tributarios	97.288.325.000	-20.43	70.307.018.000	-15.02	82.915.596.770	-33.50

- (*)Variación Porcentual del año 2001 frente a los años 2000 y 1999.
- Fuente: Ejecución del Presupuesto de Rentas e ingresos, años 1999,2000 y 2001 de la SHD.

Con base en la información presentada en el cuadro No 20, se puede establecer que durante los tres últimos años la programación presupuestal de ingresos no ha variado significativamente y que por el contrario han disminuido los Ingresos Corrientes en -0.03% con respecto a la vigencia 1999 y aumentado en un 2.48% a la vigencia 2000.

En el Presupuesto Definitivo se observa una variación del 10.52% con respecto al año 1999 y 4.61% para el siguiente año.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Para el caso del recaudo no se ven cambios significativos por cuanto la variación con respecto a los años 1999 y 2000 es de 11.09% y 4.67%, respectivamente.

Por lo anterior se puede concluir que la gestión en materia de recaudo de la Secretaría de Hacienda Distrital no ha sido la más efectiva por cuanto se observa un comportamiento de crecimiento mínimo, dejando ver que no existen políticas agresivas que permitan obtener unos ingresos corrientes superiores y en ascenso en el tiempo.

- **En la Ejecución Pasiva del Presupuesto:**

- Unidad Ejecutora 01, Despacho.

4.5.1. Una vez realizado el estudio y análisis de la Ejecución Presupuestal, se evidencia falta de planeación, e ineficiente Programación del Presupuesto para la Vigencia Fiscal 2001 de la Secretaría de Hacienda Distrital, transgrediendo lo normado en el literal a, artículo 13 del Decreto 714 de 1996, por lo que a continuación se observa:

Rubros con ejecución presupuestal por debajo del 65%, lo que significa que se asignan rubros con presupuesto superior al necesario, para posteriormente hacer traslados presupuestales a otros rubros.

Cuadro No. 21
RUBROS CON EJECUCIÓN PRESUPUESTAL
POR DEBAJO DEL 65%

Rubro Presupuestal	Nombre	%
311010901	Honorarios Entidad	61.33
311012501	Personal Administrativo	49.21
3110202	Dotación	51.71
3110203	Gastos de computador	62.55
3110204	Viáticos y Gastos de Viajes	41.05
3110210	Materiales y Suministros	41.89
3110217	Imp. Tasas y Multas	3.79
3110219	Salud Ocupacional	49.34
3311077221	Const.Dot.yOrg.Document.	61.03

Fuente: Ejecución Presupuestal vigencia 2001.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

El cuadro No 22, indica los rubros con ejecuciones presupuestales superiores al 50%, realizadas durante el mes de diciembre de 2001, de lo cual se observa que se comprometen recursos sin una adecuada planeación a lo largo de la vigencia.

Cuadro No. 22
RUBROS CON EJECUCIONES PRESUPUESTALES SUPERIORES AL 50%

Rubro Presupuestal	Nombre	Total ejecución %	Ejecución Diciembre %	Diferencia %
3110206	Impresos y Publicaciones	98.7	57.3	41.4
3110214	Capacitación	93.4	78.6	14.8
3110224	Información	73.6	62.0	11.6
3110299	Otros Gastos Generales	96.7	96.7	00.0
33111	Bogotá para vivir todos	97.4	45.0	52.0
311101	Cultura Ciudadana	99.5	65.2	34.4
3311101037119	Plan Antievasión	100.0	81.3	18.7
3311101037199	Atención al Contribuyente	99.0	52.1	47.0
3311102	Productividad	100.0	57.0	43.0
331110213	Unidos para vivir mejor	100.0	100.0	00.0
3311102130137	Apoyo Técnico para el F.	100.0	100.0	00.0

Fuente: Ejecución Presupuestal vigencia 2001.

Modificaciones.

El cuadro No 23, indica los créditos superiores al 100% del valor asignado inicialmente al rubro presupuestal, lo cual prueba que estos rubros se encontraban subvalorados, frente al presupuesto programado y aprobado.

Cuadro No. 23
CRÉDITOS SUPERIORES AL 100% DEL VALOR ASIGNADO INICIALMENTE
AL RUBRO PRESUPUESTAL

Cifras en pesos

Rubro Presupuestal	Nombre	Presupuesto Inicial	Modificación	%
3110211	Seguros	600.000.000	691.500.000	115.3
3110224	Información	0	100.000.000	100.00
3110299	Otros Gastos Generales	0	20.000.000	100.00
31500	Pasivos Exigibles	0	45.076.062	100.00
3311101	Cultura Ciudadana	0	1.218.005.800	100.00
311012501	Personal Administrativo	500.000	15.000.000	3000.00

Fuente: Ejecución Presupuestal y Actos Administrativos de las Modificaciones vigencia 2001.

El cuadro No 24, indica los contracréditos superiores al 50% del valor asignado inicialmente al rubro presupuestal, lo que demuestra que estos rubros se



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

encontraban sobrevalorados con respecto a lo programado, evidenciando con ello que el presupuesto presentado y aprobado se encontraba desfasado.

Cuadro No. 24
CONTRACRÉDITOS SUPERIORES AL 50% DEL VALOR ASIGNADO INICIALMENTE AL RUBRO PRESUPUESTAL

Cifras en pesos

Rubro Presupuestal	Nombre	Presupuesto Inicial	Modificación	%
3110201	Arrendamiento	10.000.000	-8.000.000	80.0
3110209	Combust.lubric.y llantas	75.000.000	-45.000.000	60.0
3110210	Materiales y Suministros	517.000.000	-242.000.000	47.0
3130205	Fondo de Pasivos	874.000.000	-874.000.000	100.0
33110	Por la Bogotá que queremos	8.500.000.000	-7.099.033.092	83.5
331100727	Mod.yFort. de la Gestión	5.160.000.000	-4.329.023.712	84.0
3311007277199	Atención al Contribuyente	760.000.000	-454.402.496	60.0
3311007277221	Cons.dot.y Org document.	3.900.000.000	-3.874.621.216	99.3
331100728	Mod. del Sist. Financiero	3.340.000.000	-2.770.009.380	83.0
3311007281110	Cap.para Gener.y Fortale.	210.000.000	-198.350.800	94.5
3311007286018	Diseño, Montaje y Puest.	2.600.000.000	-2.057.486.000	79.0
3311007287200	Fort.del Sist. Contable	230.000.000	-214.172.580	93.0
3311007287246	Gestión Activos y Pasivos	300.000.000	-300.000.000	100.0

Fuente: Ejecución Presupuestal y Actos Administrativos de las Modificaciones vigencia 2001.

En la respuesta la administración señala que: "Es importante precisar que la proyección de gastos para una vigencia fiscal se hace en el año inmediatamente anterior, el cual se basa en cifras estimadas ya sea por la ejecución de presupuesto de años anteriores, la inflación u otros parámetros de proyección y de supuestos de necesidades de bienes y servicios de la Entidad requiere para su normal funcionamiento.

No se ejecutó sino hasta el 70%, ya que la planeación o programación presupuestal fue eficiente y tuvo un ahorro del 30% en algunos rubros por las medidas de racionalización y austeridad en el gasto en la vigencia fiscal 2001."

La respuesta dada por la administración no es satisfactoria, por tanto se deja en firme el hallazgo el cual deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribir.

- Comparativo presupuestal de la Vigencia Fiscal 2001 frente a la Vigencia Fiscal 2000, Unidad Ejecutora 01, Despacho:

Los Gastos para el año 2000 ascendieron a \$73.916.6 millones, mientras que para la vigencia 2001 fueron de \$68.659.4 millones, presentándose una disminución de \$5.257.1 millones, equivalente al - 7% frente al año inmediatamente anterior.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Se presentaron incrementos en el rubro de Gastos de Funcionamiento, toda vez que para el año 2000 eran de \$59.235.0 millones y para el año 2001 de \$62.346.3 millones, generando un aumento de \$3.111.3 millones equivalente a un 5%.

Así mismo, el rubro de Servicios Personales para el año 2000 fue de \$27.013.000.000 y para el año 2001 de \$33.789.2 millones, presentando un incremento de \$6.776.2 millones, equivalente al 25%.

Lo anterior, debido al incremento de las Indemnizaciones por el proceso de reestructuración en aplicación de la Ley 617 de 2000.

De igual manera, dentro de los Gastos Generales, los rubros de Gastos de Transporte y Comunicación aumentaron en \$336.0 millones y los Gastos de Mantenimiento en \$166.0 millones.

En cuanto a la Inversión, se registró una disminución de \$8.368.5 millones pasando de \$14.681.6 millones, en el año 2000 a \$6.313.7 millones para el año 2001.

- Comparativo presupuestal de la Vigencia Fiscal 2001 frente a la Vigencia Fiscal 2000, Unidad Ejecutora 02, Dirección Distrital de Presupuesto:

Los Gastos para el año 2000 representaron \$1.526.961.3 millones y para el año 2001 \$1.209.910.7 millones, presentando una disminución de \$317.910.7 millones, equivalente al -21%. Sin embargo, los gastos generales representaron para el año 2001 un incremento de \$19.402.9 millones debido básicamente al rubro de Sentencias Judiciales que inicialmente le fue aprobado para la vigencia de 2001, un presupuesto de \$13.471.4 millones y posteriormente en el mes de diciembre fue adicionado en \$7.345.7 millones quedando un presupuesto final de \$20.817.1 millones.

- Comparativo presupuestal de la Vigencia Fiscal 2001 frente a la Vigencia Fiscal 2000, Unidad Ejecutora 03, Dirección de Crédito Público.

Los Gastos para el año 2000 ascendieron a \$408.645.5 millones, mientras que para el año 2001 fueron de \$586.628.8 millones, presentando un incremento de \$177.983.2 millones, equivalente a un 44%, debido al aumento en el rubro Servicio de la Deuda, por valor de \$176.800.5 millones.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

4.5.2. Unidad Ejecutora 03-Dirección de Crédito Público.
Contrato No. 29/ de octubre 25 de 2001.

En desarrollo de la primera emisión de títulos de Deuda Pública externa, se requirió de la asesoría jurídica y técnica especializada de una firma extranjera con domicilio en los Estados Unidos. Para el efecto, la Secretaría de Hacienda suscribió el contrato No. 29 de octubre 19 de 2001, con la firma CLEARY GOTTLIEB, STEEN & HAMILTON, con el siguiente objeto: " El ASESOR por su cuenta, riesgo y responsabilidad, se obliga a asesorar jurídicamente al DISTRITO y prestar asistencia técnica especializada necesaria para preparar, negociar y revisar las cartas y documentación legal correspondiente a la primera emisión de títulos de Deuda Pública Externa de Bogotá, D.C. y en todas las actividades necesarias para el éxito de la misma, de conformidad con lo señalado en la propuesta.

El valor de este contrato se estableció hasta US\$470.000 discriminados así: a) Por la asesoría jurídica y asistencia técnica especializada necesaria hasta la suma de US\$400.000; otros gastos hasta US\$70.000. Entre "Otros Gastos" se encuentran desplazamiento, alojamiento y comunicaciones.

El Contrato fue respaldado con registro presupuestal No. 464 de octubre 25/01, indicando en su texto como beneficiario a " **CLEARY GOTTLIEB NIT 112121212-3**" (Sic).

El objeto contractual fue debidamente ejecutado y en tal sentido la Directora Distrital de Crédito Público, el 12 de diciembre de 2001, certificó que la firma prestó la asistencia técnica especializada necesaria para preparar, negociar y revisar las cartas y documentación legal correspondiente a la primera emisión de títulos de deuda Pública Externa de Bogotá, D.C. **y en todas las actividades necesarias para el éxito de la misma.** (subrayado fuera de texto).

Conforme a lo anterior, al día siguiente, es decir el 13 de diciembre de 2001, se procedió al pago de los servicios a través de la orden de pago No. 641 y relación de giro No. 0102756, por valor de \$1.084.3 millones, equivalente en dólares a US\$470.000, con una TRM del día 13 de diciembre de 2001 de \$2.307.12.

Teniendo en cuenta que la reserva presupuestal de este contrato se había extendido por la suma de \$1.163.2 millones, una vez cubierta la obligación con Cleary Gottlieb (1.084.3 millones), resultó un saldo de \$78.9 millones, sobre el cual procedía la orden de anulación, a efectos de liberar los recursos no utilizados. Sin embargo, **y no obstante haberse terminado o extinguido las obligaciones a cargo de dicha firma, este valor se constituyó a nombre de CLEARY**



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Que para el Contrato No. 29/2001 se expidió un registro presupuestal No. 464 de octubre 25/01 que registra en su texto como beneficiario a " **CLEARY GOTTLIEB NIT 112121212-3**. De lo anterior se colige que era única y exclusivamente para dicho compromiso.

Ahora, si en gracia de discusión se atendieran las consideraciones efectuadas por la Secretaría, en respuesta a la comunicación de este hallazgo, en el sentido que el contrato 29/01, no había terminado, como quiera que en el mismo se consignó " y en todas las actividades necesarias para el éxito de la misma" (emisión de títulos de deuda), no podemos desconocer que el registro y afectación de la reserva presupuestal No. 464 tenía un destinatario específico (Clerary Gottlieb), así como tampoco, la existencia de otra reserva exclusiva para Corporation Service Company.

En el mismo sentido y teniendo en cuenta la explicación que en forma verbal suministró la Secretaría, es pertinente tomar la traducción oficial de los convenios en cuestión, para señalar algunos aspectos como: "Honorarios: (tasa___) X (número de partes representadas___)=\$ /año Todos los honorarios se pagarán dentro de los 30 días siguientes a la fecha del inicio de la vigencia de este convenio y antes de cualquier periodo de renovación. La falta de pago de los honorarios llevará a la cancelación de este convenio..."

De la literalidad de la cláusula precedente, se colige que la Secretaría de Hacienda tenía 30 días para efectuar el pago, contados a partir del 10 de diciembre de 2001, para los convenios de Compra y Carta de mandato, y a partir del 12 del mismo mes y año, para los convenios de Pagaré Global de Regulación, restringido y Agente Fiscal. De tal forma que se debieron tomar las medidas pertinentes a efectos de pagar directamente a CSC, dado que tenía su propio registro presupuestal (No. 500 de fecha noviembre 23/01 por valor de \$15 millones), máxime que el desembolso se llevó a cabo hasta el 25 de enero de 2002.

Atendiendo un segundo pronunciamiento de respuesta a la observación, por parte de la Directora Distrital de Crédito Público de mayo 7 de 2002, a través del cual solicita: "...se considere, la observación en atención a que los certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal fueron expedidos con el único propósito de llevar estricto control de la ejecución presupuestal de la Unidad Ejecutora 3, en razón a lo establecido en numeral 2.10."

"Registro Presupuestal Es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin..."

"El Registro Presupuestal es un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos, excepto cuando se trate de giros directos ya que estos, no requieren de certificado de



República de Colombia
 Contraloría de Bogotá, D.C.

registro presupuestal y son los originados por concepto de nomina, caja menor, créditos judicialmente ejecutoriados, gastos por concepto del servicio a la deuda pública...

La respuesta precedente no es aceptada, en atención a que la justificación amparada en norma antes transcrita fue modificada el 31 de diciembre de 1999, por parte del mismo Secretario de Hacienda, al expedir la Resolución No. 1330, modificando el numeral 2.10 de la Resolución No. 465 de mayo 3 de 1999, estableciendo que "El registro presupuestal es un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales de las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital (...) Las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital, no efectuarán giros directos, ya que todo acto debe contar con certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal y su correspondiente relación de giro". (Subrayado fuera de texto).

En consecuencia, se ratifica el hallazgo de tipo disciplinario aquí consignado y se efectuará el respectivo traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia.

Es pertinente señalar que este mismo contrato (29/01) fue objeto de observación, respecto de la cláusula décima, en la cual se consignó que el Distrito a costa del asesor efectuaría la publicación del contrato, pero que dicho valor se descontaría a la suma a pagar al asesor, una vez presentara la factura correspondiente.

El pago de los servicios se llevó a cabo el 13 de diciembre de 2001 omitiendo descontar \$ 2.391.828,53, correspondientes al valor de la publicación, obteniendo el reembolso de dicha cantidad solamente hasta el 12 de abril de 2002. Como consecuencia de la omisión administrativa consistente en la no aplicación del descuento en la fecha establecida, se esta afectando el erario de la Secretaría de Hacienda.

Al respecto mediante comunicación de respuesta, recibida el 17 de abril de 2002, se informó que "... el reembolso del valor de la publicación fue hecho por la firma en cuestión el 12 de abril del presente..."

- **Cierre Presupuestal.**

Una vez revisadas y analizadas la Reservas Presupuestales de la vigencia 2001, se encontró que:



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Se constituyeron 1.710 Registros Presupuestales por valor de \$69.656.2 millones, de los cuales se anularon \$5.103.1 millones, quedando un valor neto de \$64.553.0 millones. Se autorizaron giros por valor de \$56.173.7 millones con corte a 31 de diciembre de 2001, pasando como Reservas Presupuestales \$8.379.3 millones.

Cuentas por pagar.

El cuadro No 25, indica a diciembre 31 de 2001 las cuentas por pagar presentan un saldo de \$620.3 millones. Verificada y cruzada la información correspondiente con los registros contables y los soportes, no se encontró observación relevante. Las cifras más representativas son:

Cuadro No. 25
CUENTAS POR PAGAR CONSTITUIDAS A 31 DE DIC. DE 2001

Cifras en pesos

	VALOR	CONCEPTO
Empresa de Telecomunic. de Bogotá	\$ 42.085.600	Servicios
Jorge Enrique Uribe Montaña	40.250.000	Servicios
Favidi	43.529.813	Aportes
Ingeal y Cia.Ltda.	37.361.535	Compras
Adpostal	238.598.100	Servicios Correo
Adpostal	14.299.000	Servicios Correo
Siap Producciones Ltda.	18.864.025	Servicios
Laybor Soluciones en Capacitación	13.250.000	Capacitación

Fuente: Relación de Cuentas por pagar a 31 dic. 2001 SHD

- Observación General de los Sistemas de Información.

4.5.3. Los Sistemas de información aplicados en la Secretaría de Hacienda, tales como: PAC, CORDIS, PERNO, PREDIS, entre otros, no se encuentran a disposición de este Ente de Control y para el caso específico de PREDIS es limitado, debido a que sólo se encuentra habilitado el icono "Informes Organismos de Control", impidiendo el acceso a la información que maneja la administración y todas las entidades adscritas; de lo que se colige que la información se suministra en forma incompleta y adicionalmente no ofrece confiabilidad, como se pudo comprobar en las diferencias presentadas en el informe de Ejecución de Presupuesto de Gastos e Inversiones del mes de julio de 2001 y generado el 3 de abril de 2002, frente a la Ejecución de Presupuesto que posee la Administración en los rubros de Productividad, Cultura Ciudadana y Gestión Pública Admirable, entre otros.

Lo anterior demuestra inobservancia de la Resolución 052 de 2001 en su artículo 29, Parágrafo en concordancia con la Resolución 042 de 2001, artículo 5o, literal g,



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

emanadas de la Contraloría de Bogotá, generando obstrucción e imposibilidad del normal y efectivo ejercicio de la labor de Control Fiscal.

La respuesta de la administración a éste hallazgo fue: "Teniendo en cuenta que los Entes de Control requerían consultar información agregada de todas las Entidades se definió conjuntamente con la Contraloría de Bogotá, D.C. un módulo de consulta para los Organismos de Control y todos aquellos usuarios que requieren consultar la información referente a la ejecución activa y pasiva de las Entidades que conforman el Presupuesto Anual, la Ejecución de las Reservas Presupuestales y los consolidados que maneja la Secretaría de Hacienda." *Contra*

Una vez analizada la respuesta de la Administración se concluyó que para este Ente de Control no es satisfactoria, por tanto se reitera la observación y será objeto de seguimiento para dar cumplimiento a la norma aplicada.

4.6. EVALUACION A LA CONTRATACION.

Bajo los parámetros de la Ley 80 de 1993 y demás normatividad aplicable, fue analizada la relación de contratación suscrita por la Secretaría de Hacienda Distrital para la vigencia fiscal 2001, y en cumplimiento de la Resolución Reglamentaria 052 del 8 de noviembre de 2001, "Por la cual se reglamenta la Rendición de la Cuenta", emanada de la Contraloría de Bogotá, observándose que:

El cuadro No. 26 indica la relación que por concepto de Contratación Solemne se suscribió, así:

Cuadro No. 26
CONTRATACIÓN SOLEMNE POR CLASE DE CONTRATO

CLASE DE CONTRATO	No. DE CONTRATOS
Prestación de Servicios	36
Encargo Fiduciario	3
Redescuento o línea Findeter deuda Pública Int.	3
Intermediación	1
Empréstito	1
Crédito Público	1
Administración mediante Patrimonio autónomo	1
Deposito y Administración de Bonos Pensionales	1
Manejo Cuenta Corriente	3
Crédito Sindicado	1
Expedición de Pólizas	1
Compraventa	1
Carta Mandato	1
Compra Títulos	1



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Servicios	1
Consultoría	1
Contratos adicionales	3
No utilizados	2
TOTAL CONTRATOS CELEBRADOS	62

Fuente: Listado de contratación suministrado por la Secretaría de Hacienda en la Rendición de la Cuenta.

Los contratos relacionados alcanzan un valor de \$187.962.1 millones y de US\$76.172.810, aproximadamente, por cuanto hay algunos de ellos que presentan valor indeterminado.

El cuadro No 27, relaciona el total de la Contratación Sin Formalidades suscribiéndose 452 por valor de \$7.626.9 millones, así:

Cuadro No. 27
CONTRATACIÓN SIMPLIFICADA POR CLASE DE CONTRATO

Cifras en pesos			
CLASE DE CONTRATO	No. DE CONTRATOS	POR VALOR DE:	PORCENTAJE
Prestación de Servicios	116	3.167.731.028	41.53%
Consultoría	7	341.895.384	4.48%
Expedición de Pólizas	3	23.137.506	0.30%
Compra	90	913.373.175	11.97%
Servicio	219	3.044.401.347	39.92%
Trabajo	2	56.481.074	0.75%
Deposito de valores	1	20.000.000	0.27%
Suministro	1	59.898.978	0.78%
Corretaje	1	Sin valor	
No utilizados	12	0	
TOTAL	452	7.626.918.492	100%

Fuente: Listado de contratación suministrado por la Secretaría de Hacienda en la Rendición de la Cuenta.

4.6.1. Se observó que la relación de la contratación presenta inconsistencias, tales como:

Información de contratos que no presenta imputación presupuestal.
contratación solemne.

Contratos Nos. 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 35, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y adicionales 60, 61, 62.

Contratación Simplificada.



República de Colombia
 Contraloría de Bogotá, D.C.

Contratos Nos. 223, 321, 437.

A este hallazgo la administración respondió: *“De acuerdo a lo establecido por la Resolución 465 de 1999 mediante la cual se adoptó el Manual de Ejecución Presupuestal de las Entidades que integran el Presupuesto Anual del Distrito Capital, en su numeral 2.10, que a la letra señala, los gastos por concepto del servicio de la deuda, dentro de los que se encuentran las operaciones conexas a las operaciones de crédito no requieren de certificado de registro presupuestal”.*

Con respecto a la respuesta dada por la Administración a esta observación, se encontró que en la Resolución No.1330 del 31 de diciembre de 1999, emanada de la Secretaría de Hacienda, en su artículo 1º versa lo siguiente: “El Registro Presupuestal es un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales de las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin” (...) Las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital, no efectuarán giros directos, ya que todo acto debe contar con certificado de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal y su correspondiente relación de giro”. (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior, no difiere en que la información que suministra al Ente Controlado esté debidamente diligenciada como lo exige la Resolución 052 de 2001, emanada de la Contraloría de Bogotá, y de otra parte, una cosa es el documento “Certificado de Registro Presupuestal” y otra la Imputación Presupuestal, aspecto este que constituye el sentido de esta observación.

Por lo anterior, se reitera este hallazgo administrativo.

Información de contratos en la que no relacionan las reservas presupuestales

Contratación Solemne.

Nos.3,4,5,6,7,8,9,10,21,22,23,24,25,26,29,30,35,41,42,43,44,45,46,47.

Contratación Simplificada.

Nos.99, 208,215 y 321.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

La Administración señala en su respuesta que :*"Se responde en los mismos términos expuestos en el numeral 1° de las observaciones"*.

No se acepta la respuesta, por cuanto en la Resolución No.1330 del 1999, emanada de la Secretaría de Hacienda, en su artículo 1° versa lo siguiente: *"El Registro Presupuestal es un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales de las entidades que conforman el presupuesto anual del Distrito Capital deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin"*.

Dentro de la relación de contratación no se puede establecer los contratos que fueron adicionados o modificados, ni el monto en que fue modificado, si a ello hubiere lugar, como tampoco, la fuente de la información suministrada.

Lo anteriormente expuesto evidencia que los mecanismos del control no son adecuados, y que por tanto la información suministrada por la Administración a este Ente de Control no es confiable.

Por lo tanto, contraviene lo establecido en las Resoluciones Nos. 052 y 054 del 8 de noviembre de 2001, en el cuadro de Sistemas de Información Contractual (SIC), Anexo 9, emanada de la Contraloría de Bogotá.

A este hallazgo la Administración respondió: *"Revisado el archivo remitido a la Contraloría en cumplimiento a lo señalado en la Resolución No. 052 del 08 de noviembre de 2001, se encuentra que las modificaciones en valor, plazo, etc, a los contratos de la vigencia 2001 fueron incluidas en la columna denominada "OBJETO"; a título de ejemplo en los contratos sin formalidades Nos. 8, 13, 22, 44, 85, 110, 134, 165, 184, 211, 260, 297, 388.*

El Ente de Control acepta parcialmente la respuesta dada por la Administración, debido a que los listados de contratación suministrados por la Secretaría de Hacienda no presentan la fuente de información, requisito establecido en la Resolución 052 de 2001.

Se estableció que, según clasificación del Decreto No.1148 de 2000, en su artículo 73, las imputaciones presupuestales se encontraban mal clasificadas en la siguiente Contratación Simplificada, presentada en el cuadro No 28, así:

Cuadro No. 28
IMPUTACIONES PRESUPUESTALES MAL CLASIFICADAS



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Cifras en pesos

Contrato No.	Imputación Presupuestal	Clasificación Correcta	Valor Contrato
11	Remuneración Serv. Téc.	Honorarios Entidad	25.500.000
34	Promoción Institucional	Información	34.124.000
35	Promoción Institucional	Información	250.000.000
36	Promoción Institucional	Información	14.000.000
37	Promoción Institucional	Información	38.000.000
38	Promoción Institucional	Información	38.000.000
39	Promoción Institucional	Información	10.000.000
40	Promoción Institucional	Información	10.000.000
41	Promoción Institucional	Información	15.000.000
42	Promoción Institucional	Información	10.000.000
43	Promoción Institucional	Información	10.000.000
44	Promoción Institucional	Información	185.000.000
45	Promoción Institucional	Información	90.000.000
46	Promoción Institucional	Información	15.000.000
47	Promoción Institucional	Información	22.000.000
48	Promoción Institucional	Información	10.000.000
49	Promoción Institucional	Información	18.000.000
50	Promoción Institucional	Información	20.000.000
51	Promoción Institucional	Información	16.000.000
52	Promoción Institucional	Información	11.000.000
59	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	977.291
86	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	464.000
139	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	417.600
143	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	729.640
222	Mantenimiento Entidad	Mantenimiento CAD	1.082.424
227	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	489.209
228	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	322.984
229	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	2.113.920
240	Materiales y Suministros	Remuneración Serv. Téc.	1.425.460
272	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	244.316
274	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	236.834
292	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	3.153.746
305	Materiales y Suministros	Gtos. Grales o Salud Ocup.	977.323
320	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	254.292
336	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	1.092.809
341	Materiales y Suministros	Arriendo o Gtos. Generales	250.500
405	Impresos y Publicaciones	Remuneración Serv. Téc.	27.970.000
422	Gastos de Computador	Materiales y Suministros	30.589.200
433	Gastos de Computador	Materiales y Suministros	31.610.000

Fuente: Relación Contratos y Decreto 1148 de 2000.

Por lo anterior, se puede establecer que del total de compromisos con corte a 31 de diciembre de 2001, para el rubro de Promoción Institucional que asciende a



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

\$983.6 millones, se encuentran mal imputados \$827.3 millones, correspondiente a 25 contratos, equivalente al 84% del total de compromisos.

De igual manera, para el rubro de Materiales y Suministros los compromisos ascendieron para la vigencia 2001 a \$43.3 millones de los cuales se encuentran mal imputados \$22.1 millones, correspondiente a 16 contratos, que equivale al 51% del total de compromisos.

De otra parte, los contratos Nos. 422, 427, 429, 430, 431, 433, presentan el mismo objeto contractual con imputación a dos diferentes rubros, como son Gastos de computador y Materiales y Suministros, generando duplicidad del objeto contractual.

Por lo anteriormente expuesto se puede establecer que existe inobservancia de las normas aplicadas, generando una desviación de recursos hacia otros fines, y por tanto no dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 73 del Decreto 1148 de 2000 y el literal g, artículo 13 del Decreto 714 de 1996.

Se establece que la información suministrada por la Administración a este Ente de Control no es confiable, debido a que el objeto de los contratos Nos. 422, 429, 430, 431, 433 difiere de lo efectivamente contratado y adquirido por la Entidad, ya que no se están adquiriendo "insumos para computación" en todos los contratos referidos.

Se acepta parcialmente la respuesta dada por la Administración.

La contratación simplificada suscrita en la vigencia 2001, asciende a \$7.626.9 millones, de los cuales \$2.295.5 millones correspondientes a 111 contratos fueron suscritos en el mes de diciembre; esto equivale al 30% del total de compromisos suscritos en la vigencia.

De otra parte, los rubros Mantenimiento Entidad y Mantenimiento CAD se afectan o imputan indistintamente dentro de los contratos relacionados, ya que no hay claridad en lo que corresponde a Entidad o a CAD, generando una posible transgresión en lo normado en el artículo 73 del Decreto 1148 de 2000.

Al respecto la entidad argumenta que: "...La Orden 222 suscrita con CODECON LTDA, con el objeto de realizar el mantenimiento correctivo de los baños de damas y caballeros de la Entidad, Ubicados en el CAD e imputado presupuestalmente por el rubro Mantenimiento Entidad se debe a:



República de Colombia
 Contraloría de Bogotá, D.C.

El rubro Mantenimiento Entidad contempla (decreto 1148 de 2000) las erogaciones correspondientes a la conservación y reparación de bienes muebles e inmuebles y los repuestos y accesorios que se requieran para tal fin; (...) de inmuebles que ocupen las entidades Distritales.

El rubro mantenimiento CAD esta destinado para cubrir los gastos de vigilancia, aseo y mantenimiento de zonas comunes en las entidades que laboran en el CAD.

El numeral 1 de la cláusula segunda de la mencionada orden se establece: "Efectuar la reparación general de los sanitarios, lavamanos, orinales y fluxómetros de los baños de la Entidad".

El gasto que conlleva esta contratación es por Mantenimiento Entidad, toda vez que consiste en bienes para el servicio de la Entidad y se requiere de elementos para la conservación y reparación de los mismos."

La respuesta dada por la Administración no se acepta por cuanto en la definición del rubro Mantenimiento CAD, contemplada en el Decreto 1148 de 2000 en su artículo 73 dice: "Cuenta destinada a registrar los pagos que por concepto de administración, vigilancia, aseo, mantenimiento y reparación, se requieren para el edificio del Centro Administrativo Distrital" y no como se observa en la respuesta dada por la Administración: "El rubro mantenimiento CAD esta destinado para cubrir los gastos de vigilancia, aseo y mantenimiento **de zonas comunes** entre las entidades que laboran en el CAD".

Por lo anterior, se reitera el hallazgo y se confirma que estos dos rubros Mantenimiento Entidad y Mantenimiento CAD, tienen el mismo propósito, dejando ver que se compromete presupuesto innecesariamente y así disponer de recursos a voluntad de la Administración.

4.6.2. Contrato de Prestación de Servicio No. 101 de fecha 24 -04-01, suscrito con DOLLY PEDRAZA DE ARENAS, cuyo valor se estableció hasta por la suma de \$20.000.000.00 más la suma de \$3.200.000.00 por concepto de IVA si a ello hubiere lugar. (subrayado fuera de texto). El valor del contrato, incluye todos los costos que el cumplimiento del mismo conlleve. El valor del contrato será el resultante de multiplicar el número de horas efectivamente prestadas por el valor de \$300.000 más la suma de \$48.000 correspondientes al 16% del IVA, si a ello hubiere lugar. Certificado de reserva presupuestal No. 289 del 25 de abril de 2001, por valor de \$23.200.000.

OBJETO: Prestar los servicios profesionales como abogada para la asesoría en el análisis de asuntos relacionados con aspectos atinentes con derecho administrativo y laboral administrativo aplicable al Distrito así como en la definición de estrategias para la defensa de los intereses del distrito en asuntos litigiosos que



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

surjan de controversias, sobre pasivos y obligaciones laborales de competencia de La Secretaría de Hacienda y en los demás aspectos afines a los temas objeto de la orden.

Este contrato fue adicionado en cuantía de \$11.600.000.00 y prorrogado tres (3) meses más, el certificado de reserva presupuestal No. 772 de octubre 5 de 2001, por valor de \$11.600.000.

Una vez verificadas las órdenes de pago y las certificaciones expedidas por quien ejerce el control de ejecución, se pudo establecer que a la fecha en que se celebra la adición, ya se había ejecutado mas del 80%, aproximadamente, evidenciando que la contratista no fue sujeto pasivo del IVA, de tal manera que el valor real del contrato fue la suma de \$20.000.000.

Por lo anterior, la adición suscrita en cuantía de \$11.600.000 supera el 50% del valor inicial del contrato, en contravención de lo estipulado en el parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993.

Adicionalmente se evidencia que la entidad no define clara y oportunamente los parámetros y formalidades que debe tener la contratación de tal forma que los contratos no se presten a equivocaciones o interpretaciones irreales. Verbigracia, al incluir "el valor de IVA si a ello hubiere lugar, distorsiona el valor real de los contratos, en los cuales de conformidad con el numeral 13 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, la reserva presupuestal que lo respalde debe obedecer a las prestaciones reales del contrato.

Lo anterior, teniendo en cuenta que existe reglamentación precisa respecto de los servicios que son sujetos pasivos de las obligaciones tributarias (IVA), artículos 420 y siguientes del Estatuto Tributario, Decreto 1372 de 1992.

De igual manera, el 10 de diciembre de 2001, suscriben contrato No. 348, con la misma contratista, el mismo objeto, por valor de \$40.000.000 incluido el IVA si a ello hubiere lugar, (subrayado fuera de texto), pagaderos mensualmente como resultado de multiplicar el número de horas efectivamente prestadas por \$300.000 más \$48.000 del 16% del IVA., nuevamente aquí el valor de la reserva Presupuestal, no obedece a las prestaciones reales del contrato.

Manifiesta la Administración que: "... tiene parámetros de contratación y éstos se dan en los términos de referencia y que es precisamente para dar cumplimiento a las normas presupuestales y tributarias que establece de manera independiente el valor del contrato y el del impuesto de IVA, para que se le descuente al contratista al momento del pago, toda vez que no puede establecer de



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

manera previa el régimen al cual pertenece el contratista. Por esta razón éste debe presentar comunicación en la que informe el régimen al que pertenece en cada pago. Aclara que el contrato 101 y su adición correspondió a la suma de \$30 millones mas \$4.800.000 correspondientes al IVA si a ello hubiere lugar, por cuanto al momento de solicitar la disponibilidad y la propuesta NO se conoce el régimen al que pertenece el contratista. Anexa copia de oficio de fecha julio 13 de 2001, en el cual se indica que la contratista pertenece al régimen simplificado y que por tal razón al contrista no es responsable de IVA.

Finalmente, manifiesta que la adición al contrato se efectuó por el 50% del valor del contrato y que no hubo violación al parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1.993".

No es aceptable el criterio de la administración respecto de los parámetros que se tienen para la suscripción de los contratos, al indicar que para dar cumplimiento a las normas presupuestales y tributarias, establece de manera independiente el IVA en el valor de los contratos, pues como se señaló en la observación, cuando se suscribió la adición del contrato 101/01 ya se habían efectuado varios pagos, en los cuales no se registró el descuento por IVA, situación confirmada con el documento de fecha 13 de 2001, aportado como soporte de la respuesta a esta observación, y en el cual la contratista afirma que no pertenece al régimen simplificado.

No se es cierto que no se pueda establecer el régimen de los contratistas antes de la selección, bien por que no se hizo referencia la tema en los términos de referencia, como quiera que dentro de los parámetros que debe establecer la Administración en la etapa previa a la contratación, se deberá exigir del contratista copia o certificación del RUT, expedido por la DIAN, a efectos de verificar el régimen al cual pertenece, y conforme a ello solicitar los certificados de reserva presupuestal por el valor de las prestaciones reales del contrato.

Así las cosas, la adición efectuada al contrato No. 101/01, superó el 50% del valor inicial, y los contratos en los cuales se ha establecido el valor incluyendo "mas el IVA si a ello hubiere lugar", sus certificados de reserva presupuestal no obedecen a las prestaciones reales del contrato, circunstancia por la cual se confirma la observación como hallazgo de tipo disciplinario y en consecuencia procede el traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia.

4.6.3. Se suscribió la orden de Servicio No. 044 suscrito con la Casa Editorial el TIEMPO, el 1 de marzo de 2001, por \$160.000.000, adicionado el 10 de agosto de 2001, en cuantía de \$25.000.000.

OBJETO: Publicar los avisos correspondientes a la divulgación de los vencimientos y descuentos en el pago de los impuestos Distritales que le solicita



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

la Secretaría de Hacienda a través de la coordinación del grupo de comunicaciones.

El contratista en la propuesta, ofrece un descuento por volumen para el año 2001, del 11% y el IVA del 16%, así mismo, en las facturas figura un descuento por pronto pago, en cuyo texto figura un valor, con descuento, en caso de pagar antes de una fecha señalada y otro valor, sin descuento, pagando después de esa fecha.

A partir de la verificación de los pagos, se puede observar, que para algunos casos, la Secretaría de Hacienda no se acoge a este último descuento, determinar la fecha efectiva del giro, se estableció que para los casos que se presentan a continuación, que la Entidad pagó antes del tiempo previsto por el contratista para obtener el descuento por pronto pago, sin embargo, se canceló el valor que correspondía a la fecha límite de pago sin descuento.

Cuadro No. 29
RELACION ORDENES DE PAGO " EL TIEMPO "

Cifras en pesos

No. Factura	Valor sin Dcto.	Fecha sin dcto.	Valor con Dcto.	Fecha Con Dcto.	Orden Pago No.	Fecha Giro	DIFERENCIA
300741576	7.371.336	05-06-01	6.926.514	06-05-01	205	04-05-01	444.822
300741577	2.422.010	05-06-01	2.275.854	06-05-01	205	04-05-01	146.156
300741578	4.949.326	05-06-01	4.650.660	06-05-01	205	04-05-01	298.666
300778842	8.259.200	15-07-01	7.760.800	15-06-01	259	06-06-01	498.400
300794636	5.686.459	26-07-01	5.343.311	26-06-01	353	21-06-01	343.148
300799941	8.259.200	05-08-01	7.760.800	06-07-01	353	21-06-01	498.400
300795534	9.332.483	27-07-01	8.769.316	27-06-01	353	21-06-01	563.167
300791754	9.332.483	21-07-01	8.769.316	21-06-01	353	21-06-01	563.167
300821711	9.332.483	17-08-01	8.769.316	18-07-01	434	17-07-01	563.167
300835499	9.332.483	25-08-01	8.769.316	26-07-01	434	17-07-01	563.167
300861690	6.439.079	20-09-01	6.050.514	21-08-01	471	08-08-01	388.565
300863625	9.332.483	21-09-01	8.769.316	22-08-01	528	15-08-01	563.167
TOTAL							\$5.883.992

De acuerdo con la relación presentada en el cuadro No 29, se evidencia un detrimento en cuantía de CINCO MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS MONEDA LEGAL (\$5.883.992.00), como consecuencia en la ausencia de controles, en el manejo y pago de las obligaciones.



República de Colombia
 Contraloría de Bogotá, D.C.

Esta situación contraviene lo establecido en el artículo 6 y 209 de la Constitución Política, en concordancia con las leyes 610 de 2000, artículo 6 y ley 617 del mismo año.

Manifiesta la Administración que: "... Los descuentos a que alude la Contraloría no fueron estipulados en el contrato y que los pagos se efectuaron conforme a lo pactado en la forma de pago, esto es dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la certificación de cumplimiento a satisfacción y el recibo de la factura, contando dicho término a partir de la radicación de los documentos requeridos, relacionando los diferentes pagos efectuados.

Agrega la Administración que atendiendo a la observación de la Contraloría solicitó al Tiempo señale los procedimientos seguir para obtener el descuento señalado en la factura y no en la orden, no con carácter de prebenda sino como beneficio para la Entidad".

Es pertinente reiterar esta observación, aclarando que no es procedente la consideración de la Entidad, en el sentido de solicitar a la Casa Editorial El Tiempo, el procedimiento a seguir para obtener el descuento, como quiera que, de una parte, en la forma de pago pactado en el contrato estipuló el valor "hasta la suma de ..." , sin definir el monto de los pagos parciales.

De otra parte, en cada una de las facturas presentadas se estipuló: el valor a pagar con descuento, esto es por efectuar el giro antes de la fecha allí señalada y de igual forma se presenta el valor a pagar sin descuento y la fecha límite para el giro, como consta en las facturas relacionadas en el cuadro parte de esta observación.

Atendiendo la respuesta adicional que allega la Administración el día 8 de mayo a las 4:55 P.M., adjuntando copia de la comunicación dirigida el 7 de mayo de 2002, a la Secretaría de Salud del Distrito, por parte del Jefe Cuentas Nacionales de El Tiempo, manifestando que conforme a las políticas internas, a las empresas del estado no les aplica el descuento por pronto pago, y que éste se estableció para convenios de inversión publicitaria con vigencias anuales.

Al respecto es pertinente resaltar, que la circunstancia precedente, (la manifestación de El Tiempo) se da a conocer al contratante (SHD), solamente hasta el 7 de mayo de 2002, esto es cuando ha terminado la vigencia del contrato, la cual se estableció un año o hasta agotar el valor del contrato, que para el efecto se da en marzo 1 de 2002, para la primera de estas condiciones y abril del mismo año, la segunda, cuando se agota el valor dispuesto para el contrato. (Subrayado fuera de texto), por lo que no solamente es extemporánea, sino que además su destinatario es entidad diferente.

Es así, que si bien el contratista no expresó su voluntad de otorgar descuentos por pronto pago en el contrato, tácitamente concedió esta prerrogativa a la



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

administración al momento de expedir las facturas de cobro, las cuales son parte integral del contrato y en cuyo texto se expresaron aquellos aspectos no consagrados o estipulados en el mismo como fueron los descuentos por pronto pago, (los que la administración no debió rechazar); lo anterior teniendo en cuenta que la modalidad bajo la cual se suscribe el contrato, se enmarca dentro de aquellos sin formalidades reglamentados en el artículo 3 del Decreto 855 de 1994.

En consecuencia se confirma el presente hallazgo de carácter fiscal y se procederá a efectuar el respectivo traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva.

- Contratación Personal Supernumerario y por Prestación de Servicios.

4.6.4. Una vez realizado el análisis a los gastos por contratación de personal para la realización de labores administrativas y operativas frente a los sueldos de Personal de Nómina de la Secretaría de Hacienda Distrital, en la vigencia 2001, se observó que:

Cuadro No. 30
ANÁLISIS A LOS GASTOS POR CONTRATACIÓN DE PERSONAL

Cifras en pesos		
Concepto	Compromiso Vigencia	%
Personal Supernumerarios	1.649.999.007	14.24
Prestación de Servicios	3.167.731.028	27.35
Total	4.817.730.035	41.59

Fuente: Ejecución Presupuestal de Gastos e Inversiones y Relación de Contratación, Vigencia 2001.

En el cuadro No 30, se indica el valor en la vigencia fiscal 2001, que ascendió a \$4.817.7 millones, equivalente a un 41.59%, frente al rubro Sueldos de Personal de Nómina con corte a 31 de diciembre de 2001, por valor de \$11.582.0 millones.

Lo anterior no es coherente con el reciente proceso de reestructuración, ni con la esencia de la Ley 617 de 2001. Así mismo, presenta inobservancia de los planteamientos descritos en el Manual de Medidas de Austeridad en el Gasto Público del Distrito Capital, en lo siguiente:



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

La Ley 617 de 2000, tuvo como objeto principal racionalizar el gasto público en consideración al acumulado grandes pasivos laborales, entre otros, gastos de funcionamiento.

El Decreto 030 de 1999, establece medidas de austeridad en el gasto público de cada una de las Entidades del Distrito Capital, para que aplique la filosofía de reducción del gasto de forma autónoma, dentro de los lineamientos de política presupuestal y manejo racional de los recursos del Tesoro Público Distrital, es decir que la norma dispone medidas en materia de administración de personal y en los gastos generales.

La Circular 024 de 2001, contempla el manejo prudente de los recursos, profundizando en temas tales como: la necesidad de racionalizar la contratación de supernumerarios y los contratos de prestación de servicios, entre otros.

4.7. EVALUACION AL PLAN DE DESARROLLO

La evaluación de la gestión de la Secretaría de Hacienda frente al cumplimiento del Plan de Desarrollo, se basó fundamentalmente en el análisis de los proyectos de inversión seleccionados en la muestra aprobada por el Comité Técnico de la Dirección Sector Gobierno.

A manera introductoria se presenta un informe general de la totalidad de los proyectos de inversión a cargo de la Secretaría de Hacienda, dentro del marco de los dos planes de desarrollo ejecutados durante la vigencia en estudio: "Por la Bogotá que Queremos" y "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado".

Para la vigencia 2001, el presupuesto definitivo de gastos de las tres (3) Unidades Ejecutoras de la Secretaría de Hacienda fue de \$1.864.338.7 millones, de este presupuesto se ejecutó \$1.814.242.9 millones, equivalente al 97.31%.

El presupuesto asignado a la inversión de la Entidad fue de \$904.277.8 millones del que, se destinó a la ejecución de los proyectos de inversión a cargo de la Secretaría de Hacienda la suma de \$6.154.7 millones. En términos de participación, la inversión directa de la Secretaría de Hacienda para la vigencia 2001, correspondió al 0.68% del total destinado a la inversión y al 0.33% del total del presupuesto asignado a la entidad.

Se presenta una disminución significativa con relación a la vigencia anterior, en la que se aforó \$17.400.0 millones a la inversión directa de la entidad, que en términos de participación, correspondió al 1.34% del total del presupuesto



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

asignado a la inversión y al 0.86% del total del presupuesto asignado a la entidad. Esta situación evidencia una reducción significativa, entre las dos vigencias, del 65% en la inversión directa de la Entidad.

Respecto a la ejecución del presupuesto asignado a la inversión directa de la Entidad, se tiene, que dentro del marco del Plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos se ejecutó \$1.390.5 millones y para el actual Plan de Desarrollo, Bogotá Para Vivir Todos del mismo Lado, se ejecutaron \$4.632.2 millones; para un total de ejecución en el año de \$ 6.022.7 millones, equivalente al 97.85%.

De esta ejecución es importante establecer que los giros que se efectuaron durante la vigencia 2001, dentro del Plan "Por la Bogotá que Queremos", alcanzaron \$1.287.5 millones, equivalente al 91.89 %, del presupuesto definitivo asignado; dentro del Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado", los giros ascendieron a \$1.810.9 millones, correspondientes al 38% del presupuesto asignado a este plan, es decir, el 62% quedó en reservas presupuestales.

Durante el primer semestre de 2001, la Entidad a través de la Unidad Ejecutora O1 Despacho y Secretaría, ejecutó 7 proyectos de inversión, enmarcados en su totalidad en la prioridad Eficiencia Institucional. A partir del mes de junio, se da el proceso de armonización, que entre otros aspectos, implicó la reubicación de los proyectos entre los objetivos y programas del actual Plan de Desarrollo. Se retomaron, seis (6) de éstos, se da inicio a dos (2) y de anterior vigencia se retoma el proyecto Fortalecimiento de la Hacienda Pública – Plan Antievasión, para un total de nueve (9) proyectos a cargo de la Entidad:

PLAN DE DESARROLLO BOGOTA PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO

OBJETIVO: CULTURA CIUDADANA.
Programa: Aportar de Buena Gana
Proyecto: Capacitación para la Generación y Fortalecimiento de Cultura Hacendaria
Código: 1110

Proyecto: Fortalecimiento de la Hacienda Pública Distrital – Plan Antievasión
Código: 7119
Proyecto: Atención al Contribuyente
Código: 7199



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

OBJETIVO: PRODUCTIVIDAD
Programa: Bogotá Atractiva
Proyecto: Alternativas Para Generar Productividad Crecimiento Económico Sostenido e Ingresos en Bogotá
Código: 0113

Proyecto: Gestión de Activos y Pasivos
Código: 7246
Programa: Unidos para Competir y Vivir Mejor

Proyecto: Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Región Bogotá – Cundinamarca.
Código: 0137

OBJETIVO: GESTIÓN PÚBLICA ADMIRABLE
Programa: Administración a la Medida
Proyecto: Diseño, Montaje y Puesta en Marcha del Sistema Integrado de Información
Código: 6018

Proyecto: Fortalecimiento del Sistema Contable Público del Distrito Capital
Código: 7200
Proyecto: Construcción, Dotación y Organización Documental del Archivo de la Secretaría de Hacienda
Código: 7221

El Programa Aportar de Buena Gana contó con un presupuesto definitivo de, \$1.218.0 millones, monto distribuido en tres (3) proyectos de inversión. De esta cantidad se ejecutó \$1.212.9 millones, y en giros efectivos presenta una ejecución de \$391.3 millones, que equivale al 32.13% del total asignado.

Para el Programa Bogotá Atractiva, dentro del Objetivo Productividad, se asignó un presupuesto definitivo de \$348.2 millones, ejecutándose \$348.2 millones. De esta cantidad efectivamente se giraron durante la vigencia \$295.8 millones, equivalente al 84.95%. Este programa lo integran dos (2) proyectos de inversión: Gestión de Activos y Pasivos, código 7246 y Alternativas para Generar Productividad, Crecimiento Económico Sostenido e Ingresos en Bogotá.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

El Programa Unidos Para Competir y Vivir Mejor, para el caso de la Secretaría de Hacienda durante la vigencia 2001, contempló la ejecución de un (1) proyecto de Inversión denominado Apoyo Técnico para el Fortalecimiento de la Región Bogotá – Cundinamarca. Contó con un presupuesto definitivo de \$336.6 millones ejecutados y girados en su totalidad durante la vigencia en estudio.

Dentro del objetivo Gestión Pública Admirable, Programa Administración a La Medida, se enmarcan los proyectos: Diseño Montaje y Puesta en Marcha del Sistema Integrado de Información, Fortalecimiento del Sistema Contable Público del Distrito Capital y Construcción, Dotación y Organización Documental del Archivo de la Secretaría de Hacienda. A este programa se le asignó un presupuesto definitivo de \$2.850.9 millones, ejecutándose \$2.734.5 millones, que en forma discriminada correspondió a \$787.2 millones en giros. Lo anterior indica que la ejecución real de este programa fue del 27.61%.

De la presentación anterior, se retoma el hecho de que la ejecución real del presupuesto asignado a la inversión directa de la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2001, se considera muy baja, en especial, si solo se aborda el Plan de Desarrollo Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado, la cual alcanzó sólo el 38% del presupuesto asignado a los proyectos. Esta situación refleja deficiencias en el proceso de la planeación y ejecución del presupuesto y en los procesos administrativos implicados en desarrollo de los proyectos.

De otra parte, nuevamente se reitera que existe una deficiencia tanto normativa como de planeación, ejecución y control, en el hecho de que no se haga una definición clara de los rubros correspondientes a los gastos de la inversión directa. Mediante el Decreto de Liquidación del Presupuesto que se expide año a año se debe definir mas explícitamente por lo menos, los programas que contempla el Plan de Desarrollo, para así, determinar los gastos que efectivamente se pueden imputar a éstos y no como sucede en la actualidad que muchos de los gastos que se imputan a la inversión directa, corresponden a gastos de funcionamiento.

Diseño, Montaje y Puesta en Marcha del Sistema Integrado de Información

Código 6018

- Antecedentes



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

El proyecto de inversión 6018 "Diseño, Montaje y Puesta en Marcha del Sistema Integrado de Información, se inicia en el año 1995 dentro del marco del Plan de Desarrollo Formar Ciudad, con continuidad durante la administración Peñalosa y nuevamente incluido en el Plan de Desarrollo Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado.

Es importante anotar que la presente evaluación retoma el desarrollo del proyecto desde la vigencia 1998, en la cual, se dio inicio a la creación e implementación del Plan Estratégico de Sistemas, herramienta indispensable en la solución de los principales problemas del área, que permitirá la creación de un sistema integrado de información, el cual debe soportar la administración de la información en forma eficiente y oportuna, el desarrollo de la infraestructura básica necesaria de equipos y red interna, y facilitará los flujos de información de la entidad con las demás Entidades del Distrito.

- **Asignación y Ejecución Presupuestal**

Los recursos asignados a este proyecto de inversión durante la administración Peñalosa ascendieron a \$14.417.6 millones a diciembre 31 de 2000. En enero de 2001 se le asignó un presupuesto de \$2.600.0 millones, ejecutándose a junio \$536.1 millones, fecha para la cual se finalizó el Plan de Desarrollo Por la Bogotá Que Queremos. Dentro del marco del nuevo Plan de Desarrollo, "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado" se le asignó a este proyecto un presupuesto de \$2.539.1 millones.

Es de aclarar que el presupuesto definitivo para el año 2001 fue de \$3.081.6 millones, ejecutándose a diciembre \$3.026.8 millones, equivalente al 98.22% de ejecución.

Por lo anterior, este proyecto ha contado desde la vigencia 1998 hasta el año 2001 con un presupuesto definitivo de \$17.229.4 millones presupuesto del que se ha ejecutado \$16.253.7 millones, equivalentes en términos porcentuales al 94.33% de ejecución.

El cuadro No 31, contiene la información presupuestal del proyecto 6018 desde el mes de julio de 1998 hasta diciembre del año 2001.

Cuadro No. 31
ASIGNACION Y EJECUCION PRESUPUESTAL



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Cifras en pesos

VIGENCIA	PPTO. INICIAL	PPTO. DEFINITIVO	PPTO. EJECUTADO	% EJECUT.	% EJECUT. FRENTE PPTO. INICIAL
1998	3.617.602.796	3.617.602.796	2.908.594.950	80.40%	80.40
1999	4.600.000.000	5.000.000.000	4.895.856.507	97.92%	106.43%
2000	3.600.000.000	5.530.155.821	5.422.382.699	98.05%	150.62%
2001 PBQQ	2.600.000.000	542.514.000	536.109.000	98.81%	20.62%
BPVTML	0	2.539.086.000	2.490.716.276	98.09%	-----
TOTAL PPTO.	14.417.602.796	17.229.358.617	16.253.659.432	94.33%	----

FUENTE: Dirección Distrital de Presupuesto. Nota: Los valores presentados para la vigencia 1998 no incluyen los recursos asignados y ejecutados dentro del marco del Plan de Desarrollo Formar Ciudad, sin embargo, el análisis efectuado si retoma el total ejecutado desde enero hasta diciembre de 2001.

- Cumplimiento de Objetivos y Metas

Meta No. 2

Terminar Ocho (8) aplicaciones internas del sistema de información Hacendario.

Como parte de este análisis se retomó la meta No. 2 programada para la vigencia 2000, en la que según los informes se adelantaron las primeras versiones del Sistema definitivo de Control de Inventarios de Bienes de Consumo y el de Elementos Devolutivos, así mismo, se culminó la contabilidad de Inventario de elementos Devolutivos y la Contabilidad de Inventarios de Bienes de Consumo, sin embargo, estas aplicaciones no se han puesto en marcha, debido a que el Grupo de Almacén e Inventarios no ha elaborado el inventario físico valorizado de acuerdo con las normas vigentes para tal efecto, lo que permitiría establecer los saldos reales e iniciales para que sean registrados en la nueva aplicación, y partir con una información confiable y oportuna.

Cabe resaltar que el informe presentado por la Secretaría de Hacienda correspondiente a la gestión de la vigencia 2001, respecto al proyecto de inversión 6018, no contiene información concerniente a las aplicaciones de los inventarios, las cuales si se estuvieron desarrollando durante la vigencia 2001, siendo el área de inventarios, precisamente por aspectos directamente relacionados con la sistematización, una de las que presenta inconsistencias en las cifras, las cuales afectan los estados contables de la entidad.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Se estableció que una vez se contrate una firma externa para que efectúe el levantamiento del inventario de los bienes de la Secretaría, se procederá a introducir en la aplicación ya elaborada, los saldos iniciales que arroje dicho inventario.

Meta No. 3

Garantizar disponibilidad del 95% en la conectividad de la red de voz, datos y eléctrica regulada

Entre las actividades que se trazaron para el cumplimiento de esta meta, está la relacionada con la instalación y configuración del enrutador y firewall para soportar el proceso de declaración y pago electrónico vía internet. Para efectos del cumplimiento de esta meta la Secretaría de Hacienda suscribió la orden de compra No. 442, con la firma SISTEMAS INTEGRALES DE INFORMÁTICA S.A. SISA S.A. Sin embargo, ésta se suscribió hasta el 31 de diciembre de 2001, situación que implica que esta actividad no se cumplió totalmente durante la vigencia, en razón a que el equipo adquirido a 31 de diciembre de 2001, no fue ingresado a la Entidad, por ende el cumplimiento de la meta se ve afectado.

Otra actividad en desarrollo de esta Meta es la Configuración, pruebas y puesta en servicio de equipos materiales y sistema de gestión necesarios para interconectar las redes locales de otras entidades distritales con la SHD.

Es claro que la ejecución de esta actividad no depende solamente de la Entidad auditada. Sin embargo, en términos del cumplimiento de lo planeado, el hecho de que entidades como las Secretarías de Salud y de Tránsito, así como la Veeduría aún no cuenten con los equipos y materiales necesarios para la interconexión, implica que la actividad no se culminó. Este organismo de control estará al tanto del desarrollo y ejecución de esta actividad.

Meta No. 4

Garantizar disponibilidad del 95% de hardware y software necesario para el funcionamiento del Sistema Hacendario Distrital.

En ejecución de esta meta, el 21 de septiembre de 2001 se suscribió la orden de servicios No. 258, mediante la que se contrató el diseño e implementación de un modelo de seguridad informática que identifique los riesgos del manejo de la información durante su procesamiento. Con base en los estudios que forman



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

parte de los resultados de esta orden de servicios, se decidió contratar la readecuación del Centro de Cómputo de la Entidad.

- Avance Físico y Contratación

Actualización de Infraestructura de hardware:

Esta actividad está asociada a la Meta No. 4, mediante la cual se busca garantizar la disponibilidad del 95% de hardware y software necesario para el funcionamiento del Sistema Hacendario Distrital. En desarrollo de esta actividad se efectuó la contratación que se relaciona a continuación:

Instalación y puesta en funcionamiento del cluster de la base de datos hacendaria

Mantenimiento de mecanismos de detección y extinción de incendios del centro de cómputo

Documento de políticas y estándares para el uso de los recursos informáticos de la Secretaría de Hacienda:

Evaluación y adjudicación para la adquisición de los Kits de instalación de cuatro (4) servidores Compaq en Rack, orden de compra No. 436 del 28 de diciembre de 2001, celebrada con la firma COMPUFACIL LTDA, por valor de \$64.091.003.

Invitación y evaluación para la adecuación del centro de cómputo. Mediante la orden de compra No. 426 del 28 de diciembre de 2001, suscrita con MYSI LTDA. MONTAJES Y SERVICIOS INTEGRALES LTDA., se contrató el suministro de los elementos y equipos para la readecuación del centro de cómputo. Esta orden tuvo un valor de \$117.574.245.

4.7.1. Se suscribió la orden de prestación de servicios No. 258 del 21 septiembre de 2001, por valor de \$42.000.000, con el Señor Wilson González Rodríguez, con el objeto de Diseñar e implantar una estrategia (modelo) de seguridad para el entorno informático (equipos y aplicaciones) de la Secretaría de Hacienda que incluya políticas, normas y procedimientos que reduzcan al mínimo los riesgos inherentes a su operación.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

máxime cuando en el contrato 435, a pesar de haber vencido el plazo de ejecución el 16 de abril de 2002, la carpeta no evidencia informe alguno acerca de las actividades realizadas que permitan establecer la diferencia entre los contratos en mención.

Teniendo en cuenta la consideración esgrimida en la respuesta, según la cual la orden de servicio No. 435 de 28 de diciembre de 2001 "... cuyo objeto consiste en realizar un estudio y análisis de vulnerabilidades de infraestructura informática requerida para garantizar el pago electrónico de impuestos..." (subrayado fuera de texto), este contexto no fue especificado en el objeto ni en las obligaciones a cargo del contratista, en tanto que en el contrato No. 258 en las obligaciones No. 2.2, 2.3 y 2.5, establece claramente la realización de análisis de riesgos e identificación de controles, amenazas e impacto a que está expuesta la información; de igual forma realizar el proceso de pruebas o evidenciación que establezca claramente las debilidades de las seguridades informáticas, con alcances y productos a implementar.

Por lo anterior los argumentos expuestos por el sujeto de control no desvirtúan en su esencia el hallazgo y en consecuencia se reitera que el contrato No. 435 no era necesario y que los recursos dispuestos para éste, debieron direccionarse a aspectos que redunden en el bienestar colectivo de los ciudadanos, por lo que es procedente la confirmación de hallazgo de tipo disciplinario, del cual se correrá el respectivo traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

Actualización de infraestructura de software:

Especificaciones Técnicas y estudio de mercado para la actualización de las licencias del sistema operativo de los servidores que soportan los servicios de red y aplicaciones de la Secretaría de Hacienda. Compra de las licencias de SPSS, Rational Rouse, Norton, y Winzip .

En desarrollo de esta actividad, la administración suscribió los contratos: No. 418, del 28 de diciembre de 2001 por valor de \$3.734.620, con INFORMESE LTDA, cuyo objeto fue entregar tres (3) licencias de software de economía del programa de estadística SPSS en los módulos básicos y de tablas. Este contrato tuvo una modificación en el término de entrega de la licencia, la cual efectivamente se haría en el mes de enero del año 2002.

Orden de compra No 330 del 27 de noviembre de 2001, suscrita con OLIVETTI COLOMBIANA S.A., por valor de \$3.798.918 , se contrató la entrega a título de



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

venta 100 licencias de software winzip versión 8.0 incluye medio magnético de instalación para todas las licencias, 1 paquete de software Norton utilities 2002. Para windows con CD y documentación, 10 licencias de uso software Norton utilities 2002, para windows sin documentación.

Orden de compra No.401 del 26 de diciembre de 2001 suscrita con la firma INDUDATA LTDA., por \$54.727.872, suministrar una licencia Rational Rose 2001 enterprise Floating y un soporte y actualización Rational Rose Modeler Edition Floating.

Actualización de infraestructura de comunicaciones

- ◆ Red local reestructurada cien por ciento switchada, con tecnología 10/100 base TX en las conexiones por puesto de trabajo y 1000 base FX para el backbone.
- ◆ Canal de acceso a internet dedicado de 128 Kbps sin nivel de reuso, productivo con una disponibilidad de 99.9%
- ◆ Cobertura total del sistema eléctrico regulado independiente y tolerante a fallas en el centro de cómputo. Mediante la orden de trabajo No. 171 celebrada con la firma INDUEL LTDA, por valor de \$49.602.678, del 21 de junio de 2001.
- ◆ 63 entidades con acceso a los sistemas de información a través de la extranet. La ejecución de esta actividad implicó la celebración de la orden de compra No. 450 suscrita el 31 de diciembre de 2001, con SERTICOL S.A., por valor de \$89.943.581, cuyo objeto fue transferir a título de venta real y efectiva y a entregar e instalar una solución que incluya suministro, instalación, configuración, pruebas y puesta en servicio de los equipos materiales y sistema de gestión necesarios para interconectar las redes locales de la Secretaría de Salud, Tránsito, Veeduría y mejorar el enlace existente entre la Secretaría de Gobierno con la extranet de la Secretaría de Hacienda.
- ◆ Modelo de declaración y pago de impuestos vía Internet para ICA y vía audio respuesta, cajero automático e Internet para los impuestos predial y vehículos, diseñado y probado. Se celebró la orden de compra No. 442 del



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

28 de diciembre de 2001, con la firma SISTEMAS INTEGRALES DE INFORMÁTICA S.A. SISA S.A., por valor de \$99.525.912. Realizar el suministro e instalación, configuración, pruebas y puesta en funcionamiento de un enrutador que servirá como puerta de comunicaciones y de independencia de datos para el esquema de declaración y pago electrónico de impuestos y de una aplicación integrada de firewall en hardware y software que haga el monitoreo permanente a nivel de paquetes de los accesos a la red interna, a través del canal dedicado al sistema de información.

El avance físico de la meta No. 3 durante la vigencia en estudio difiere del avance presupuestal, en razón a que los contratos suscritos para el desarrollo de las actividades que permiten el cumplimiento de esta meta, se celebraron a finales del año, y sus resultados se reflejarán en la vigencia 2002.

Desarrollo de software Plan Estratégico

En desarrollo de la metodología (APS) que permite el control de los proyectos que se ejecutan en múltiples etapas, se establecieron los roles de los miembros de cada equipo de trabajo, así como, un método y una rutina para la verificación del avance de los proyectos.

Como parte de la ejecución de este componente, durante la vigencia 2001, la Secretaría de Hacienda, a través de la Dirección de Sistemas e Informática, con el fin de elaborar, probar y entregar programas de computador para las aplicaciones del componente de software del Plan Estratégico de la Secretaría de Hacienda, suscribió 81 contratos de prestación de servicios. En total, esta contratación ascendió a la suma de \$2.494.6 millones.

El principal inconveniente que se presenta actualmente es que no existe aún un sistema de información integrado, que permita efectuar seguimiento a las declaraciones presentadas por los contribuyentes en los procesos de recaudo, saneamiento, aplicación de pagos en la cuenta corriente contribuyentes, actos oficiales, determinación, cobranzas y contabilidad. Por lo tanto, la puesta en marcha del SIT-FASE II, es vital para el cumplimiento del proyecto de inversión Diseño Montaje y Puesta en Marcha del Sistema Integrado de Información, 6018 y para la gestión de la Secretaría de Hacienda.

El total contratado en órdenes de prestación de servicios correspondientes a ingenieros y técnicos en sistemas para la ejecución del Plan Estratégico de



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Sistemas años 1998, 1999 y 2000 ascendió a \$4.552.8 millones para la vigencia 2001, esta contratación sumó \$2.494.6 millones, para un total por contratos de prestación de servicios, periodo 1998 a 2001 de \$7.047.4 millones. La contratación de prestación de servicios durante el año 2001, corresponde al 35.39% del total contratado por prestación de servicios durante las cuatro últimas vigencias.

La sumatoria de los contratos suscritos en ejecución de este proyecto de inversión, durante la vigencia 2001, según los listados de la contratación, ascendió a \$3.094.5 millones. Se suscribieron 81 contratos de prestación de servicios, en cuantía de \$2.494.6 millones, incluyendo la adición a un contrato celebrado en la vigencia 2000. Este valor corresponde al 80.61% del total contratado por este rubro, 10 ordenes de compra, cuyo valor total ascendió a \$463.4 millones, dos (2) ordenes de trabajo y 1 orden de servicios. De la verificación selectiva de esta contratación se observa:

4.7.2. Al revisar la Orden de Servicio No. 162 de fecha "JUNIO 15 DE 2001", suscrita con JORGE ENRIQUE MACIAS MONTENEGRO por valor de \$36.624.000, con el objeto de prestar los servicios profesionales para acondicionar la interfase existente, modificando y actualizando los módulos de carga, cruce automático, generación de atributos y aplicación de datos a la base de datos tributarios para la vigencia 2001 y un plazo de ejecución de doce (12) meses, se observa que entre las obligaciones están:

"Realizar el diseño, análisis y desarrollo de los requerimientos para el procesamiento de los formularios de predial y vehículos asistidos y sugeridos para la vigencia 2001.

Adicionar a la base datos de las líneas de producción OCR-ICR, los nuevos campos y aquellos cuyas longitudes se hayan modificado para cada uno de los formularios comercializables que se procesan para la vigencia de 2001..."

Teniendo en cuenta que el impuesto predial unificado y el ICA para el caso del régimen simplificado se causa anualmente, considera este organismo de control, que las obligaciones contenidas en este contrato, debieron contratarse en forma oportuna, es decir, previamente a la iniciación del proceso mismo, de acuerdo con los plazos estipulados para el pago del impuesto y su posterior registro en el sistema de información y no como se aprecia a través de esta orden de prestación de servicios que se suscribió hasta en el mes de junio, fecha para la cual ya habían pasado seis (6) meses. Lo anterior contraviene lo estipulado en los literales b) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

A lo anotado anteriormente la administración respondió que: “ La orden de servicio No. 162 de fecha junio 15 de 2001, efectivamente se realizó para acondicionar la interfaz existente para el cargue de la Base de Datos Tributaria, teniendo en cuenta los cronogramas previamente acordados entre la Dirección de Sistemas e Informática y la Dirección Distrital de Impuestos, dentro de los cuales se establecieron las siguientes fechas:

- La información correspondiente a la vigencia 2000 se terminó de procesar el 28 de febrero de 2001.
- Durante el mes de marzo de 2001 se efectuaron las modificaciones y pruebas a los programas de recepción lectura y validación de cintas en la aplicación génesis de la vigencia 2001.
- Durante el mes de abril de 2001 se realizó la recepción, lectura y validación de la información tributaria enviada por las entidades recaudadoras y que había sido recibida durante los meses de enero, febrero y marzo, de acuerdo con la resolución 1561 de diciembre de 2000.
- En el mes de mayo se continúa con la recepción y validación de la información tributaria del mes de abril, teniendo en cuenta que este es el mes con el mayor volumen de información debido al primer vencimiento del impuesto predial
- El procesamiento de la información a través de la línea de producción OCR/ICR se inicia a mediados del mes de mayo. Este proceso se inicia con el alistamiento de los documentos, luego se escanea, se interpreta y se verifica la información que no fue interpretada por el sistema.
- Una vez terminado este proceso se transfiere la información al servidor donde reside la base de datos tributaria, paso en el cual se inicia la adecuación de la interfaz existente, modificando y actualizando los módulos de carga, cruce automático, generación de atributos y aplicación a la base de datos tributaria de la información validada en la línea de producción OCR/ICR
- De acuerdo con el cronograma previamente establecido, la transferencia de la línea de producción OCR/ICR se debía iniciar en el mes de junio de 2001 y el procesamiento de la información de la vigencia 2001 se debía terminar el 15 de febrero de 2002, como efectivamente sucedió.

Por lo anterior la orden de prestación de servicios No. 162 de 2001 para acondicionar la interfaz existente, debía ser contratada en el mes de junio, para que estuviera lista luego de realizar el procesamiento de la información por la línea OCR/ICR.

Verificada la relación de actividades descritas en la respuesta, se acepta parcialmente, en el sentido de que la Dirección de Sistemas e Informática, junto con la Dirección de Impuestos, establecieron un cronograma de actividades, que se ejecutó de acuerdo a las fechas allí concertadas, sin embargo, este ente de control considera que la administración debe tener como prioridad la programación y realización de actividades en tiempo real, de tal forma que muchas de las labores programadas se ejecuten simultáneamente, a efectos de reducir los lapsos en el registro de la información contenida en los formularios tributarios,



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

previéndose los posibles traumatismos en la disponibilidad oportuna de la información. Por lo tanto, el contrato se debió celebrar con anterioridad a los vencimientos para el pago de los impuestos distritales.

4.7.3. En la vigencia fiscal 1998, se contrató mediante orden de servicio No. 348 de Junio 8 por valor de \$180.000.000, al Ingeniero Alvaro Hernando López Mogollón por término de 12 meses, cuyo cálculo mensual es de \$15.000.000 mensuales; contemplando el objeto: Desarrollar el plan estratégico de sistemas, fase 1, soportado por todas aquellas actividades que permitan a la S. H. reexaminar su misión y establecer una visión moderna de sistemas en la entidad, incluyendo la selección de software, hardware y comunicaciones, el dimensionamiento de recursos humanos y materiales e integrar los sistemas de la Secretaría de Hacienda a los demás sistemas de información del Distrito Capital.

Para la vigencia 1.999 se celebró un nuevo contrato con el Ingeniero Alvaro Hernando López Mogollón, mediante la orden de servicio No. 260 de Julio 16 de 1999 por valor de \$218.000.000, suma que corresponde a \$18.166.667 mensual; con el objeto de: Dirigir la ejecución técnica de la fase II de los cuatro componentes del plan estratégico de sistemas de la Secretaría de Hacienda, con base en el desarrollo de la fase I.

En el año 2000 se celebró la orden de consultoría No. 385 de Septiembre 29 de 2000 con el ingeniero Alvaro Hernando López Mogollón por valor de \$145.340.000 con plazo de ejecución de (8) meses, suma que corresponde a \$18.167.500 mensuales, con el objeto de dirigir la ejecución técnica de la tercera etapa de los cuatro componentes del plan estratégico de sistemas, con el fin de a) Concluir la instalación de la siguiente fase de la infraestructura de hardware. b) Concluir o continuar los proyectos de software. c) Concluir la instalación de la siguiente fase de la infraestructura de comunicaciones. d) Asesorar y recomendar la definición, tamaño y composición de la planta de personal de la Dirección de sistemas.

El 28 de septiembre de 2001, la Secretaría de Hacienda y el Ingeniero Alvaro López Mogollón suscriben la orden de consultoría No. 266, cuyo objeto contempla siete (7) numerales: 1) Coordinar la fase de cierre de los macroflujos de información definidos en la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital. Para estos efectos deberá controlar el desarrollo de los proyectos en el subplan de software aplicativo del Plan Estratégico de Sistemas de la Secretaría de Hacienda Distrital, utilizando la metodología de control de proyectos APS desarrollada por la Secretaría de Hacienda, 2) Apoyar a la Secretaría de Hacienda en la consolidación del Sistema Hacendario Distrital, garantizando el cumplimiento de la política informática definida para el Distrito Capital, 3) Apoyar el diseño y desarrollo del



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Sistema Distrital de Información estipulado en el programa del Plan de Desarrollo "Administración a la Medida", de acuerdo con las obligaciones establecidas para la Secretaría de Hacienda. 4) Desarrollar estrategias y evaluar soluciones que garanticen las relaciones del Sistema Hacendario Distrital con otros sistemas del ámbito Distrital, 5) Asesorar y coordinar los proyectos a iniciativa de la Secretaría de Hacienda para dar cumplimiento a la primera y segunda fase de la agenda de "Gobierno en Línea" definida por la Alcaldía Mayor 6) Asesor y coordinar los proyectos a iniciativa de la Secretaría de Hacienda en torno a las obligaciones que surjan del objetivo "Gestión Admirable" Programa "Localidades Fuertes del Plan de Desarrollo de acuerdo con las obligaciones establecidas para la SHD 7) Asesor y Definir estrategias para cumplir con los compromisos adquiridos por la SHD en la Comisión Distrital de Sistemas, todo de acuerdo con los términos de referencia y la propuesta presentada por el CONSULTOR".

De conformidad con el Decreto Distrital 270 de 2001, por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, D.C. y se determinan las funciones de las dependencias", en su artículo 9º se establecen las funciones de la Dirección de Sistemas e Informática, entre las que se encuentran: "2. Coordinar con las demás dependencias de la Secretaría de Hacienda, la formulación del Plan Estratégico de Sistemas" y "3. Dirigir el Plan Estratégico de Sistemas y realizar su seguimiento y evaluación."

Igualmente, los artículos 10 y 11 contemplan las funciones de las Subdirecciones de Recursos Informáticos y Subdirección de Ingeniería de software, entre las que pueden mencionar:

Art. 10-1 Mantener actualizado el Plan de Hardware y Comunicaciones del Plan Estratégico de Sistemas y Coordinar su ejecución. (subrayado fuera de texto). 8- Dirigir cada unos de los proyectos del plan de Hardware y Comunicaciones del Plan Estratégico de Sistemas.

Art. 11-6 Coordinar la actualización del inventario de flujos de información del Sistema Hacendario Distrital. -9 asesorar a las áreas usuarias de la entidad en la elaboración de los procedimientos asociados a la puesta en marcha de los sistemas de información desarrollados por el Plan estratégico de Software del Plan Estratégico de Sistemas (PES). 10- Coordinar el componente de software aplicativo de los proyectos interinstitucionales en que participe la Secretaría de Hacienda Distrital.

Como se puede observar, las funciones a desarrollar por el consultor del contrato 226/01, son del resorte de las dependencias que se han mencionado, de tal forma



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

que con las consideraciones precedentes, se estima que la Dirección mencionada, cuenta con una infraestructura funcional acorde a los requerimientos de la Entidad, que puede y debe responder a la formulación, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico de Sistemas, el cual, salvo los ajustes propios de la dinámica del proceso, ya está consolidado y en marcha.

Adicionalmente, la Secretaría de Hacienda, en concordancia con la metodología APS, suscribió 10 contratos de prestación de servicios, en los que se define claramente funciones de liderazgo de acuerdo con las áreas en las que se está trabajando, es el caso de los contratos Nos:

No. 110, (Líder Proyecto SIT), No. 148 (líder Desarrollo Puesta en Marcha Migración Cuenta Corriente SIT II, 111 (Líder Desarrollo y Puesta en Marcha de Gestión SIT II), No. 168 (Líder Desarrollo y Puesta en Marcha de soportes tributarios de SIT II), No 385 Líder Proyecto Pago Electrónico; para el área de Impuestos.

No. 113 (Líder Predis), área de Presupuesto, No. 115 (Líder Segplan), 126 (Líder Perno), No.135 (Líder SISLA), No. 246 (líder desarrollo y puesta en marcha de archivo), No. 189 (Líder Desarrollo y Puesta en Marcha de Sistema de Crédito Público.

Con base en la existencia de una estructura funcional adecuada al normal funcionamiento del Plan Estratégico de Sistemas y con las obligaciones contractuales asumidas por los contratistas líderes de proyecto, se cuestiona la conveniencia de la suscripción del contrato de consultoría No. 266 del 28 de septiembre de 2001, con el ingeniero ALVARO LÓPEZ MOGOLLÓN, por valor de \$229.000.000, equivalente a un promedio mensual superior a los \$19.000.000, superando en más del 137% la asignación del mismo Secretario de Hacienda.

Si bien, no se ha dado importancia al fenómeno antes enunciado a nivel del Distrito en aras de la austeridad en el gasto, conforme a lo ordenado por el art. 25 del Decreto 26/98, no puede desconocerse el parágrafo 3 del art. 52 de la Ley 617 de 2000 en el sentido que los contratos de prestación de servicios para cumplimiento de funciones administrativas, se imputan a gastos de funcionamiento, independientemente del origen de los recursos con los cuales se financie; y en general, el espíritu de esta Ley.

Lo anterior si se tiene en cuenta que adicional al costo de la nómina de las dependencias obligadas con las funciones atribuidas en la orden 226/01, la contratación de prestación de servicios para el programa PES ascendió \$2.494.6



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

millones, para un total de \$3.225.3 millones, incluidos los suscritos para otras dependencias.

En respuesta a este hallazgo la administración argumenta:..."Habiendo tomado la decisión de realizar el proyecto internamente, la SHD procedió a escoger mediante invitación pública la dirección técnica del proyecto, como resultado de la cual fue seleccionado el ingeniero Alvaro Hernando López Mogollón, quien con múltiples especializaciones y 25 años de práctica continua en el sector público y privado, nacional e internacional es hoy en día el director de proyectos de sistemas con mayor experiencia y las mejores condiciones personales y profesionales del país.

Con esta visión en 1998 se realizó la contratación del ingeniero Álvaro López Mogollón con objeto de Formular y Desarrollar el Plan Estratégico de Sistemas Fase I por el término de un año. El objetivo central fue el de establecer una misión y visión de futuro para el área de sistemas, de cuantificar el inventario de proyectos de sistemas, y de resolver los problemas apremiantes de año 2000. Esta fase dejó como producto:

- Los subplanes de hardware, software, comunicaciones y personal
- Un diagnóstico de los problemas de año 2000
- Una metodología de control de proyectos definida e implantada conocida como Administración de Proyectos de Sistemas (APS) basada en etapas, roles, responsabilidades de los equipos de trabajo, y productos por etapa y puntos de toma de decisión.
- Definición de Oracle como manejador de la base de datos, Developer 2000 como herramientas de la capa lógica, Oracle Web – server/Java como herramientas de la capa de presentación.
- Definición de una arquitectura de punta de 3 niveles: Separación de los datos, Lógica de aplicaciones, Interfaz de usuario basada en el Internet.
- Base de la programación orientación a objetos, desarrollo por componentes. Frameworks.
- Se inició la ejecución de un núcleo de proyectos para resolver el problema de año 2000 representado por los sistemas de presupuesto, de nómina, de impuestos y algunos sistemas menores.

Durante la vigencia de 1999 se realizó la contratación por el termino de un año del Ingeniero Álvaro López con el objeto de dirigir la ejecución técnica de la fase II de los cuatro componentes del Plan Estratégico Sistemas definidos en la primera fase lo cual implicaba:

- Continuar proceso de solución problemas año 2000
- Continuar instalación de infraestructura de hardware
- Continuar los proyectos de software de la SHD
- Continuar la instalación de la infraestructura de comunicaciones
- Continuar con el desarrollo de personal de la Dirección de Sistemas.

Como productos de esta segunda fase se cometió la culminación de los sistemas de solución del problema de año 2000, y la especificación, diseño y ejecución de la enorme mayoría de los proyectos establecidos en los subplanes de hardware, software, comunicaciones, y personal. Dado el número de proyectos, y la diversidad en la complejidad de los mismos, no era posible asegurar que la culminación de todos los proyectos se realiza en el marco de referencia de tiempo establecido para la segunda fase del plan estratégico.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

En el año de duración de la segunda fase se establecieron diferentes metas para los proyectos establecidos en el plan en términos de las etapas de la metodología APS que debían quedar culminadas al final del año de trabajo. Para un buen grupo de sistemas fue posible realizar las especificaciones, el diseño y la programación de los sistemas en un año, pero para otros proyectos las metas de ejecución se establecieron en diferentes etapas intermedias según la metodología APS.

Como productos de la segunda fase del plan estratégico tenemos:

- *Se avanzó la infraestructura computacional estableciendo el primer conglomerado de servidores, implantación un mecanismo automatizado de respaldos, y un aumento de la cobertura de estaciones.*
- *Se configuró la página intranet de la SHD.*
- *Se reestructuró la red local*
- *Se implantó la página extranet de la SHD*
- *Concluyeron las primeras versiones de los sistemas de control a la ejecución del presupuesto, nómina, control del PAC, control de Correspondencia, control de Terceros, y se dejó un conjunto de proyectos en diversos estados de avance según la etapa APS acordada, y se avanzó considerablemente en la reingeniería de los diferentes procesos realizados por la SHD.*

En el año 2000 se realizó la contratación de ingeniero Álvaro López para el desarrollo de la tercera fase del plan estratégico cuyo objeto fue dirigir la ejecución técnica de los cuatro componentes del Plan Estratégico de Sistemas (PES), con el fin de concluir la instalación de la siguiente fase de la infraestructura de hardware, concluir o continuar los proyectos de software, del inventario de proyectos de la SHD, Terminar la instalación de la siguiente etapa o fase de la infraestructura de comunicaciones. Esta contratación se realizó por el termino de ocho meses y no de un año en razón a que la Administración entrante en enero del 2001, debía decidir sobre la orientación y consolidación de los procesos que se encontraran en curso durante el empalme y decidir hacia donde dirigir la organización nuevamente.

- *Durante esta etapa se culminaron múltiples proyectos tales como los sistemas de contratación, el control de bienes de consumo, el inventario de bienes devolutivos, la primera versión del sistema contable, la primera versión del sistema de contratación, la primera versión del sistema administración de personal, la programación presupuestal, una segunda versión del sistema de control a la ejecución presupuestal, la primera versión del seguimiento al plan de desarrollo.*
- *Se culminó la instalación de una infraestructura de equipos servidores y de estaciones que soporte a la SHD en un mediano plazo, y se culminó la primera versión de la extranet de la SHD.*
- *Los sistemas mayores avanzaron considerablemente y ya se posee una especificación funcional para todos ellos. El sistema de tesorería culminó el componente de ingresos, el archivo institucional culminó la administración de documentos físicos, los sistemas de impuestos concluyeron la programación de cuenta corriente y los soportes tributarios, implantaron el Código Homologado de Identificación Predial (CHIP), avanzaron considerablemente en el saneamiento de la información de pagos, y simplificaron considerablemente los procedimientos para declaración de impuestos. El sistema de crédito culminó 20 casos de uso y el sistema contable concluyó sus especificaciones para una segunda versión.*



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

- *Por último, se determinó el tamaño y composición de la planta de personal de sistemas que debe mantener la infraestructura informática de la SHD en el futuro.*

Durante la vigencia de 2001, se realizó la orden de consultoría No. 266 la cual se encuentra actualmente en ejecución teniendo en cuenta que los resultados del Plan Estratégico no podían quedar inconclusos requiriéndose la contratación del ingeniero para realizar la asesoría y la coordinación técnica de la fase de cierre de macroflujos de la SHD, la cual hace parte de la fase de "Ejecución de los proyectos del plan estratégico de sistemas la cual corresponde al desarrollo y puesta en marcha de los diferentes módulos del sistema de información".

Además es importante tener en cuenta que para garantizar el éxito de decisión tomada al inicio del proyecto sobre la estrategia de desarrollo interno de software se requieren varias condiciones:

- *Compromiso de la Alta Dirección para realizar la sistematización y la modernización asociada.*
- *Compromiso del usuario de los sistemas.*
- *Un esquema fuerte y flexible de control de los proyectos.*
- *Conocimiento sólido de las técnicas y herramientas modernas de programación.*

La SHD, puede garantizar las dos primeras condiciones, pero requiere de apoyo externo para garantizar las dos últimas. Para esto ha contratado al ingeniero Alvaro H López Mogollón.

Con respecto a la contratación de los ingenieros líderes de los proyectos, hace parte del plan de software del Plan Estratégico de Sistemas, en donde se estableció la necesidad de crear una estructura que permitiera el efectivo control del desarrollo de las aplicaciones. Dentro de las obligaciones de estos contratistas se establecen las de liderar el desarrollo y la puesta en marcha de los nuevos usos, asegurar el estricto cumplimiento de la metodología APS, realizar un control a los cronogramas del proyecto y a cada uno de los contratistas del mismo y formalizar los documentos de cada una de las etapas de la metodología APS entre otras en cumplimiento de la función asignada dentro del plan estratégico de Sistemas.

Es necesario señalar que la vinculación de ingenieros a través de órdenes de prestación de servicios se realiza por la necesidad de contar con un grupo de ingenieros calificados que permitan apoyar en forma puntual el desarrollo de cada uno de los Sistemas Administrativos, Financieros, Tributarios y Contables del Sistema de Información Hacendario el cual cuenta actualmente con 460 casos de usos en proceso de desarrollo y pruebas y paralelos que requieren del control y supervisión de ingenieros líderes en cada uno de los diferentes componentes.

El número de ingenieros se reduce en forma sistemática en la medida que se termina la programación, pruebas y puesta en marcha de la funcionalidad descrita por los usuarios en las fases de alcance y especificación funcional de cada aplicación. Esto se cumple en la medida en que no cambien de forma significativa por efectos normativos y/o de procedimientos, las especificaciones dadas por cada una de las áreas, durante el desarrollo y puesta en funcionamiento de las aplicaciones.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Como se trata de un desarrollo masivo de todos los componentes del sistema de información hacendaria, se requiere de un número mayor de ingenieros con el que normalmente la Dirección debe contar para asegurar la sostenibilidad de toda la infraestructura y mantenimiento de todos los módulos del sistema de información hacendaria.

De acuerdo con lo anterior la Dirección de Sistemas e Informática, en el proceso de reestructuración llevado a cabo en abril del 2001, dimensionó la planta de personal requerida para:

Garantizar la sostenibilidad y mantenimiento a todos los proyectos de software correspondientes a la automatización de todos los flujos de información administrativos, financieros y contables que se encuentran en producción y que conforman el Sistema Hacendario Distrital.

Garantizar la disponibilidad de una infraestructura de redes de datos, voz y eléctrica regulada que permita mantener a disposición de los usuarios el Sistema Hacendario Distrital.

Garantizar la disponibilidad de la plataforma tecnológica para los usuarios y el cubrimiento de servicios informáticos de valor agregado (Correo electrónico, espacios compartidos, intranet, etc.) a las diferentes dependencias de la entidad mediante la ejecución de procesos de copias de respaldo, recuperación de información y planes de contingencia

Garantizar el servicio de conectividad entre las entidades distritales con proyección de crecimiento a la totalidad de entidades para el acceso de las aplicaciones del Sistema Hacendario Distrital

Tendiendo en cuenta que el desarrollo de nuevos proyectos se llevará a cabo con personal contratado. De esta forma se definió el mínimo de ingenieros para llevar cabo las actividades anteriormente nombradas.

Durante la actual vigencia se ha adelantado el análisis de hojas de vida y vinculación a la planta de personal a los ingenieros con los perfiles mas destacados y de esta forma realizar el proceso de empalme correspondiente para asumir el mantenimiento de los sistemas que entran en funcionamiento. De esta forma se continuará con la contratación de ingenieros en aquellos proyectos nuevos o que no se encuentren en estado productivo.

En el aspecto económico, el plan estratégico de sistemas ha reducido los costos de operación del área de sistemas. De más de \$1.850.000.000 pagados en 1999 por servicios externos de computación se redujeron al costo de mantenimiento de los sistemas puestos en producción, el cual es un orden de magnitud inferior. El costo de personal de la inversión en desarrollo de software se paga con creces con el ahorro en costos de computación, mientras que el costo de procesamiento externo es recurrente, el costo de inversión en software es puntual, dejando a la Entidad con la propiedad del software, la autonomía de definición, un orden de magnitud mayor de cobertura de servicio y un costo recurrente de mantenimiento inferior.

Como se ha manifestado a lo largo del presente informe, este organismo de control reconoce las bondades y resultados de la ejecución del Plan Estratégico de Sistemas direccionado por el contratista en mención. Así mismo, se considera acertado el haber optado por el desarrollo interno del mismo. No obstante lo anterior, dado el estado de desarrollo del Plan Estratégico de Sistemas, la adopción de la metodología APS, que asegura la participación tanto de los



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

usuarios como de los ingenieros responsables de cada aplicación, la estructura funcional de la Dirección de Sistemas, el conocimiento adquirido por los que han participado en el proceso, la contratación de los ingenieros líderes de proyectos; son aspectos que aseguraban el resultado definitivo del Plan Estratégico, sin que fuera indispensable contratar nuevamente al Ingeniero López Mogollón para ejercer una coordinación que podía y debía ser asumida por la Dirección de Sistemas.

De otra parte, la Secretaría de Hacienda no hizo pronunciamiento alguno respecto del criterio esbozado por este organismo de control, relacionado con la austeridad del gasto, conforme a las directrices de la ley 617 de 2000, en el sentido de que los contratos para cumplimiento de funciones administrativas se imputan a los gastos de funcionamiento, independientemente de los recursos con los cuales se financian. Lo anterior si se tiene en cuenta que adicional al costo de la nómina de las dependencias obligadas con las funciones atribuidas en la orden No. 226 de 2001, la contratación de prestación de servicios para el PES, ascendió a \$2.494.6 millones.

Contrataciones como esta, generan que el cumplimiento de los objetivos trazados por la Entidad, resulte mas oneroso, limitando la posibilidad de direccionar recursos a otros aspectos o actividades que tiendan a mejorar las relaciones entre la Administración y el ciudadano, ofreciendo mayores y mejores servicios; Por lo que es pertinente efectuar seguimiento por parte de este ente de control, no obstante considerar que hasta el momento el hallazgo se califica como disciplinario, en consecuencia, se efectuará el traslado a la Personería de Bogotá, para lo de su competencia.

- Cobertura y Calidad del Proyecto

Según la formulación del proyecto 6018 la población objetivo de éste es: La Secretaría de Hacienda, el Distrito Capital y en general la sociedad civil.

Este organismo de control considera de gran importancia resaltar los evidentes resultados que en materia de automatización ha obtenido la Entidad, quien actualmente cuenta con toda la infraestructura técnica necesaria para soportar sus funciones internas y externas. Sin embargo, no se ha culminado la totalidad de las aplicaciones y aún no es una realidad que se posea un sistema de información integrado, situación que se complica si se tiene en cuenta que este proyecto de inversión pretende automatizar toda la gestión de la Entidad, su funcionalidad dependerá de todas las entidades implicadas en el mencionado sistema.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

La relación costo/beneficio y principio de economía del proyecto se podrá evaluar tan pronto se finalicen y evalúen las aplicaciones que se encuentran en desarrollo y se culmine el "Sistema Integrado de Información".

Fortalecimiento de la Hacienda Pública – Plan Antievasión Código 7119

- **Antecedentes**

Este proyecto de inversión tiene su origen en el Acuerdo 006 de 1.998, por medio del cual se adoptó el Plan de Desarrollo, Económico, Social y de Obras Públicas, "Por la Bogotá que Queremos", concebido como una meta del programa Modernización del Sistema Financiero del Distrito, dentro de la Prioridad Eficiencia Institucional.

La Secretaría de Hacienda a través de la Dirección Distrital de Impuestos, implementó a partir del año 1.998 el proyecto Fortalecimiento de la Hacienda Pública Distrital, dentro del cual se contempla el Plan de Control a la Evasión y la Morosidad en el Distrito Capital.

En concordancia con el Decreto 440 de 2001, "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 – 2004 "BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado", dentro del objetivo Cultura Ciudadana, Programa Aportar de Buena Gana, proyecto prioritario, Fortalecimiento de los Sistemas de Recaudo y Cobro; la Secretaría de Hacienda, retoma el Proyecto de inversión "Fortalecimiento de la Hacienda Pública - Plan Antievasión". Este proyecto se enmarca en el desarrollo de acciones de fortalecimiento institucional y técnico que permitirá un recaudo más eficiente y la reducción de tasas de evasión y mora.

- **Asignación y Ejecución Presupuestal**

El cuadro No 32, contiene la información presupuestal del proyecto 7119 desde el mes de julio de 1998 hasta diciembre del año 2001.

Cuadro No. 32
ASIGNACION Y EJECUCION PRESUPUESTAL

Cifras en pesos

VIGENCIA	PPTO. INICIAL	PPTO. DEFINITIVO	PPTO. EJECUTADO	% EJECUT.
1998	760.199.729	760.199.729	696.646.447	91.64



República de Colombia
 Contraloría de Bogotá, D.C.

1999	3.662.000.000	2.153.000.000	2.140.231.603	99.41
2000	1.500.000.000	1.610.000.000	1.610.000.000	100
2001		689.916.146	689.916.146	100
TOTAL PPTO.	5.922.199.729	5.213.115.875	5.136.794.196	98.53

Estos porcentajes no se presentan en razón a que al proyecto se le asignó presupuesto a partir del mes de junio de 2001

FUENTE: Dirección Distrital de Presupuesto

Durante el primer semestre de la vigencia en estudio a este proyecto de inversión no se le asignó presupuesto. A diciembre de 2001, la apropiación final fue de \$689.916.146, cantidad que corresponde al presupuesto definitivo y así mismo, al total ejecutado. Sin embargo, la ejecución real de este presupuesto, fue del 7.78%, pues a 31 de diciembre de 2001, tan solo se giró, la suma de \$53.654.694.

- Cumplimiento de Objetivos y Metas

De acuerdo con la circular 30 -08 - 01 expedida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, el Plan de Acción será el instrumento a través del cual se realice el seguimiento a la inversión del Plan de Desarrollo a partir de los proyectos de inversión que adelanten las entidades en cumplimiento de sus responsabilidades frente a los resultados esperados de los programas del Plan.

En su introducción establece que, "Considerando que el cumplimiento de los compromisos de inversión de las entidades se concreta a través de proyectos de inversión que bajo su autonomía formulan y ejecutan las entidades, los planes de acción deben reflejar la **programación** de las metas de los proyectos de inversión para el período del Plan de Desarrollo"

Retomando el Plan de Acción presentado por la Secretaría de Hacienda, específicamente la parte correspondiente al proyecto Fortalecimiento de la Hacienda Pública Distrital – Plan Antievasión, se plantearon para la vigencia 2001, las siguientes metas: 1. Recaudar \$1.784 millones; 2. Realizar 10 operativos de fiscalización; 3. Validar 1 metodología para la determinación de los niveles de evasión en el Distrito Capital; 4. Realizar 1 estudio para tipificar los tipos de incumplimiento en el Distrito Capital; 5. Formular y ejecutar un plan de capacitación para los funcionarios relacionado con la administración del sistema de información tributario y el mejoramiento de competencias técnicas tributarias.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

De lo anterior, este organismo de control observa que según el memorando de fecha 26 de diciembre de 2001, las metas 1, 3 y 5 fueron ajustadas, sin embargo, la oportunidad con que se ajustaron, no obedece al concepto mismo de Planeación, puesto que no se planea después de haberse ejecutado. Se detecta que las actividades ejecutadas tendientes al cumplimiento de las metas, fueron modificadas una vez se contó con mayor presupuesto, y se procedió a dar inicio a otras, sin embargo, este ajuste no se documentó. En otras palabras, la documentación relacionada con la planeación del proyecto de inversión, sólo fue ajustada para dar cumplimiento a los requisitos planteados en la circular del DAPD, pero las actividades que se adelantaron no tendían al cumplimiento de las metas que se habían plasmado en el Plan de Acción.

Con base en las metas plasmadas en el documento "Justificación Modificación Metas e Inversión", del 26 de diciembre de 2001, se presenta el análisis de su cumplimiento.

Adicionalmente, se tiene en cuenta que este proyecto a partir de junio contó con un presupuesto de \$190 millones y que solo hasta el mes de octubre, mediante Decreto 765 de 2001, fue adicionado en \$500 millones, cantidad que fue contracreditada, en el mes de diciembre en cuantía de \$83.854.

META No. 1.

Recaudar \$9.366 millones por gestión de cobro

Con base en el reporte de la Dirección Distrital de Impuestos "Consolidado de las proyecciones enviadas por las entidades recaudadoras" con corte a 31 de diciembre de 2001 y el reporte "Comportamiento de los Ingresos de Bogotá, D.C de la Tesorería Distrital, se evidencia un recaudo que supera en un 103% lo proyectado. El total recaudado a diciembre 31 de 2001 fue de \$19.019.5 millones.

Con el objeto de cumplir con esta meta, la Dirección Distrital de Impuestos desarrolló tres estrategias:

Gestión de expedientes en fases de cobro coactivo.

Como resultado del trabajo adelantado durante los meses noviembre y diciembre, se obtuvo un recaudo de \$10.410.000.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Correo Persuasivo a morosos, omisos e inexactos del Impuesto Predial Unificado IPU

A finales de la vigencia 2001, la DDI envió a los contribuyentes del IPU que presentaban morosidad, omisión o inexactitud en el pago del impuesto, declaraciones sugeridas, mediante las que se invitaba a pagar antes del 31 de diciembre 2001. En total, según los reportes suministrados por la empresa contratada para su distribución, Servientrega, se entregaron 201.350 declaraciones, obteniéndose un recaudo \$13.519.4 millones.

Centro de Llamadas (Call-Center) persuasivo ICA

Esta estrategia consistió en realizar 22.382 llamadas a contribuyentes que presentaban deuda en el impuesto de industria y comercio, invitándolos a pagar antes del 31 de diciembre de 2001, obteniéndose un recaudo total de \$5.489.6 millones.

Como se observa esta meta fue superada ampliamente, lo que significa que su proyección estuvo muy por debajo de las posibilidades reales de recaudo. Esta situación demuestra serias debilidades en los procesos de planeación y formulación del plan de acción.

META No. 2

Desarrollar diez (10) operativos de fiscalización

Se realizaron 11 operativos de fiscalización entre predial, Vehículos, e Industria y Comercio:

Vehículos: 6 operativos los días 28 de septiembre, 13, 21, 26 y 28 de diciembre de 2001. Se consultaron 503 vehículos, detectándose de éstos 107 omisos.

Predial: El 10 de noviembre de 2001, se desarrolló un operativo en el Cade de Ciudad Tunal, de los 687 contribuyentes oficiados, 152 se acercaron a la Unidad de Determinación, con el fin de aclarar y resolver su situación.

ICA: Se desarrollaron tres operativos en San Victorino y 1 en el Restrepo durante los días 18 de octubre, 23 y 29 de noviembre y 12 de diciembre de 2001. De las 652 visitas, 224 se calificaron omisos parcial o totalmente, 192 no



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

demonstraron inscripción en el RIT, 174 no tenían libro fiscal de operaciones y 60 no demostraron facturación.

Aunque no se reportó recaudo por los operativos realizados, la información obtenida está siendo procesada por la Unidad de Determinación, se espera que se presenten resultados en términos de recaudo a partir de la vigencia 2002.

Como se observa, es evidente que los operativos de fiscalización efectuados por la Dirección de Impuestos, presentaron resultados, al cumplir con la meta en la detección de omisos y evasores. Sin embargo, este organismo de control considera necesario que se contemple un mayor número de acciones encaminadas a ampliar la cobertura de la fiscalización de impuestos.

META No. 3

Realizar un estudio para tipificar los niveles de evasión en el Distrito Capital.

Se contrató una consultoría con el fin de realizar un estudio para identificar los actores que intervienen en la decisión de matrícula y traslados de cuentas de vehículos en Bogotá, el cual tiene como fin el direccionamiento de estrategias en la vigencia 2002 para incrementar el recaudo de este impuesto.

- Avance Físico y Contratación

En ejecución de este proyecto se gastó en costos de personal la suma de \$477.901.000, se suscribieron seis (6) contratos: 3 órdenes de servicios por valor de \$55.975.146, 2 consultorías, por valor de \$19.947.000 y 1 orden de prestación de servicios, por valor de \$76.328.000, para un total contratado de \$152.250.146. Verificados estos valores en el informe que reporta el sistema PREDIS, se encontró que en el listado de contratación no se incluyó la adición del contrato No. 10 de 2000 con IDICOF por \$56.028.000, además se presenta diferencias entre el listado y la información del PREDIS, con respecto al contrato No. 21 de 2001, en el primero aparece un contrato que se imputó al rubro Materiales y Suministros, por valor de \$419.166 y en el informe del PREDIS, el contrato No. 21 se imputa al rubro Fortalecimiento de la Hacienda Pública Distrital – Plan Antievasión y es por valor de \$3.737.000.

Es pertinente acotar que esta situación, aunque no depende directamente de la gestión frente al proyecto de inversión, quienes están a cargo del proyecto, deben trabajar en forma coordinada con las demás dependencias con el fin,



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

entre otros, de que la información contenida en los informes sea consistente. Así mismo, es necesario que las áreas implicadas en esta inconsistencia aclaren lo descrito.

De otra parte, se aclara que infortunadamente, la información contenida en el listado de contratación, no es confiable, por esta razón, se retoman los valores que se contrataron según el reporte del PREDIS, que efectivamente cruza con la ejecución presupuestal.

Finalmente, de acuerdo con la evaluación selectiva a la ejecución de los contratos se encontró:

Que en desarrollo de la estrategia de cobro Correo persuasivo a morosos, omisos e inexactos, se contrató mediante la Orden de Servicio No. 339 del 30 de noviembre de 2001, con la Empresa Servientrega, la distribución de los formularios sugeridos de declaración del Impuesto Predial Unificado, fijándose un plazo máximo para la distribución de los formularios, que según la cláusula contractual sexta era el día 14 de diciembre de 2001 y según Primera Modificación a la Orden de Prestación de Servicios No. 339 de fecha 14 de diciembre de 2001, cláusula 1ª se modifica el plazo de ejecución hasta el día 21 de diciembre de 2001. Retomando los Términos de Referencia y el contrato mediante el cual se suscribe la Orden de Servicios, se evidenció incumplimiento por parte del contratista (Servientrega) en:

- La entrega total de envíos debía realizarse en un plazo máximo de 72 horas a partir del 21 de diciembre de 2001. Sin embargo, esta excedió los plazos pactados, ya que incluso, durante los primeros meses del año 2002 se continuó con la distribución de los formularios por parte de Servientrega.
- No se evidencia el control diario de los envíos, ni se informó los avances y cumplimiento contractual cada tercer día, de acuerdo con los términos de referencia que hacen parte del contrato.
- No se conoce prueba documental en la que se comuniquen anomalías en la distribución de los formularios, por parte de Servientrega.

Aunado a lo anterior, en la Cláusula Décima Quinta del texto del contrato, se estableció que el control de ejecución de éste, estaría a cargo de la Subdirectora de Impuestos a la Propiedad, cláusula a la que no se le dio cumplimiento en forma oportuna, puesto que los reportes de entrega que se establecieron como obligación contractual, solo fueron solicitados por la funcionaria mencionada el día



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

21 de enero de 2002, fecha en la cual el contrato ya se había terminado, pues, el término para la entrega de formularios fue hasta el 21 de diciembre de 2001.

El 6 de febrero del presente año la Subdirectora de Impuestos a la Propiedad envía otra comunicación al Dr. Vanegas Jefe de Logística Nacional de la Empresa Servientrega, donde le solicita se aclare las inconsistencias presentadas en el informe solicitado en la anterior comunicación.

De igual manera, en Acta suscrita el día 7 de febrero del presente año, la Subdirectora de Impuestos a la Propiedad solicita al contratista, nuevamente, el informe de la entrega efectiva de formularios a los contribuyentes.

Cabe aclarar que las anomalías detectadas por este organismo de control en ejecución de este contrato fueron consolidadas y se dio traslado oportuno, a la Personería de Bogotá, organismo que establecerá la pertinencia de abrir investigación disciplinaria por la situación descrita.

- Cobertura y Calidad del Proyecto

Las acciones de fiscalización se han orientado a la ejecución de programas masivos de control, con base en la información resultado de los cruces de bases de datos de declarantes e información exógena, proporcionada por terceros, recopilando información relativa a la identificación del sujeto responsable, actividad económica, destino del predio, etc.

Las estrategias aplicadas en desarrollo de este proyecto de inversión, durante la vigencia 2001, tuvieron una amplia cobertura, en especial la de correo persuasivo a morosos, omisos e inexactos del impuesto predial unificado. Cabe resaltar que esta estrategia resultó exitosa, pues, salvo las situaciones de desconcierto y confusión que genera el cobro de las deudas tributarias y la congestión en los puntos de orientación habilitados por la DDI, los resultados en términos del recaudo fueron considerables.

Proyecto de Inversión Atención al Contribuyente
Código 7199.

Antecedentes



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

A partir de la reforma tributaria establecida en el Decreto Distrital 807 de 1993 e implementada en 1.994, se evidencia la necesidad de prestar en forma adecuada el servicio de orientación a los ciudadanos. La Universidad Nacional Departamento de Sociología y el Centro de Estudios Sociales, desarrolló el "Proyecto Zonas Críticas de Encuentro Funcionarios Públicos", con el auspicio del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, encontrando que, en términos generales, las instalaciones físicas del CAD contaban con las mínimas condiciones de acceso para cumplir su función. En lo relacionado con la orientación se detectó un serio déficit de información sobre los trámites a desarrollar por el contribuyente. En cuanto a la interacción entre el funcionario y el público el tiempo de atención, las reglas y la imagen corporativa, se presentan los mayores problemas: congestiones en los centros de atención, desplazamientos de los ciudadanos para aclarar sus inquietudes tributarias, horas de espera en las filas para acceder efectivamente a la información y aclaraciones respectivas, complejidad y descoordinación en los trámites, deficiente apoyo de recursos informáticos que facilitaran el manejo de la información y la atención eficiente al ciudadano.

Al interior de la Secretaría de Hacienda y en aras de solucionar lo diagnosticado en el mencionado estudio, se creó el proyecto de inversión 1110 denominado Capacitación y Fortalecimiento de la Cultura Tributaria. Posteriormente, y teniendo en cuenta las dificultades que se siguieron presentando en la atención al público, en el año 1,999 se creó como proyecto de inversión, independiente del anterior, el de Atención al Contribuyente, con código 7199, cuyas acciones están encaminadas únicamente al cliente externo, y cuyo objetivo es el mejoramiento de la atención integral al contribuyente, reorganizando, integrando y coordinando todas las actividades que en este campo realiza la Secretaría de Hacienda y en especial, la Dirección de Impuestos Distritales, para brindarle una atención adecuada, oportuna y respetuosa al contribuyente de Bogotá.

A partir de la expedición del Decreto 440 de 2001, "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2001 – 2004 "BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado", dentro del objetivo Cultura Ciudadana, Programa Aportar de Buena Gana, la Secretaría de Hacienda, retoma el Proyecto de inversión "Atención al Contribuyente".

- Asignación y Ejecución Presupuestal

Para la vigencia 2001 teniendo en cuenta el cambio de administración, este proyecto de inversión dentro del marco del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos" contó con un presupuesto definitivo de \$305.6 millones, del que ejecutó \$301.5 millones, cantidad que porcentualmente equivale al 98.66%. En cuanto a la



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

ejecución del presupuesto asignado a este proyecto, dentro del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir Todos del mismo Lado, alcanzó al 99.06%, al ejecutar \$446.2 millones de los \$450.4 millones, que constituyó su presupuesto definitivo: La ejecución real, es decir, el monto efectivamente girado fue de \$262.2 millones, equivalente al 58.22%, constituyéndose al cierre presupuestal reservas y cuentas por pagar por valor de \$184.0 millones.

El cuadro No 33 contiene la información presupuestal del proyecto desde su inicio, año 1999, hasta diciembre del año 2001.

Cuadro No. 33
 ASIGNACION Y EJECUCION PRESUPUESTAL
 Cifras en pesos

VIGENCIA	PPTO. INICIAL	PPTO. DEFINITIVO	PPTO. EJECUT.	% EJECUT.
1999	1.153.046.500	1.153.046.500	1.149.304.478	99.68
2000	3.110.000.000	3.000.000.000	2.906.123.508	96.87
2001				
PBQQ	760.000.000	305.597.504	301.512.904	98.66
BPVTML		450.419.687	446.189.794	99.06
TOTAL PPTO.	5.023.046.500	4.909.063.691	4.803.130.684	97.84

FUENTE: Dirección Distrital de Presupuesto

Durante las tres vigencias relacionadas este proyecto de inversión contó con un presupuesto definitivo de \$4.909.1 millones, alcanzando un porcentaje de ejecución de 97.84%.

En la vigencia 2001 se ejecutaron \$747.7 millones, equivalente al 97.84% del presupuesto asignado al proyecto que fue de \$756.0 millones. Los giros efectuados durante la vigencia fueron de \$562.1 millones, equivalente al 74.21% del presupuesto definitivo.

- Cumplimiento de Objetivos y Metas

Dentro de los objetivos institucionales de la Secretaría de Hacienda se encuentra el relacionado con la atención al público y en especial al contribuyente. La entidad a partir del año 1999, ha destinado \$4.909.1 millones, como parte de la inversión directa, con los cuales ha realizado acciones tendientes a asegurar una infraestructura dotada de recursos humanos, técnicos y financieros que permiten asegurar el cumplimiento de este objetivo.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Reitera este organismo de control con base en los preceptos normativos presupuestales, definición de la inversión directa, que la función de responder a los requerimientos de información de los ciudadanos, frente a sus deberes tributarios, es una actividad inherente a la entidad, es decir, en tanto exista para el ciudadano, el deber de tributar, para la administración existe el deber de informar y/o orientar. En este sentido, los recursos destinados al cumplimiento de este deber, asegurarían el normal funcionamiento de esta relación entre el ciudadano y la administración, y las erogaciones que se causen, no se constituyen en inversión directa, por tal razón, deberían imputarse a los Gastos de Funcionamiento de la Entidad.

META No. 1

Poner en funcionamiento sesenta y tres (63) espacios de interacción entre la comunidad y al Administración Tributaria

Estos espacios de interacción se ubicaron en el pabellón 20 de Corferias y en el Centro Administrativo distrital, su mantenimiento implicó, la suscripción de un contrato de arrendamiento, contratación de vigilancia, aseo y cafetería, vallas, fumigación, servicio de fotocopiado y suministros, así como la seguridad y custodia de los equipos de sistemas con que se cuenta para la prestación del servicio.

META No. 2

Diseñar e implementar programas en cultura del servicio y técnica tributaria

Durante la vigencia 2000 se contrató la capacitación de funcionarios formación integral para una cultura del servicio, para la vigencia en estudio, la capacitación se orientó a la temática tributaria, específicamente a los cambios y usos de los nuevos formularios (Formulario Único para Impuestos Predial Unificado e Impuesto de Vehículos Automotores), en el manejo del nuevo aplicativo de orientación SOT y se capacitó a los funcionarios de la Dirección en Impuesto de Industria y Comercio.

META No. 3

Implementar un programa de Anfitriónazgo

En el mes de enero de 2001 se realizó el nombramiento mediante Resolución del Alcalde Mayor, de 33 supernumerarios, quienes están encargados de orientar a los contribuyentes sobre los trámites y procedimientos ante la Administración



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Distrital, en especial ante la Dirección Distrital de Impuestos; así mismo, en el mes de agosto se nombraron 16 anfitriones.

Cabe resaltar que este programa surgió desde la vigencia 1999 y los resultados de la gestión desarrollada por los supernumerarios influyen positivamente no sólo en la atención a los ciudadanos, sino además gracias a su labor, se ha reducido el tiempo de espera en los puntos de atención. Es así como en algunas visitas realizadas por este organismo de control a las instalaciones de Corferias, en época de vencimientos, se detectó que su jornada laboral excede las 10 horas.

META No.4

Orientar seiscientos mil (600.000) ciudadanos acercándolos a la Administración Distrital, Local y Tributaria.

Según los informes suministrados por la Dirección de Impuestos Distritales, se prestó orientación a 587.484 contribuyentes que se acercaron a los diferentes puntos de información adecuados por la Entidad, ubicados en el pabellón 20 de Corferias y en el Centro Administrativo Distrital. El número de contribuyentes orientados fue menor al que se programó orientar, en razón a la implementación de nuevos esquemas de recaudo, para los impuestos Predial y Vehículos, de declaraciones tanto sugeridas, enviadas totalmente diligenciadas al domicilio del contribuyente, como asistidas, las cuales son las que se diligencian en los puntos de atención al contribuyente; esquemas que disminuyeron el número de consultas de carácter tributario.

META No. 5

Realizar una evaluación para determinar la calidad del servicio al público asistente a los puntos de atención.

Durante la vigencia 2001, la Dirección Distrital de Impuestos aplicó una encuesta a 1.470 contribuyentes que asistieron al pabellón 20 de Corferias, de estrato del 1 al 6 y otros usos, con el fin de hacer la evaluación de la calidad del servicio prestado en los puntos de atención, y los tiempos de espera. Esta actividad se realizó durante el período comprendido entre el 21 de marzo al 13 de junio, coincidente con las fechas de vencimiento de impuestos. Las sugerencias hechas por los contribuyentes de mayor relevancia fueron: habilitar mayor número de ventanillas, mayor agilidad en el servicio, envío oportuno de formularios, envío de formularios sin errores, mayor organización de las filas, etc.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

META No. 6

Realizar un Programa de Apoyo a la información de atención

Esta meta se ejecutó a través de los siguientes productos, los cuales apoyan la atención al ciudadano: Manual de vehículos, libro con la clasificación de las actividades económicas año 2001, volantes de información sobre los puntos de atención, cartilla informativa con las referencias de los códigos de actividad económica. De otra parte, se contrató el diseño, producción, emisión y asesoría para medios masivos alternativos, obteniéndose como resultado, la emisión, producción y fotomecánica para teleconferencias y pauta publicitaria del Impuesto de Industria y Comercio régimen simplificado.

Como aspectos a mejorar están los relacionados con la información contenida en las declaraciones sugeridas y la oportunidad en la entrega de las mismas, aspectos de mucha importancia no sólo en términos de la ejecución de este proyecto de inversión sino de toda la gestión de la Dirección Distrital de Impuestos, dependencia determinante en la relación entre el ciudadano y la Entidad en general.

De otra parte, se está en espera de la puesta en marcha de la aplicación que integra todo el procesamiento y obtención de información tributaria (Sistema de Información Tributario SIT fase II).

- **Avance Físico y Contratación**

4.7.4. La base para la evaluación de la contratación suscrita durante cada vigencia, es el listado de contratación suministrado por la Entidad, el cual forma parte de la Cuenta Anual de Gestión que debe presentar la Entidad en cumplimiento de las disposiciones de Control Fiscal vigentes. Sin embargo, al efectuarse el cruce del total contratado, sumado con los costos de personal (vinculación, reconocimiento de prestaciones, etc), y una vez se restan los valores de los registros presupuestales que se cancelaron, se constató que la información contenida en el listado de contratación no incluye las adiciones a los contratos celebrados en la vigencia anterior; por tal razón, se procedió a solicitar a la Dirección Distrital de Presupuesto, el reporte de la ejecución detallada por rubro presupuestal, que arroja el PREDIS, encontrándose inconsistencias en las cifras totales ejecutadas, contenidas en éste y el informe de ejecución presupuestal.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Para el caso específico del rubro Atención al Contribuyente, se describe la situación:

Cifras según Ejecución Presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2001:

Total ejecutado: \$747.702.698 (suma de \$301.512.904 + \$446.189.794)

Cifras reportadas en la Ejecución detallada por rubro:

Valor Registro Presupuestal Total \$749.503.107 (suma de \$303273404 + \$446.229.703)

DIFERENCIA: \$1.800.409

Las diferencias encontradas entre los mencionados informes evidencia la falta de controles en la captura de la información que alimenta la aplicación y contraviene lo establecido en el artículo 2 , literales e y f de la Ley 87 de 1993.

Es pertinente acotar que esta situación, aunque no depende directamente de la gestión frente al proyecto de inversión, quienes están a cargo del proyecto, deben trabajar en forma coordinada con las demás dependencias con el fin, entre otros, de que la información contenida en los informes sea consistente. Así mismo, es necesario que las áreas implicadas en esta inconsistencia, aclaren lo descrito.

En su respuesta la Administración argumenta: "En el siguiente cuadro se describe la ejecución presupuestal del proyecto 7199, el cual detalla el valor de las contrataciones, el costos por nómina (Relaciones de Autorización) y un ajuste por valor de \$1.800.409, correspondiente a la nómina del mes de enero 2001 por concepto de SALUD-Incapacidades (relación de autorización 9) ajuste en la nómina del mes de diciembre de 2001 por concepto de Cesantía (relación de autorización 99). Ver anexos.

Concepto	Valor	Anulaciones	Valor Neto
<i>Ejecución Según Balance Pptal ...</i>			747.702.698,50
<i>Discriminados en:</i>			
<i>Nómina Supernumerarios ...</i>	541.745.306,00	111.745.306,00	430.000.000,00
<i>Ajuste RA 009(nómina enero por SALUD)</i>	-1.760.500,00	0,00	-1.760.500,00



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

<i>Ajuste RA 099 (nómina diciembre por Cesantías)</i>	<i>-39.909,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-39.909,00</i>
<i>Total Nómina Supernumerarios ...</i>	<i>539.944.897,00</i>	<i>111.745.306,00</i>	<i>428.199.591,00</i>
<i>Contratos Efectuados...</i>	<i>339.536.866,00</i>	<i>20.033.758,50</i>	<i>319.503.107,50</i>
<i>Total Ejecutado ...</i>			<i>747.702.698,50</i>
<i>Diferencia ...</i>			<i>0,00</i>

Los valores de ajustes reflejados en las relaciones de autorización 9 y 99 no se ven reflejados en el listado de los registros presupuestales, toda vez que no afectan ningún registro determinado, son ajustes directamente a la apropiación presupuestal del rubro 7199, como se anexa en las pantallas AJUSTES del PREDIS".

Considera este organismo de control, con base en las normas y procedimientos presupuestales, que las cifras que se reportan en los informes de ejecución, sea ejecución de gastos e inversión por unidad ejecutora o sea ejecución discriminada por rubro, deben ser consistentes. En otras palabras, la primera de éstas debe ser igual a la sumatoria de las ejecuciones discriminadas por rubro. Se cuestiona en sí el hecho de que en un informe se registre el ajuste de nómina (ejecución presupuestal de la unidad ejecutora 01 – rubro Atención al Contribuyente), en tanto que en el otro informe (ejecución detallada por rubro Atención al Contribuyente), no se contemple esta afectación. En consecuencia se reiteran las inconsistencias en las cifras observadas.

La situación anterior no genera confiabilidad en la información presupuestal, por tal razón, esta inconsistencia se deberá tener en cuenta en el ajuste al Plan de Mejoramiento.

Los valores que se tomaron para establecer la contratación suscrita en ejecución de este proyecto de inversión son los reportados en el informe "Ejecución Detallada por Rubro Presupuestal".

Durante la vigencia 2001 se suscribieron 17 órdenes de servicios y una adición a un contrato de servicios del año 2000. Esta contratación sumó \$260.291.168; se hicieron dos adiciones a los contratos No. 001 y 259 de 2000, por valor de \$49.665.520, las cuales no se reflejaron en el listado de contratación suministrado como parte de la cuenta anual de gestión; 4 órdenes de compra por \$9.546.419 y se ejecutó en gastos de personal la suma de \$430.000.000 para un total ejecutado de \$749.503.107, cifra que como se mencionó anteriormente difiere de la suma de los dos valores (PBQQ – BPVTML), que aparecen en la ejecución pasiva del presupuesto, columna total compromisos acumulado.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Cabe resaltar que la ejecución real, para el caso del presupuesto asignado a partir de la armonización presupuestal, fue tan sólo del 58.22%.

- Cobertura y Calidad del Proyecto

Con relación a la atención al contribuyente, la cobertura de este proyecto fue del 100%, en la medida en que se prestó el servicio a quienes lo demandaron, que en total fueron 587.484 contribuyentes.

De otra parte, también se debe tener en cuenta la cobertura en términos del número de funcionarios que fueron capacitados en técnica tributaria. En la vigencia se capacitó a todos los funcionarios de la D.D.I. en Impuesto de Industria y Comercio.

Respecto a la calidad del proyecto, se cumplió con las metas trazadas, sin embargo, como se mencionó en el aparte de evaluación de objetivos y metas, las inconsistencias que presentan las bases de datos que generan la información suministrada, influye en la percepción de la calidad en la atención que se le presta al contribuyente.

Fortalecimiento del Sistema Contable Público del Distrito Capital

Código 7200

- Antecedentes

Con el objetivo de contar con información ajustada a la realidad, económica, financiera y patrimonial de las entidades distritales, la Dirección Distrital de Contabilidad estableció como estrategia a largo plazo, autorizar la inscripción del proyecto de inversión "Fortalecimiento del Sistema Contable Público del Distrito Capital", en el cual definió como meta principal aumentar el número de entidades con información financiera razonable con salvedad.

En 1999 este proyecto inició con diez entidades, a las cuales la Contraloría de Bogotá, emitió dictamen razonable a la información financiera correspondiente a la vigencia fiscal 1998. A la fecha, de este informe de las 92 entidades distritales, 55 presentan estados contables razonables.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Este proyecto se enmarca en el plan de desarrollo "Bogotá para Vivir todos del mismo lado", dentro del objetivo "Gestión Pública Admirable" y el programa "Administración a la Medida"; su permanencia se estableció hasta que se logre consolidar un sistema contable que facilite la rendición de cuentas y genere credibilidad en los ciudadanos sobre la utilización de los recursos públicos.

- **Asignación y Ejecución Presupuestal**

Para el año 2001 dentro del marco del Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que Queremos", contó con un presupuesto de \$230.0 millones, del cual, al momento de la armonización presupuestal se había ejecutado tan solo la suma de \$15.8 millones. En el Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado" se le asignó un presupuesto de 144.2 millones, ejecutándose a diciembre 31, \$141.5 millones. De esta ejecución se destaca que los giros realizados en la vigencia 2001 solo alcanzaron a ser de \$72.4 millones, correspondiente al 50.20% de ejecución real.

El cuadro No 34 contiene la información presupuestal del proyecto

Cuadro No. 34
ASIGNACION Y EJECUCION PRESUPUESTAL
 Cifras en miles de pesos

VIGENCIA	PPTO. INICIAL	PPTO. DEFINITIVO	PPTO. EJECUTADO	% EJECUT.
1999	0	260.000.000	240.276.235	92.4
2000	260.000.000	260.000.000	251.515.389	96.74
2001				
PBQQ	230.000.000	15.827.420	15.827.420	100
BPVTML	0	144.160.238	141.497.228	98.15
TOTAL PPTO.	490.000.000	679.987.658	649.116.272	95.46

FUENTE: Dirección Distrital de Presupuesto

- **Cumplimiento de Objetivos y Metas**

La información allegada a este organismo de control como parte de la Cuenta Anual Plan de Desarrollo, proyecto Fortalecimiento del Sistema Contable Público del Distrito capital, contiene incoherencias de forma, tales como:



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Se menciona en la parte correspondiente al análisis y resultados que a partir de la armonización sólo se plantearon cuatro (4) metas, en razón a que la relacionada con "Diseñar E Implantar Un Módulo Temporal De Información Para Consolidar La Información Contable de las Entidades Del Distrito Capital", ya se había cumplido para esa fecha. Sin embargo, en el desarrollo de este numeral se contemplan nuevamente cinco metas.

Según el Formato No. 1 la meta No. 5 es: "Realizar diez (10) seminarios de capacitación sobre aspectos que optimicen la realidad de los estados contables; en la parte del análisis de las metas, la meta No. 5 es: "contratar el apoyo técnico y logístico para realizar la capacitación. Nótese que esta última versión de la meta es en realidad una actividad, que forma parte de la meta Realizar diez (10) seminarios de capacitación sobre aspectos que optimicen la realidad de los estados contables.

Dentro de la parte de análisis y resultados de la información consignada en los formatos anexos, aparece un subtítulo "Metas cumplidas en el primer semestre de 2001", no obstante el cumplimiento de estas metas se dio a lo largo de la vigencia fiscal 2001, siendo prueba de ello las fechas de suscripción de los contratos.

META No. 1

Aumentar el número de entidades con estados contables razonables

De un universo de 90 entidades distritales, anteriormente 102 entidades, 55 cuentan con información financiera razonable, lo que implica una cobertura del 61% del total de entidades.

Es importante resaltar la función de asistencia técnica asumida por la Dirección de Contabilidad, la cual es un aporte significativo en el proceso de depuración y saneamiento de la información contable. Este organismo de control, verificó la presencia de la Dirección de Contabilidad en otras entidades distritales, retomando las actas de visitas, en las que queda consignado el apoyo que prestan los funcionarios de esta Dirección a quienes están involucrados en los procesos contables de las otras entidades distritales.

META No. 2

Determinar la composición real de cinco (5) rubros contables de la información contable a cargo de la Dirección Distrital de Tesorería



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

META No. 4

Realizar diez (10) seminarios de capacitación sobre aspectos que optimicen la realidad de los estados contables

Durante la vigencia se capacitaron 1.696 funcionarios públicos entre contadores, jefes de suministros, jefes de inventarios, almacenistas, personal del área de presupuesto, control interno y 625 funcionarios de los fondos de servicios docentes. Las temáticas desarrolladas durante esta capacitación fueron: Aplicación de normas tributarias, presupuestales y su interrelación con el proceso contable, administración y manejo de propiedad planta y equipo y sistema de control interno contable.

Se busca con la capacitación brindar herramientas para el desarrollo de una cultura de seguimiento y control de la gestión pública relacionada con las actividades propias de registro, custodia y conservación de recursos, derechos y bienes de propiedad distrital y al cumplimiento de las obligaciones y compromisos.

- **Avance Físico y Contratación**

Teniendo en cuenta el porcentaje de la ejecución real del presupuesto, es decir los giros, que fueron del 50.20%, del presupuesto asignado a este proyecto dentro del marco del Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado", se puede establecer que el avance físico del proyecto no es del 123% reflejado en los informes de la Administración.

La verificación de la contratación que se suscribió en desarrollo de este proyecto se efectuó mediante el cruce entre el listado de contratación suministrado como parte de la cuenta anual de gestión, la ejecución presupuestal, y el informe ejecución detallada por rubro presupuestal, detectándose una diferencia en el valor que presentan los informes presupuestales y el listado de contratación, respecto al contrato de servicios No. 276. En el listado de contratación aparece como valor inicial pactado \$1.218.000 y como valor final pagado la suma de \$2.598.081, sin que se pueda establecer por qué razón se da la diferencia entre estos dos valores; según los informes presupuestales el valor del contrato es de \$2.598.081.

Retomando los valores contenidos en los informes presupuestales, en ejecución de este proyecto, se suscribieron diez y ocho (18) contratos de servicios, por valor de



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

\$93.004.648, dos (2) contratos de prestación de servicios por valor de \$57.480.000 y una (1) orden de compra por valor de \$6.840.000, para un total contratado de \$157.324.649, valor que corresponde al contenido en la ejecución presupuestal, total compromisos acumulados.

- Cobertura y Calidad del Proyecto

El beneficio fundamental que se ha obtenido a partir de la ejecución de este proyecto, es el de mantener actualizadas a las entidades distritales en la aplicación de directrices y normas emitidas por la Contaduría General de la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Organismos de Control Fiscal, aportando en forma significativa a los procesos de uniformidad, centralización y consolidación de la información contable distrital.

Evaluación del Sistema de Control Interno de los Proyectos de Inversión

La estructura orgánica de la entidad se encuentra establecida en el Decreto 270 de 2001. Se tienen identificados sus procesos básicos, los cuales están claramente formalizados; sin embargo, la mayoría de las órdenes administrativas mediante las cuales se establecen los procedimientos de la entidad se encuentran desactualizadas, debido en parte al proceso de reestructuración que sufrió la entidad en el mes de abril de 2001 y en parte al proceso de automatización en que actualmente se encuentra.

La Secretaría de Hacienda posee un Plan Estratégico, Planes Ejecutivos por Dirección y Planes Operativos los cuales se interrelacionan con los formatos de objetivos de carrera de cada funcionario de la entidad. Así mismo, en cumplimiento de las nuevas disposiciones del Departamento Administrativo de Planeación se cuenta con el Plan de Acción 2001 – 2004, que contempla los proyectos de inversión a cargo de la Entidad, los cuales surtieron los trámites establecidos para la inscripción y registro en el Banco de Proyectos.

Los proyectos de inversión son ejecutados en su totalidad por la Unidad Ejecutora 01 Despacho y Secretaría, cada uno de los cuales cuenta con un gerente, que es la persona encargada del direccionamiento y coordinación de las actividades que aseguran el cumplimiento de las metas trazadas. A su vez, la dependencia encargada de la coordinación general de consolidación de la información relacionada con los proyectos de inversión, es la Secretaría Técnica del Comité de



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Dirección, las funciones se encuentran establecidas en la Resolución 271 de 2001, entre éstas: “Asesorar la formulación y ejecución de políticas de planeación para la entidad en concordancia con las directrices del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y dando cumplimiento a lo establecido en la normatividad.” “Asesorar y coordinar a directivos y gerentes en la formulación y seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión de la entidad, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital”.

Mediante la evaluación de los proyectos de inversión que se consideraron en la muestra, se identificaron las medidas de control que se adoptan en desarrollo de los mismos, entre estos: participación en comités de servicios, para el caso de los proyectos relacionados con la temática tributaria, comités de la Dirección Distrital de Impuestos y Comités de Control Interno. Así mismo, se cuenta con cronogramas mensualizados de actividades, los cuales permiten la medición de la ejecución tanto financiera como física de los proyectos, mantenimiento de archivos documentales, etc.

4.8. BALANCE SOCIAL

La Secretaría de Hacienda Distrital no presenta un Balance Social que refleje los resultados sociales de su gestión de manera integral como desarrollo de sus catorce (14) productos, ni el efecto de las políticas Fiscales, tributarias, presupuestales, contables y de crédito público. El Balance Social que se presenta es limitado por cuanto se aplica parcialmente hacia las áreas de Bonos Pensionales, Liquidación de la EDTU, Sistema Integrado de información y Atención al Contribuyente. En relación con la información solicitada por la Metodología implementada para Balance Social en la Resolución 054 del 8 de noviembre de 2001 mediante la cual se adopta el Manual de Fiscalización Para Bogotá D.C. MAFISBO, no es totalmente utilizada para los casos planteados por la Administración.

- Bonos Pensionales

La entidad identifica como problema social, la atención pertinente a bonos Pensionales que maneja la Subdirección de Bonos Pensionales- Dirección de Crédito Público.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

La información contenida en el Cuadro No. 2 "Gestión Social del Problema Identificado"- Inversión Social - para mejorar la calidad de vida de la población necesitada en la solución de sus necesidades, la Entidad anota que este ítem no aplica, porque no existe un proyecto específico que desarrolle solución a la problemática presentada, no obstante que dichas acciones se ejecutaron con recursos del rubro de funcionamiento de la Dirección de Crédito Público. Lo anterior denota deficiencias en la Planeación al no considerar un proyecto que enmarque unas acciones específicas para solucionar el problema social identificado, de tal manera que no se puntualizan objetivos, metas y programas.

Respecto a la información consignada en el Cuadro No. 5 "Indicadores de calidad", igualmente denota que "no aplica" sin tener en cuenta que la disponibilidad, continuidad y oportunidad deben ser factores presentes como parte integral del quehacer administrativo en la búsqueda de solución del problema; el hecho que la entidad carezca de esta información, significa que no posee herramientas que le permitan medir la calidad de su gestión respecto a la solución del fenómeno social a resolver.

- Empresa Distrital De Transportes Urbanos "EDTU" (En Liquidación)

Atención en forma oportuna y confiable a los ciudadanos que requieren información de la liquidada EDTU.

En el cuadro No. 2 Gestión Social del Problema Identificado y 3.4 Indicadores de inversión, la Secretaría de Hacienda lo diligencia con el concepto "no aplica" debido a que no se ha diseñado ningún proyecto que desarrolle esta problemática. La Subdirección de Proyectos especiales, que es la encargada de realizar dicha actividad, no ejecuta inversión. Su función es administrar la información de las entidades liquidadas y específicamente la expedición de las certificaciones relacionadas con el archivo de la liquidación de la Empresa Distrital de Buses, EDTU.

Como podemos concluir la información solicitada por este ente de Control, en lo referente a Proyectos, es asimilado por la administración a proyectos de Inversión directa en ejecución del Plan de Desarrollo, mientras existen problemáticas sociales identificadas por la Secretaría de Hacienda Distrital como es el caso de bonos Pensionales y lo referente a la liquidada EDTU, que están siendo atendidos con gastos de funcionamiento.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

- Sistema Integrado de Información

La Secretaría de Hacienda Distrital no cumplió en este aspecto con la solicitud de información para el análisis del Balance Social de conformidad con la Resolución Reglamentaria 052 del 8 de noviembre de 2001 de la Contraloría de Bogotá D.C. Sin embargo, rinden información superficial respecto a las aplicaciones que más impactan en beneficio de los ciudadanos, entidades y usuarios internos de la Secretaría de Hacienda, como consecuencia de la puesta en marcha de los productos propuestos en el Plan Estratégico. Es de anotar que el desarrollo de las aplicaciones se ejecutan con el Proyecto de Inversión 6018 "Diseño montaje y puesta en marcha del sistema integrado de información" que se viene implementando desde 1.998, con una ejecución de giros durante la vigencia de 2001 por valor de \$510.438 millones.

La Entidad cita las aplicaciones que se encuentran en ejecución tales como: Sistema de Presupuesto del Distrito - PREDIS - que lo consideran de gran impacto como herramienta de planeación y de control en beneficio de un buen manejo de los contribuyentes, cuyos usuarios son entidades de la Administración Central, Descentralizadas, Fondos de desarrollo Local y organismos de Control. Es de anotar que en la práctica el uso de esta herramienta es muy limitado, por cuanto solamente puede accederse para efectuar cruces de información desde los Fondos de Desarrollo Local y otras entidades. Existe también un acceso para Organismos de Control cuya información es limitada e incompleta.

Con relación al Sistema de Información Tributaria- Creación de nuevos esquemas de recaudo sugeridos y asistidos, para los impuestos predial y vehículos que permite identificar durante la vigencia a los contribuyentes que no cumplieron con la obligación tributaria. Falta completar e integrar las plataformas de información de Catastro y Planeación, para que finalmente se cuente con una base de datos completa y confiable respecto a la realidad de los contribuyentes de Bogotá.

- Proyecto Atención al Contribuyente

El problema social identificado por la Secretaría de Hacienda Distrital, es la congestión en los centros de atención, desplazamiento de los ciudadanos en busca de ser atendidos, horas de espera de los contribuyentes, complejidad en los trámites, sobrecarga y desgaste institucional muy grande para la Entidad, lo cual afecta en forma sensible el pago de los impuestos y por ende el recaudo, así como la calidad del servicio. Para lo anterior se han destinado recursos por medio del Proyecto 7199, con el fin de mejorar la atención al contribuyente reorganizando,



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

integrando y coordinando todas las actividades que en este campo realiza la Secretaría de Hacienda y en especial la Dirección Distrital de Impuestos.

En cuanto a los resultados cabe señalar que la cobertura general del servicio, arroja un índice relativamente bajo, teniendo en cuenta que el porcentaje de población atendida frente a la población que demanda el servicio fue del 55% en población de usuarios que utilizan los formularios y recibos de pago, significando con ello que el 45% de contribuyentes se queda sin atender. Al analizar la población por tipo de servicio:

a. Población atención personalizada y b. Población atendida por formularios y recibos de pago, son complementarios puesto que quienes utilizan un servicio, al ser informados podrían, según su necesidad, utilizar el otro. De tal manera que la meta que se fijaron en el presupuesto de Inversión 7199, (600.000 contribuyentes) para la atención personalizada, es baja, teniendo presente la población que demanda el servicio b., la cual asciende a 1.679.237 contribuyentes. Sin embargo, el esfuerzo realizado por la Dirección de Impuestos Distritales es significativo, al superar en atención estadísticas que se tenían del año 2000.

La Administración en su evaluación de participación ciudadana, considera los procesos de información a la comunidad, planeación, ejecución y control como parte de los mecanismos utilizados, para la atención al contribuyente, mostrando igualmente muestra en sus estadísticas algunos datos y sus variaciones que se analizan en el cuadro No 35, así:

Cuadro No. 35
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
SUGERENCIAS E INQUIETUDES DE LOS CONTRIBUYENTES

SUGERENCIAS	Vigencia 2000	Vigencia 2001
Habilitar –Ventanilla	20.7	15.0
Mejorar Agilidad en el Servicio	15.4	12.3
Reemplazo Funcionarios Almuerzo	8.7	1.0
INQUIETUDES NO MEJORADAS		
Enviar Formularios a Tiempo	7.0	11.0
Organizar las Filas	8.0	7.0
Adecuar el Digiturno	3.5	4.0
Capacitar a los Funcionarios	3.3	3.5



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

Fila Tercera edad Discapacitados	2.0	2.5
NUEVAS SUGERENCIAS 2001		
Controlar Venta de Puestos		6.1
Descentralizar la Atención		5.3
Mejorar la Información		4.7
Enviar Formularios sin errores		3.7
Mas amabilidad de los Funcionarios		2.1
Colocar Sillas		2.4
Controlar los Tramitadores		2.0

Fuente: Informe Balance Social Secretaría de Hacienda

ANEXO 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	CIFRAS EN MILLONES DE PESOS	NUMERACION DE HALLAZGOS
ADMINISTRATIVOS	26		4.4.1. - 4.15. 4.5.1. - 4.5.3. 4.6.1. - 4.6.4. 4.7.1. - 4.7.4.
FISCALES	1	\$5.8	4.6.3.
DISCIPLINARIOS	4		4.5.3. 4.6.2. 4.7.1.



República de Colombia
Contraloría de Bogotá, D.C.

			4.7.3.
--	--	--	--------

Fuente: Equipo Auditor ante la Secretaría de Hacienda