



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

PLAN ANUAL DE ESTUDIO PAE-2007

**DIRECCION SECTOR GOBIERNO
SUBDIRECCION DE ANALISIS SECTORIAL**

NOMBRE DEL PRODUCTO: ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE
INFORMACIÓN EN EL SECTOR
GOBIERNO.

TIPO DE PRODUCTO: INFORME SECTORIAL.

RESPONSABLE: KETTY MAIGUEL COLINA

ELABORADO POR:

CARGO	NOMBRE	FIRMA
Profesional Universitario 219-01	Ana Lucia Pinzón González	
Profesional Especializado 222-07	Gloria Stella González Beltrán	

REVISADO Y APROBADO POR:

CARGO	NOMBRE	FIRMA
Directora sectorial	LIGIA INES BOTERO MEJIA	

FECHA DE ELABORACION: DIA: 26 MES 06 AÑO 2007

FECHA DE APROBACION : DIA: 26 MES 07 AÑO 2007

NUMERO DE FOLIOS 74



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

INFORME SECTORIAL

ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR GOBIERNO

PLAN ANUAL DE ESTUDIO PAE-2007- PRIMER SEMESTRE 2007

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO.

JUNIO DE 2007



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

**ESTUDIO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR
GOBIERNO**

Contralor de Bogotá

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA

Contralor Auxiliar

ÓSCAR ALBERTO MOLINA GARCIA

Directora Sector Gobierno

LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA.

Subdirector Análisis Sectorial KETTY MAIGUEL COLINA

Analistas

**ANA LUCÍA PINZON GONZÁLEZ
GLORIA STELLA GONZÁLEZ**

BELTRÁN



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

CONTENIDO

		Página
	INTRODUCCION	1
1	ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL	2
2	SISTEMAS DE INFORMACION EN EL SECTOR	12
2.1	INVERSION SECTORIAL	12
2.2	ESTADO ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION	18
2.3	CUMPLIMIENTO DE LAS POLITICAS.	39
2.3.1	Políticas del sistema de Información	42
2.3.2	Componentes del sistema de Información	43
2.3.2.1	Información tecnológica	43
2.3.2.2	Sistema de Información	43
2.3.2.3	Sistemas transversales	45
3	HALLAZGOS INFORMES DE AUDITORIA	47
3.1	SECRETARIA DE HACIENDA- FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DE BOGOTÁ, D.C	47
3.1.1	Período auditado vigencia 2002-2004	47
3.1.2	Período auditado vigencia 2004	47
3.1.3	Dirección Distrital de Impuestos 2004-2005, PAD 2006, Fase I	47
3.1.4	Período auditado vigencia 2005, PAD 2006, Fase I	50
3.1.5	Período auditado vigencia 2006, PAD 2007, Fase I	51
3.2	SECRETARIA GENERAL	51
3.2.1	Período auditado vigencia 2004-2005, PAD 2006, Fase II	51
3.3	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL	52
4	CONCLUSIONES	53
5	ANEXOS	54



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

INTRODUCCIÓN.

La Subdirección de Análisis Sectorial de la Dirección Técnica del Sector Gobierno, de conformidad con el Plan Anual de Análisis y Estudios, PAE, 2007, planteó la elaboración de un estudio sectorial sobre Sistemas de información en el Distrito Capital. En ese marco el estudio que se presenta da una visión sobre la normatividad, avance y desarrollo de los sistemas de información, teniendo en cuenta las políticas en esta materia señaladas por el gobierno nacional a través de la Agenda de Conectividad y la Comisión Distrital de Sistemas.

El análisis se desarrolló a partir de la documentación e información aportada por la Secretaría General, como ente responsable de la formulación de políticas en sistemas de información, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría de Gobierno, la Unidad Administrativa Especial de Catastro, así como la información tomada de otras fuentes nacionales y distritales relacionadas con el tema. Es preciso mencionar que se presentaron limitantes técnicas para el desarrollo de este informe dada la especificidad del mismo al no contar con el apoyo técnico de ingenieros de sistemas.

El documento contempla, en el primer capítulo, información relacionada con los antecedentes y el marco legal, en el segundo, se hace la evaluación presupuestal y de gestión sobre los proyectos con componente tecnológico de las entidades del sector, en el capítulo tercero se muestran los hallazgos relevantes encontrados por los grupos de auditoría en los sujetos de control a cargo de la Dirección en las vigencias 2004 a 2006 y, por último, en el capítulo cuarto se presentan las conclusiones del caso.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

EVALUACIÓN SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL DISTRITO

1- ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL

En la perspectiva mundial, los grandes cambios de la sociedad se encuentran intrínsecamente ligados a los desarrollos tecnológicos, el rápido desenvolvimiento tecnológico, ampliación de las redes de comunicación, lo que implica el avance científico y la globalización de la información.

En los últimos años se han dado pasos gigantescos en esta área, se aplica el componente de sistemas de información en todas las áreas, gerenciales, operativas, administrativa de una organización, se interconectan aplicativos, se conforman redes y subredes a fin de ampliar los medios de comunicación y constantemente se presentan innovaciones en materia tecnológica que favorecen la productividad y competitividad de un Estado.

Aparecen en este contexto las TIC (Tecnologías de Informática y Comunicación), que fueron definidas en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en el *Informe de la vigencia 2002 sobre Desarrollo Humano en Venezuela: “Las TIC se conciben como el universo de dos conjuntos, representados por las tradicionales tecnologías de la comunicación (TC), constituidas principalmente por la radio, la televisión y la telefonía convencional, y por las tecnologías de la Información (TI), caracterizadas por la digitalización de las tecnologías de registros de contenidos (informática, de las comunicaciones, telemática y de las interfases)”*.

Según el portal de la Sociedad de la Información Telefónica de España *“Las TIC (tecnologías de la información y comunicaciones) son las tecnologías que se necesitan para la gestión y transformación de la información, y muy en particular el uso de ordenadores y programas que permiten crear, modificar, almacenar, proteger y recuperar esa información”*.

Existe una buena cantidad de definiciones sobre el tema de las tecnologías, pero todas ellas convergen en tres aspectos:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- Sistemas de (tele) comunicación.
- Informática.
- Herramientas ofimáticas que contribuyen a la comunicación.

*“La introducción de estas tecnologías implica un cambio de la sociedad. Se habla de **sociedad de la información** o **sociedad del conocimiento**. Se trata de un cambio en profundidad de la propia sociedad. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación designan a la vez un conjunto de innovaciones tecnológicas, pero también las herramientas que permiten una redefinición radical del funcionamiento de la sociedad. La puesta en práctica de las TIC afecta a numerosos ámbitos de las ciencias humanas, la teoría de las organizaciones o la gestión. Un buen ejemplo de la influencia de las TIC sobre la sociedad es el gobierno electrónico”¹.*

A nivel nacional, hacia mediados de la década del 90, se hace evidente la necesidad de fomentar el uso de tecnologías de información (TI). Es así como en 1997 el sector privado y el gobierno crean el Consejo Nacional de Informática, punto de partida para un *Plan Nacional de Informática*, desde donde luego se establecen los *Lineamientos para una política nacional de informática*. Allí el nivel de cumplimiento de los compromisos fue bajo. Complementariamente, el Foro Permanente de Alta Tecnología presentó al Consejo Nacional de Informática el documento “*Bases para una política nacional de informática- Análisis Temático*”, donde se adelantó un análisis de varios sectores de la economía nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para Construir la Paz del Gobierno de Andrés Pastrana”, se definieron cinco objetivos gubernamentales en materia de telecomunicaciones dentro del cual se destaca el objetivo de “**Propiciar el desarrollo de la Infraestructura colombiana de la información**”, el cual se propuso prestar apoyo a gobiernos departamentales y locales en el desempeño de sus funciones, a los establecimientos educativos y a la comunidad en general para contribuir a potenciar su desarrollo económico y social e incentivar el aumento de la competitividad regional.

Dada esa rápida mirada, con el uso masivo de las tecnologías de información y la comunicación (TIC) se orientaba a crear un entorno económico atractivo, a la vez que facilita la participación de la sociedad colombiana en la nueva economía. Visto desde la perspectiva de la globalización de la economía, y la apertura de los mercados es hacerse un

¹ Tomado de la página web Wikipedia, tecnología libre.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

país atractivo a grandes y pequeñas empresas para que instalen sus centros de producción y trabajo y los puedan manejar desde cualquier parte del mundo, procesando eficiente y oportunamente la información. Para ello, se requiere que el país esté sujeto a niveles de desarrollo en tres aspectos: (1) Infraestructura computacional; (2) Infraestructura de información y (3) Infraestructura social².

Al atender los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, se adoptó como política de Estado la Agenda de Conectividad estableciendo como objetivo el fomento del uso de las tecnologías de información y de la comunicación o TIC³, que corresponden a las diferentes tecnologías computacionales, equipos (hardware) y aplicativos o programas (software), y las tecnologías de comunicación de datos o de redes de datos, para mejorar la calidad de vida de la comunidad, aumentar la competitividad y el acceso a mercados del sector productivo y facilitar la gestión de los organismos gubernamentales.

En la directiva presidencial No. 2 de agosto de 2000 se definió la estrategia de Gobierno en Línea de la Agenda de Conectividad, que establece como uno de sus objetivos el proveer al Estado la conectividad que facilite la gestión en línea de los organismos gubernamentales y apoye su función de servicio al ciudadano.

En el documento *Agenda de Conectividad* se indica que: “*El programa “Agenda de Conectividad”, concentra sus acciones en la coordinación e impulso de las diferentes acciones que, en el marco de la estrategia Gobierno en Línea, implementan las diferentes entidades públicas y el Programa en sí mismo, con el fin de facilitar la interacción, a través de medios electrónicos, de la ciudadanía, las empresas y las entidades públicas con el Estado”.*

Además, menciona que “*Colombia no puede ni debe desconocer las normas, tendencias y mejores prácticas en tecnologías de información y comunicación mundiales y nacionales, y es necesario aceptar que durante el proceso de consolidación del Gobierno en Línea se generarán nuevos elementos como aporte al desarrollo nacional y mundial; el tema de Gobierno en Línea es aún incipiente a nivel mundial y el país tiene una oportunidad de generar nuevo conocimiento para el beneficio de la humanidad”*

² La *Infraestructura computacional* mide la capacidad de un país para recibir, manipular y transmitir información digital a través de computadores personales y la internet. La *Infraestructura de información* mide la capacidad de recibir y enviar información en formatos de voz, texto y video. La *Infraestructura Social* mide la capacidad que tengan los ciudadanos de aprovechar a las tecnologías de la información y la comunicación.

³ Políticas generales y específicas de informática. Alcaldía Mayor de Bogotá.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Al tener en cuenta las directrices anteriores, el gobierno nacional en diciembre de 2003, mediante el Decreto Nacional 3816, creó la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública, que tiene como funciones: proponer las políticas sobre tecnologías de información y telecomunicaciones, establecer los criterios que permitan integrar los sistemas de información e impulsar la estrategia de Gobierno en Línea de la Agenda de Conectividad y traslada al Ministerio de Comunicaciones, mediante el Decreto 1620 de 2003 algunas de las funciones que estaban a cargo del programa presidencial como fue la de *“Desarrollar las políticas, planes y programas adoptados por el gobierno nacional, tendientes al mejoramiento del sector y la difusión y acceso de los colombianos a las tecnologías de la información y las comunicaciones”* por otro lado estimula a *“Promover la adopción y uso de la tecnología de la información y comunicaciones en las entidades públicas, particularmente para su relación con los ciudadanos”*⁴.

De los apartes anteriores, es evidente que *“las tecnologías de la información ofrecen a los países en vía de desarrollo la posibilidad de dar un salto en su evolución económica, política, social y cultural, aunado al hecho del desarrollo de una nueva economía, y la construcción de un **Estado más moderno** y eficiente”,* tal como lo expresó el Conpes 3072 de 2002.

La Ley 872 de 2003, Plan de Desarrollo *“Hacia un Estado comunitario”,* indicó en su artículo 4. que la *“La Agenda de Conectividad es una política de Estado que busca masificar el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, con el propósito de lograr que el país aproveche las tecnologías para su desarrollo económico, social y político, buscando insertar a Colombia en la sociedad de conocimiento a través de la democratización del acceso a la información, aumentando la competitividad del sector productivo y liderando el proceso de modernización del Estado. Para lograr estos objetivos, la Agenda de Conectividad desarrolla seis estrategias: a) acceso a la infraestructura de la información; b) Educación y capacitación en el uso de estas tecnologías, c) Uso de tecnologías de esta naturaleza en las empresas; d) fomento a la industria nacional en tecnologías de información y telecomunicaciones; e) generación de contenido local relevante; y f) Gobierno en línea”*⁵.

En el Distrito Capital, el Decreto 443 del 10 de agosto de 1990, establece las funciones, adscripción y operatividad, de la Comisión Distrital de Sistemas –CDS-, dando cumplimiento al Acuerdo 20 de 1989 que creó la citada Comisión.

⁴ Fundamentos Jurídicos de la Agenda de Conectividad, www.agendaconectividad.gov.co. pág. 2.

⁵ *Ibíd*, pags. 3-4.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

En el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas 1998-2001 “Por la Bogotá que Queremos”, durante la administración del alcalde Enrique Peñalosa Londoño, contempló dentro de la prioridad la eficiencia institucional y el desarrollo de una gestión pública que, en todas sus instancias, promoviera una administración eficiente y respetuosa del ciudadano. Planteó, además, dentro de su estrategia para cumplir con sus funciones la modernización del Distrito Capital con bajo costo, con lo que se pretendía atender los problemas de los ciudadanos.

Adicionalmente a la modernización de la estructura institucional del Distrito, se procuraba la adopción de modelos y herramientas efectivas de gestión pública, así como la promoción de la participación activa, entusiasta y solidaria de los ciudadanos en el desarrollo de la ciudad con piezas claves en el proceso de transformación de la misma y de la sociedad.

Para hacer efectivas la prioridad y la estrategia, se trazaron programas como el de: **“Modernización y fortalecimiento de la gestión pública:** Este programa apunta hacia el rediseño organizacional del Distrito y busca orientar la acción del gobierno hacia sus obligaciones prioritarias y dotar a las entidades de una estructura operativa sólida y adecuada a su naturaleza y sus funciones. Para ello, se prevé diseñar mecanismos efectivos para controlar y anular la corrupción administrativa, introducir la cultura de servicio al usuario, generar mayor capacidad administrativa de las entidades y una participación activa de los ciudadanos en la gestión y control de la ciudad, comprendiendo acciones como: la adecuación de instalaciones y oficinas: el diseño y puesta en marcha de sistemas integrados de información y sistemas de comunicación e información para los ciudadano” y;

“Modernización del sistema financiero del Distrito: con el cual se pretendía realizar ajustes en la estructura financiera del Distrito y redefinir algunos procesos tributarios, de presupuestación, ejecución del gasto y contabilidad, a fin de realizar seguimiento cualitativo y cuantitativo de la gestión pública, elevar los niveles de eficiencia del gasto público distrital, reducir la evasión y elusión tributarias y garantizar el aumento sostenido de los ingresos, a través de iniciativas como cultura tributaria”.

Concordante con ello, el Plan estableció entre las metas las siguientes:

- b) *“Implementar un sistema de seguimiento al plan de desarrollo bajo un modelo de gestión orientado a resultados en todas las entidades distritales. Desarrollar e implantar sistemas de información ágiles y modernos y simplificar trámites. Compilar las normas en 23 entidades.*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- c) *“Implantar sistemas integrados de presupuesto en todas las entidades del D.C. Reducir en el período, la evasión tributaria a niveles cercanos al 12% y aumentar el recaudo anual siete puntos porcentuales por encima de la inflación. Formar 227 mil predios catastrales y actualizar 807 mil predios catastrales⁶”.*

La asignación plurianual para la prioridad eficiencia institucional, con los programas modernización y fortalecimiento de la gestión pública y modernización del sistema financiero, se refleja en el Cuadro siguiente:

Cuadro No.1
PLANEACIÓN PLURIANUAL PROGRAMAS
PLAN DE DESARROLLO 1998-2001

Millones de pesos constantes 1998

PRIORIDAD/PROGRAMA	1998	1999	2000	2001	TOTAL
EFICIENCIA INSTITUCIONAL	261.183	190.995	137.344	106.314	695.835
Modernización y fortalecimiento de la gestión pública	212.400	136.118	90.763	60.261	499.542
Modernización del sistema Financiero	8.626	8.950	2.914	2.250	2.2740

Fuente: Acuerdo 06 de 1998, Anexo 5, Plan de Desarrollo 1998-2001

A través del Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, 2001-2004 en la gestión del alcalde Antanas Mockus Sivickas, se instauraron proyectos prioritarios como los relacionados con: *“información tributaria que conllevaba la producción y divulgación de información tributaria sencilla y oportuna, atención eficiente al ciudadano y difusión del uso de los recursos públicos. Acompañado del fortalecimiento de los sistemas de recaudo y cobro, con acciones de fortalecimiento institucional y técnico que permitan un recaudo más eficiente y la reducción de las tasas de evasión y mora”.*

Es así, como en el objetivo de gestión pública admirable, se buscaba *“elevar la confianza y el respeto de los habitantes de Bogotá hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y de todas las personas con una gestión efectiva y transparente”*, con políticas tales como:

1. *“Orientar la gestión de las instituciones, las organizaciones y la provisión de servicios a la creación de mayor valor para todas las personas, a facilitar su participación y a incentivar el cumplimiento voluntario de normas”.*

⁶ Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1998-2001 Por la Bogotá que Queremos”, Título II, Capítulo VII, Artículos 28, 29, 30 y 31.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

2. “Orientar el uso del territorio a la equidad y a la competitividad”.
3. “Mantener una comunicación transparente y oportuna con todos los habitantes del Distrito Capital y garantizar el acceso a la información pública”.

Como parte de las estrategias del objetivo gestión pública admirable, y en lo que hace relación a los sistemas de información, se resalta el *“mejoramiento del servicio a todos los habitantes del Distrito Capital y generación de mecanismos de comunicación transparente y efectiva con las entidades distritales”*.

Para hacer efectivo el objetivo gestión pública admirable se propuso desarrollar, dentro del programa **Administración a la medida**, en lo concerniente a los sistemas de información *“Poner al servicio de la Administración distrital y de los ciudadanos la tecnología informática y la información sistematizada existente en las diversas entidades del Distrito”*.

Se resalta para este tópico la siguiente meta:

- *“Diseño y desarrollo del sistema distrital de información aplicable al 100% de las entidades distritales”*.

Dentro de los proyectos prioritarios se encontraba el de diseño y desarrollo del sistema distrital de información.

Por otro lado, con el programa **“Servimos al ciudadano”**, el cual acometió *“prestar un servicio más amable y efectivo a los ciudadanos reduciendo y mejorando trámites y ofreciendo mejores condiciones para la prestación del servicio. Poner en marcha mecanismos de información y comunicación entre la ciudadanía y la Administración Distrital”*.

Dentro de las metas para este programa, se encuentra:

- “El 100% de las entidades ponen a disposición de las personas información clara, veraz y oportuna sobre la gestión y los resultados de las entidades”.

Igualmente, se encuentra dentro de los proyectos prioritarios el desarrollo de un sistema de información para el seguimiento de la gestión local.

Para la ejecución de los programas de gestión pública admirable, se instauraron algunos mecanismos institucionales, acentuado en la necesidad de crear instancias de coordinación institucional, sobre la base

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

de fortalecer las entidades con responsabilidades específicas tales como la Secretaría General, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Gobierno y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, para dotarlas de los instrumentos y mecanismos necesarios, con el fin de lograr las metas propuestas.

Para este efecto, se determinó que: *“la estrategia consiste en formar una cultura del buen comportamiento tributario y brindar una excelente atención al contribuyente. De otra parte, se continuará avanzando en mejorar la calidad de la información, en los mecanismos que permitan efectuar cruces de información con fuentes externas, y se tecnificará y capacitará el recurso humano. Se continuarán formando y actualizando los predios del Distrito para fortalecer la base catastral.”*

Dentro de la estrategia financiera del plan y para el análisis que se adelantó, sobresale lo correspondiente a *“ahorro en gastos, partiendo del supuesto que los recursos públicos son considerados sagrados, la búsqueda de eficiencia en la ejecución del gasto se convierte en prioridad esencial de la gestión. La modernización institucional de la administración adquiere especial relevancia, entonces, en términos de buscar elevar la capacidad operativa de las entidades distritales dentro de un contexto de austeridad y eficiencia. Asimismo, y como caso de resaltar, la información base de cálculo de erogaciones con cargo a recursos distritales será objeto de tratamiento prioritario en lo que se refiere a organización y sistematización⁷”*.

El objetivo gestión pública admirable presentó una asignación presupuestal plurianual como se refleja en el Cuadro siguiente:

Cuadro No. 2
PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES
PLAN DE DESARROLLO 2001-2004

Millones de pesos 2001

OBJETIVO	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Gestión pública admirable	234.007	212.197	176.286	164.044	787.613

Fuente: 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, Cuadro No. 8

Durante el citado plan de desarrollo a través del Decreto 679 se le asigna al Consejo Distrital de Política Social –CDPS- la responsabilidad de participar en la elaboración conjunta de un sistema de información único y

⁷ 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, Capítulo 7º, artículos 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 42.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

compartido que involucre las principales variables en materia de política social, competencia que fue ampliada posteriormente⁸ con el fin de promover la construcción de un sistema de información unificado y de fácil consulta, que utilice y actualice los sistemas informativos de las entidades participantes, orientado a la conformación de un observatorio social distrital.

El Decreto distrital 680 de 2001⁹ reactivó y asignó funciones a la Comisión Distrital de Sistemas –CDS-¹⁰, destacándose la coordinación de la gestión informática y de comunicaciones de las entidades del Distrito Capital a través de políticas, estrategias y determinación de estándares para lograr el aprovechamiento de la informática y de las comunicaciones, como herramienta para la competitividad y la eficiencia en la prestación de los servicios, y promover la modernización de la tecnología informática y de las comunicación para prestar servicios más ágiles y transparentes.

Con este Decreto, la CDS se adscribe a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y se integran adicionalmente, las secretarías de Hacienda, Gobierno, Educación, Salud, los departamentos administrativos de Planeación y Catastro; la Veeduría Distrital, un representante de servicios públicos distritales y un representante de las entidades descentralizadas del D.C. y de la Universidad Francisco José de Caldas.

El Acuerdo 057 de 2002 dictó disposiciones generales para la implementación del Sistema Distrital de Información –SDI- y la organización de la Comisión Distrital de Sistemas –SDS-, y estableció en el artículo 5º que la Secretaría General “*será el organismo rector de las políticas y estrategias que a nivel de tecnología informática y de comunicaciones se adopten en todas las entidades del Distrito Capital, será además el asesor técnico de la administración distrital en dichas materias*”¹¹.

⁸ Decreto 093 de 2004 y Decreto 023 de 2005.

⁹ Mediante Decreto 443 del 10 de agosto de 1990, se creó la Comisión Distrital de Sistemas CEDS, se establecieron funciones, adscripción y operatividad, dando cumplimiento al Acuerdo 20 de 1989 que la creaba.

¹⁰ Comisión creada mediante Decreto 443 el 10 de agosto de 1990.

¹¹ Considerando resolución No. 001 de 2003.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Mediante la Resolución No. 001 de 2003 de la CDS, se estableció el reglamento interno de la misma¹², y se conformaron grupos de trabajo permanentes en los siguientes asuntos: (1) Gobierno electrónico; (2) Racionalización del gasto; (3) Sistemas de información y (4) Sistemas de información geográfico.

En la actual administración 2004-2008, el Decreto 094 del 17 de marzo de 2006 adoptó la estructura interna de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, y el Acuerdo 257 de 2006, determinó en su artículo 47, que la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, se constituye en la cabeza del Sector Gestión Pública, que se encuentra integrado por la Secretaría y el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, DASCD, el sector tiene la misión de “*coordinar la gestión de los organismos y entidades distritales y promover el desarrollo institucional con calidad en el D.C.*”

Como se aprecia la implementación de los sistemas de información y comunicaciones TIC, en el Distrito es relativamente reciente. Para la sectorial de gobierno, se evidencian, a través de los informes de auditoría, una serie de problemáticas en los sistemas de información tributaria de los sujetos de control asignados a la Dirección, en especial en el sistema de información tributario SIT I y SIT II para los impuestos de Industria y Comercio y Predial Unificado, al no presentar un alto grado de confiabilidad de sus registros, debido a problemas en la depuración e inclusión de dicha información al sistema.

¹² El secretario técnico de esta comisión es designado por el secretario general de la Alcaldía Mayor.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

2-SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN EL SECTOR

El sistema de información está concebido como un esquema de agrupación de los sistemas de cada una de las entidades del Distrito, de forma que se pueda acceder desde un solo sitio a los datos y se acerque la información al ciudadano y a las instituciones. Se ha trabajado en el mismo en las últimas administraciones a través de la ejecución de programas y proyectos prioritarios contemplados en los planes de desarrollo.

2.1 INVERSIÓN SECTORIAL

En el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia, aprobado mediante el Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004, para el período comprendido entre 2004-2008, con la gestión del alcalde mayor Luis Eduardo Garzón, traza dentro del objetivo **gestión pública humana**, como una de sus políticas, “*la información disponible, suficiente y veraz será un soporte fundamental para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social*”, acompañada de estrategias, entre las que se distinguen:

- “Mejoramiento de los servicios de atención a los ciudadanos y las ciudadanas, con énfasis en los grupos más vulnerables, mediante la consolidación del Sistema de Servicio a la Ciudadanía.”
- “Fortalecimiento fiscal y financiero.”

Se destacan para hacer efectivo el objetivo de Gestión Pública Humana los siguientes programas:

- “**Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía:** fortalecer la infraestructura con miras a garantizar la calidad y oportunidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía.”
- “**Sistema Distrital de Información:** desarrollará de manera integral los sistemas informáticos y la gestión documental para garantizar a la administración y a la ciudadanía información oportuna y confiable”.
- “**Planeación Fiscal y Financiera:** con miras a fortalecer la gestión financiera del Distrito e implementar herramientas que faciliten a las distintas entidades crear una cultura de racionalización y optimización del gasto y de gestión orientada a resultados mediante la consolidación del sistema de presupuesto orientado a resultados, bajo un marco de gastos de mediano plazo, la implementación del modelo de costeo ABC, la concreción del proceso de saneamiento y depuración de los recursos, derechos, bienes y obligaciones, con el propósito de garantizar la

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

confiabilidad de la información contable pública distrital y la extensión de la estrategia de gestión de riesgo financiero a las entidades distritales”¹³.

Para el objetivo de Gestión Pública Humana presenta una asignación presupuestal plurianual como se refleja en el Cuadro siguiente:

Cuadro No. 3
PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES POR EJE O COMPONENTE
OBJETIVO GESTIÓN PÚBLICA HUMANA

Millones de pesos constantes 2004

Programa	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Sistema distrital de servicio a la ciudadanía	10.141	5.113	8.806	3.031	4.797	31.888
Sistema distrital de información	36.057	36.935	34.156	30.328	25.297	162.775

Fuente: Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”, Cuadro No. 9-4

Dada la descripción anterior, los últimos planes de desarrollo son coincidentes en la necesidad de contar con información oportuna y veraz para la administración y para la toma de decisiones y brindar atención al ciudadano, entendido éste como pieza fundamental a quien llegan los servicios del Estado y para incentivar la participación ciudadana. Los tres se propusieron modernizar y sistematizar la información para que esta fluya de manera coordinada, acompañada del fortalecimiento de la cultura informática, pretendiendo incentivar el crecimiento económico de la ciudad junto con el nivel de competitividad.

Para hacer efectivas las prioridades y los objetivos propuestos, en los tres planes de desarrollo mencionados con antelación, se tienen una serie de proyectos de inversión identificados, con componentes de tecnología, que se han ejecutado, la mayoría, en los tres planes de desarrollo en las entidades sujeto de control de la Dirección Técnica Sector Gobierno en el cuadro No 4 se refleja la ejecución presupuestal de los proyectos con componente tecnológico del sector gobierno.

¹³ Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas, 2004-2008, Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004, Título IV, capítulo 1º, artículos 21, 22, 23 y II Parte, Título I, Anexo 2.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Cuadro No.4

PRESUPUESTO ASIGANDO A LOS SISTEMAS DE INFORMACION PLAN DE DESARROLLO "BOGOTA SIN INDIFERENCIA"

Miliones de Pesos

CODIGO/ENTIDAD	CUENTA	2004				2005				2006			
		DEFINITIVO	GIROS	RESERVAS	EJECUCION	DEFINITIVO	GIROS	RESERVAS	EJECUCION	DEFINITIVO	GIROS	RESERVAS	EJECUCION
SECRETARIA GENERAL													
1122	Fortalecimiento del programa CADE y mejoramiento de la calidad de vida del servicio	8343,7	6426,2	1917,5	8343,7	3885,1	605,7	3266,2	3871,9	11068,3	9845,0	966,2	10811,2
6023	Control de entidades sin animo de lucro y de utilidad comun	45,0	33,0	12,0	45,0	136,0	100,7	35,0	135,7	490,0	438,5	51,3	489,8
6036	Dotación y sistematización de las oficinas del Despacho del Alcalde y la Secretaria General	608,9	387,9	216,5	604,4	1813,9	935,5	839,0	1774,5	1886,8	558,2	1084,3	1642,5
7376	Fortalecimiento de la defensa judicial distrital	292,9	146,0	132,1	278,1	472,0	421,6	49,0	470,6	1523,4	1129,6	393,5	1523,1
7378	Coordinación de las políticas informáticas y de comunicaciones en el Distrito a través de la Comisión Distrital	368,1	335,1	33,0	368,1	1081,2	287,8	774,0	1061,8	841,4	257,1	547,6	804,7
7379	Desarrollo e implementación del sistema único distrital de	2235,2	925,1	1184,3	2109,4	1363,3	901,9	430,0	1331,9	1547,3	1164,9	373,1	1538,0
TOTAL SECRETARIA GENERAL		11893,8	8253,3	3495,4	11748,7	8751,5	3253,2	5393,2	8646,4	17357,2	13393,3	3416,0	16809,3
SECRETARIA DE GOBIERNO													
7089	Apoyo institucional para aumentar la eficiencia en la gestión del Sector Gobierno	1958,9	1619,3	189,8	1809,1	3550,0	2996,8	553,2	3550,0	3983,0	3906,3	76,3	3982,6
286	Creación y desarrollo del sistema unificado de información sobre las relaciones políticas estratégicas del gobierno distrital	100,0	0,0	100,0	100,0	775,0	765,9	9,0	774,9	348,6	342,1	6,4	348,5
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL													
360	Ampliación de los servicios del DACD a través de la red de	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	95,8	4,0	99,8
SECRETARIA DE HACIENDA DISTRITAL													
6018	Diseño, montaje y puesta en marcha del sistema integrado de información	4896,2	1998,6	2794,0	4792,6	7505,7	2145,3	5280,4	7425,7	8617,2	5245,1	3230,3	8475,4
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ACCION COMUNAL													
7352	Fortalecimiento del Sistema de información del DAACD	520,5	357,5	162,1	519,6	506,5	434,3	70,9	505,2	406,0	337,1	67,9	405,0
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL DISTRITAL													
194	Adecuación y fortalecimiento de la infraestructura física y tecnológica del DASC	81,0	35,6	45,4	81,0	100,0	55,0	44,7	99,7	584,0	314,0	269,9	583,9
FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD													
6135	Adecuación logística e informática de la policía y el FVS para mejorar la eficiencia	94,7	88,1	6,5	94,6	1513,5	520,8	805,3	1326,1	1580,0	927,4	599,6	1527,0
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL													
307	Formulación diseño e implementación del sistema integral de información para la	7946,5	1254,6	6519,6	7774,2	9451,0	2356,8	6899,7	9256,5	6595,4	2599,6	3961,4	6561,0
304	Diseño, implementación y consolidación del sistema	407,3	98,9	300,8	399,7	2809,0	745,4	2063,6	2809,0	949,7	108,8	838,4	947,2
PERSONERIA DE BOGOTA													
6104	Fortalecer y mejorar la infraestructura física,	1300,0	1268,0	22,8	1290,8	1500,0	940,0	355,0	1295,0	1227,0	837,0	368,0	1205,0
VEEDURIA DISTRITAL													
271	Acciones para la transparencia, visibilidad y efectividad de la gestión pública Distrital	567,9	262,8	283,2	546,0	695,0	624,0	69,3	693,3	1395,0	1395,0	0,0	1395,0
CONCEJO DE BOGOTA													
172	Fortalecimiento del sistema de gestión del Concejo.	1499,9	226,8	1176,1	1402,9	2640,0	766,6	1683,4	2450,0	2700,0	889,0	1376,0	2265,0
TOTAL CON CONCEJO		43160,5	23716,8	18591,1	42307,9	48548,7	18857,3	28620,9	47478,2	63200,3	43783,8	17630,2	61414,0
TOTALES SIN CONCEJO		41660,6	23490,0	17415,0	40905,0	45908,7	18090,7	26937,5	45028,2	60500,3	42894,8	16254,2	59149,0

FUENTE: Contraloría de Bogotá, Dirección Economía y Finanzas, Subdirección de Análisis Económico y Estadísticas Fiscales 2004-2005. Consolidado SAS Gobierno

* Para el Concejo de Bogotá, los gastos atribuibles a sistemas de información se ejecutan a través del presupuesto de la Secretaría de Hacienda – Fondo Rotatorio del Concejo, para efectos del análisis se suman dichos gastos. .

Del Cuadro anterior se concluyen las siguientes situaciones.

- Los recursos apropiados para la ejecución de los proyectos, con componente de tecnología durante las vigencias 2004 a 2006 ascendieron al monto de \$154.909.5 millones de los cuales se



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

ejecutó un 75.79% de los recursos, equivalente a \$117.411.7 millones.

- Del valor total disponible para las entidades del sector, la Secretaría General contó con recursos en cuantía de \$ 38.002.5 millones significando un 24.53% de participación; Secretaría de Hacienda con \$ 21.019 millones con el 13.56 %, la Secretaria de Gobierno con \$10.715.5 millones equivalente al 6.91 %.

Del monto total de recursos ejecutados por las entidades del sector correspondientes a \$117.411.7 millones, la Secretaría General ejecutó el 31.68% de los mismos, equivalentes a \$37.204.4 millones, seguida por la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Gobierno cuya participación se situó en el orden del 17.6% y 8.9% respectivamente.

En relación con la ejecución presupuestal de los proyectos, como lo refleja el Cuadro No. 4 durante el período de análisis, cabe anotar que en la vigencia fiscal 2004 las entidades del sector gobierno ejecutaron el presupuesto definitivo a través de reservas presupuestales en promedio en un 43.0%, porcentaje significativamente alto; caso contrario se presenta en el 2006 que refleja una disminución en la constitución de reservas, las cuales representaron el 27.8% del presupuesto disponible.

- La Secretaría General presenta un nivel de avance físico relativamente bajo dado el alto nivel de reservas presupuestales, constituidas en el proyecto 1122 "Fortalecimiento del programa CADE y mejoramiento de la calidad de vida del servicio", se aprecia que en las dos vigencias anteriores al 2004 las reservas sobrepasaron un 50% del presupuesto disponible, en el año 2004 las reservas disminuyen a un 29.38%, incrementándose en el año 2005 a un 61.6% correspondientes a \$5393.5 millones de \$8.751.5 millones disponibles, y solo en el 2006, se logra un mejoramiento en la gestión presupuestal evidenciado en la constitución de un 19.68% de reservas que equivalen a \$3.416 millones de un presupuesto disponible de \$17.357.2 millones.

La situación descrita anteriormente, se refuerza con lo plasmado en las evaluaciones realizadas por los equipos de auditoría a la Secretaría General en los PAD 2006, Fase II, período evaluado 2005 y PAD 2007, Fase I, período 2006 donde, respecto al proyecto que se comenta se evidenciaron los siguientes hechos:

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

PAD 2006,

“... se puede establecer que en metas presupuestales el Proyecto 1122 “Más y Mejores Servicios a la Ciudadanía”, lleva ejecutado en las últimas 4 vigencias tan solo el 48.57%, es decir, que ha dejado de ejecutar un 51.43%, que en pesos equivale a \$15.583.981.203. Así mismo, del total apropiado para el proyecto de acuerdo a las vigencias que se muestran en el cuadro, se trasladó a PNUD el 87.35 del cual se ejecutó solo el 51.09%, es decir que se dejó de ejecutar un 48.91%, que en peso equivale a \$12.946.085.430”¹⁴. Situación que concluyo en Hallazgo Disciplinario en consideración a que “las metas físicas y presupuestales no se cumplieron en su totalidad como consecuencia de las constantes improvisaciones y ausencia de controles derivadas de la deficiente planeación en la programación de las metas, que a su vez se reflejan notoriamente en la suscripción de contratos no solo a portas del término para culminación de las referidas metas sino que sus productos nunca son controlados por parte del Director del Proyecto, permitiendo que los contratistas el mismo producto para diferentes contratos”

El informe concluye, *“... el incumplimiento de la ejecución de las metas en los términos previstos a pesar de contar con la disposición permanente de los recursos, genera una gestión antieconómica que resulta agravada, si se tiene en cuenta que el proyecto está financiado con recursos BID, por lo que el Distrito viene pagando además de los intereses que genera este tipo de transacciones, una serie de gestiones y permanencia de organismos que demandan la erogación de gastos”.*

PAD 2007

En el informe se indicó que: *“el proyecto tuvo una ejecución aceptable en la vigencia 2006, exceptuando el incumplimiento presentado en la meta relacionada con la encuesta de opinión la cual presenta una ejecución del 25%, cuando su contratación se suscribió a finales del 2006.*

“De acuerdo con la ficha EBI-D, las metas programadas han tenido los siguientes avances:

- *“En la vigencia de 2006, se pusieron en funcionamiento los SuperCades de Suba, Bosa y calle 13 y tres (3) RapiCades; fueron remodelados 10 Cades. “*
- *“A la fecha del actual Plan de Desarrollo, se han adecuado en obra física trece Cades: Avenida Caracas con calle 53, calle 13, Patio Bonito, Servitá, Yomasa, Tunal, Plaza de la Américas, Santa Helenita, Suba, La Gaitana, Muzú y Santa Lucía”.*

¹⁴ Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral. Modalidad regular Secretaría General, PAD 2006, Fase II, período 2005.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- “Se adecuaron cuatro (4) Cades a través de las entidades tutoras: Chicó, Kennedy, Bosa y Fontibón” .
- “Se han atendido 37.086.830 requerimientos de los ciudadanos durante la presente administración, de los cuales 11.642.000 corresponden al 2006”.
- “El tiempo promedio por operación en los Cades fue de 22 segundos y el de espera en fila fue de 15.4 minutos, en la vigencia de 2006”.
- “Durante el 2006 se amplió la presencia institucional de las entidades en la Red CADE con la Secretaría Distrital de Salud, Registraduría Distrital y Metrovivienda”.
- “La Feria de Servicio al Ciudadano reúne a 62 entidades del orden Distrital, Nacional y Privada, con el fin de ofrecer servicios cerca de la residencia. En el 2006 se desarrollaron 12 ferias en las localidades de Rafael Uribe, Ciudad Bolívar, Suba, San Cristóbal, Kennedy, Usme, Chapinero, Santa Fe, Fontibón, Bosa, Usaquén y Negativa”.
- “Los SuperCades, Cades, Portal www.bogotá.gov.co., Contratación a la Vista, Feria de Servicio al Ciudadano, entre otros, forman parte de los canales de servicio al ciudadano, sobre los cuales viene trabajando la Secretaría General durante su actual administración”

“De acuerdo con los logros alcanzados y la gestión adelantada en cumplimiento de los compromisos adquiridos por la entidad frente al proyecto de inversión, se obtuvieron los siguientes beneficios dirigidos a la ciudadanía:

- “Reducción en los tiempos de atención y desplazamiento a los puntos de atención al ciudadano”.
- “Calidad en la atención de las entidades a los ciudadanos”.
- “Incorporación del uso de recursos de informática para la prestación de los servicios”.
- “Adecuación de la infraestructura física y tecnológica necesaria para aumentar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a la ciudadanía”

“De acuerdo con los indicadores definidos por la administración para evaluar la gestión adelantada en torno a esta materia, se observa que a través de la aplicación del indicador de efectividad, el cual mide la percepción de la ciudadanía sobre los servicios prestados a través de la Red Cade, su resultado se obtuvo con la aplicación de la encuesta “Bogotá cómo Vamos”, donde se establece que los servicios prestados a través de la Red Cade se mantiene en el 93%, los SuperCades se poseionan en un 2º lugar en calificación de gestión institucional y en primer lugar en materia de satisfacción a la hora de realizar un trámite o de obtener un servicio. Los Cades ocuparon el 6º lugar en calificación de gestión y el 3er. lugar en materia de satisfacción a la hora de realizar un trámite o de obtener un servicio”.

“El proyecto SuperCades ha sido galardonado por diferentes instancias, como modelo de descentralización de funciones administrativas”.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Para el caso de la Secretaría de Gobierno, el proyecto 286: creación y desarrollo del sistema unificado de información sobre las relaciones políticas estratégicas del gobierno distrital, para la vigencia 2004, no se efectuó ningún giro: el presupuesto en su totalidad quedó en reservas, \$100 millones.

En la Secretaría de Hacienda Distrital con el proyecto 6018, diseño, montaje y puesta en marcha del sistema integrado de información, en lo corrido de las seis vigencias, el comportamiento muestra que constituyó en promedio reservas del 63.6% en el periodo 2001 a 2005, nivel que disminuyó en el 2006, cuando la participación de las reservas fue del 37% frente al presupuesto disponible.

Las situaciones observadas en cuanto a retraso de metas físicas, dado el alto nivel de reservas constituidas, implicó que muchas actividades se realizaran en el año siguiente de constitución de reserva, hecho que afectó, de manera negativa, el cumplimiento de metas relacionadas con los sistemas de información.

Sin embargo, cabe señalar que con el fortalecimiento de la Comisión Distrital de Sistemas, dado en la vigencia 2004, se comienza la implementación del sistema, y en la vigencia 2006 se observan avances tanto físicos como presupuestales del mismo. No obstante, a la fecha se puede indicar que se ha dado un cumplimiento parcial del objetivo fundamental de los planes de desarrollo frente a construir procesos informáticos y de comunicación de manera coordinada, que permitan cumplir, con eficiencia y eficacia, las metas trazadas en el logro de interconectar e interrelacionar los sistemas, de información del Distrito y lograr el acceso a los servicios en red, no solo de la administración sino de los ciudadanos a la información, para hacer de Bogotá una ciudad competitiva y productiva en el mercado globalizado.

2.2 ESTADO ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

De acuerdo con la información reportada de la cuenta de la vigencia 2006, las entidades del sector reportaron aplicaciones en desarrollo en el formato 705 y en producción en el formato 706. Cabe señalar que la información reportada por la Veeduría Distrital a través de SIVICOF en la cuenta anual 2006 no permitió determinar los aplicativos utilizados en producción y

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

desarrollo lo que conlleva deficiencias en la elaboración de la información por parte de la Veeduría.

En el sistema SIVICOF, en los formatos de la vigencia 2006, “*formatos estadísticos*”, se detallan los aplicativos por cada entidad, los principales sistemas del sector corresponden a los manejados por la Secretaría de Hacienda, Secretaría General, Secretaría de Gobierno y al sistema IDEC@ a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Catastro (anterior Departamento Administrativo de Catastro Distrital).

Las entidades sujetas de control por parte de la Dirección sector gobierno reportaron a través de SIVICOF un total de 124 aplicaciones en producción y 31 aplicaciones en desarrollo tal como lo refleja el anexo No 1 de este informe.

A continuación se indica el objetivo de estos sistemas así.

SÍ CAPITAL

Sistema liderado por la Secretaría de Hacienda, se considera como parte de las estrategias de racionalización del gasto, implica integrar sistemas de información que estandarizan procesos.

La Secretaría ejecuta el proyecto de inversión 6018 desde 1998, este proyecto quedó incluido en el Plan Estratégico de Sistemas como: "Diseño, montaje y puesta en marcha del Sistema Integrado de Información" de la Secretaría de Hacienda.

El sistema se fortaleció, por una parte, con el desarrollo de nuevos requerimientos y funcionalidades definidos por los usuarios, tanto de la Secretaría de Hacienda como de entidades externas y, de otra, con la integración entre los diferentes sistemas que lo componen. Se trata de un proyecto clasificado dentro del grupo de productos industriales, en la categoría de Sistemas Integrados de la familia ERP (Enterprise Resource Planning)¹⁵.

El Sistema contiene los siguientes componentes y aplicaciones:

COMPONENTE

¹⁵ Tomado del informe de auditoría vigencia 2006 PAD 2007. fase I.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

ADMINISTRATIVO →

APLICACIONES

SAE	Sistema Administrativo de Elementos
PERNO	Sistema de Personal y Nómina
SAI	Sistema de Administración de Inventario
Parqueaderos Contratación	Asigna espacios de parqueadero
CORDIS	Sistema de Correspondencia
Archivo	Archivo. Apoya gestión documental

FINANCIERO →

LIMAY	Sistema de Libro Mayor
CREP	Sistema de Crédito Público
PREDIS	Sistema de Presupuesto Distrital
PAC	Sistema de Programa Anual de Caja
OPGET	Sistema Operación Gestión Tesorería
Cesantías.	Sistema de cesantías afiliados a Foncep

PENSIONAL

BONPENS	Sistema Bonos Pensionales
SISLA	Sistema de Información laboral, apoya pago de mesadas pensionales.

TRIBUTARIO

SIT II	Sistema de Información Tributaria
--------	-----------------------------------

SOCIO- ECONOMICO

SIEC	Sistema de Información y Estadísticas comparado
Bogotá en datos	Sección página WEB SH

Cabe señalar que del componente financiero, los módulos PREDIS, PAC, OPGET son de carácter obligatorio para las entidades del nivel central, con éste, las entidades reportan a la Secretaría de Hacienda la información de programación y ejecución presupuestal.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Los módulos administrativos de inventarios, correspondencia, parqueaderos y nómina son de carácter opcional, en la actualidad están siendo actualizados en la Unidad Ejecutora de Servicios Públicos UESP y la Secretaría General y el módulo de archivo es administrado por la Secretaría General y se implementa en todas las entidades.

Los manejadores de datos, es decir, el tipo de lenguaje utilizado para la información es el ORACLE. Los aplicativos trabajan bajo el ambiente WEB, para el caso de las aplicaciones obligatorias el sistema PREDIS tiene interfaz con otras entidades a través del SEGPLAN, y se diseñó para tener integralidad con las aplicaciones de PAC, LIMAY, PERNO, SA/SAI, CREP, CONTRATACION y OPGET.

En cuanto a la aplicación PAC, apoya la programación y reprogramación mensual de gastos de la vigencia, reservas y cuentas por pagar del presupuesto distrital, no posee interfaz con otra entidad, diseñado para integrarse con las aplicaciones PREDIS y OPGET, posee los módulos de administración y parámetros, programación inicial y modificaciones.

El Sistema Operación y Gestión de Tesorería, OPGET, automatiza las gestiones de recaudo, pagaduría, planeación financiera de la Dirección Distrital de Tesorería, contiene los módulos de conciliación. Egresos, gestión de tesorería.

En el Cuadro No 5, se observan las debilidades encontradas en algunos aplicativos así:

Cuadro No. 5

Sistemas de Información Debilidades

APLICATIVO	PROBLEMÁTICAS OBSERVADAS	POLÍTICA QUE SE AFECTA
SAE/SAI	Los niveles de seguridad son insuficientes, no se generan mensajes de error ante los registros ya existentes, debido a la falta de definición de perfiles para el acceso especialmente en el acceso y modificación de los registros, se presentan diferencias entre la información	Seguridad, calidad



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

	registrada contablemente, los registros del aplicativo y las áreas usuarias.	
LIMAY	Diferencias entre la información registrada en contabilidad y las aplicaciones con las cuales se relaciona y sirven de insumo, se detectó la necesidad de integralidad del sistema.	Calidad, planeación, estandarización.
PREDIS	Inconsistencias entre la información registrada y la oficial presentada en la cuenta.	Calidad, planeación, estandarización.
SISLA	Inconsistencias de los registros del sistema frente a la documentación física, registros incompletos por ausencia de documentos soporte, fallas en la depuración de información que es insumo para el sistema, especialmente con documentos de pre-pensión y conexos.	Calidad, planeación, estandarización.
SIT II	Inconsistencias entre la información tributaria y la contable, deficiencias en la documentación soporte de los registros, en la cuenta corriente se encuentra la base única de actos, pero requiere el proceso de ejecutoria para lo cual se adelantan acciones de mejoramiento suscrito con la Contraloría y que vence el 30 de agosto de 2007.	Calidad, planeación.

Fuente: Informes de auditoría gubernamental. Vigencia 2006

Es preciso anotar que la Secretaría de Gobierno no implementará de manera total o modular el Sistema de Información Hacendario Administrativo, sólo cuenta con los módulos financieros obligatorios, pues existen motivos de orden técnico, operativo y presupuestal que no hacen viable la implementación de dicho sistema.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

De acuerdo con lo expresado por la Secretaría de Gobierno¹⁶, dicha entidad no implementará el SÍ CAPITAL debido a las siguientes falencias:

MOTIVOS DE ORDEN TÉCNICO

- Sí Capital no tiene incorporados desarrollos tecnológicos que hoy son normales en el mercado de las aplicaciones financieras y administrativas tales como falta de funcionamiento y esquema ASP, no utiliza 65bits de procesamiento, lenguaje de programación PL/SQL obsoleto, no cuenta con lenguajes livianos como JAVA 2 o Python, no incorpora administradores de trabajo tipo workflow.
- El hecho de no disponer de lenguajes livianos si no en PL-SQL se requieren inversiones altísimas en comunicaciones.

MOTIVO DE ORDEN OPERATIVO

- *La implementación del SÍ CAPITAL para la Secretaría de Gobierno y las alcaldías locales requería de más de un año. La Secretaría de Hacienda manifestó no poder hacer las modificaciones necesarias al sistema en el corto o en el mediano plazo.*

MOTIVOS DE ORDEN PRESUPUESTAL

- *En la implementación de los sistemas de información se deben considerar todos los costos del proceso. Para la Secretaría de Gobierno resulta más costoso adquirir SÍ CAPITAL, pues es necesario erogar recursos en infraestructura tecnológica, recurso humano capacitado y mantenimiento anual del sistema, dado que el sistema se instala entidad por entidad, requiere que cada Alcaldía suscriba un convenio con la Secretaría de Hacienda, los costos pueden estar entre \$250 millones y \$420 millones por cada alcaldía, en tanto que la compra de un sistema financiero administrativo diferente a SÍ CAPITAL costaría en promedio 4.000 millones, incluyendo licencias y soporte anual, consultoría en migración de datos y manejo de cambios de forma flexible.*

En términos generales la Secretaría de Gobierno rechaza la implementación del SÍ CAPITAL debido a que según lo expresan el aplicativo tiende a la obsolescencia, no funciona en esquema ASP, no es flexible a responder de manera rápida a cambios de normatividad (por

¹⁶ Oficio de respuesta a la Contraloría de Bogotá, 20 de Junio de 2007, Secretaría de Gobierno.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

ejemplo: si se modificara la Ley 80 de 1993, o se aprobara el TLC, se requeriría realizar nuevamente inversiones para las modificaciones del caso), así mismo, en el esquema actual las entidades asumen costos de operación del sistema.

Llama la atención a este órgano de control que los factores de carácter técnico, operativo y presupuestal indicados por la Secretaría de Gobierno no se evidencian en ninguna de las actas¹⁷ vigencias 2004 a 2006¹⁸- de la Comisión Distrital de Sistemas, hecho que se considera importante dado que la Secretaría de Gobierno hace parte de uno de los grupos de trabajo de la Comisión, y todas las falencias detectadas a los sistemas, en este caso al SÍ CAPITAL si bien pueden que se encuentren documentadas, deberían hacer parte integral de las actas de la Comisión.

De conformidad con lo plasmado en el informe de auditoría integral-modalidad regular PAD 2006, se informó sobre el proyecto *Sistemas de Información Hacendario* que: *“no obstante las acciones adelantadas y recursos invertidos en la integración y afinamiento de los diferentes sistemas de información que operan en la entidad, aún persisten debilidades en soluciones de fondo que permitan que estos sistemas se autocontrolen y generen información confiable que minimice los tiempos de respuesta y optimice los procesos de gestión de la información mejorando la calidad del servicio a la ciudadanía”*.

Igualmente, la auditoría verificó los planes de informática 2003-2004 y 2005, plan de acción 2004 y 2005 y planes operativos 2004 y 2005, y estableció lo siguiente:

- En el 2003 se planteó la meta *“Avanzar en un 100 por ciento en la Contratación y Puesta en Funcionamiento de un Sistema de Almacenamiento Masivo (SAN)”*, en ejecución de esta meta se efectuaron actividades para la contratación y evaluación de ofertas para la adquisición de la SAN de acuerdo con los estándares del BID, durante el período octubre, diciembre de 2003, con ejecución presupuestal de \$6.687.168 frente a \$1.145.959.102, como saldo de la reserva a 31 de diciembre de 2002 y recursos BID.
- En el 2004 se establece la meta 2 *“Adquirir una solución de Almacenamiento para la SHD”*, así mismo, en la meta 6 *“Ampliar las soluciones de respaldo corporativos”*. Sin embargo las metas mensualizadas solo aplicaron para la ejecución del 2005.

¹⁷ Entregadas a la Subdirección de Análisis.

¹⁸ Allegadas a la Subdirección de Análisis Sectorial.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- En el 2005 la meta 4 “*Adquirir una solución de Almacenamiento para la SHD*” se cumplió en un 92% reflejado en el avance de actividades para la adquisición de la solución de almacenamiento.

No obstante lo anterior, con base en el listado de control del administrador del centro de cómputo, se puede determinar que los *backups* se han realizado. máxime cuando actualmente implementó una infraestructura robusta que permite asegurar el respaldo y capacidad instalada necesaria por la SHD para el procesamiento y operación de las aplicaciones en producción bien sea misionales o administrativas, así como de los servicios que prestan.

Es pertinente mencionar que se denotan deficiencias en la formulación clara y el cumplimiento cabal de las metas planteadas en las diferentes vigencias, lo cual se evidenció en el hecho de que durante varios años se han tenido las mismas intenciones frente a las necesidades prioritarias de la entidad en esta temática, sin que la gestión de la administración sea diligente y eficaz, generando dificultades e inoportunidad en el procesamiento y riesgos en la salvaguarda de la información como insumo fundamental en la operacionalización y mantenimiento de los servicios que presta la entidad, con el agravante de la magnitud de la información compleja que procesa.

El análisis de la auditoría coincide en varios aspectos con la información suministrada por la Secretaría de Gobierno, en el sentido de que el sistema no es flexible a cambios permanentes, en especial normatividad, y se han invertido recursos durante varias vigencias en actualizaciones y/o modificaciones al sistema, sin que aún se encuentre éste en pleno funcionamiento.

Uno de los componentes que demanda mayores esfuerzos en materia de información, es el correspondiente al SIT II, Sistema de Información Tributario que se está implementando al interior de la Secretaría de Hacienda con el propósito de “*apoyar la gestión de los tributos de la ciudad permitiendo el control de la información relacionada con los contribuyentes, las entidades bancarias, y otras instituciones para el intercambio de información*”¹⁹. Al respecto, se han evidenciado problemáticas en la confiabilidad que ofrece el sistema en cuanto a la determinación real de contribuyentes, en especial del impuesto predial e industria y comercio.

¹⁹ Tomado de documento de consulta presentación física Sí CAPITAL.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Lo anterior se evidencia en el desarrollo del proyecto 351 gestión antievasión, el cual esta encaminado a recuperar la cartera por recaudo de impuestos, ya que aún existe parte del archivo documental sin depurar que no permite alimentar el sistema de información y así generar en forma sistemática controles adecuados a los saldos reales y determinación de la situación de la cartera.

La inexistencia de un control oportuno y adecuado no permite detectar, en forma eficiente, a los evasores de impuestos del Distrito Capital, esta situación se advierte igualmente en el envío de formularios de impuesto predial vigencia 2007, que luego de la segunda actualización catastral comunicada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro el 20 de abril de 2007, que dejo sin efectos el proceso de actualización catastral comunicado en enero de 2007, la Secretaría de Hacienda ejecutó una serie de procedimientos a partir de la recepción de la información catastral para el cálculo y determinación del impuesto predial como son:

- Cargue de base catastral en el Registro de Información Tributaria predial TIT
- Aplicación de protocolos de liquidación
- Proceso de emisión de formularios.

Al respecto, y de acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Hacienda en el Cuadro No. 6 se reflejan las estadísticas arrojadas por la aplicación de los procedimientos ya citados.

Cuadro No. 6
PREDIOS CATASTRO/CALCULO IPU 2007

Total predios base catastral	738.164
Formularios generados sistema general	475.906
Formularios generados sistema preferencial	169.590
Predios excluidos	6.685
Excluidos, exentos y errores de información	36.203

Fuente: información Secretaría de Hacienda Junio 19/2007

Como se observa un 4.9% de los predios de base catastral no se les cobra el impuesto ya sea porque se encuentran excluidos o **por errores de información**, así mismo, como lo reconoce la Secretaría “ hay predios



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

cuya información que es aportada por las entidades oficiales o fuentes competentes y que se constituye en insumo para la generación de los formularios, no es consistente o presenta deficiencia, por ejemplo en los casos de no registrarse el propietario o su identificación no es completa, predios sin estrato, predios sin usos, entre otros. Estos factores inciden al momento de la liquidación del impuesto”, y ponen de manifiesto las debilidades en el sistema de información tributario de la Secretaría de Hacienda.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE LA SECRETARIA GENERAL.

- *Sistema de control interno disciplinario: al cual acceden 57 entidades del Distrito, contiene módulos de las funcionalidades que intervienen en el proceso disciplinario y opciones de consulta al ciudadano.*
- *Contratación a la Vista www.bogota.gov.co/contratación, en el cual se da publicidad al proceso contractual de manera unificada, dando cumplimiento al Decreto 2170 de 2002, reglamentario de la Ley 80 de 1993. Las entidades distritales colocan los procesos contractuales desde su inicio, hasta la liquidación de los contratos resultantes de dichos procesos²⁰. La Veeduría Distrital, se pronuncio²¹, estableciendo a partir de la vigencia 2004, el **carácter obligatorio** para todas las entidades del Distrito. Fortalecido con la circular 006 de 2006²² hacia el sector de las localidades y circular 048 de noviembre de 2006²³. A este sistema acceden en promedio 411 entidades distritales.*
- *Sistema integrado de procesos judiciales –SIPROJ- cuya finalidad es la de permitir administrar la defensa judicial del distrito, se encuentra bajo la coordinación de la Dirección Jurídica, desde donde se verifican los procesos judiciales hacia el distrito con el fin de determinar sentencias, conciliaciones y jurisprudencia, se usa como herramienta para evitar el daño antijurídico. Actualmente accedan 64 entidades, registra 10.566 procesos activos el cual se encuentra en interfase con Secretaría de Hacienda para proyectar las contingencias.*

²⁰ Directiva No. 002 de la Alcaldía Mayor de Bogotá “Por medio de la cual se instruye sobre la Utilización del Portal de Contratación a la vista.

²¹ Circular No. 005 18 de Mayo de 2004, Publicación de la Información Contractual

²² Circular 006 de 26 de enero de 2006, Asunto Responsabilidad en el Manejo del Sice.

²³ Circular 048 del 3 Noviembre de 2006, Asunto Decreto 2434 de 2006-publicación procesos contractuales



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- *Sistema de información de personas jurídicas, SIPEJ, a la fecha²⁴ registra información de 36.926 entidades sin ánimo de lucro en el D.C., a las cuales se les expiden las personerías jurídicas, se tiene la información para ejercer la inspección, vigilancia y control de las corporaciones sin ánimo de lucro, permite generar indicadores y funciona en interfase con la Cámara de Comercio de Bogotá. A fin de contar con información histórica y financiera para la consulta a las entidades gubernamentales y los ciudadanos que requieren ejercer el control gubernamental y social respectivamente, de los servicios de las entidades sin ánimo de lucro.*
- *Sistema distrital de archivos de Bogotá, memoria y transparencia, y tiene como objetivo implementar en el D.C., mediante la formulación y aplicación de políticas para estandarizar, los procesos de la función archivística de las entidades del Distrito, por esta razón su impacto es transversal. Se adelanta en dos etapas, una primera correspondiente a la organización por sectores del grupo de archivo y la segunda a la organización sistemática, homogénea y eficiente en todas las entidades, tanto del archivo de gestión como del archivo central.*
- *Sistema integrado de quejas y soluciones, SQS, herramienta que se pone a disposición para acercar los ciudadanos a la administración distrital, agrupa la información de las 42 entidades, permite registrar, tramitar, controlar y administrar los requerimientos ciudadanos, ya sea una queja, un reclamo, una solicitud de información o una sugerencia. Se hace uso de este sistema desde los Cade, Supercade, Oficinas de Quejas y Reclamos de las Entidades, Portal Distrital o Línea 195.*
- El portal de Bogotá, consolida la información de toda la administración www.bogota.gov.co, de forma tal que la vía a los diferentes servicios sea homogénea, facilita el acceso del ciudadano a la información, brinda la posibilidad de conocer los servicios que presta cada entidad distrital; funciona como puerta de entrada en internet a la ciudadanía y el mundo, creando canales para la participación y el control de los ciudadanos. Actualmente se consolida en la página de Bogotá, donde se encuentran: noticias de la ciudad y la administración, información referente a programas,

²⁴ Abril de 2007

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

campañas, información cultural y turística, información estadística de uso e indicadores de clima, tasa de cambio, pico y placa, entre otros.

Cuenta con un cúmulo de información y secciones que se acaban de desarrollar: mapa callejero, ciudad innovadora, visitando Bogotá, Bogotá por temas, mujer y género, portal para niños y niñas.

- Línea 195 administrada por la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, ETB, en coordinación con la Secretaría General. Esta última es la encargada de manejar la base de datos que se alimenta el centro de contacto distrital, donde la ciudadanía puede acceder telefónicamente a toda la información disponible en la administración y a la formulación de quejas y recomendaciones. La red capital ofrece la posibilidad de disponer de información de las diferentes entidades distritales y realizar en línea diversos trámites, ingresan alrededor de 2.3 millones de líneas telefónicas sin discriminación de estratos para brindar información suficiente para detectar falencias en los servicios que prestan las entidades que conforman la administración y ayudar en la toma de decisiones administrativas.

Existen otros sistemas de tipo misional, que transversan desde la Secretaría General a otras entidades del Distrito, en el Cuadro No.7 se observan algunos de estos sistemas y las problemáticas presentadas en lo ya enunciados, así:

Cuadro No 7
Sistemas de información- debilidades

SISTEMA	PROBLEMATICAS OBSERVADAS	POLITICA AFECTADA
Sistema distrital de Información disciplinaria, SID	Insuficiencia de ancho de banda, canales de internet en algunas entidades lo que dificulta el acceso a los usuarios.	Estandarización, Planeación, calidad, cultura informática, compatibilidad.
Sistema automático de trámites SAT	Falta de consulta paramétrica.	Planeación, calidad, cultura informática.
SQS	Falta de continuidad del	Planeación.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

	proceso, alta rotación del personal, insuficiencia canales de internet.	
Sistema de archivo, SIAR	Falta de definición e integralidad en cuanto a su interfase gráfica.	Planeación, calidad, cultura informática, compatibilidad.
Sistema de contratación a la vista, CAV	Falta de actualización y empalme entre los operadores del sistema por la excesiva rotación del personal que tiene a su cargo las funciones inherentes al sistema.	Planeación,
Portal Bogotá	Fallas intermitentes en la prestación del servicio de internet.	Estandarización, Planeación, calidad, cultura informática, compatibilidad.

Fuente: Informes de auditoría gubernamental. Vigencia 2006

De acuerdo con la información del grupo de auditoría, ante la Secretaría General, dicha entidad cuenta con un Plan Estratégico en el cual se detallaron deficiencias en sistemas de información relacionadas, entre otros, con gran número de aplicaciones antiguas, múltiples proyectos con componentes tecnológicos, sistemas de información y herramientas de soporte desarrolladas en software de base diverso, que no se habían unificado con el ambiente ORACLE.

En operación de su plan estratégico, la Secretaría adquirió veinticinco (25) aplicaciones sistematizadas en producción, de las cuales once (11) son misionales y catorce (14) de apoyo, respaldadas en la implementación de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) como soporte y herramienta estratégicos para el procesamiento, manejo y utilización de la información, adquisición realizada mediante contratos de desarrollo, convenios interadministrativos y desarrollos propios que datan de agosto de 1997.

Hoy sistemas poseen aproximadamente 410.000 usuarios potenciales, siendo los de mayor uso el sistema de Régimen Legal de Bogotá con aproximadamente 400.000 usuarios y el de Centro de Documentación de Archivo de Bogotá, WINISIS con cerca de 5.000 usuarios.

La Secretaria maneja 95 aplicativos de software de ofimática incluyendo software de Base de Datos y Sistemas operativos cuya adquisición data de



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

1997 y va hasta septiembre de 2006. Cuentan con un total de 3.941 licencias de las cuales 1.418 se encuentran fuera de uso, en la visita practicada se estableció que el área de informática adelantó un proceso de revisión para dar de baja estas licencias conjuntamente con el área de almacén, y con el compromiso de cuando se tenga el inventario definitivo darlas de baja.

Así mismo, se estableció que dentro de los sistemas de información de la Secretaría existen cuatro (4) aplicaciones automatizadas en desarrollo que son: Sistema de información para la administración del riesgo, cuya dependencia propietaria es la oficina de control interno; Sistema de personal y nómina, PERNO, manejada por el área de recursos humanos y la subdirección de informática y sistemas; administración de elementos devolutivos SAI, manejada por el grupo de almacén, el área administrativa y la dirección de la gestión corporativa y Cuadro de mando de la Secretaría General y ajustes al alcalde mayor, manejada por la dirección distrital de desarrollo institucional.

De los sistemas de información, tanto misionales como de apoyo, se pudo establecer que todos los misionales tienen acceso a la ciudadanía y de los 14 de apoyo administrativos, únicamente dos (2). Siendo el WINISIS y el Sistema de Cuadro de mando integral para el despacho del alcalde mayor, aclarando que de este último los usuarios son los jefes de planeación de las entidades distritales y los coordinadores de programa.

En cuanto al acceso de la ciudadanía a los sistemas de información, al analizar las quejas, reclamos, solicitudes y sugerencias en los últimos tres (3) años se estableció que se recibió un total de 84.445 requerimientos, de los cuales la mayor parte, es decir, 28.998, correspondieron a la vigencia 2005 que se destacaron en este año como tipo de requerimiento más relevante de reclamación por medio de la Línea 195.

El mayor número de requerimientos se presentó a entidades como Transmilenio, Secretaría de Gobierno, Metrovivienda, Secretaría de Tránsito y el IDU, equivalentes al 60% del total de requerimientos y de éstas la de más alto índice de reclamación fue Transmilenio, cuya tipología más representativa ha sido la demora en la frecuencia de los buses rojos y verdes, la solicitud de nuevas rutas alimentadoras, información y señalización y la ampliación de los servicios troncales y horarios de servicio.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

De la evaluación de SAS, se determinó que la Secretaría General coordina con las entidades públicas y privadas del orden distrital y/o nacional la prestación de servicios a los usuarios en distintas áreas, correspondiéndole la administración de estos centros.

- SuperCADE o “supermercado de servicios”, en el que se procura resolver de manera ágil y efectiva solicitudes de servicios, a través de entidades del orden nacional, distrital y privado, este último con servicio de fotocopiado, recaudo bancario, venta de formularios. Se prestan otros servicios complementarios como son: biblioteca, planoteca, zona virtual a cargo de la ETB, con un área, un show room y PC para acceso gratuito a internet y kioscos multimedia de ETB, con el interés de cubrir la mayor cantidad de población de todos los estratos.

La utilización de los espacios se definió a través de convenios y acuerdos interadministrativos, contratos de arrendamiento. Se construyeron y pusieron en operación cinco SuperCADE²⁵, de siete propuestos, así: Centro Administrativo Distrital CAD, estación de las Américas de TransMilenio, Calle 13 con carrera. 37 estación de Transmilenio Bosa NQS y estación de Transmilenio de Suba.

- Centros de Atención Distrital Especializados CADE, fueron creados como Programa en 1991 por la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el fin de consolidar y apoyar procesos de desconcentración y descongestión de las entidades distritales, bajo la premisa de acercar la administración a la ciudadanía en la atención de servicios públicos, programas y proyectos sociales dirigidos a la comunidad.

En estos centros de atención, las diferentes entidades prestan sus servicios, desarrollan programas y se efectúa el recaudo de facturas de servicios públicos domiciliarios de las diferentes empresas de servicios públicos domiciliarios de la ciudad. Son apoyados por las empresas de servicios públicos de Bogotá y la Secretaría General, las cuales están encargadas de asumir los costos de operación de los centros de atención, en cuanto a instalaciones físicas, vigilancia, aseo y cafetería.

²⁵ Mediante el Decreto 427 de 28 de diciembre de 2004, art. 3º. Se autorizó a la Secretaría General para asumir compromisos con cargo a las vigencias futuras 2006-2007, proyecto 1122 “Más y mejores servicios a la ciudadanía”, para vigencia 2006 \$7.034.4millones



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Hacen presencia en los CADE los siguientes entes: todas las empresas de servicios públicos domiciliarios, las secretarías de salud y educación, DABS, DACD, DAAC, IDU, IDRD, IDCT. Son 18 cades, los cuales funcionan en 13 localidades, Usaquén, Chapinero, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar. Igualmente, hay presencia del sector privado a través de las universidades Libre y Cooperativa, pues ofrecen de forma gratuita servicio de consultorio jurídico y psicológico.

- Los RAPICADE son centros de atención en el Distrito Capital, para brindar mayor cobertura del sistema financiero, en el recaudo e incorporación de herramientas tecnológicas para pagos especializados o directos de servicios públicos; creados para facilitar el pago de servicios a los ciudadanos y ciudadanas no bancarizados que deben hacer filas, En especial en épocas de vencimiento de los ciclos de facturación, los cuales representan un 65% al 70% de los usuarios. Lo que se ha hecho efectivo a través de la coordinación de servicio al ciudadano, gerentes financieros de las empresas de servicios públicos domiciliarios y el sector financiero, en virtud del Decreto 749 de 2000, con miras fundamentalmente a la ampliación de cobertura de la red CADE.
- Los TurisCADE son centros de atención presencial en los cuales los ciudadanos acceden a la información turística y localizada de la ciudad, en relación con trámites y servicios de las 42 entidades del Distrito. Adicionalmente, se obtiene material turístico y cultural de la ciudad. Funcionan en las siguientes localidades: Candelaria, Plaza de Bolívar, Fontibón, Terminal de Transporte, Engativa, Aeropuerto Internacional El Dorado en los muelles nacional e internacional, Puente Aranda, – Feria Exposición, Candelaria, Teatro Jorge Eliécer Gaitán.

Como ente coordinador de las políticas informáticas en el Distrito, la Secretaría ejecuta, además, los siguientes proyectos:

- Proyectos 7378 “Coordinación de las políticas informáticas y de comunicaciones en el Distrito”, apoya las acciones que adelanta la CDS para la implementación del Sistema Distrital de Información. Las acciones están orientadas a fortalecer el SDI como estrategia de gobierno electrónico, mediante la formulación de políticas de apoyo a la consolidación de la infraestructura de datos espaciales

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

del Distrito y la realización de acciones orientadas al desarrollo de sistemas gerenciales transversales.

- Proyecto 6036: “Sistematización de las Oficinas del Despacho del Alcalde y la Secretaría General”, el cual apoya las acciones al interior de la Secretaría General mediante el fortalecimiento de la plataforma tecnológica y de sistemas de información de las dependencias de la entidad.

SECRETARÍA DE GOBIERNO²⁶

Revisado²⁷ el número de aplicativos se tiene que la Secretaría de Gobierno cuenta con 13 sistemas de información de los cuales 12 se encuentran en producción y 1 en desarrollo, 6 de ellos son dirigidos al ciudadano y 7 son misionales.

La entidad cuenta con los siguientes aplicativos, en algunos se enuncian las deficiencias observadas :

- Sistema de información para el seguimiento de la gestión de la inversión local SIGLO. En el manejo del mismo se presentan constantes cambios en el personal que alimenta el sistema.
- Sistema de información para la programación, seguimiento y evaluación de la gestión institucional, SIPSE. Modificaciones solicitadas por usuarios que demoran procesos de cargue de información.
- Correspondencia: diferentes versiones del sistema operativo, existen en localidades donde se continúa con la radicación manual de documentos y no se hace uso del sistema.
- Sistematización integrada del sistema penitenciario carcelario SSIPEC. Caídas constantes del sistema, inconvenientes red interna de la Cárcel, dificultades con el servidor de la base de datos.
- Sistema integrado de administración de personal, SIAP

²⁶ Tomado del informe de auditoría Fase I, PAD 2007.

²⁷ Grupo de Auditoría Secretaría de Gobierno. PAD 2007, Fase I.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- Sistema de información de indicadores de las unidades de mediación y conciliación y los actores voluntarios de convivencia SIJC. No se cuenta con el personal técnico para el manejo del sistema.
- Sistema de información y gestión para la gobernabilidad, SIGOB. Se encuentra en proceso de adaptación y ajuste.
- Programa básico para la estadística tratamiento y análisis de conflictos. PROBETAcon No es un sistema centralizado lo que obliga a instalarlo en cada localidad, adicionalmente no se han estandarizado ciertos campos, hecho que dificulta su operación.
- Sistema procesos policivos, Sistema actuaciones administrativas: tiempos de respuesta bajos, equipos obsoletos, este último se encuentra en desarrollo.
- Sistema unificado de información de violencia y delincuencia de la ciudad, SUIVD.

La evaluación evidencia como dificultad técnica relevante el hecho de que en las localidades se presentan caídas seguidas del sistema operativo, ocasionadas por problemas de comunicación con el sector central.

Otras entidades²⁸ como la Veeduría Distrital, poseen un portal de internet (página Web) como sistema de información hacia el ciudadano, donde se crearon cinco (5) espacios de participación ciudadana: observatorio ciudadano de discapacitados, observatorio ambiental, escuela de control social, rendición de cuentas y ojo a la ciudad.

En el portal de internet, existe un icono de quejas y reclamos, el cual es consultado por el área de sistemas y es remitido a la delegada de quejas y reclamos, para el respectivo trámite (Se manejan por Web, cinco (5) quejas por semana).

La Oficina de Atención de Quejas y Reclamos²⁹ recibió 1090 casos durante la vigencia 2005 y 1089 casos durante el año 2006 de los cuales

²⁸ Corresponde a las evaluaciones realizadas por los grupos de auditoría cuenta 2006, PAD, Fase I.

²⁹ Según informe presentado por la Delegada para la atención de Quejas y Reclamos.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

446 se recibieron a través de correo electrónico, tal como se discrimina en el Cuadro No. 8

Cuadro No. 8
Casos recibidos a través de los sistemas de información
años 2005 y 2006

	2005	2006
Clase de solicitud.	Correo electrónico	Correo electrónico
Quejas	32	50
Reclamos	53	29
Investigaciones	5	14
Total	90	93
Gran total	174	272

Fuente: Informe presentado por la delegada de atención de quejas y reclamos.

Al analizar la participación de las quejas recibidas a través de internet frente a la totalidad de quejas recibidas anualmente se tiene que las primeras participaron en un 16% en el 2005 y un 25% en la vigencia 2006, si bien se presentó un incremento en su participación, la utilización de medios informáticos por parte de los ciudadanos se considera relativamente bajo.

La entidad posee diez (10) sistemas de información y/o aplicaciones sistematizadas en producción (Formato CB0705) denominados: sisep (sistema misional), veecontrol, nómina, comunicaciones internas, seguimiento de actividades, contactos (sistema misional), contratos, winisis, inventario equipos, contabilidad y almacén.

El Departamento Administrativo de Servicio Civil, maneja los siguientes sistemas: Sistema único de información de personal para el Distrito Capital – SUIP, su objetivo es el de brindar información a la administración distrital para la formulación de políticas y la toma de decisiones en materia de gestión pública.

- *Aplicaciones administrativas: control de correspondencia, contabilidad, conceptos jurídicos, archivo inactivo, acuerdos del Concejo, registros distritales, liquidación de nómina y carrera administrativa.*

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- *Aplicaciones externas: PREDIS, SEGPLAN y operación y gestión de tesorería.*

La Personería de Bogotá tiene los siguientes sistemas de información con sus aplicaciones o módulos:

SINPROC: Sistema integrado de procesos.

SIAFI: Sistema administrativo y financiero.

Es un sistema de registro, control y seguimiento administrativo y financiero de la entidad, y comprende los siguientes módulos o aplicaciones.

- *LIMAY (Contabilidad)*
- *SAE (Almacén)*
- *SAI (Inventarios)*
- *PERNO (Nómina)*
- *CORDIS (Correspondencia)*
- *CO (Contratos)*

La Personería de Bogotá tiene las siguientes aplicaciones misionales y administrativas con desarrollos internos:

Aplicaciones misionales.

- *Policivo: se encuentran las diferentes actuaciones de la Personería Delegada del Ministerio Público, con respecto al tema.*
- *Educación: se establecen los procesos referentes a las matrículas de los colegios del Distrito que son llevados a cabo por la Personería Delegada de Educación, Deporte y Cultura.*

Aplicaciones administrativas:

- *Help Desk: se encuentran registradas las solicitudes de soporte técnico que hacen los funcionarios de la entidad.*
- *Archivo: aparecen registrados los documentos que son almacenados en la oficina de archivo.*

Aplicaciones administrativas con convenios ínter administrativos.

- *PERNO (nómina): se encuentra en producción desde 01 de enero de 2001.*
- *Almacen: está implementado desde 01 de enero de 2001, para el manejo de los elementos de consumo.*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- *CORDIS (correspondencia): está en producción desde 01 de enero de 2003.*

Sistema para la evaluación del desempeño:

Es un sistema de información misional en donde se encuentran incluidos los planes de acción, metas y objetivos. Así mismo, se encuentra la evaluación del desempeño de los funcionarios de la entidad. Comprende los siguientes módulos:

- *Plan de acción*
- *Manual de funciones*
- *Concertación*
- *Evidencias*
- *Avances*
- *Evaluación.*

Los sistemas que se encuentran en producción son: de nómina versión 2001, correspondencia versión 2003, almacén provisional, Help Desk, archivo, educación y policivo. En cuanto al SINPROC los módulos y aplicaciones que se encuentran en producción son: derechos humanos, servicios públicos, PQRS (peticiones, quejas, reclamos, consultas), procesos disciplinarios, tutelas, conciliaciones, ministerio público, veedurías, antecedentes disciplinarios y quejas por Internet. Las aplicaciones que se encuentran en desarrollo son la de policivo, evaluación del desempeño, plan de acción, manual de funciones, concertación, evidencias, avances.

Las aplicaciones que se encuentran en implementación son: el SIAFI (Sistema administrativo y financiero), el cual comprende los módulos de LIMAY (contabilidad), SAE(almacén, SAI (inventarios), Perno (nómina última versión), Cordis (correspondencia) y el de contratos Co.

En resumen los sistemas que se consideran misionales que brindan un beneficio directo a la ciudadanía son:

El SINPROC (Sistema integrado de procesos) el cual vincula directamente al ciudadano por vía Web de la página de la entidad www.personeriabogota.gov.co; y mediante consultas personalizadas realizadas en los supercades y centros de atención a la comunidad (C.A.C.).

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Policivo: en el cual el peticionario realiza sus quejas por teléfono o personalmente en la delegada del Ministerio Público IV Policivo.

Educación: el ciudadano efectúa las quejas por teléfono y personalmente en la Delegada de educación, deporte y cultura.

2.3 CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS.

El Sistema Distrital de Información se concibe como *“un esquema de agrupación de los sistemas de cada una de las entidades del Distrito, en forma tal que se pueda acceder en un solo sitio a todos los datos y se acerque la información al ciudadano y a las instituciones”*³⁰. Igualmente, el sistema persigue los objetivos de *“estimular la administración ciudadana en la administración de lo público mediante el acceso a la información; facilitar el control político por parte del Concejo Distrital: proveer servicios en línea a la ciudadanía; y agilizar el ejercicio de las funciones por parte de la administración”*³¹.

La Comisión Distrital de Sistemas se creó con el objetivo de coordinar los esfuerzos a nivel institucional y definir lineamientos para la construcción y consolidación del Sistema Distrital de Información. En el actual Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia se articulan una serie de acciones para la incorporación de la ciudad en la masificación del uso de las tecnologías y la definición de la Agenda de Conectividad Distrital, el Plan Maestro de Telecomunicaciones, incorporados a la estrategia de Gobierno Electrónico de la Ciudad.

Dentro de este contexto, la Secretaría General juega un papel primordial debido a que : *“La Secretaría General es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas para el fortalecimiento de la función administrativa de los organismos y entidades de Bogotá, D.C., mediante el diseño e implementación de instrumentos de coordinación y gestión, la promoción del desarrollo institucional, el mejoramiento del servicio a la ciudadana y ciudadano, la orientación de la gerencia jurídica del Distrito, la protección de recursos documentales de interés público y la coordinación de políticas del sistema integral de información y desarrollo tecnológico”*³².

³⁰ Tomado de la página 22 del Informe vigencia 2004 presentado por la CDS al Concejo de Bogotá.

³¹ Ibid., p.11

³² Artículo 48 del Acuerdo 257 de 2006, indica la naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría General,

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Dentro de las funciones básicas que le competen se resaltan las siguientes³³ :

- *“Formular, orientar y coordinar las políticas para el fortalecimiento de la función administrativa distrital y su modernización, a través del mejoramiento de la gestión y de las estrategias de información y comunicación, de la utilización de los recursos físicos, financieros, tecnológicos e informáticos, y del desarrollo de las funciones de organización, dirección, control y seguimiento”.*
- *“Liderar, orientar y coordinar la política del sistema integral de información y su desarrollo tecnológico”.*

Por lo tanto, a nivel misional se le asigna responsabilidades en materia de tecnología de informática y comunicaciones, TIC, el Director de informática tiene a su cargo la dirección técnica de la Comisión Distrital de Sistemas .

El Sistema Distrital de Información presenta unos principios básicos, unas políticas generales y unos componentes específicos a fin de obtener una coherencia en el accionar de las instituciones y su construcción ordenada y gradual.

Dentro de los principios básicos que rigen el sistema de información cabe señalar los siguientes:

- Importancia estratégica de la información en todos los niveles de la organización.
- Integración e interacción de información entre las entidades distritales que es esencial en el desarrollo de los servicios en línea.
- La tecnología informática y de comunicaciones es un instrumento de servicio a la comunidad y a la ciudadanía.

Al tener como orientación los principios anteriores, la Comisión conformó grupos de trabajo con el propósito de ejecutar acciones, proponer mecanismos de actuación y realizar seguimiento de las acciones por seguir en los siguientes aspectos:

³³ Literales d y h, artículo 48 Acuerdo 257 de 2006

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Cuadro No. 9
GRUPOS CONFORMADOS POR LA CDS

GRUPO/ASPECTOS	ENTIDADES	PROYECTOS
Sistemas de Información	IDU, DACD, DAPD, Secretaría General.	Sistemas de información misionales.
Grupo racionalización del Gasto en TIC	Secretaría de Hacienda. Secretaría de Salud EAAB Secretaría de Gobierno.	Racionalización del gasto, Red de conectividad, Sistemas Administrativos.
Gobierno electrónico	Secretaría de Educación	Agenda de Conectividad.
Sistema de Información Geográfico	DACD, IDU, DAPD.	Infraestructura de Datos Espaciales IDEC@

Fuente: Actas de Comisión Distrital de Sistemas, 2004-2005

Los grupos conformados tienen el objetivo de proponer políticas, metodologías, herramientas y procedimientos para el desarrollo del Sistema Distrital de Información, realizar seguimiento de las políticas, adelantar diagnósticos y estudios técnicos y proyectar conceptos técnicos de viabilidad y conveniencia de proyectos de tecnología informática; implementar mecanismos de coordinación con los sectores informáticos definidos en el Plan de Acción de la CDS, entre otros.

Estos grupos funcionan con recursos que tramita el secretario técnico de la CDS ante la Secretaría General. De otro lado, la CDS se reúne por lo menos dos veces al año y rinde informes, de igual forma, al Concejo de Bogotá.

Al respecto, y de acuerdo con las Actas de la Comisión³⁴, se observó lo siguiente:

- En varias ocasiones el director técnico de la Comisión hizo un llamado por la inasistencia de una parte de los funcionarios delegados por los organismos a las reuniones de la Comisión.
- En una de las actas se indicó que el equipo de trabajo de racionalización del gasto presentaba un responsable visible, lo que infiere que en los demás grupos la responsabilidad no estaba definida.

³⁴ Actas vigencia 2004 a 2006.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Se constató que semestralmente se envía al Concejo de Bogotá el informe de seguimiento a efectos de reflejar el avance en la implementación del sistema de Información del Distrito.

2.3.1. POLÍTICAS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

Del trabajo de la Comisión y los grupos conformados se elaboró el documento políticas generales de los sistemas de información, el cual es un referente para las entidades en esta materia. Las políticas contenidas en el citado documento hacen referencia a:

- **Planeación de informática:** cada entidad debe contar con el Plan Estratégico de Sistemas, PES.
- **Estandarización:** estándares de tecnología de información y comunicación definidos por la Comisión.
- **Seguridad y control:** planes de contingencia. Cultura de seguridad informática.
- **Democratización información** las comunidades acceden a servicios mediante los servicios de gobierno electrónico.
- **Marco legal;** desarrollar legislación que garantice como condiciones mínimas de continuidad, la obligatoriedad y la universalidad de la prestación del servicio en red.
- **Calidad:** el desarrollo informático debe estar enmarcado en principios de la gestión de la calidad previamente establecidos.
- **Racionalización del gasto:** contratación en materia de informática debe tener en cuenta todos los costos generados en etapas de desarrollo, instalación y mantenimiento. En materia de apoyo administrativo se deben evaluar alternativas a los otros sistemas homologados por la CDS.
- **Cultura informática.** fomentar uso, apropiación, explotación de tecnologías de información y comunicación, la información que se genere es responsabilidad de la dependencia y debe ajustarse a los estándares y garantizar el acceso a las demás dependencias y entidades del Distrito.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- **Compatibilidad de sistemas:** la entidad debe estar en capacidad de garantizar la conectividad, compatibilidad e interoperatividad de los datos.

2.3.2 COMPONENTES DEL SISTEMA DISTRITAL DE INFORMACIÓN

El sistema cuenta con tres componentes que se integran entre sí y que pretenden, junto con las políticas y estrategias, la implementación coordinada del SDI. Los componentes son los siguientes:

2.3.2.1 Infraestructura tecnológica: se trabajó en el diseño técnico detallado del núcleo de la red de conectividad cuya ubicación es el Centro Administrativo Distrital.

De la red hacen parte la Secretaría General, la Secretaría de Hacienda, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, la Secretaría de Planeación Distrital y la Secretaría de Gobierno.

Las cinco entidades mencionadas contaban con estructura consolidada de la red Distrital Core a diciembre 31 de 2006, sin embargo, existían actividades pendientes de realizar tales como:

Integrar las nuevas entidades al núcleo de red de conectividad. Ello en razón a la reforma administrativa del Distrito ocasionada en virtud del Acuerdo 256 de 2007, implica que las nuevas entidades interconecten al Core. En la fecha la Comisión se encontraba estudiando propuestas para dicha interconexión y se requería una entidad que actuara como cabeza del sector por incorporar.

Implementar soluciones a nivel topográfico para la capa del núcleo CORE, cuya finalidad es la de mejorar los niveles de disponibilidad, seguridad, gestión y desempeño del modelo estructural. Se pretende contar con un enfoque que garantice la seguridad de la red, corrección de fallas

2.3.2.2 Sistemas de información

Infraestructura de datos espaciales del Distrito Capital IDEC@

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

Este proyecto se encuentra liderado por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital. El grupo de trabajo de proyecto se formalizó mediante el Acuerdo 130 de diciembre de 2004.

Dentro de las acciones por desarrollar se señalan las siguientes:

- Documentar la información geográfica del Distrito Capital y facilitar el acceso de acuerdo con el estándar nacional de metadatos.
- Adoptar un sistema de referencia estandarizada con el nivel geocéntrico nacional de referencia MAGNA.
- Generar los estándares para la información espacial de la ciudad.
- Construir los datos fundamentales a partir de la base cartográfica digital oficial con niveles de adecuación de cobertura, contenidos y calidad.
- Garantizar el acceso a la información geográfica, mediante el establecimiento de la red de servicios de información en línea como componente del gobierno electrónico.

Analizados los objetivos planteados, de acuerdo con las entrevistas realizadas y la documentación aportada a este órgano de control, se observó lo siguiente:

- Se adoptó el metadatos estándar de la norma técnica colombiana 4611 (NTC 4611), el cual describe información análoga y digital. Entidades como el DAMA, IDU, DAPD, DACC DPAE DABS, se encuentran documentando información espacial. Por ser productoras de la misma, cada entidad la posee de acuerdo con los parámetros que maneja, Al término de la vigencia 2006 se habían documentado y capturado 15000 metadatos de las citadas entidades.

Para la consulta de la información documentada se desarrolló la Fase 1 de Geoportal; en la vigencia 2007, se dio inicio al desarrollo e implementación de la Fase II del Geoportal.

La implementación del Geoportal Fase II incluye³⁵:

- a) El desarrollo del sistema distrital de metadatos según la norma NTC 4611.
- b) Desarrollo del visor de mapas de acuerdo con estándares OGC.

³⁵ Tomado de Actas Comisión Distrital de Sistemas e informe presentado por la Oficina de sistemas de la Unidad Administrativa Especial de Catastro.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- c) Implementación de un nodo clearing house a través del proyecto software libre Geonetwork.
- Se encuentra en construcción la cartografía básica oficial. A diciembre de 2006 se había elaborado el Catálogo de objetos y el Catálogo de símbolos, los cuales se definieron para ocho temas tales como los puntos de control, catastral, transporte, hidrografía, cobertura vegetal, relieve, infraestructura, áreas y se habían elaborado 83 fichas temáticas y 97 fichas gráficas.

En este aspecto cabe señalar que la Unidad Administrativa Especial de Catastro es la encargada de elaborar la cartografía de la ciudad. Según la información reportada, la última aerofotografía data del año 1991; si se considera que la ciudad ha crecido inmensamente en los últimos años, esta toma fotográfica podría ser obsoleta para empresas como el IDU o las empresas de servicios públicos, por ello, cada una ha invertido recursos en tomas satelitales para obtener las áreas precisas para la ejecución de obras o instalación de sus servicios. Por su parte el DACD también ha invertido recursos en lo corrido de la actual administración en el proyecto mapa digital.

- La Red de Servicios en Línea aún no se ha configurado; depende de la culminación de procesos de levantamiento de información y documentación de la misma.

2.3.2.3 *Sistemas transversales*

Dentro de éstos se encuentran los sistemas que se están en producción o desarrollo tanto para las entidades del sector como para las entidades del Distrito, ya que se debe considerar que en el sector gobierno se encuentra la Secretaría General que coordina el sistema de información distrital y actúa como secretario técnico de la Comisión Distrital de Sistemas. Estos sistemas transversales están en producción en el sector y corresponden a los siguientes:

- SI CAPITAL, liderado por la Secretaría de Hacienda.
- Los sistemas liderados por la Secretaría General. (descritos en el numeral 2.2 de este informe).

Como se aprecia, los principios, políticas y componentes se articulan en la conformación del Sistema de Información Distrital y no es posible analizar cada uno en forma independiente, precisamente porque se está hablando de un sistema.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

De la evaluación general del sector, se observa que si bien durante las últimas tres administraciones se han ejecutado programas, proyectos en materia de sistemas de información, sólo a partir de la vigencia 2004, se establecen unas responsabilidades definidas en materia de coordinación e implementación de políticas y estrategias del sistema asignadas a la Comisión Distrital de Sistemas. Con la comisión, como figura coordinadora, se pretenden articular los procesos tanto técnicos como financieros en busca de lograr la eficiencia en esta área, tanto de las entidades como del Distrito en general, sin embargo, a la fecha, el proceso de construcción, articulación, implementación y aplicación de las mismas se lleva a cabo, y los procesos de interconectividad, interoperabilidad se encuentran en implementación, por ende el Distrito aún no cuenta con sistemas de información confiables y oportunos que permitan acceso en línea de información, tanto para las entidades del sector como para la ciudadanía en general.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

3. INFORMES, HALLAZGOS U OBSERVACIONES REALIZADAS POR LA CONTRALORIA

En los siguientes apartes, se indican las principales observaciones reflejadas en los informes de auditoría elaborados por esta sectorial relacionadas con la evaluación de los sistemas de información, durante las vigencias 2004 a 2006.

3.1 SECRETARIA DE HACIENDA. FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DE BOGOTÁ, D.C.

3.1.1 Período auditado vigencias 2002 a 2004

- Inconsistencias en los datos del Sistema SISLA. La información contenida en la base de datos es incompleta específicamente en lo relacionado con el proceso de los trámites pre- pensión y conexos

3.1.2 Período auditado 2004

- La gestión de cobranzas se ha entorpecido al no generarse carteras en tiempo real.
- Se presente caducidad o prescripción de impuestos ICA e IPU, en parte a las deficiencias en el sistema de información, unido a desaciertos en las políticas de fiscalización y cobro de los impuestos.
- Falta de suficiente seguimiento y mantenimiento a las novedades a fin de verificar oportunamente los efectos de éstas sobre la información del Sistema SIT II.
- Desaciertos en el desarrollo de sistemas SIT I y SIT II, el modelo de información no se constituye en una herramienta efectiva para el control de impuestos y para contrarrestar su evasión.

3.1.3 Dirección Distrital de Impuestos 2004-2005 PAD 2006, Fase I

- El Sistema de información de la Dirección Distrital de Impuestos, DDI, como principal área usuaria de los sistemas de información tributarios, en la vigencia 2005, mostró algunos avances en el fortalecimiento de la gestión de la información por medio de las herramientas informáticas (SIT II), específicamente en lo relativo a



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

la disposición de la información al servicio de la ciudadanía, a través de medios electrónicos (página Web), lo cual marca el inicio de una nueva cultura tributaria, descongestionando los despachos y mejorando los niveles de oportunidad para los contribuyentes en el ejercicio de cumplir con las obligaciones tributarias para con el Distrito Capital.

- No obstante, a nivel interno, las herramientas informáticas aún no muestran niveles óptimos de implementación, madurez ni estabilización en su operación, acordes con las necesidades institucionales de información, en términos de consistencia y oportunidad para la toma de decisiones, específicamente para las actuaciones de determinación y cobro de las obligaciones tributarias.
- Existen deficiencias en los procesos de diseño y dimensionamiento de las herramientas, atrasos en los procesos de desarrollo técnico, constantes cambios y/o ajustes a los desarrollos, demoras en los procesos de implantación, deficiencias en la integralidad entre algunos módulos y/o aplicativos, demoras en la incorporación de los datos, altos niveles de saneamiento de la información, que impactan en cadena las cifras de contabilidad y cartera.
- Desde el punto de vista del tratamiento de la información, existe una ruptura funcional entre la información que es procesada de forma automática a través de los sistemas de información; sin exceptuar que ésta potencialmente puede contener inconsistencias, con respecto a información procesada de forma individual en las dependencias.
- El papel que cumplen los módulos de las cuentas corrientes, como la herramienta informática que proveen el insumo de información del estado de cuenta base para la ciudadanía, respecto de su situación tributaria frente a los procesos manuales de las dependencias de la DDI, en la actualidad es nulo, pues dichos módulos no han sido alimentados con la información relativa a los procesos manuales y/o semiautomáticos.
- El Sistema de Información SIT II, presenta deficiencias en sus componentes, sobre todo en los de la integralidad, principalmente porque la Entidad no la ha definido de forma clara cuál es su alcance y su finalidad.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- No están plenamente definidos los límites funcionales entre la DDI y la DSI en cuanto a los procesos de implementación y los ajustes por realizar a los sistemas de información, pues la primera, con la visión de usuario final, la tiene de sus propios requerimientos y/o necesidades de ajustes o desarrollos, que bien pueden o no estar en concordancia con el modelo funcional del sistema y/o ser de índole coyuntural, pero la segunda tampoco tiene claro el marco de referencia aunque adelanta los desarrollos técnicos, hecho que ha generado desgaste administrativo y técnico: que no contribuyen a solucionar de fondo las problemáticas.
- No están debidamente armonizados los procesos de desarrollo de software con los de estandarización de la información, en especial, con datos residentes en los sistemas antiguos, aspectos manifestados en que al momento de entrar éstos a producción, se haga necesario recurrir a largos y traumáticos reprocesamientos de información, con los correspondientes cuellos de botella en los equipos servidores y el impacto negativo en el tiempo de respuesta en la atención al público.
- No existe un documento maestro del proyecto de desarrollo de los componentes del sistema integrado de información, que contenga los mecanismos de seguimiento, medición y control de productos y actividades, a través del cual se puedan realizar evaluaciones objetivas respecto de su avance, lo mismo que de los diferentes replanteamientos, modificaciones, actualizaciones y, en general, de la evolución histórica del proyecto desde su inicio.
- La mayoría de traumas en el reporte y consolidación de la información base para la toma de decisiones, lo mismo que para el suministro a otros entes, sin descartar eventuales fallas en los aplicativos, en gran parte se deben a inconsistencias y/o deficiencias en la información, provenientes de diferentes fuentes así:
 - ✚ Deficiencias en los procesos de lectura óptica y procesamiento de los soportes tributarios (declaraciones comercializables).
 - ✚ Errores u omisiones en datos de parte de los contribuyentes en los soportes tributarios.
 - ✚ Demoras en los procesos de saneamiento de la información.
 - ✚ Atrasos en la incorporación de la información de carácter interno conocidos como actos oficiales y su integración con las cuentas



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

corrientes, originando que para los casos en que existan este tipo de actuaciones, los saldos suministrados por las cuentas corrientes, no concuerdan con la realidad tributaria de los contribuyentes y, en consecuencia, afectan las cifras de cartera, contabilidad, cobranzas, entre otras, sin que ello signifique fallas en la operación técnica de los aplicativos, pero que sí afectan negativamente la gestión de la Entidad.

- La seguridad global de la plataforma informática de la entidad no cuenta con un plan de continuidad de las operaciones informáticas como contingencia ante riesgos potenciales que pueden materializarse en forma eventual y que por la criticidad de los mismos e importancia de la información para el distrito capital, pueden afectar las operaciones automatizadas, a causa de la existencia de riesgos no controlados en debida forma, lo que ocasiona que la información institucional esté expuesta a vulnerabilidades.

3.1.4 Período auditado 2005, PAD 2006, Fase I

Evaluación a la Ejecución del Proyecto 6018:

- Es evidente el atraso que presentan algunos componentes del sistema de información y la necesidad imperante que tienen las áreas operativas de obtener las herramientas, frente a lo que no se observa que durante la vigencia se haya priorizado los recursos para solucionar de fondo las problemáticas de las áreas, en especial las tributarias que encarnan la misión de la entidad y, por el contrario, los recursos se distribuyen en proporciones similares sin tener en cuenta dicho factor.
- Existen rupturas funcionales entre el área técnica y los usuarios de los sistemas, frente al recibo de los componentes desarrollados y la plena puesta en funcionamiento de los mismos, en razón a que el acompañamiento de esta primera debe ser más dinámico y no dejar la implementación de los aplicativos sólo bajo responsabilidad del usuario final, pues si bien éste puede tener claras sus necesidades, requiere de la visión de futuro que debe aportar el área técnica, mediante un apoyo efectivo en el adecuado tratamiento de la información por medios electrónicos.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- Frente a los avances de desarrollo de los aplicativos que están actualmente en funcionamiento, caso particular las herramientas tributarias, la entidad no tiene establecido de forma clara cuanto es lo que a falta por desarrollar, en cuyo caso, este faltante se ve en el número de requerimientos que tiene pendientes por terminar de desarrollar, aspecto que pone de manifiesto la inexistencia de un modelo conceptual definitivo y claro, tanto para las áreas usuarias como para la de Sistemas.
- La SHD en lo corrido del proyecto no establece en forma detallada cuánto dinero ha invertido en construir y mantener el sistema de información integrado, cuánto le va a costar lo que le hace falta por desarrollar e implementar, cuándo lo va a terminar, así como también las cuantías bajo las cuales lo debe contabilizar en su calidad de activo intangible para la institución.

3.1.5 Período auditado 2006. PAD 2007.

Sistemas de Información Auditoría 2006

- La calificación del factor automatización en desarrollo del Sistema de Control Interno, presentó un rango regular y un nivel de riesgo mediano, al obtener una calificación de 3.36. Es la más baja de todos los componentes del sistema, con lo cual se demuestra que a pesar de la gran cantidad de recursos que se han invertido, la entidad no cuenta con un sistema integrado de información confiable que permita la adecuada y oportuna toma de decisiones.
- La Secretaría de Hacienda no cumple con las directrices de implementación de su Plan Estratégico de Sistemas de Información PESI.

3.2 SECRETARÍA GENERAL.

3.2.1 Período auditado 2004-2005 PAD 2006 Fase II.

- Falta de controles en la administración de los elementos, de acceso y seguridad del lugar que debería ser exclusivo para la salvaguarda del software y de las licencias, máxime cuando estas últimas se constituyen en títulos valor. Lo que hace vulnerable y riesgoso el almacenamiento de estos elementos, así como su inadecuada administración.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- Irregularidad en un contrato a través del cual se pactó la adquisición, instalación, configuración y puesta en funcionamiento de 132 PCS de escritorio como fue la certificación del interventor del cumplimiento del contrato sin haber recibido la totalidad del objeto contratado en las condiciones pactadas en el mismo³⁶.
- Deficiencias en el sistema de control interno del aplicativo de Contratación.

3.3 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL Fase I del PAD – 2006- Control de advertencia

- inconsistencias en la administración, coordinación y control de la información que soporta el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales, **SISBEN**, afectándose de esta manera las necesidades de la población que demanda estos beneficios y, por consiguiente, la focalización del gasto social. La situación evidenciada se origina en que no se realizan las validaciones, confrontaciones y análisis en forma periódica, entre la información consignada en la base de datos de la entidad responsable del SISBEN, en este caso el DAPD y los datos de las entidades del sector social, usuarias de este instrumento en el distrito³⁷, a fin de determinar la consistencia y calidad de la información.

³⁶ El contratista no migró los datos a la totalidad de los computadores. No realizó la conexión física de los PCS a la red, no configuró el PC a la red de cómputo de la Secretaría de acuerdo con los estándares. Secretarías distritales de Salud, Educación y Departamento Administrativo de Bienestar Social.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

4. CONCLUSIONES

- Las actuaciones del Distrito en materia de TIC tecnología de información y comunicaciones se enmarcan dentro de las directrices de la Agenda de Conectividad de la nación.
- A nivel distrital la coordinación, implementación y desarrollo de políticas, estrategias, mecanismos de seguimiento y evaluación en los sistemas de información, se encuentra en cabeza de la Comisión Distrital de Sistemas creada desde 1989, pero la cual fortaleció su accionar a partir de la vigencia 2004.
- Las directrices de la comisión distrital de sistemas son de carácter obligatorio, sin embargo, no se ha determinado qué tipo de actuaciones podría desarrollar la Comisión para garantizar el cumplimiento de las directrices formuladas.
- No se presentó ante Contraloría un Plan Estratégico de Sistemas de la Comisión Distrital de Sistemas, igualmente no se presentaron indicadores sobre el avance de las acciones en la materia³⁸.
- En varias ocasiones el director técnico de la Comisión hizo un llamado por la inasistencia de algunos funcionarios delegados por los organismos a las reuniones de la Comisión,. IDU, STT.
- En una de las actas se indicó que el equipo de trabajo de racionalización del gasto presentaba un responsable visible, lo que infiere que en los demás grupos la responsabilidad no estaba definida.

En relación con la ejecución de los proyectos se observó:

- Los recursos apropiados para la ejecución de los proyectos, con componente de tecnología durante las vigencias 2004 a 2006 ascendieron al monto de \$154.909.5 millones de los cuales se ejecutó un 75.79% de los recursos, equivalente a \$117.411.7 millones.
- Del valor total disponible para las entidades del sector, la Secretaría General contó con recursos en cuantía de \$38.002.5 millones

³⁸ Se entregaron actas de seguimiento.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

significando un 24.53% de participación; Secretaría de Hacienda con \$ 21.019 millones con el 13.56%, la Secretaría de Gobierno con \$10.715.5 millones equivalente al 6.91%.

- En relación con la ejecución presupuestal de los proyectos, durante el período de análisis, cabe denotar que en la vigencia fiscal 2004 las entidades del sector Gobierno ejecutaron el presupuesto definitivo a través de reservas presupuestales en un 43.0% porcentaje significativamente alto; caso contrario se presenta en el año 2006 que refleja una disminución en la constitución de reservas a un 27.8% del presupuesto disponible.
- La Secretaría General presenta un nivel de avance físico relativamente bajo dado el alto nivel de reservas presupuestales, constituidas en el proyecto 1122 “Fortalecimiento del programa CADE y mejoramiento de la calidad de vida del servicio”, en las vigencias 2002, 2003 y 2005.

En relación con el desarrollo de los componentes de los sistemas de información, se observó:

- En el componente de infraestructura tecnológica se trabaja en el diseño técnico detallado del núcleo de la red de conectividad CORE, se encuentran integradas a la misma la Secretaría General, la Secretaría de Hacienda, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, Secretaría de Planeación Distrital y la Secretaría de Gobierno. Falta integrar las nuevas entidades creadas a raíz de la reforma administrativa del Distrito ocasiona en virtud del Acuerdo 256 de 2007.
- En el componente de Sistemas de información

Sistema IDEC@

Se presentan avances en la documentación de metadatos, sin embargo, falta aún información relevante por documentar

La ciudad no posee a la fecha una cartografía oficial única, el responsable de la misma es la Unidad Administrativa Especial de Catastro que ejecuta acciones en este marco en coordinación con el IDU y las empresas de servicios públicos.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

- En el componente de Sistemas transversales.

En los sistemas SID, SAT, SIAR, CAV, Portal Bogotá se encontraron deficiencias relacionadas con insuficiencia de ancho de banda, canales de internet en algunas entidades lo que dificulta el acceso a los usuarios, falta de consulta paramétrica, falta de actualización y empalme entre los operadores del sistema por la excesiva rotación del personal que tiene a su cargo las funciones inherentes al sistema.

SÍ CAPITAL

Se detectaron debilidades relacionadas con inconsistencias de la información en los aplicativos LIMAY, PREDIS, SISLA, SIT II y insuficientes niveles de seguridad en los aplicativos SAE y SAI.

- La Secretaría de Gobierno manifestó que no implementará el SÍ CAPITAL debido a factores de orden operativo presupuestal y técnico.
- Los factores de carácter técnico, operativo y presupuestal indicados por la Secretaría de Gobierno no se evidencian en ninguna de las actas - vigencias 2004 a 2006³⁹- de la Comisión Distrital de Sistemas, hecho que se considera importante dado que la Secretaría de Gobierno hace parte de uno de los grupos de trabajo de la Comisión y todas las falencias detectadas a los sistemas, en este caso al SÍ CAPITAL si bien pueden que se encuentren documentadas, deberían hacer parte integral de las actas de la Comisión.
- La utilización de medios informáticos por parte de los ciudadanos (quejas recibidas) se considera relativamente bajo, en particular en la Veeduría Distrital, dado que del total de quejas recibidas, las allegadas a través de internet participaron en un 16% en el año 2005 y un 25% en la vigencia 2006, respecto de las primeras.

En forma general, se observó para las entidades del sector gobierno que los planes de desarrollo analizados contemplaron proyectos encaminados al desarrollo, la implementación, producción de sistemas de información tanto para la administración como para los ciudadanos; sin embargo, solo

³⁹ Allegadas a la Subdirección de Análisis Sectorial.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

hasta la vigencia 2006 se observan avances físicos no obstante la inversión presupuestal realizada en los mismos.

A la fecha se puede indicar que, se requiere una mayor coordinación institucional en el Distrito que permita cumplir con eficiencia y eficacia las metas trazadas tanto a nivel de gobierno nacional como distrital en el sentido de lograr interconectar e interrelacionar los sistemas de información que permitan el acceso en red a los servicios, no solo de la administración, para la toma de las decisiones gerenciales sino de los ciudadanos para un mayor control y participación social y así lograr que Bogotá presente niveles de competitividad y productividad aceptables en un mercado globalizado.

Por lo tanto, de acuerdo con la finalidad del Programa Sistema Distrital de Información, las entidades sujetos de control de la dirección sector gobierno presentan avances en cuanto a la aplicación de políticas conjuntas en esta materia, la implementación de las mismas se está llevando a cabo, y las fases de control y seguimiento aún no presentan resultados definitivos; en consecuencia, existe un cumplimiento parcial en el desarrollo y puesta en marcha de procesos informáticos y de comunicación en la ciudad.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

ANEXO 1

DIRECCION SECTOR GOBIERNO INVENTARIO DE APLICACIONES EN PRODUCCION Y DESARROLLO 2006

ENTIDAD	FORMATO 706 INVENTARIO DE APLICACIONES EN DESARROLLO	FORMATO 705 INVENTARIO DE APLICACIONES EN PRODUCCION
Departamento Administrativo de Catastro Distrital	5	16
Departamento Administrativo de Planeación Distrital	8	16
Concejo de Bogotá	1	
Secretaria de Gobierno	No Reporto	12
Secretaria General de la Alcaldía Mayor	4	24
Departamento Administrativo del Servicio Civil	1	15
Secretaria de Hacienda Distrital	No Reportó	20
Fondo de Vigilancia y Seguridad	1	4
Personería de Bogotá	7	8
Veeduría Distrital	No Reporto	No Reportó
Departamento Administrativo de Acción Comunal	4	9



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más
en los humedales y cerros de Bogotá*

TOTAL	31	124
--------------	-----------	------------