Diciembre 17 de 2025

Señores
Alcaldía Municipal de Ipiales
Dr. JOSE AMILCAR PANTOJA
Alcalde
Dra. ANDREA FERNANDA CEBALLOS ERAZO
Subsecretaria de Gestión Tributaria
Ipiales

Informe Ejecutivo

Objeto del contrato: **CONSULTORÍA ESPECIALIZADA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE NUEVAS ESTRATEGIAS, PROYECTOS, ACCIONES O REDISEÑO DE PROCESOS PARA GARANTIZAR UNA GESTIÓN EFICIENTE, EFICAZ Y TRANSPARENTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LA ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE IPIALES, NARIÑO**.

Cordial saludo,

El presente informe final ejecutivo se formula en el marco del objeto contractual: “consultoría especializada para la identificación de nuevas estrategias, proyectos, acciones o rediseño de procesos para garantizar una gestión eficiente, eficaz y transparente de las finanzas públicas en la alcaldía del municipio de ipiales, nariño”.

A partir de una revisión integral y detallada, se elaboraron los diagnósticos del marco normativo y del estado tecnológico de la gestión tributaria municipal. El Diagnóstico Normativo se centró en evaluar la coherencia jurídica, la armonización con la normativa nacional y la aplicabilidad operativa de los actos administrativos que regulan la gestión tributaria, identificando falencias, dispersión y vacíos jurídicos. El Diagnóstico Tecnológico, fundamentado en la Matriz de Cumplimiento de la Política de Gobierno Digital (PGD) del MinTIC, evaluó el nivel de madurez digital, las brechas y los riesgos operativos y de seguridad.

El documento sintetiza estos hallazgos para proponer un Plan de Mejoramiento que articula el fortalecimiento normativo, la transformación digital y el uso estratégico de herramientas de analítica e Inteligencia Artificial (IA) para mejorar el recaudo y la seguridad jurídica.

1. Objeto y alcance

El objeto del contrato se enfoca en la identificación, diseño y formulación de estrategias y proyectos

concretos orientados a la optimización de los ingresos y la modernización de la Administración Tributaria.

El alcance de esta consultoría se circunscribe a:

- **Diagnóstico Normativo:** Revisión del Estatuto Tributario (Acuerdo 032/2018 y modificatorios), el Reglamento Interno de Cartera (Decreto 009/2019) y el Calendario Tributario (Decreto 253/2024), identificando dispersión, inconsistencias, vacíos y desactualización.
- **Diagnóstico Tecnológico:** Evaluación del nivel de cumplimiento de la Política de Gobierno Digital (PGD) del MinTIC en los componentes de Arquitectura TI, Seguridad, Datos y Servicios Ciudadanos, estableciendo el nivel de madurez digital y los riesgos operativos.
- **Formulación de Estrategias y Proyectos:** Propuesta de acciones de mejoramiento en el ámbito normativo (compilación, reforma), tecnológico (Arquitectura, Gestión de Datos, PIIM) y de gestión (Censo ICA, priorización de cartera) que permitan la transición hacia un modelo de gestión tributaria basado en datos, analítica e IA.

2. Metodología

La metodología se fundamentó en la revisión documental exhaustiva, el contraste normativo y el análisis técnico-funcional:

- **Diagnóstico Normativo:**
  - Revisión integral de acuerdos, decretos y normas internas y externas referenciadas.
  - Entrevistas a funcionarios clave para obtener insumos operativos.
  - Análisis de coherencia jurídica y armonización del Estatuto Tributario, el Reglamento de Cartera y el Calendario Tributario con la normativa nacional vigente (Leyes 1819/2016, 2010/2019, 2155/2021, CPACA).
  - Identificación de vacíos jurídicos y riesgos operativos en los procesos de fiscalización, cobro y recaudo.
- **Diagnóstico Tecnológico:**
  - Revisión y contraste con los componentes del Marco de Referencia de Arquitectura TI del MinTIC (Negocio, Datos, Aplicaciones, Tecnología, Seguridad).
  - Evaluación de indicadores y requisitos de la Política de Gobierno Digital (PGD) del MinTIC, tomando el cumplimiento auto-declarado y contrastándolo con la evidencia operativa.
  - Entrevistas estructuradas con personal de Hacienda, Sistemas y Archivo.
  - Aplicación de una matriz de análisis para identificar y evaluar riesgos tecnológicos, operativos y de gobernanza (liderazgo TIC).

- **Análisis Funcional y Estratégico:** Evaluación de las funciones de la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Gestión Tributaria y la Tesorería General, identificando oportunidades de fortalecimiento institucional. Análisis de la cartera de Impuesto Predial Unificado (IPU) e Impuesto de Industria y Comercio (ICA) para establecer un modelo de priorización fiscal basado en la materialidad de la deuda (modelo 80/20).

3. **Ejecucion**

3.1. Diagnóstico normativo

El marco normativo tributario de Ipiales es robusto en términos generales, pero padece de problemas estructurales que obstaculizan la gestión efectiva:

- **Dispersión y Riesgo Jurídico:** La existencia de **cinco acuerdos modificatorios** del Estatuto Tributario (2019, 2020, 2021, 2022) sin una compilación oficial genera inseguridad jurídica, interpretaciones contradictorias y dificultad operativa. El riesgo de actos administrativos nulos por aplicación indebida de normas es **Alto**.
- **Vacíos e Inconsistencias:** Persisten referencias a procedimientos obsoletos (ej. formularios físicos) y definiciones contradictorias de sujetos pasivos y responsables. Hay vacíos críticos en la regulación del **cobro coactivo** (falta de desarrollo técnico de etapas, reglas de prescripción) y la fiscalización, la cual no está plenamente armonizada con las leyes tributarias nacionales recientes.
- **Normatividad Desactualizada:** El Estatuto no ha incorporado figuras económicas modernas como la **economía digital** o **servicios en la nube** para efectos del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), lo que genera evasión y reduce el potencial de recaudo. De igual forma, los límites del Impuesto Predial Unificado (IPU) no están armonizados con la Ley 1995 de 2019.
- **Reglamento de Cartera Obsolescente:** El Decreto 009 de 2019 no exige la incorporación de **mecanismos digitales** obligatorios (ej. mensajería automatizada, portal de cartera en línea), no define un **sistema de priorización inteligente** de cartera (por probabilidad de recaudo) y carece de reglas técnicas para la **depuración de cartera**.
- **Calendario Tributario Desaprovechado:** El Decreto 253 de 2024 adopta un calendario uniforme. No explota la facultad del Estatuto (Art. 492) de **segmentar contribuyentes** (por UVT o riesgo), lo que impide una fiscalización inteligente y la optimización del recaudo.
- **Oportunidades de Gestión:** Se destaca el potencial del **Censo Tributario del ICA**, mediante el cruce de información exógena (DIAN, Cámara de Comercio), para identificar omisos e inexactos. Así mismo, la **actualización catastral rural** ordenada por la Resolución No. 1912 de 2024 representa una oportunidad estratégica para el IPU.
- **Priorización de Cartera (Modelo 80/20):** El análisis de cartera sugiere que la gestión de cobro debe enfocarse en:
    - **IPU:** 2.939 contribuyentes (19% del total) que representan el 80% del capital adeudado ($25.133.252.533).

- **ICA:** 20 contribuyentes (4% del total) que representan el 80% de la cartera total ($3.720.112.039).

3.2. Diagnóstico tecnológico

El diagnóstico, basado en la Matriz de Cumplimiento de Gobierno Digital del MinTIC, concluye que el Municipio de Ipiales presenta una madurez digital **Baja** y riesgos críticos en todos los componentes:

- **Arquitectura TI (Cumplimiento 0%):** Ausencia de Arquitectura Empresarial (AEM) formal definida y adoptada. Esto resulta en duplicidad de sistemas, falta de estandarización y la imposibilidad de planificar la modernización tecnológica a largo plazo.
- **Seguridad y Privacidad (Riesgo Alto):** Cumplimiento documental (100%) sin implementación operativa. No existe un oficial de seguridad ni análisis de riesgos periódicos. Se carece de controles técnicos esenciales (SIEM, *hardening*) y de un Plan de Continuidad del Negocio, generando un **Alto Riesgo Cibernético** y vulnerabilidad de datos.
- **Datos e Información (Cumplimiento 0%):** Bases de datos **fragmentadas e inconsistentes** entre Hacienda, Tesorería y Contabilidad. No existe un Modelo de Gestión de Datos, diccionario de datos ni políticas de calidad. Las decisiones financieras se basan en información incompleta o inexacta.
- **Servicios Ciudadanos Digitales (Cumplimiento <10%):** Los servicios son dispersos, no están integrados con plataformas nacionales (ej. Autenticación Digital o Carpeta Ciudadana Digital) y carecen de trazabilidad/automatización, lo que aumenta la necesidad de trámites presenciales.
- **Servicios Tecnológicos (Cumplimiento 0%): "Ningún sistema está interconectado"**. Inexistencia de un inventario completo de activos. La operación es **manual** y depende de archivos planos o Excel para la transferencia y conciliación de datos, lo que provoca ineficiencia operacional y alto riesgo de errores humanos.

3.3. Análisis de procesos y automatización

Los procesos misionales clave, especialmente los de fiscalización, cobro y recaudo, están marcados por la ineficiencia generada por la **desconexión entre sistemas y la dependencia de la manualidad**:

- **Gestión Tributaria Fragmentada:** La falta de una Plataforma Integrada de Información Municipal (PIIM) obliga a la digitación o conciliación manual de datos entre Hacienda, Tesorería y Contabilidad.
- **Ineficiencia en Recaudo y Cobro:** El proceso de cobro persuasivo y coactivo carece de mecanismos digitales obligatorios (SMS, *WhatsApp Business*, botón de pago) y no utiliza un **sistema de priorización inteligente** de cartera, lo que dispersa los recursos administrativos en deudas de baja probabilidad de recaudo.
- **Oportunidades de Automatización:** Es imperativo automatizar y digitalizar los procedimientos

de **facturación predial** (con mensajes personalizados), **declaración y pago** (haciéndolos electrónicos y trazables) y las **alertas automáticas de prescripción** de cartera para mitigar riesgos. El Plan de Mejoramiento propone la unificación de sistemas mediante la PIIM para dar soporte a la trazabilidad y la rendición de cuentas electrónica.

3.4. Inteligencia Artificial aplicada

La IA y la analítica de datos se proponen como herramientas transversales para la modernización de la gestión tributaria:

- **Recaudo y Cartera:**
  - Implementación de **sistemas de priorización inteligente** de cartera basados en la **probabilidad de recaudo**, integrando variables como historial de cumplimiento y existencia de bienes embargables.
  - Uso de IA para la **identificación automática de títulos ejecutivos** claros, expresos y exigibles para agilizar el proceso de cobro coactivo.
- **Fiscalización y Cumplimiento:**
  - Uso de IA y analítica para el **control del incumplimiento** y la **segmentación automatizada de contribuyentes** (por UVT, riesgo o actividad económica).
  - Apoyo en IA para realizar **cruces de información** con bases de datos nacionales (DIAN, RUES) y locales, mejorando la detección de omisos e inexactos en el ICA.
  - Implementación de pilotos con IA para mejorar la **transparencia** y la **fiscalización**.
- **Facturación y Servicio:**
  - Incorporación de IA para desarrollar una **facturación estratégica** y personalizada del IPU, orientada a mejorar la eficiencia operativa y optimizar los tiempos de respuesta.

3.5. Plan de mejoramiento

El Plan se estructura en la solución de las brechas normativas, tecnológicas y de gestión detectadas:

Área	Prioridad Estratégica	Acciones Clave
Normativa	**Compilación y Armonización del Estatuto Tributario**	Solicitar facultad al Concejo para emitir un Decreto Acordal compilatorio que unifique los cinco acuerdos modificatorios, renumere artículos y armonice con Leyes Nacionales (ej. Ley 1995/2019 de límites predial).

	Modernización del Reglamento de Cartera	Reformular el Decreto 009 de 2019 incorporando IA para priorización por riesgo, notificación digital certificada, alertas automáticas de prescripción y georreferenciación de bienes embargables.
	Regulación de Economía Digital	Incluir un literal sobre la territorialidad digital del ICA (basada en el lugar de uso/consumo del servicio) para gravar actividades en la nube/plataformas.
Tecnológica	**Construcción de la Arquitectura Empresarial (AEM)**	Definir la Arquitectura Objetivo (To-Be) según MinTIC, crear inventario de activos y un mapa de aplicaciones como marco para las inversiones futuras.
	Gestión de Datos y Calidad	Adoptar un Modelo de Gobernanza de Datos, centralizar la información fragmentada (Data Lake municipal) y definir un diccionario de datos para estandarizar la información (Hacienda, Tesorería, Catastro).
	Unificación de Sistemas (PIIM)	Desarrollar o adquirir una Plataforma Integrada de Información Municipal que elimine la dependencia manual e integre en tiempo real los sistemas misionales (Hacienda, Tesorería, Contabilidad, Planeación).

	Seguridad de la Información	Implementar el Programa de Seguridad (MSPI) con nombramiento de un responsable formal, análisis de riesgos periódicos y formulación/prueba del Plan de Continuidad del Negocio (PCN).
Gestión Fiscal	**Implementación del Censo Tributario ICA**	Iniciar un proyecto para depurar, actualizar y enriquecer la base de datos del ICA mediante cruce de información (DIAN, Cámara de Comercio) y recorridos de verificación en campo.
	Cobro Estratégico	Aplicar el modelo de priorización 80/20 para focalizar el 80% del esfuerzo operativo de cobro en los contribuyentes que concentran el 80% de la cartera (tanto IPU como ICA).
	Calendario Tributario Inteligente	Segmentar las fechas de vencimiento y descuentos por categorías de contribuyentes (Grandes, Medianos, Pequeños), utilizando criterios de ingresos (UVT) y riesgo tributario.

4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones Generales:

- **Riesgo Jurídico y Operativo Alto:** La dispersión normativa (cinco acuerdos sin compilar) y la falta de armonización con normas nacionales exponen al municipio a nulidades y obstaculizan el recaudo.
- **Baja Madurez Digital:** La ausencia de Arquitectura TI, el alto riesgo en seguridad, la fragmentación de datos y la nula interoperabilidad de sistemas limitan la eficiencia

administrativa y la capacidad de toma de decisiones, manteniéndola en un nivel incipiente de madurez.

- **Potencial de Recaudo Desaprovechado:** La falta de modernización del Reglamento de Cartera y el uso de un calendario tributario uniforme impiden una gestión inteligente basada en la segmentación y el riesgo, afectando el recaudo sostenible.

5. Recomendaciones Clave:

1. **Reforma Estructural y Compilación Normativa:** Unificar los acuerdos en un solo Estatuto Tributario, actualizar las normas de fiscalización y cobro coactivo (prescripción, títulos ejecutivos) y regular la economía digital.
2. **Transformación Digital (IA y Datos):** Construir la Arquitectura Empresarial (AEM), implementar el Modelo de Gestión de Datos y la Plataforma Integrada de Información Municipal (PIIM) para eliminar la manualidad, centralizar datos e impulsar la interoperabilidad.
3. **Gestión Inteligente de Ingresos:** Implementar el Censo Tributario del ICA, modernizar el cobro coactivo con IA para la priorización 80/20 y adoptar un calendario segmentado por riesgo y UVT, aprovechando el artículo 492 del Estatuto.

6. Entregables

1: Informe diagnóstico normativo
2: Informe diagnóstico tecnológico.
3: Matriz de cumplimiento del Estatuto Tributario.
4: Recomendaciones para el mejoramiento del Estatu
5: Matriz de cumplimiento de Gobierno Digital.
6: Mapa de procesos con análisis de automatización.
7: Casos de uso de IA aplicables a la realidad departa
8: Plan de mejoramiento con hoja de ruta.

Agradeciendo la atención prestada

DIEGO FERNANDO AGUADO MURIEL
Representante Legal
DFA CONSULTORES SAS
NIT: 900.968.645-1