



**GERENCIA SECCIONAL I - MEDELLÍN
PGA 2017**

**AUDITORÍA ESPECIAL A LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN MISIONAL COVI
VIGENCIAS 2013 – 2017**

**INFORME FINAL
DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR**

Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Auditor General de la República

Rodrigo Tovar Garcés
Auditor Auxiliar

Alexandra Ramírez Suárez
Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

Luis Enrique Abadía García
Gerente Seccional I – Medellín

Edgar Alfredo Restrepo Acevedo
Coordinador

**Luz Aida Llano Gonzalez
Victor José Romero Gómez**
Auditores

Medellín, 10 de mayo de 2018

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. ANÁLISIS EFECTUADO, CONCLUSIONES Y RESULTADOS	5
1.1 APLICATIVO CONTRATACIÓN VISIBLE – COVI	5
1.1.1 Generalidades	5
1.1.2 Contratación con el Aplicativo COVI	5
1.1.3 Contratación en la Contraloría Departamental de Bolívar	6
2. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN	8
3. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS.....	10



INTRODUCCIÓN

La Circular Externa 010 de 2009 de la AGR, “(...) recomienda a los contralores del país racionalizar la contratación para el uso de los recursos destinados a la adquisición o desarrollo de nuevas tecnologías, dándole plena aplicación a los principios de economía, eficiencia y eficacia (...)”.

Esta Circular también indica que: “(...) antes de adquirir servidores, equipos o aplicativos destinados a procesos de modernización, es pertinente consultar si otras contralorías o entidades de control cuentan con esta clase de herramientas o servicios, a fin de celebrar convenios con dichos entes – entre otros los sistemas de la Auditoría General de la República - y de esa manera facilitar el cumplimiento de los deberes misionales y administrativos, minimizando los costos que general el desarrollo de tales proyectos. (...)”.

Conforme con lo anterior, la Auditoría General de la República realizó revisión de los contratos de desarrollo tecnológico suscritos por las contralorías, identificando que varias de ellas celebraron contratos de desarrollo tecnológico, vigencia tecnológica y soporte de software con el fin de apoyar sus procesos misionales de vigilancia fiscal, lo que generó una auditoría especial a dicha contratación para determinar el uso de las herramientas y la pertinencia de la inversión, la necesidad de la contratación del mantenimiento, vigencia tecnológica y soporte de los mismos, así como, la observancia de los principios contractuales y demás normatividad vigente.

Producto de la revisión en los diferentes sistemas de información identificados¹, se encontraron 74 contratos y 4 adiciones firmados por entidades del orden territorial, con los proveedores de software misional de Gestión Transparente, COVI y RCL principalmente, por valor de \$8.072.201.374, desde el año 2009 hasta octubre de 2017.

Para el presente proceso auditor se determinó seleccionar los contratos suscritos por las contralorías de Antioquia, Medellín, Itagüí, Envigado, Bello, Bucaramanga, Santander, Buenaventura, Palmira, Quindío, Caldas, Cartagena, Bolívar y Valle del Cauca para desarrollo tecnológico en los sistemas de información misional en el periodo 2013 – 2017, para un total de 44 contratos y dos adiciones por \$4.266.298.362. Los contratos de vigencias anteriores a 2013 no se tuvieron en cuenta debido a que operaba la caducidad de la posible acción fiscal que se derivara de estos.

¹ SIREL, Gestión Transparente y SIA-Observa, consolidados en el archivo “Consolidado contratos SIREL Observa y GT Noviembre 1.xls”

Así mismo, el artículo 126 de la Ley 1474 de 2011 establece que la Auditoría General de la República y a la Contraloría General de la República, para que a través del Sistema Nacional de Control Fiscal-SINACOF, propongan “(...) una plataforma tecnológica unificada que procure la integración de los sistemas existentes y permita la incorporación de nuevos desarrollos previamente convenidos y concertados por los participantes de dicho sistema (...)”, en concordancia con este mandato de Ley, la Auditoría General de la República en virtud de la función de coadyuvancia, viene desarrollando e implementando los sistemas de información SIREL, SIA OBSERVA y SIA CONTRALORÍAS, “Plataformas web que permiten a los sujetos vigilados de las contralorías realizar las rendiciones de cuenta para la vigilancia fiscal”.

Por lo anterior, de conformidad con el numeral 1.5.2 del Manual de Proceso Auditor (MPA) Versión 8.0² de la Auditoría General de la República; la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, autorizó mediante las Resoluciones Ordinarias 730, 767, 0967 de 2017, realizar Auditoría Especial a los sistemas de información GESTIÓN TRANSPARENTE, COVI y RCL a fin de determinar la pertinencia de la adquisición de dichos productos, la necesidad de la contratación del mantenimiento y soporte, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los contratos y convenios suscritos, así como, la observancia de los principios contractuales y demás normatividad en las contralorías departamentales de Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Santander, Quindío y Caldas y las municipales de Medellín, Itagüí, Envigado, Bello, Bucaramanga, Buenaventura, Palmira y Cartagena.

El presente informe muestra el análisis, las conclusiones y los resultados obtenidos de la evaluación de la contratación celebrada por la Contraloría Departamental de Bolívar para el uso, aprovechamiento y administración del aplicativo de COVI.

² “Auditoría Especial. Es la auditoría que evalúa en forma particular y específica una actividad, proceso, proyecto, y/o situación, con el fin de atender de forma inmediata y/o en tiempo real, un hecho o asunto que le sea puesto en conocimiento a la Auditoría General por cualquier medio de información, denuncias ciudadanas, proceso auditor o estudios especializados de la entidad; con posible connotación fiscal por su afectación al interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público.

1. ANÁLISIS EFECTUADO, CONCLUSIONES Y RESULTADOS

1.1 APLICATIVO CONTRATACIÓN VISIBLE – COVI

1.1.1 Generalidades

El aplicativo Contratación Visible – COVI fue desarrollado por solicitud de la Contraloría Departamental del Quindío en el año 2010, con el contrato 055 de 2010, conformado por los siguientes módulos:

1. Módulo de contratos
2. Módulo de proyectos
3. Módulo de Plan de Desarrollo
4. Módulo de consulta para el ciudadano
5. Módulo Auditor
6. Módulo de Peticiones, Quejas y Denuncias PQD.

A través de los módulos de *proyectos y plan de desarrollo* los sujetos de control rindieron la información requerida por la Contralorías que permitieran evaluar la gestión de la entidad vigilada. El uso del aplicativo ha requerido capacitación a los funcionarios de los sujetos vigilados

1.1.2 Contratación con el Aplicativo COVI

En el periodo 2013 a 2015, las contralorías de Cartagena, Bolívar, Quindío, Armenia y Caldas suscribieron 13 contratos con el proveedor de la herramienta COVI por valor de \$68.705.000.

La implementación en las contralorías de la herramienta COVI fue producto de celebración de contratos de adquisición de licencias de uso permanente del software directamente con el desarrollador, por consiguiente, no hubo contratos de mantenimiento y soporte, debido a que el proveedor incluía las mejoras en cada renovación de la licencia.

En el año 2016, las contralorías que gestionaban la contratación de sus sujetos vigilados en la herramienta COVI, pasaron al Sistema de Información SIA-Observa, sin embargo, la información alojada en el sistema durante el funcionamiento del aplicativo, aún se encuentra en los servidores del proveedor.

El número de contratos cargados en el sistema de información COVI por los sujetos de control de las contralorías que utilizaron este aplicativo se describen en la siguiente tabla:

Tabla 1

Número de contratos cargados al sistema COVI por contralorías

Cifras en pesos

Contraloría	Número de contratos cargados	Sujetos Vigilados
Contraloría de Armenia	18.225	37
Contraloría del Quindío	12.306	86
Contraloría de Caldas	72.719	128
Contraloría de Cartagena	9.112	42
Contraloría de Bolívar	42.382	123
	154.744	416

Fuente: Información proporcionada por las contralorías.

La información correspondiente a 154.382 contratos de 416 sujetos vigilados, siendo de dominio y manejo exclusivo de cada contraloría, se encuentra en los servidores del particular dueño del aplicativo, sin que estas (las contralorías) tenga algún tipo de relación contractual que le permita a los organismos de control conservar y salvaguardar la información.

Las personas de las contralorías que fueron capacitadas en el sistema COVI, que administraban el sistema de información, a la fecha de la presente auditoría (Octubre 2017), no laboraban en la entidad, lo que significó que todo el conocimiento adquirido se perdió en la medida que los funcionarios capacitados se retiraron de las entidades, generando dificultades en la transferencia de conocimiento e información para la usabilidad y administración del sistema.

1.1.3 Contratación en la Contraloría Departamental de Bolívar

La Contraloría Departamental de Bolívar suscribió los siguientes contratos para la actualización y modificación del software COVI:

Tabla 2

Contratos de la Contraloría Departamental de Bolívar

Sistema de Información	N. Contrato	Valor
Desarrollador de COVI	015-2013	4.600.000
Desarrollador de COVI	004-2014	12.800.000
Desarrollador de COVI	009-2015	5.500.000
	TOTAL VALOR CONTRATOS	22.900.000

Fuente: Expediente de los contratos 015-2013, 004-2014 y 009-2015

Revisadas las carpetas contractuales tenemos las siguientes observaciones:

Hallazgo No. 01. Proceso de contratación. No se fundamentó el valor estimado del contrato (A, D)

En los estudios y documentos previos de los contratos 015-2013, 004-2014 y 009-2015, celebrados por la Contraloría Departamental de Bolívar con el desarrollador de software COVI por \$22.900.000, no se evidencia que los precios de referencia o valor estimado del contrato respondan a precios del mercado o indiquen las variables utilizadas por la Contraloría para calcular el presupuesto estimado, como lo señala el numeral 4 del artículo 2.1.1 del Decreto Nacional No. 734 de 2012, al igual que presuntamente vulnera el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002

Situación que se presenta por debilidades en las actividades de control interno del proceso contractual, exponiendo a la Contraloría a posibles incumplimientos de los principios contractuales o a eventuales reclamaciones de los distintos participantes de los procesos de contratación de la Entidad.



2. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

Tabla Nro. 3
Análisis de contradicción

Argumentos de contradicción del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p>Observación No. 01. Proceso de contratación. No se fundamentó el valor estimado del contrato (A, D)</p> <p>En los estudios y documentos previos de los contratos 015-2013, 004-2014 y 009-2015, la Contraloría Departamental de Bolívar con el desarrollador de software COVI por \$22.900.000, no se evidencia que los precios de referencia o valor estimado del contrato respondan a precios del mercado o indiquen las variables utilizadas por la Contraloría para calcular el presupuesto estimado, como lo señala el numeral 4 del artículo 2.1.1 del Decreto Nacional No. 734 de 2012, al igual que presuntamente vulnera el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002</p> <p>Situación que se presenta por debilidades en las actividades de control interno del proceso contractual, exponiendo a la Contraloría a posibles incumplimientos de los principios contractuales o a eventuales reclamaciones de los distintos participantes de los procesos de contratación de la Entidad.</p>	
<p>Respuesta Observación No. 1. Que de conformidad con el Artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, reglamentario del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y el Artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se establece que las entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas.</p> <p>El precio es el valor que se da a cambio de un bien o servicio, por lo cual constituye el medio a través del cual se comunican los elementos que participan en la economía y ofrece incentivos para utilizar de modo eficiente los recursos escasos. Algunos economistas consideran que el concepto de precio se asimila al concepto de valor, definiéndolo como el valor pecuniario que se estima de una cosa. Es decir, el valor de un bien o servicio en términos monetarios.</p> <p>La necesidad para la realización del contrato se atribuye a que la Contraloría Departamental de Bolívar se encontraba utilizando el programa COVI, para atender la necesidad de recopilar la información de contratación de los sujetos vigilados por la Contraloría, el cual en sus inicios fue adquirido en la modalidad de Convenio de apoyo tecnológico entre las mismas, tal como se evidencia en la directriz de la Auditoría General de la República de adquirir equipos tecnológicos o Software para el desarrollo de los fines del Control Fiscal.</p> <p>Es así que en desarrollo del convenio suscrito con la Contraloría General del Quindío se puso en marcha este programa, el cual fue de gran importancia y eficacia sirviendo en la sistematización de los contratos suscritos por los entes vigilados y permitía el mejor control sobre los mismos.</p> <p>Sin embargo, este programa no era de propiedad de la Contraloría Departamental y cuando el mismo se desactualizó por razones tecnológicas, se contrató a su creador para poder seguir utilizando esta herramienta que a la postre fue de gran utilidad para el cumplimiento de las funciones de este Operador Fiscal.</p> <p>El valor del contrato obedeció al mutuo acuerdo que existió entre las partes y por ser el propietario del programa, no se podía contratar con otra persona.</p> <p>En solicitud escrita hecha a la Contraloría General del Quindío –CGQ- por parte nuestra – (oficio de fecha Marzo 05 de 2012), para realizar la actualización del COVI a través del convenio suscrito entre las partes, el Contralor del Quindío de ese momento respondió a través de comunicación externa No.000414 - 2012, que ellos no son los propietarios del COVI y que solo a través de un contrato con el propietario del COVI, tienen la facultad de autorizar la licencia de uso del producto COVI versión 1.0, hecho que coloca a la CDB en la situación de conseguir la actualización de manera directa con el fabricante y/o propietario del COVI, Sistema de información que se dio a conocer por parte nuestra a los sujetos de control a través de circulares, página web y capacitaciones durante el final de la vigencia 2011.</p>	<p>Los argumentos de la Contraloría no están dirigidos a controvertir o desvirtuar que los precios de referencia o valor estimado del contrato no respondan a precios del mercado, con base en estudios realizados por la misma Contraloría, sino que se manifiestan sobre temas no señalados en la observación contenida en el informe preliminar de auditoría.</p> <p>Por lo tanto, a la observación se mantiene y se configura hallazgo administrativo con presunta connotación disciplinaria.</p>

Observación No. 02. Seguridad de la información de la Contratación. Pérdida de control y dominio de la información reportada por los sujetos vigilados en el Sistema Gestión Transparente. (A)

La Contraloría Departamental del Bolívar - CDB implementó el sistema de Información COVI, lo que permitió la rendición de 42.382 contratos de 123 sujetos vigilados.

Aunque a la fecha la Contraloría Departamental del Bolívar, no mantiene contrato vigente, la información cargada al sistema COVI se encuentra disponible en la plataforma a modo de consulta. Sin embargo; en trabajo de campo no se evidenció que el contratista haya realizado la entrega formal de la información en un medio recuperable diferente a los servidores de su propiedad. Así mismo, el organismo de control no ha exigido al contratista copia de seguridad, backup o mecanismos que permita asegurar la información que se encuentra en los servidores del particular.

Esta situación implica riesgo de pérdida, dominio y control de la información y de los recursos informáticos de propiedad de la Contraloría Departamental de Bolívar, inobservando los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 594 de 2000 y el artículo 12 de la Ley 527 de 1999 y se presentó por debilidades en la liquidación del contrato, así como, la falta de controles y políticas sobre la información que garanticen la salvaguarda de la información y de los recursos informáticos.

Respuesta Observación No. 2.

Queremos aclarar que la Contraloría Departamental de Bolívar no adquirió la herramienta COVI a través del contrato 015 de 2013, este se adquirió de manera inicial a través de un convenio de apoyo tecnológico entre la Contraloría General del Quindío y Contraloría Departamental de Bolívar en la vigencia 2011 y sin costo alguno, luego por razones desconocidas por nuestra entidad, el señor Juan Pablo Alvarez, fue desvinculado de la Contraloría General del Quindío, quien posteriormente nos envió una propuesta, previa consulta con la CGQ, para actualizar la herramienta COVI a la versión 5.0 y dar el respectivo soporte técnico de la herramienta en la vigencia 2013, a la vez que nos envía el CERTIFICADO DE REGISTRO DE SOPORTE LOGICO – SOFTWARE o de derechos de autor, el cual adjuntamos en esta respuesta. En los siguientes contratos de los años 2014 y 2015 se adquirió de la misma forma las respectivas actualizaciones y soportes técnicos realizadas por el su propietario o desarrollador el señor Juan Pablo Alvarez. En cuanto a la información de la contratación durante esas vigencias el aplicativo dejó hacer copias de seguridad de la respectiva información, y de la misma forma que se explicó durante la ejecución de la auditoría, actualmente tenemos acceso de consultas y de realizar copias de seguridad de las vigencias en las cuales se usó el sistema o herramienta COVI, no obstante se solicitara por medio de oficio al

propietario o desarrollador una copia de seguridad del sistema, ya que en conversaciones telefónicas con el señor Juan Pablo Alvarez, este ha manifestado sus intenciones de colaborar con el envío de dicha copia de seguridad en medio magnético o DVD, ante lo cual, el mismo nos informó la dirección a la cual se le debe enviar el oficio, Dirección: calle 5 norte 20-00 bloque 8 apto 501, armenia Quindío.

Se Adjunta copia de derechos de autor del programa COVI. En cuanto a la copia del convenio inicial, el grupo auditor se llevó copia del mismo y se les entregó en medio magnético la documentación respectiva relacionada con este tema.

Teniendo en cuenta los argumentos expresados por la Contraloría Departamental de Bolívar en el ejercicio de contradicción, en el sentido que el Ente de Control posee copias de seguridad de la información contenida en el sistema COVI, el equipo auditor considera que se realizó la gestión correspondiente para salvaguardar la información que se encuentra en los servidores del propietario de la marca COVI.

Por lo tanto, a la observación **se retira** del informe final.

3. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Tabla 4
 Consolidado de hallazgos

Descripción	Elementos	Calificación de los hallazgos						
		A	S	D	P	F	Cuantía	
<p>Hallazgo Nro. 1. (Observación Nro. 1). Proceso de Contratación. No se justificó y fundamentó el valor estimado del contrato (A, D)</p> <p>En los estudios y documentos previos de los contratos 015-2013, 004-2014 y 009-2015, la Contraloría Departamental de Bolívar con el desarrollador de software COVI por \$22.900.000, no se evidencia que los precios de referencia o valor estimado del contrato respondan a precios del mercado o indiquen las variables utilizadas por la Contraloría para calcular el presupuesto estimado,</p> <p>Criterio: el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 y numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.</p> <p>Causa: Debilidades en las actividades de control interno del proceso contractual,</p> <p>Situación que se presenta por debilidades en las actividades de control interno del proceso contractual, exponiendo a la Contraloría a posibles incumplimientos de los principios contractuales o a eventuales reclamaciones de los distintos participantes de los procesos de contratación de la Entidad.</p>	<p>Condición: En los estudios previos de los contratos 015-2013, 004-2014 y 009-2015, no se evidencia que los precios de referencia o valor estimado del contrato respondan a precios del mercado o indiquen las variables utilizadas por la Contraloría para calcular el presupuesto estimado,</p>							
	<p>Criterio: el numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 y numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.</p>	X		X				
	<p>Causa: Debilidades en las actividades de control interno del proceso contractual,</p>							
	<p>Efecto: Posibles incumplimientos de los principios contractuales o a eventuales reclamaciones de los distintos participantes de los procesos de contratación de la Entidad.</p>							
TOTAL HALLAZGOS DE AUDITORÍA UNO (1)		X		X				