


87112-

Contraloría General de la República :: SGD 09-06-2020 08:00 Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0059338 Fol:1 Anex:0 FA:0	
ORIGEN	87112-DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL PARA EL MEDIO AMBIENTE / JAVIER ERNESTO GUTIERREZ OVIEDO
DESTINO	RICARDO JOSE LOZANO PICON / MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
ASUNTO	COMUNICACIÓN HALLAZGOS. RESULTADO DEL DERECHO DE PETICIÓN 2018-142667-OBS
2020EE0059338	

Doctor
RICARDO JOSE LOZANO PICON
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Calle 37 No. 8-40
Bogotá, D.C.

Asunto: Comunicación hallazgos relacionados con los contratos 441 de 2015 y 604 de 2017. Atención derecho de petición 2018-142667-82111-IS.

Respetado señor Ministro:

En proceso de atención del derecho de petición referenciado en el asunto, relacionado con el incumplimiento de los requerimientos técnicos en la implementación de una herramienta tecnológica BPM y en la supervisión de los contratos 441 de 2015 y 604 de 2017, suscritos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia la existencia de presuntas irregularidades que motivan la configuración de los hallazgos con presunta incidencia fiscal y disciplinaria que a continuación relaciono, los cuales serán trasladados a las instancias respectivas.

Es necesario que la entidad analice las conclusiones de la atención a esta denuncia y adopte las acciones de mejora correspondientes.

Hallazgo No.1 Administrativo con presuntas incidencias fiscal y disciplinaria. Contratos 441 de 2015 y 604 de 2017 - Inoperatividad de la herramienta BPM

CRITERIOS.

Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" (...) "*Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y*

eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”.

(...) Art 25°.- Principio de Economía. De allí se manifiesta el Principio de Planeación. **Omisión al deber de Planeación.** En tal virtud, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica. Bajo estos presupuestos, es necesario que los contratos estatales estén debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y así satisfacer el interés público. Omitir dicho deber conduce a la nulidad absoluta del contrato por ilicitud del objeto. Por otro lado, la Administración y sus funcionarios son responsables por el incumplimiento del deber legal de contar con estudios planos y diseños definitivos, previamente al procedimiento de selección, cuando tales omisiones ocasionen daños antijurídicos al contratista. La negligencia, improvisación y falta de planeación de la Administración no es excusa para desconocer las obligaciones a su cargo, sobre todo cuando el contratista asume de buena fe el contrato para ejecutar. Estas pautas también aplican a los contratos adicionales que son indispensables e inherentes a la naturaleza del contrato principal, toda vez que resultan necesarios para la cumplir el objeto contratado.

Al respecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Tercera. Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C, veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013). Radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315):

De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración.

(...) En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado”.

La Constitución Política, en el Título VII, del Capítulo 5, Artículo 209; establece que la *“Función Administrativa. ... se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, eficacia y publicidad.”* Los cuales se plasman en las acciones de supervisión administrativa, que en materia contractual, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 1474 de 2011 *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*, en sus artículos 83 y 84 disponen:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos....

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. ...”

Ley 734 de 2002, artículo 34. DEBERES. Son deberes de todo servidor público:

“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley [190](#) de 1995 se integrarán a este código.”

Contrato No. 441 de 2015, con sus especificaciones técnicas que exigían la entrega e implementación de una herramienta BPM que permita diseñar, modelar, organizar, documentar y optimizar de forma continua cada uno de los flujos de trabajo (workflow), incluyendo la solución de administración de contenidos (ECM) para el

módulo del sistema de gestión documental para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ver Anexo Técnico del contrato.

Contrato No. 604 de 2017. Actualización del licenciamiento de la Herramienta SIGDMA, contemplando los servicios de mantenimiento y soporte remoto y presencial e incluyendo la adquisición de la licencia eSigna@ Sede Electrónica Móvil, así como una bolsa de máximo mil trescientos noventa y una (1.391) horas de desarrollo y consultoría, con la respectiva capacitación en el diseño de flujos y administración para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

NOTA: No obstante, los criterios enunciados, éstos comprenden las demás normas concordantes.

CONDICIÓN.

La administración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, durante los años 2015 a 2017 suscribió los siguientes contratos, con los objetos, cuantías y particularidades que se señalan en el siguiente cuadro.

GENERALIDADES				
CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR	PRODUCTO FINAL
441 DE 2015	UNION TEMPORAL SISTEMAS AVANZADOS DE ADMINISTRACION ELECTRONICA	Adquirir e implementar una herramienta BPM que permita diseñar, modelar, organizar, documentar y optimizar de forma continua cada uno de los flujos de trabajo (workflow), incluyendo la solución de administración de contenidos (ECM) para el módulo del sistema de gestión documental para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Plazo de 4 meses a partir del 31 de agosto de 2015. Sin acta de liquidación.	921.081.880	Solución de gestión de trámite y procedimientos electrónicos basado en BPM, que permita la puesta en producción de los procedimientos de gestión documental, PQRSD y archivo, teniendo en cuenta las prácticas archivísticas y los metadatos asociados a cada uno de los tipos documentales, la normatividad vigente y los estándares Nacionales e Internacionales aplicables a la administración electrónica, gestión documental y archivos. Entregado con deficiencias

604 DE 2017	INDENOVA SUCURSAL DE COLOMBIA	Contratar la actualización del licenciamiento de la Herramienta SIGDMA, contemplando los servicios de mantenimiento y soporte remoto y presencial e incluyendo la adquisición de la licencia eSigna@ Sede Electrónica Móvil, así como una bolsa de máximo mil trescientos noventa y una (1.391) horas de desarrollo y consultoría, con la respectiva capacitación en el diseño de flujos y administración para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2017. (Liquidado el 2 de agosto de 2018.	906.152.870	Actualización del sistema contratado a través del contrato 441. Entregado con deficiencias
TOTAL			1.827.234.750	

Al efectuarse el análisis al proceso de celebración, ejecución y liquidación de los contratos precedentemente aludidos por parte de la Contraloría General de la República, se consideró necesario solicitar información al Ministerio de Ambiente Oficina de Control Interno, Secretaría General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre el resultado obtenido en el proceso de evaluación independiente adelantado por la entidad y el seguimiento a la ejecución de los referidos contratos. Así a través de oficio OAC-8170-2-0026 de fecha 22 de abril de 2020, la Jefe de la Oficina de Control Interno, doctora NATALIA BAQUERO CARDENAS, destaca los resultados que se señalan y relievan como sigue:

I) CONTRATO 441 DE 2015

Informe PQRSD semestre 2 del año 2015

“(...) De acuerdo con lo anteriormente expuesto a esta Oficina observa y recomienda lo siguiente:

Igual que en anteriores informes se observaron debilidades en el proceso de manera general, en cuanto a la radicación, asignación, y respuestas dadas a las PQRSD como se analizó y expuso de manera detallada en los acápite anteriores, lo que afecta la trazabilidad y oportuno seguimiento que por ley debe darse a las PQRSD, al interior de nuestra entidad. Por lo anterior, esta Oficina recomienda iniciar de manera inmediata las acciones tendientes a dar solución definitiva a estas debilidades anteriormente expuestas.

Esta Oficina pudo evidenciar que no se está dando estricto cumplimiento a algunas de las PQRSD radicadas en nuestra entidad, situación que como se expuso en el desarrollo del informe vulnera el derecho constitucional de la ciudadanía en general que ha radicado alguna PQRSD en nuestra entidad. Esta Oficina recomienda adelantar las acciones pertinentes a fin de establecer la responsabilidad al interior de nuestra entidad de los funcionarios encargados de tramitar las mismas; así como fortalecer los controles que puedan detectar de manera anticipada los términos de respuestas de las diferentes solicitudes y no esperar a que las mismas se venzan en poder de los responsables.

Se observó que ni al interior del Grupo de Gestión Documental, como por algunas dependencias no diligencian de manera adecuada el aplicativo SIDGMA, lo que impide establecer con certeza el trámite dado a las PQRSD, y por ende los resultados de los informes y estadísticas presentadas por la Unidad Coordinadora pierden credibilidad y dejan de ser efectivos. Por lo anterior, se recomienda la realización de capacitaciones a los encargados de su manejo; así como en el diligenciamiento del aplicativo con estricto cumplimiento a las normas, guías y procedimientos, a fin de llevar una adecuada trazabilidad del proceso (...)

Informe PQRSD Semestre 1 del año 2016.

“Se observó que se adquirió e implementó un software llamado ESIGNA, el cual presenta debilidades en su funcionamiento y diligenciamiento por parte del personal involucrado que afecta toda la gestión de las PQRSD, por cuanto no se tuvieron en cuenta flujos especiales de información; no tiene módulo de seguimiento y control; no genera reportes con estadísticas acorde a la realidad de las solicitudes; no se pueden establecer los porcentajes de cumplimiento en las solicitudes atendidas, las no atendidas y las vencidas sin contestar, frente al total de peticiones ingresadas a las dependencias del MADS ya que el Sistema no permite generar dicho consolidado. Se evidencio la existencia de un Software de Gestión Documental el cual está enfocado hacia la gestión de las PQRSD, siendo esta solo una parte integrante de un Sistema de Gestión Documental de una Entidad, sin tener en cuenta otras actividades adelantadas por las dependencias como el manejo de procesos judiciales, manejo de entres de control, con características diferentes a las PQRSD (...).”

Informe PQRSD Semestre 2 del año 2016.

..(...) “La OCI pudo evidenciar según afirmaciones del Líder del Grupo de Gestión Documental, que el Sistema no aplica a todos los instrumentos archivísticos establecidos en la Norma Técnica Colombiana NTC 4095 que reglamenta la descripción archivística, ni con aplicación de todos los parámetros establecidos en la propuesta de TRD, es importante anotar que a la fecha, la OCI no pudo evidenciar los Cuadros de Clasificación Documental CCD los cuales también hace parte de la administración de los instrumentos archivísticos establecidos por el AGN.”

La Oficina de Control Interno, señala que las mismas debilidades fueron manifestadas en los informes para el semestre 1 y 2 de 2017.

Informe PQRSD semestre 1 del año 2017:

“(...) Por último la OCI no evidenció en el Sistema las alertas bajo unas condiciones específicas el cual era requisito para el proveedor del Sistema desde su inicio mediante Contrato 441 de 2015, en este aspecto, la Unidad logro operativizar mediante el SIGDMA y el correo de Servicio al Ciudadano, el envío de recordatorios a los responsables de los requerimientos para evitar incumplimientos, como punto de control.

El software adquirido no supe el manejo integral que debe darse al procedimiento. (...).”

Informe PQRSD semestre 2 del año 2017:

“(...) La OCI pudo establecer mediante pruebas que esta actividad presenta debilidades, ya que no se tienen en cuenta los flujos especiales de información tales como procesos judiciales y entes de control, situación que será resuelta según lo manifestado por la Unidad Coordinadora con la suscripción y ejecución del Contrato No. 604 de 2017 (...).”

“(...) El procedimiento pese a cumplir con las acciones de mejora propuestas aun no generan el impacto que se necesita para gestionar de manera oportuna y con calidad la totalidad de las PQRSD que se reciben en la institución, frente a esta problemática la UCGA aduce en correo electrónico enviado a la Oficina de Control Interno el día 29 de enero de 2018: “La Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto en cumplimiento de sus funciones legales y lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 22 de la Resolución No. 0639 de 2016, por la cual se reglamenta el trámite de las PQRSD al interior del MADS, definió como necesario y prioritario hacer F-E-SIG-26-V3. Vigencia 18/12/2018 Calle 37 No. 8 - 40 Conmutador (571) 3323400 www.minambiente.gov.co 5 seguimiento exhaustivo a todas las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD) que ingresan a la Entidad con fundamento en el reporte extraído del Sistema de Gestión Documental –SIDGMA-....(....)”

Se destacan también observaciones dentro de la ejecución de este contrato por parte de la OCI del Ministerio así:

“.....Igual que en anteriores informes se observaron debilidades en el proceso de manera general, en cuanto a la radicación, asignación, y respuestas dadas a las PQRSD como se analizó y expuso de manera detallada en los acápite anteriores, lo que afecta la trazabilidad y oportuno seguimiento que por ley debe darse a las PQRSD, al interior de nuestra entidad. Por lo anterior, esta Oficina recomienda iniciar de manera inmediata las acciones tendientes a dar solución definitiva a estas debilidades anteriormente expuestas.

• Esta Oficina pudo evidenciar que no se está dando estricto cumplimiento a algunas de las PQRSD radicadas en nuestra entidad, situación que como se expuso en el

desarrollo del informe vulnera el derecho constitucional de la ciudadanía en general que ha radicado alguna PQRSD en nuestra entidad. Esta Oficina recomienda adelantar las acciones pertinentes a fin de establecer la responsabilidad al interior de nuestra entidad de los funcionarios encargados de tramitar las mismas; así como fortalecer los controles que puedan detectar de manera anticipada los términos de respuestas de las diferentes solicitudes y no esperar a que las mismas se venzan en poder de los responsables.

- *Se observó que ni al interior del Grupo de Gestión Documental, como por algunas dependencias no diligencian de manera adecuada el aplicativo SIDGMA, lo que impide establecer con certeza el trámite dado a las PQRSD, y por ende los resultados de los informes y estadísticas presentadas por la Unidad Coordinadora pierden credibilidad y dejan de ser efectivos. Por lo anterior, se recomienda la realización de capacitaciones a los encargados de su manejo; así como en el diligenciamiento del aplicativo con estricto cumplimiento a las normas, guías y procedimientos, a fin de llevar una adecuada trazabilidad del proceso.*

"(...) Se observó que se adquirió e implementó un software llamado ESIGNA, el cual presenta debilidades en su funcionamiento y diligenciamiento por parte del personal involucrado que afecta toda la gestión de las PQRSD, por cuanto no se tuvieron en cuenta flujos especiales de información; no tiene módulo de seguimiento y control; no genera reportes con estadísticas acorde a la realidad de las solicitudes; no se pueden establecer los porcentajes de cumplimiento en las solicitudes atendidas, las no atendidas y las vencidas sin contestar, frente al total de peticiones ingresadas a las dependencias del MADS ya que el Sistema no permite generar dicho consolidado Se evidencio la existencia de un Software de Gestión Documental el cual está enfocado hacia la gestión de las PQRSD, siendo esta solo una parte integrante de un Sistema de Gestión Documental de una Entidad, sin tener en cuenta otras actividades adelantadas por las dependencias como el manejo de procesos judiciales, manejo de entres de control, con características diferentes a las PQRSD (...).

"(...) Según se pudo evidenciar por parte de la OCI, la gestión de requerimientos que ingresan por vía correos electrónicos no se realiza de manera automática sino se sigue llevando de una manera manual, esto mismo se pudo evidenciar en la visita realizada para el semestre anterior.

Acorde a la información suministrada por el Grupo de Gestión Documental la OCI pudo evidenciar en el Sistema, que SIGDMA solo está administrando las comunicaciones oficiales, la no aplicación de las TRD entre otros aspectos no permite la utilización del módulo de gestión de archivos (de las dependencias y/o Procesos), incluyendo la gestión automatizada de los inventarios documentales de las dependencias.

El software adquirido no supe el manejo integral que debe darse al procedimiento. (...)"

“Para verificar algunas funcionalidades del Sistema SIGDMA se realizó una entrevista con el líder del Grupo de Gestión Documental observando lo siguiente: • La gestión de requerimientos que ingresan por vía correos electrónicos no se realiza de manera automática sino se sigue llevando de una manera manual, tal como se evidenció en las visitas realizadas para los dos semestres del año anterior. • Se sigue manejando una propuesta de Tablas de Retención Documental ya que las mismas no han sido convalidadas por el AGN”.

Ante las irregularidades que debieron ser corregidas por el suscriptor del contrato No. 441 de 2015, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decide contratar a **INDENOVA SUCURSAL DE COLOMBIA**, para la actualización del licenciamiento de la Herramienta SIGDMA, contemplados los servicios de mantenimiento y soporte remoto y presencial e incluyendo la adquisición de la licencia ESIGNA Electrónica Móvil, así como una bolsa de máximo mil trescientos noventa y una (1.391) horas de desarrollo y consultoría, con la respectiva capacitación en el diseño de flujos y administración para el Ministerio.

Este hecho se evidencia en la observación que deja la Oficina de Control Interno de la entidad, en los siguientes términos:

*“(…) La OCI pudo establecer mediante pruebas que esta actividad presenta debilidades, ya que no se tienen en cuenta los flujos especiales de información tales como procesos judiciales y entes de control, **situación que será resuelta según lo manifestado por la Unidad Coordinadora con la suscripción y ejecución del Contrato No. 604 de 2017 (…)**”.*

“(…) El procedimiento pese a cumplir con las acciones de mejora propuestas aun no generan el impacto que se necesita para gestionar de manera oportuna y con calidad la totalidad de las PQRSD que se reciben en la institución, frente a esta problemática la UCGA aduce en correo electrónico enviado a la Oficina de Control Interno el día 29 de enero de 2018: “La Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto en cumplimiento de sus funciones legales y lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 22 de la Resolución No. 0639 de 2016, por la cual se reglamenta el trámite de las PQRSD al interior del MADS, definió como necesario y prioritario hacer F-E-SIG-26-V3. Vigencia 18/12/2018 Calle 37 No. 8 - 40 Conmutador (571) 3323400 www.minambiente.gov.co 5 seguimiento exhaustivo a todas las peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias (PQRSD) que ingresan a la Entidad con fundamento en el reporte extraído del Sistema de Gestión Documental –SIDGMA-.

*Es por ello se ha procedido a generar las respectivas acciones de mejoramiento que conlleven una mejora continua y resarcir las acciones que a la fecha se ejecutaron de forma contraria a lo ordenado por la reglamentación interna del MADS y los estándares aprobados para el manejo de las comunicaciones oficiales que ingresan a este Ministerio, **mediante el desarrollo del contrato 604 de 2017, por intermedio del cual se pretende mejorar lo indicado por la CGR en el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria (Auditoría Regular vigencia 2016), acciones que son descritas a continuación:***

- *Planificación y desarrollo de los flujos ENTES DE CONTROL y PROCESOS JUDICIALES; los flujos mencionados se desarrollaron para dar alcance al manejo diferencial que tiene este tipo de comunicaciones en la Entidad.*
- *Definición y ajuste del flujo PQRSD, DONDE SE RETIRAN LAS COMUNICACIONES OFICIALES DE TIPO INFORMATIVO y se incluyen elementos adicionales para la tipificación de solicitudes.*
- *Mejora de los reportes para hacer el respectivo seguimiento a la oportunidad de las respuestas a PQRSD, para lo cual se solicitó información adicional en el reporte y se verificaron ciertas reglas de trabajo e inter-relaciones en los valores, para de esta forma mejorar la calidad de la información. Lo anterior permite conocer elementos de entrada para la mejora del proceso.*
- *Inclusión de la primera versión de un mecanismo de base de datos del conocimiento para identificar preguntas frecuentes y la posibilidad de acceder a la información para poder proyectar respuestas tipo.*
- *Simplificación de las tareas en la tipificación de solicitudes.*
- *Inclusión de un nuevo canal de acceso (app móvil) para ingresar PQRSD en la Entidad. Las mejoras se encuentran modeladas en el ambiente de pre-producción del SIGDMA, pendientes a ser desplegadas a producción luego de ser socializadas las modificaciones a los colaboradores de la Entidad. Las citadas mejoras se efectuaron para dar alcance a las necesidades y requerimientos efectuados por las dependencias del Ministerio, y con el fin de mejorar el desempeño en la respuesta a PQRSD (...)*

Como puede observarse, el sistema entregado a través del contrato No. 441 de 2015 no fue operativo y por lo mismo se tuvo que suscribir un nuevo contrato, para tratar de dar solución a las irregularidades que no permitían utilizar en debida forma la herramienta; hecho inconcebible, pues el encargado de ajustar o corregir las deficiencias presentes en el sistema era el contratista del 441 de 2015, como ya se anotó.

II) **CONTRATO 604 DE 2017.**

Tal como ya se manifestó precedentemente frente a las irregularidades que presentaba el sistema contratado a través de negocio 441 de 2015, se contrató el 604 de 2017. Este tampoco resultó ser funcional lo que se advierte en el informe final presentado por la OCI, proceso de evaluación independiente a fin de verificar la funcionalidad o desempeño del sistema.

Verificación del impacto del contrato en la entidad (visita realizada el día 25 de octubre de 2018)

“A la fecha de la visita de auditoria (28-10-2017), se verifico que el trámite de las PQRSD en SIGDMA, llega hasta el proceso de radicación, impidiendo distribuir los requerimientos a las dependencias, por lo anterior en el momento de la auditoria estaban represados aproximadamente 500 comunicaciones. Se recomienda solicitar al contratista que corrija las inconsistencias presentadas en el Sistema pese a que ya se venció el periodo de garantía, también es importante implementar un plan de contingencia documentado frente a las PQRSD que no se puedan gestionar frente a un eventual fallo en SIGDMA.

A la fecha el contratista no ha cumplido con las modificaciones en los reportes requeridos por la UCGA. Se recomienda solicitar al contratista que corrija las inconsistencias presentadas en el Sistema pese a que ya se venció el periodo de garantía.

“El Grupo de Sistemas, manifestó la inconformidad del soporte o servicio prestado por Indenova Sucursal Colombia, frente a la parte técnica, todo esto aunado a que el personal con el que cuenta la entidad, no está bien capacitado en la herramienta SIGDMA, y los usuarios de las dependencias no están dando uso adecuado, pese a las capacitaciones que desde el Grupo de Sistemas y la UCGA se han venido realizando.”¹

“Se recomienda que el personal de Sistemas que presta servicio técnico, también sea capacitado en SIGDMA, de esta manera no se depende en este sentido del proveedor”.²

(...)“El Grupo de Sistemas no cuenta con la autonomía para realizar las modificaciones que necesite la entidad en un dado momento.

Se recomienda por parte de esta Oficina, requerir al contratista para que entregue tanto el conocimiento como los privilegios o fuentes del Sistema, de esta manera se empodera a la entidad para que haga las modificaciones que requiera la misma, es importante anotar que según la cláusula segunda en el numeral 9 del contrato 441 de 2015 reza:

“La solución ofrecida debe permitir modelar a futuro nuevos procesos para ser incorporados en el BPM”³

Con todo, las irregularidades en la herramienta informática, siguieron por cuanto la administración de del Ministerio, nuevamente decide contratar con Servicios Postales Nacionales a través del contrato 569 de 2017, los servicios de gestión documental para la elaboración y/o actualización, ajuste y aprobación de las tablas de retención documental por el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la elaboración de tres (3)

¹ Informe Final Evaluacion_Contratos 604 y 569 de 2017 - OCI

² Ibidem

³ Ibidem

instrumentos archivísticos de acuerdo con las especificaciones técnicas descritas en la fase de los estudios previos.

Este hecho se evidencia en la observación que deja la oficina de Control interno en el plurimencionado oficio de fecha 22 de abril de 2020, que se expresa como sigue:

“• La gestión de requerimientos que ingresan por vía correos electrónicos no se realiza de manera automática sino se sigue llevando de una manera manual, tal como se evidenció en las visitas realizadas para los dos semestres del año anterior. • Se sigue manejando una propuesta de Tablas de Retención Documental ya que las mismas no han sido convalidadas por el AGN. F-E-SIG-26-V3. Vigencia 18/12/2018 Calle 37 No. 8 - 40 Conmutador (571) 3323400 www.minambiente.gov.co 6 • En cuanto a la armonización de la gestión documental en ambiente físico y electrónico, al no cumplir con el parámetro anterior no habrá equivalencia entre lo físico y lo electrónico. • Para dar cumplimiento a la orden perentoria emitida en la visita de inspección y control del AGN en cuanto a las instalaciones físicas para el almacenamiento del archivo en cumplimiento de la orden perentoria, se arrendó un inmueble exclusivo para conservación y administración del archivo central y una parte de archivos de gestión del 5 piso. • El Sistema no tiene implementado todos los instrumentos archivísticos establecidos en el Artículo 2.8.2.5.8 del Decreto 1080 de 2015 afectando la descripción archivística establecida en la Norma Técnica Colombiana NTC 4095. • Se suscribió el Contrato No. 569 de 2017 donde se han presentado para la primera fase avances en cuanto a cuadros de clasificación documental: banco terminológico; nomograma y reseña institucional, para la segunda fase en el año 2018 se desarrollarán los restantes instrumentos archivísticos con el fin de que todos ellos queden implementados en la herramienta SIGDMA. • Existe un flujo de trabajo para el préstamo de archivo y se pudo constatar mediante la mesa de trabajo con el Grupo de Gestión Documental y en el Sistema, que dicho flujo sí está implementado, pero no en funcionamiento. • El SIGDMA solo administra las comunicaciones oficiales, la no aplicación de las TRD entre otros aspectos no permite la utilización del módulo de gestión de archivos (de las dependencias y/o procesos), incluyendo la gestión automatizada de los inventarios documentales de las dependencias.”

De otra parte, manifiesta la Oficina de Control Interno del Ministerio, en la misma respuesta dada a la Contraloría General y en informe final de evaluación independiente, que el Archivo General de la Nación - AGN – en Visita del Grupo de Inspección y Vigilancia AGN realizada del 20 al 23 de junio de 2017 Documento Electrónico indicó: “(...) La Entidad presuntamente incumple lo establecido en el literal c "Vínculo Archivístico", del artículo 2.8.2.7.2 del decreto 1080 de 2015 "Características del documento electrónico de Archivo". De igual manera presuntamente incumple con lo establecido en el artículo 17 "creación y conformación de expedientes" del acuerdo 002 del 14 de marzo de 2014”.

Pese a la ola de contratos que se suscribieron con el propósito de corregir las deficiencias que presentaba el sistema contratado inicialmente a través del contrato

No. 441 de 2015, las inconsistencias seguían presentándose tal como se demuestra con la información dada a este Organismo de Control por parte de la Oficina de Control Interno del Ministerio y que en un aparte dice:

“(...) La OCI pudo establecer mediante una prueba, donde se evidenciaron debilidades a la hora de asignar un requerimiento a varias dependencias lo cual afecta entre otros procesos el de gestión de solicitudes de los entes de control. De igual forma, se realizó visita el día 16 de octubre de 2018 por parte de la OCI para verificar el flujo PQRSD y se encontró que por SIGDMA no se podía hacer la asignación de las comunicaciones a las dependencias, había aproximadamente 500 requerimientos represados, a 31 de diciembre de 2018 se encontraba solucionado el inconveniente (...)”.

“(...) La OCI pudo establecer mediante una prueba que SIGDMA no permite realizar múltiples asignaciones, lo que afecta la gestión de la PQRSD de manera debida (...)”.

“(...) La OCI pudo establecer, que algunas dependencias no pueden firmar las comunicaciones en el SIGDMA, debido a esto las respuestas se están realizando de manera manual lo que perjudica la conformación del expediente electrónico y genera reprocesos (...)”.

“(...) De otra parte, se observó que para el tercer trimestre de 2018 el indicador fue del 69% en el cumplimiento de las respuestas en los términos de ley, y para el mes de diciembre de 2018 de igual valor. Ahora bien, según aduce la Unidad Coordinadora no se presentó medición para el tercer trimestre de 2018, debido a la falla grave en los Sistemas de Información de la entidad a finales del año 2018, razón por la cual se procedió a hacer la medición de forma manual. Frente a lo anterior, según la información reportada por la UCGA, el MADS no está cumpliendo con la respuesta dentro de los términos de ley de las PQRSD que ingresan a la entidad, ya que los resultados del indicador están incluso por debajo del nivel insatisfactorio propuesto por el mismo, que es del 81% de cumplimiento (...)”.

“(...) Antes de terminar el análisis del procedimiento, la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto manifestó en su informe de gestión que presentan problemas de Capacidad de la infraestructura tecnológica - Servidor – Redes, problemas de parametrización y flujo en la Herramienta – SIGDMA, dificultades en la tipificación y direccionamiento que realiza la UCGA; así como problemas con los usuarios por el desconocimiento de la herramienta en cuanto al proceso, gestores que ya no trabajan en la Entidad y cambios de dependencia de usuarios, sin actualización en la herramienta (...)”.

Se destaca igualmente en la respuesta del 22 de abril de 2020 de la OCI:

Informe PQRSD semestre 1 de 2019.

“(...) Antes de iniciar con el análisis del procedimiento es importante colocar en contexto las siguientes situaciones, las cuales afectan el desarrollo correcto de las actividades del Procedimiento evaluado:

- *Aproximadamente el día 19 de noviembre existió una falla catastrófica de los sistemas de información del MADS la cual se solucionó parcialmente el día 27 de noviembre del mismo año.*

- El día 16 de abril de 2019, la Subdirección Administrativa y Financiera del MADS tomó la decisión de gestionar la administración de las comunicaciones oficiales de manera manual y con sello de ventanilla, todo esto debido a inconvenientes con el Sistema de Gestión Documental SIGDMA.
- Según memorando conjunto No 1000050-3-093 del 10 de julio de 2019 suscrito por la Subdirección Administrativa y Financiera y la Oficina de Tecnologías de la Información, indica que se tomó por parte de la Administración, en vista de los inconvenientes presentados por SIGDMA tales como; la pérdida de información, no poder firmar los documentos y la pérdida de trazabilidad de los documentos; la decisión de “suspender indefinidamente este modelo”.
- Se entregaron algunas funciones de la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto al Grupo de Gestión Documental, frente a esto no se evidencio ninguna actuación administrativa que avale esta modificación, salvo un acta suscrita por la Subdirección Administrativa y Financiera y la Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto.
- Mediante comunicación No.1000050-2-069 del mes de julio de los corrientes, la Subdirección Administrativa y Financiera y la Oficina TICs, dan respuesta a denuncia elevada por particular ante la Contraloría General de la República, informando que debido a fallas en la herramienta SIGDMA se vieron avocados a no continuar con la utilización del medio tecnológico y retomar el modelo manual, el cual ha arrojado buenos resultados, sin que ello signifique que el Ministerio no vaya a implementar un sistema automatizado siendo el nuevo o el anterior (...).
“(...) La OCI pudo establecer que, independientemente, que a la fecha no exista en la entidad un Sistema de Gestión Documental y de Correspondencia, esta actividad se realiza de forma manual y es responsabilidad de las dependencias.

Y sigue informando la OCI a través del mismo oficio al que venimos aludiendo.

Informe PQRSD semestre 2 del año 2019

“(...) La OCI pudo establecer que, independientemente, que a la fecha no exista en la entidad un Sistema de Gestión Documental y de Correspondencia electrónico, esta actividad se realiza de forma manual y es responsabilidad de las dependencias. (resaltado del auditor).

Pregunta la Contraloría General de la República a la Oficina de Control Interno, si se comunicó a la OCI, si este aplicativo está o salió de producción (dejó de funcionar) y ésta en el mismo oficio de fecha 22 de abril de 2020, establece lo siguiente:

“A través del memorando 1000050-3-093 del 10 julio de 2019 enviado a esta Oficina por la Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de forma conjunta con el Subdirector Administrativo y Financiero, se manifestó lo siguiente:

“(...) Aun cuando el contrato 604 de 2017 fue suscrito y liquidado en la anterior administración, el plan de mejoramiento se planteó para la actual vigencia, es así

como esta oficina, la Subdirección Administrativa y Financiera y el anterior Grupo de Sistemas dieron inicio en el mes de enero a las mesas de trabajo con Indenova con el objeto de subsanar y normalizar la operatividad de la herramienta SIGDMA, de las cuales se anexan los documentos soportes de dichas reuniones, estas reuniones no tuvieron los resultados esperados, puesto que la empresa **proveedora del sistema no proporcionó las adecuadas garantías y facilidades para continuar con el proyecto, esto aunado a que el sistema necesita de una plataforma e infraestructura actualizada para poder funcionar**. Lo anterior generó una serie de inconformismos por parte de los usuarios, de todos los niveles de la jerárquicos por fallas en el sistema, tales como: la pérdida de la información, no poder firmar los documentos, no generaba las trazabilidades de los documentos, con las fallas se generaba demora en la radicación de los documentos en la ventanilla, no se podían determinar con claridad las respuestas de cada PQRSD. La firma Indenova generó una actualización al Sistema para corregir la dificultad que se tenía con el gestor de firmas digitales de los documentos, esta situación generó mayor traumatismo y al final la nulidad del servicio, pues tras dicha actualización el sistema no volvió a operar”.

Es claro entonces, que el sistema contratado no prestó la utilidad para lo cual fue desembolsado importantes recursos del erario.

Por último, la OCI concluye de manera puntual lo siguiente, que es compartido en su totalidad con el Organismo de Control Fiscal.

“(...) Acorde a lo enunciado en los apartados anteriores esta Oficina infiere:

- *Las actividades propuestas dentro del plan de mejoramiento suscrito no fueron efectivas, dado que no subsanaron las debilidades evidenciadas en los distintos informes emitidos por parte de esta Oficina y los Entes de Control, en cuanto a: planeación, ejecución, y supervisión de los contratos, así como incumplimientos a la normatividad que rige la materia en gestión documental.*
- *El control interno evaluado presentaba debilidades que ameritaban correcciones por parte de los responsables y que se describieron en el desarrollo de los informes y auditorias anteriormente mencionadas.*
- *El Sistema Electrónico ESIGNA tuvo una inversión total por parte de la entidad de \$3.021´081.880 de pesos, valor obtenido de la sumatoria del contrato 441 de 2015 (\$921´081.880 de pesos), y los contratos Nos. 604 y 569 de 2017 (\$2.100´000.000 de pesos), sistema que a la fecha del presente escrito no está siendo utilizado por la entidad, y que desde su adquisición presentó fallas y falencias evidenciadas en los diferentes informes arriba descritos.*

Por su parte la Contraloría General de la República en auditoría, destacó la necesidad de adecuar los tiempos y garantizar la supervisión del contrato, pues existían riesgos en la ejecución, que terminaron materializándose y que determinaron la estructuración de un hallazgo de carácter disciplinario.

Como puede apreciarse al suscribirse y ejecutarse los contratos No. 441 de 2015 y No. 604 de 2017, no se cumplió el fin de la contratación, pues con la herramienta BPM recibida no se ha podido diseñar, modelar, organizar, documentar y optimizar de manera continua cada uno de los flujos de trabajo para el módulo del Sistema de Gestión Documental del Ministerio de Ambiente.

La herramienta debía cumplir con unas especificaciones técnicas que le permitiera al Ministerio a través del sistema, el adecuado manejo de los PQRSD, archivo, tablas de retención documental, flujo de los entes de control, procesos judiciales, comunicaciones oficiales entre otros, todo ajustado a las reglas sobre archivística y conforme lo establecido en el sistema de gestión documental; situación que no ha sido lograda hasta la fecha.

Lo expuesto se evidencia con las múltiples observaciones de las instancias de control, que de forma puntual y con conocimiento de causa han dejado de presente las deficiencias que presentó el sistema y que a pesar de las otras contrataciones que se surtieron no lograron subsanarse.

Es claro, entonces el incumplimiento de los contratistas, al no responder de manera adecuada a los requerimientos de la entidad, quien por sus servicios había pagado una suma considerable de recursos dinerarios.

Ahora bien, el sistema debía adecuarse a las disposiciones de la norma técnica de calidad y las establecidas en la general sobre archivo y al parecer tampoco cumplió con esta especificación. Luego es evidente que en este aspecto tampoco se logró el objetivo propuesto con la contratación pública. Cobra importancia destacar aquí el desarrollo de la función del Supervisor de los contratos.

Es claro conforme las previsiones de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, que los Supervisores tienen como función velar por la correcta ejecución del objeto contratado. No se avizora por ninguna parte que el Supervisor hubiese destacado las múltiples irregularidades y falencias que presentaba la herramienta y por ello, se compromete su responsabilidad y de las personas que tuvieron que ver con la ejecución de los referidos contratos, es decir el ordenador del gasto y los contratistas.

Al respecto es de importancia destacar nuevamente lo que el Artículo 3^o de la Ley 80 de 1993, respecto de los fines de la contratación, así: ***“Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.”***

Lo anterior en armonía con la definición de gestión que trae la Ley 610 en su artículo 3, cuando señala que el gestor es aquel que desarrolla actividades tendientes a la

correcta utilización de los recursos públicos, debiendo para ello, mantener el cuidado y esmero que se tiene en la administración y custodia de los bienes ajenos, so pena de incurrir en la culpa que destaca el artículo 63 del código civil o en el dolo de que se habla en el artículo 124 del Decreto 403 de 2020.

A su turno es sabido que tanto los servidores públicos como los contratistas deben ajustarse a los postulados de la buena fe, al ejecutar sus negocios sometiéndose en todo a las estipulaciones contractuales, las cuales se convierten en Ley para las partes.

Así las cosas, encuentra el organismo de control que nos hallamos frente a un daño fiscal ocasionado por una gestión inadecuada, al destinar recursos a un proyecto que siendo necesitado por la entidad no satisfizo las expectativas del ente público, ni cumplió con las especificaciones por las cuales se pagó una suma importante de dinero.

Frente a lo expuesto, optó la Contraloría General por solicitar información al Ministerio de Ambiente a fin de establecer el nivel de cumplimiento de los contratos, utilidad y funcionalidad de la herramienta contratada; así, a través de oficio 2020EE0039205 de fecha abril 16 de 2020, se efectuó el requerimiento expuesto.

Respuesta al cuestionario por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible.

Mediante oficio 8300-2-0044 de fecha 12 de mayo de 2020, el Ministerio de Ambiente expone que en virtud de la ejecución de los referidos contratos 441 de 2015 y 604 de 2017, se presentaron una serie de fallas e inconsistencias; algunas resueltas temporalmente, pero sin llegar a la estabilización de la herramienta. Y que en últimas no permitieron la operatividad definitiva del objeto contratado.

Destaca que en el caso del contrato 441 de 2015, acorde con informes de la Supervisión los aspectos correspondientes al anexo técnico no se cumplieron adecuadamente, así:

Pregunta. ¿El contrato 441 de 2015 cumplió con los requerimientos establecidos en el anexo técnico? **Respuesta:** *“Revisados los archivos del contrato, se encontró el “Informe final BPM.pdf” y “Respuesta a informe de certicámara.pdf”, presentados por el coordinador del grupo de Gestión Documental, en el que se evidencia que no se cumplió con la totalidad de los requerimientos del anexo técnico”.* (Negrilla fuera de texto)

Pregunta. ¿Se cumplieron todos los requerimientos del Anexo Técnico? ¿Anexar informes de supervisión en donde demuestre el cumplimiento o no del mismo?

Respuesta: “Revisados los archivos se encontró el documento “Acta de cierre de proyecto.pdf” en la que se consigna que **se cumplió parcialmente**”. (Negrilla fuera de texto).

Pregunta. ¿El sistema funciona en la actualidad?, anexar pantallazos con la fecha de los mismos. **Respuesta.** “**En la actualidad el sistema no opera funcionalmente ni cumple con los propósitos y fines para los que fue implementado. A nivel de repositorio y consulta, el sistema puede ser usado**”. (Negrilla fuera de texto).

Pregunta Si el sistema no está en producción: ¿Cuándo salió de producción?
¿Motivo de salida? y ¿quién dio la orden?

Respuesta. “*Se aclara a ese órgano de control que nadie dio la orden de sacar de producción el sistema, éste simplemente dejó de funcionar como se explica más adelante.*”

Como puede advertirse las respuestas a las preguntas del cuestionario propuesto por la entidad de control, evidencia un incumplimiento del contrato, máxime si como se infiere de la modalidad o tipo del mismo, las especificaciones técnicas son la base o sustento de la plataforma contratada.

Ahora bien, el contrato 604 de 2017 se realizó para Contratar la actualización del licenciamiento de la Herramienta SIGDMA, contemplando los servicios de mantenimiento y soporte remoto y presencial e incluyendo la adquisición de la licencia eSigna@ Sede Electrónica Móvil, así como una bolsa de máximo mil trescientos noventa y una (1.391) horas de desarrollo y consultoría, con la respectiva capacitación en el diseño de flujos y administración para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Empero, las dificultades que presentaba el contrato 441 de 2015 no fueron corregidas, lo que se advierte a lo largo de las respuestas dadas por la propia entidad y particularmente en la reunión que se informa por parte de la doctora LILIANA MALAMBO MARTÍNEZ, Secretaria General Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en oficio 8300 - 2 – 0044 de fecha 12 de mayo de 2020 que se llevó a cabo el 08 de marzo de 2019 en sus instalaciones, presidida por la Subdirección Administrativa y Financiera, y cuyo objetivo era analizar el comportamiento de la Plataforma BPM SIGDMA, con el acompañamiento del fabricante de la solución tecnológica INDENOVA. Dicha reunión contó con la participación de los especialistas quienes pudieron analizar y realizar un diagnóstico preliminar de los siguientes aspectos respecto al comportamiento de la plataforma las cuales quedaron consignadas en el acta de reunión SIGDMA -08032019, así:

- “Una posible causa raíz de los inconvenientes presentados se podría derivar de la falta de actualización de algunos componentes tecnológicos (Parches, Firmware, Motor de bases de datos, hypervisor)

• “Se debe realizar la actualización de todos los componentes tecnológicos que soportan la herramienta SIGDMA.”

•” Realizar la reinstalación de todos los servidores al sistema operativo recomendado Windows R2 64 Bits y SQL Server 2014. ACTA DE REUNION SIGDMA_08032019.pdf F-E-SIG-26-V2. Vigencia 17/08/2018 Calle 37 No. 8 - 40 Conmutador (571) 3323400 www.MinAmbiente.gov.co

•”Generar un plan a corto y mediano plazo para realizar la configuración desde cero a fin de garantizar la estabilidad de la plataforma atendiendo las recomendaciones de fabricante. Dentro de los compromisos establecidos en la reunión, se solicita al proveedor de servicios, presentar una propuesta y el documento de prerrequisitos necesarios para garantizar el restablecimiento de los servicios de SIGDMA”.

Lo que no se entiende es cómo una empresa que fue contratada para realizar la actualización, mantenimiento y soporte remoto y presencial de la herramienta, manifiesta que los inconvenientes presentados se deben a una falta de mantenimiento.

Es claro entonces, teniendo en cuenta la línea de tiempo en donde se evidencian las fallas e inconsistencias presentadas durante la ejecución del contrato 441 de 2015, que la entidad no debió suscribir el contrato 604 de 2017, dado a que era una condición sine qua non que el objeto contratado mediante el 441, estuviese funcionando al 100%, eficientemente, para poder contratar el mantenimiento y soporte del sistema.

Resulta imperativo reconocer entonces que ni la solución presentada por el contratista UNION TEMPORAL SISTEMAS AVANZADOS DE ADMINISTRACION ELECTRONICA, ni los ajustes, actualización y mantenimiento de la firma INDENOVA sirvieron para cumplir el objetivo de la contratación y las tanta veces mentada herramienta SIGDMA sigue sin funcionalidad alguna.

Con relación a la supervisión de ambos contratos, cabe resaltar que no se evidencian informes técnicos de supervisión en donde se demuestre que se cumplió con el objeto contractual, que permitan comprobar que se recibió un producto operando funcionalmente y eficientemente; adicionalmente, éstos informes, presentan una lista de chequeo de los hitos y numerales del Anexo Técnico sin entrar a demostrar que realmente funcionaban o si presentaban fallas, en donde la entidad debía hacer un seguimiento a través de la supervisión.

Esta deficiente función por parte de las personas delegadas para desempeñar este rol, no tuvieron en cuenta los riesgos que debían estar identificados, ejecutados y tratados mediante una matriz de riesgos con su respectiva Declaración de Aplicabilidad que hacían parte de las obligaciones del contrato, en donde el contratista debe acatar y adoptar las políticas del Sistema de Gestión de Seguridad ISO 27001:2013; situación, que fue aprovechada por una vulnerabilidad en donde el contratista se sumó para no cumplir con las obligaciones contractuales, lo que

llevó a que el Sistema de Gestión Documental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SIGDMA) presentara fallas e interrupciones durante el ciclo de vida, hasta que se presentó una falla catastrófica y no siguió utilizándose.

Las respuestas de la administración del Ministerio solo corroboran la inutilidad de la plataforma y el despilfarro de recursos en contratación que no ha sido productiva.

En este sentido se comunica al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la presente observación con incidencia fiscal y disciplinaria, para que haga uso de su derecho a la defensa y aclare o se pronuncie respecto de ella.

CAUSAS

La situación descrita se originó por la falta de planeación, inadecuada aplicación de los mecanismos de control y del cumplimiento de las actividades de supervisión de los contratos destacados acorde con las previsiones del artículo 83 y 84 de la Ley 1474 e 2011.

De igual manera porque se omitió dar estricto cumplimiento a los fines esenciales de la contratación conforme las voces del artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

EFFECTOS

Son efectos de los hechos irregulares descritos los siguientes:

- Uso ineficiente de los recursos y pérdida de los mismos
- Incremento en los costos
- Incumplimiento de disposiciones generales
- Ineficacia causada por el fracaso en el logro de las metas

CUANTIFICACIÓN DEL DAÑO

Tal como lo señala el artículo 126 del Decreto 403 de 2020, el daño patrimonial al estado es la lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique el cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal.

Es evidente que en el presente caso se ha presentado un daño al erario, con el desembolso de recursos que no tuvieron una correspondencia con el objeto entregado.

Así las cosas, el detrimento corresponde al valor total de los contratos suscritos y que no sirvieron efectivamente para satisfacer la necesidad de la entidad, cual era contar con una herramienta informática que le sirviera para diseñar, modelar, organizar, documentar y optimizar de forma continua cada uno de los flujos de trabajo (workflow), incluyendo la solución de administración de contenidos (ECM) para el módulo del Sistema de Gestión Documental y por la cual desembolsó la suma de **MIL OCHOCIENTOS VEINTISIETE MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (1.827.234.750)**, discriminados así:

1.- Contrato 441 de 2015, para adquirir e implementar una herramienta BPM que permita diseñar, modelar, organizar, documentar y optimizar de forma continua cada uno de los flujos de trabajo (workflow), incluyendo la solución de administración de contenidos (ECM) para el módulo del sistema de gestión documental para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por valor de **novecientos veintiún millones ochenta y un mil ochocientos ochenta pesos (\$ 921.081.880)**.

2.- Contrato 604 de 2017, cuyo objeto era contratar la actualización del licenciamiento de la Herramienta SIGDMA, contemplando los servicios de mantenimiento y soporte remoto y presencial e incluyendo la adquisición de la licencia eSigna@ Sede Electrónica Móvil, así como una bolsa de máximo mil trescientos noventa y una (1.391) horas de desarrollo y consultoría, con la respectiva capacitación en el diseño de flujos y administración para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por valor de **novecientos seis millones ciento cincuenta y dos mil ochocientos setenta pesos (\$ 906.152.870)**.

IDENTIFICACIÓN DE LA LINEA DE AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD.

Son presuntamente responsables en el caso analizado, el ordenador del gasto que suscribió el contrato 441 de 2015 y 604 de 2017, los contratistas, los supervisores de los mismos contratos, así como los profesionales que participaron en la estructuración del estudio previo del contrato 604 de 2017.

CADUCIDAD.

Conforme las previsiones contenidas en el artículo 9 la Ley 610 de 2000, vigente al momento de la comisión de los hechos presuntamente lesivos al patrimonio público, la acción fiscal no ha caducado por cuanto no ha transcurrido 5 años, luego del último acto ejecutado dentro del contrato; esto es para el caso del contrato 441 de 2015, acta de recibido a satisfacción de fecha 31 de diciembre de 2015. El contrato no ha sido liquidado; y para el contrato 604 de 2017, acta de liquidación suscrita el 2 agosto de 2018 por la doctora Diana Marcela Medina, Coordinadora del Grupo de Contratos del Ministerio de Ambiente.

POLIZAS.

Contrato 441 de 2015

ASEGURADORA	Seguros del Estado S.A.		
NÚMERO DE PÓLIZA	21-44-101205446		
FECHA DE EXPEDICIÓN	01/09/2015		
AMPARO	VALOR ASEGURADO	VIGENCIAS	
		FECHA INICIO	FECHA FINAL
Cumplimiento del contrato	\$184.216.376	31/08/2015	20/06/2016
Calidad y correcto funcionamiento de los bienes	\$184.216.376	31/08/2015	20/12/2016
Calidad del Servicio	\$184.216.376	31/08/2015	20/12/2016
Salarios, Prestaciones Sociales e Indemnizaciones	\$46.054.094	31/08/2015	20/12/2018

Contrato 604 de 2017

ASEGURADORA	BERKLEY INTERNACIONAL SEGUROS COLOMBIA S.A.		
NÚMERO DE PÓLIZA	13462 y Endoso 1		
FECHA DE EXPEDICIÓN	19-10-2017, 23-10-2017		
AMPARO	VALOR ASEGURADO	VIGENCIAS	
		FECHA INICIO	FECHA FINAL
Cumplimiento	\$181.230.574.00	12/10/2017	01/10/2018
Calidad del servicio	\$181.230.574.00	12/10/2017	01/10/2018
Pago de Salarios, Prestaciones, Sociales Legales e Indemnizaciones Laborales.	\$ 45.307.643.50	12/10/2017	31/12/2020

RESPUESTA DEL MADS:

El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, da respuesta a las observaciones presentadas por esta Entidad con oficio 8300-02-0048 de fecha 1 de junio de 2020, donde expone sus argumentos frente al tema, argumentando: *“Hemos leído detenidamente el informe elaborado por su Despacho con ocasión de la revisión de los Contratos 441 de 2015 y 604 de 2017, mediante el cual, nos comunican en esta oportunidad, dos observaciones administrativas, una con incidencia fiscal y otra con incidencia disciplinaria, y al respecto, me permito informarles que, luego de revisadas las observaciones formuladas, encontramos que las respuestas emitidas por esta cartera Ministerial mediante oficio N.º 8300-2- 0044 del 12 de mayo de 2020, fueron realizadas apoyándonos en los archivos documentales que obran en el Ministerio de Ambiente, de manera que, no disponemos de más información para ampliar nuestra respuesta”.*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA POR PARTE DE LA CGR:

Como se evidencia en la respuesta, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no presenta argumentos que desvirtúen de manera idónea y soportada las situaciones de iure y de facto que se plantearon en las observaciones trasladadas.

Igualmente, la existencia de un daño al patrimonio público al erogarse recursos dinerarios en la adquisición de una plataforma informática que no ha logrado soportar la gestión documental de la entidad; a su vez una presunta falta al cumplimiento de los deberes de administración, protección, guarda y cuidado que debe animar las actuaciones de los servidores públicos.

En tal virtud y considerando como ya se aludió precedentemente, que la respuesta de la Administración solo se limita a puntualizar que la información suministrada al Ente de Control, es la hallada en la entidad, no disponiendo de otra que aclare o amplíe la misma.

En el siguiente cuadro se observan los pagos efectuados en cada contrato:

PAGOS				
CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR	PAGO
441 DE 2015	UNION TEMPORAL SISTEMAS AVANZADOS DE ADMINISTRACION ELECTRONICA	Adquirir e implementar una herramienta BPM que permita diseñar, modelar, organizar, documentar y optimizar de forma continua cada uno de los flujos de trabajo (workflow), incluyendo la solución de administración de contenidos (ECM) para el módulo del sistema de gestión documental para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Plazo de 4 meses a partir del 31 de agosto de 2015. Terminado sin acta de liquidación.	921.081.880	Primer pago \$92.108.188 Segundo pago \$92.108.188 Tercer pago \$184.216376 Cuarto pago \$184.216.376 Quinto pago \$368.432.752
604 DE 2017	INDENOVA SUCURSAL DE COLOMBIA	Contratar la actualización del licenciamiento de la Herramienta SIGDMA, contemplando los servicios de mantenimiento y soporte remoto y presencial e incluyendo la adquisición de la licencia eSigna@ Sede Electrónica Móvil, así como una bolsa de máximo mil trescientos noventa y una (1.391) horas de desarrollo y consultoría, con la respectiva capacitación en el diseño de flujos y administración para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. . Plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2017. (Liquidado mediante acta suscrita por Diana Marcela Medina Coordinadora del Grupo de Contratos el 2 de agosto de 2018.	906.152.870	Primer pago \$451.540.740 Segundo pago \$95.200.000 Tercer pago \$219.152.780 Cuarto pago \$140.259.350

TOTAL			1.827.234.750	

Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo con presuntas incidencias fiscal y disciplinaria, por valor de **MIL OCHOCIENTOS VEINTISIETE MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (1.827.234.750)**.

HALLAZGO No. 2. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Contrato No. 441 de 2015 - Reporte de procesos contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP

CRITERIOS

La Constitución Política, en el Título VII, del Capítulo 5, Artículo 209; establece que la *“Función Administrativa. ... se desarrolla con fundamento en los principios de moralidad, eficacia y publicidad.”* Los cuales se plasman en las acciones de supervisión administrativa, que en materia contractual, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 1474 de 2011 (*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*), en su artículo 83; consiste *“...en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato...”*, que es ejercido *“...por la misma entidad estatal ..”*

Ley 1150 de 2007 *“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”*

“(...) ARTÍCULO 3o. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.(...)”

La Ley 1474 del 2011, en sus artículos 83 y 84, supervisión y facultades y deberes de los supervisores a interventores, establece lo siguiente:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos....

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. ...”

Decreto 1082 de Mayo 26 del 2015: *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”*

Artículo 2.2.1.1.1.3.1. Definiciones. Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

Proceso de Contratación: Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde. (Decreto 1510 de 2013, artículo 3)

Artículo 2.2.1.1.2.4.3. Obligaciones posteriores a la liquidación. Vencidos los términos de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes, la Entidad Estatal debe dejar constancia del cierre del expediente del Proceso de Contratación. (Decreto 1510 de 2013, artículo 37)” (subrayado fuera de texto)

Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.

Ley de 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones, señala:

“Artículo 9°. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

Artículo 9° literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.”

Artículo 10. Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el
PARÁGRAFO. Los sujetos obligados deberán actualizar la información a la que se refiere el artículo 9o, mínimo cada mes.”

Artículo 11. Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva: (...)

f) Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado;

g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones;” (subrayado fuera de texto)

Decreto 1081 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”, señala:

“Artículo 2.1.1.2.1.7. Publicación de la información contractual. De conformidad con el literal (c) del artículo 3° de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos

deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione.

Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

(Decreto 103 de 2015, artículo 7°)

Artículo 2.1.1.2.1.8. Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato”.

Ley 734 de 2002, artículo 34. **DEBERES.** Son deberes de todo servidor público:

“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.”

NOTA: No obstante, los criterios enunciados, éstos comprenden las demás normas concordantes.

CONDICIÓN:

El contrato No. 441 de 2015, se encuentra registrado en la plataforma SECOP I, y se puede observar que, para el ejercicio de la supervisión y pago del contrato, no cuentan con toda la documentación relacionada con el mismo, no obra el informe periódico de supervisión en donde constate la verificación de la ejecución del contrato conforme al anexo técnico. Adicionalmente, no se evidencia un informe final del supervisor y recibo a satisfacción de los productos e informes por cada uno de los pagos realizados al contratista y con los respectivos anexos exigidos en la forma de pago.

En esta página se evidencia solamente el informe No. 5, en donde relaciona el quinto pago sin ningún soporte exigido en el contrato, que contenga el estado de

avance de las actividades desarrolladas, informes especiales requeridos e informes finales con las principales actividades realizadas con todos los soportes que den cuenta de las obligaciones contractuales. Así mismo, se observó la inexistencia de los soportes documentales (cuentas de cobro, facturas, soportes de pago, no hay constancia de los pagos del contratista al SGSSS.), ni la liquidación del mismo; documentación que se ha producido durante el ciclo de vida de este contrato

CAUSA

Estas situaciones se derivan de la inadecuada aplicación de los mecanismos de control y del incumplimiento de las actividades de supervisión, así como de la inobservancia de publicar todos los documentos inherentes a la ejecución del contrato.

EFECTO

Lo anterior, deviene de un control inadecuado de actividades y monitoreo al cumplimiento de las obligaciones de supervisión en la publicación de la totalidad de los documentos inherentes a la ejecución contractual en el SECOP.

Además, de obstaculizar el control por parte de las autoridades que tengan la competencia respectiva.

RESPUESTA DEL MADS:

El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, da respuesta a las observaciones presentadas por esta Entidad con oficio 8300-02-0048 de fecha 1 de junio de 2020, en los mismos términos que en el hallazgo precedente, donde expone sus argumentos frente al tema, argumentando: *“Hemos leído detenidamente el informe elaborado por su Despacho con ocasión de la revisión de los Contratos 441 de 2015 y 604 de 2017, mediante el cual, nos comunican en esta oportunidad, dos observaciones administrativas, una con incidencia fiscal y otra con incidencia disciplinaria, y al respecto, me permito informarles que, luego de revisadas las observaciones formuladas, encontramos que las respuestas emitidas por esta cartera Ministerial mediante oficio N.º 8300-2- 0044 del 12 de mayo de 2020, fueron realizadas apoyándonos en los archivos documentales que obran en el Ministerio de Ambiente, de manera que, no disponemos de más información para ampliar nuestra respuesta”.*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Como se evidencia en la respuesta, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no presenta argumentos que desvirtúen de manera idónea y soportada las situaciones de iure y de facto que se planteó en la observación trasladada.

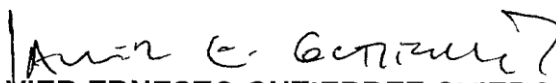
Por lo anterior, se valida la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

PLAN DE MEJORAMIENTO

El Ministerio deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado de la atención del derecho de petición referenciado en el asunto.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas para eliminar las causas de los hallazgos detectados.

Cordialmente,


JAVIER ERNESTO GUTIERREZ OVIEDO
Director de Vigilancia Fiscal

Proyectó: Julián Enrique Ledesma S.
Ady I. Namén S.
Josué Parra B.
Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo.
TRD: Acciones Constitucionales
Derecho de Petición 2018-142667-82111-IS