

INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL –
CONTRATO 361 DE 2019 Y LICITACIÓN PÚBLICA No. MADR-LP-001-2020**

**CGR - CDSA No. 00889
JUNIO DE 2020**

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL- CONTRATO 361
DE 2019 Y LICITACIÓN PÚBLICA No. MADR-LP-001-2020**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General (e)	Julían Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Gabriel José Romero Sundheim
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora de Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisora	Mercedes Ortiz Cañón
Equipo de Auditores:	Fabián Leonardo Vanegas Peña Clara Cortés Clopatofsky

TABLA DE CONTENIDO

	Páginas
1.- HECHOS RELEVANTES	4
2.- CARTA DE CONCLUSIONES	5
2.1 PLAN DE MEJORAMIENTO	6
2.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS	7
3.- ORIGEN Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	8
4.- ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	9
5.- CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	9
6.- CONCLUSIONES Y RESULTADOS	10
7. ANEXOS	45
ANEXO No. 1	45

1.- HECHOS RELEVANTES

El Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio Nacional, con el fin de afrontar la crisis generada por la presencia del COVID -19, circunstancia que lo autoriza para expedir decretos con fuerza de ley destinados, exclusivamente, a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

La mencionada declaratoria de emergencia, faculta al Gobierno Nacional, con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que, la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19.

En línea y concordancia con el Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual “(...) *se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19*”, en el que se establecen lineamientos y directrices para los procesos de selección objetiva y la contratación directa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

2.- CARTA DE CONCLUSIONES

CARTA DE LA ACTUACION ESPECIAL

Doctor
RODOLFO ZEA NAVARRO
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural
Ciudad

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y en especial aquellas establecidas en el artículo 76 del Decreto 403 de 2020, adelantó Actuación Especial de Fiscalización (PVCF 2020) al proceso de estructuración de la Licitación MADR-LP-001-2020 y al contrato 361 de 2019 con sus respectivas prórrogas y adiciones en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La mencionada Actuación Especial, se adelantó bajo los parámetros establecidos en las Resolución 6680 de 2012, modificada por la Resolución No. 024 de 2019, en lo concerniente a las Actuaciones Especiales de Fiscalización en la Contraloría General de la República y, con el fin de verificar si las acciones adelantadas por el ente ministerial en relación con el contrato 361 de 2019 y el proceso de licitación 01 de 2020 estuvieron acordes a los lineamientos normativos que les aplican y, en especial, los dispuestos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica

Es responsabilidad de la Administración, el contenido, calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables al contrato 361 de 2019 y al proceso de licitación 01 de 2020, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la actuación especial de fiscalización realizada.

La Actuación Especial de Fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en la que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial; las respuestas de la administración fueron analizadas e incluidas en el informe, considerando la totalidad de los soportes allegados por el sujeto de control.

Es necesario aclarar que, en el desarrollo de la labor auditora, no se presentaron dificultades, que afectaran el debido y oportuno ejercicio auditor.

Los resultados aquí detallados se refieren a las actividades y procesos adelantados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco del contrato 361 de 2019 y la Licitación Pública MADR-001-2020.

2.1 PLAN DE MEJORAMIENTO

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante la Actuación Especial y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución 07350 de 2013, dentro de los treinta (30) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloría.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: mercedes.ortiz@contraloria.gov.co, cecilia.gomez@contraloria.gov.co y gabriel.romero@contraloria.gov.co.

Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por sujeto de control fiscal para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

2.2 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial, se establecieron cinco (5) hallazgos Administrativos de los cuales, tres (3) tienen presunta incidencia Disciplinaria y uno (1) presunta incidencia fiscal.

Bogotá, D.C., **09-JUNIO.2020**



GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora de Vigilancia Fiscal
Mercedes Ortiz Cañon – Supervisora de Auditoría
jafc

3.- ORIGEN Y OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Es obligación constitucional y legal de la Contraloría General de la República, adelantar las acciones pertinentes para salvaguardar el recurso público y, que los mismos, sean destinados con eficacia y eficiencia según las necesidades a satisfacer.

En dicho marco de acción, a la CGR, como máximo órgano de control fiscal, le corresponde realizar un seguimiento minucioso y detallado de la ejecución de los recursos públicos, especialmente, de aquellos dispuestos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica por cuenta de la presencia del COVID – 19.

Llama la atención de este órgano de control, cómo a través de las prerrogativas que entrega la declaratoria de emergencia en materia de contratación y, en especial, las dispuestas en el Decreto 440 de 2020, se han destinado recursos para fines diferentes a mitigar la crisis; sobrecostos en compra de bienes y servicios y actuaciones contractuales no acordes a los principios de economía, planeación y transparencia, entre otros.

Por las razones expuestas, la CGR como máximo órgano de control fiscal, decidió adelantar Actuación Especial de Fiscalización, la cual, según el artículo 76 del Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020, se define como “(...) *una acción de control fiscal breve y sumaria, de respuesta rápida frente a un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Alertas de Control Interno, o a cualquier órgano de control fiscal por medio de comunicación social o denuncia ciudadana, que adquiere connotación fiscal por su afectación al interés general, la moralidad administrativa y el patrimonio público.*”

La actuación referida tuvo por objeto, el estudio y análisis de las diferentes actuaciones adelantadas en el marco al contrato 361 de de 2019, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unión Temporal CN Minagricultura 2019 y la Licitación MADR-LP-001-2020, a efectos de corroborar el cumplimiento de las normas de declaratoria de emergencia y si estos cumplían con los requisitos legales en sus novedades contractuales.

4.- ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

La actuación especial de fiscalización al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene por alcance el análisis tanto del contrato 361 de 2019 como el de la Licitación 01 de 2020; se realizó el estudio de las actuaciones contractuales desde del punto de visto técnico y jurídico para finalmente establecer su relación directa con las prerrogativas de emergencia del Gobierno Nacional.

Adicionalmente se observaron las actuaciones de la supervisión en lo referente al control de actividades del contratista y si los procesos estuvieron acordes a los lineamientos de los principios de economía y planeación.

5.- CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Con base en las conclusiones y resultados obtenidos en la evaluación realizada a los procesos contractuales objeto de estudio, la CGR, pone de presente deficiencias en la planeación y estructuración de los mismos, así como debilidades en el ejercicio de la supervisión respecto al cumplimiento de actividades en el contrato 361 de 2019.

Se evidenció una deficiente planeación y estructuración del contrato 361 de 2019, especialmente en lo referente a su término de ejecución teniendo en cuenta la necesidad de la prestación ininterrumpida del servicio de Tecnologías de Información -TI-, circunstancia que llevó a la entidad a la suscripción de sucesivas prórrogas y adiciones.

De igual forma y, teniendo en cuenta la evidencia antes señalada, se observó que el MADR acudió a los mecanismos y prerrogativas contractuales dispuestas por el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica para suplir la mencionada deficiencia en la planeación; se determinó por parte del equipo auditor que la adición No. 3 al contrato 361 de 2019 no goza de una relación de causalidad directa para la superación de la emergencia, máxime cuanto el ente ministerial podía acudir a otros mecanismos de contratación para continuar con la prestación del servicio.

En el ámbito de la ejecución del contrato 361 de 2019, se evidenció la utilización de recursos de la bolsa de productos para elementos no dispuestos en el contrato o servicios ya incluidos en él, así como la falta de expedición de tickets y de

reportes oportunos de las novedades que determinaban descuentos de un porcentaje en el valor de los servicios.

Finalmente, respecto a la Licitación 01 de 2020, se observa que, si bien la suspensión de la misma se realizó con base en lo dispuesto por el Decreto 440 de 2020, la CGR encuentra que el proceso podría haber continuado su curso normal de manera remota, tal y como se pudo corroborar con la adjudicación del contrato el día 5 de mayo; circunstancia no menor si se tiene en cuenta que fue la suspensión de este proceso la que dio origen a una nueva adición del contrato 361 de 2019.

6.- CONCLUSIONES Y RESULTADOS

De acuerdo con las verificaciones y análisis efectuados sobre la información de contratos, y las normas aplicables, el equipo auditor estableció los siguientes hallazgos:

HALLAZGO No. 1 - ADICIÓN No. 3 CONTRATO 361 DE 2019 (D1)

El artículo 209 de la Constitución Política, respecto a los principios de la función administrativa establece: *“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de planeación ha manifestado:

“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 (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”¹

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993, respecto a la urgencia manifiesta estipula:

"(...) Artículo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA- Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los Estados de Excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos (...)".

A su turno, el Consejo de Estado en sentencia del 7 de febrero de 2011², respecto a las características y exigencia de la urgencia manifiesta dispuso:

"...De otra parte, de esta disposición se infiere que la declaratoria de urgencia puede referirse a uno o varios contratos que se funden en el mismo motivo; pero, en la motivación se debe hacer referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad. (...)

Para esta Sala, es importante señalar que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

¹ Sentencia del 24 de abril de 2013 del Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero Ponente – Jaime Orlando Santofimio Gamboa- Proceso 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)

² Sentencia del Consejo de Estado del 7 de febrero de 2011, sección tercera, expediente 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425) M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados”

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación en su ejercicio de control de la urgencia de manifiesta³, en múltiples pronunciamientos ha considerado la exigencia y necesidad de la relación directa entre los contratos suscritos y los hechos que dieron origen a la declaratoria de emergencia, así:

“En efecto, la consagración legal de la causal contenida en el numeral 3 del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, evidencia la relación que debe existir entre los hechos constitutivos de calamidad pública y la necesidad de tomar medidas inmediatas para conjurarlos. No de otra manera puede entenderse el aparte de la norma que señala “que demanden medidas inmediatas”, puesto que este aparte, precisamente, es el que el justifica la procedencia de la urgencia manifiesta como una medida excepcional en la cual los procesos de contratación no se adelantan de conformidad con las reglas generales fijadas en la Ley 80 de 1993, para cada caso. Dicho de otro modo, la procedencia de la medida excepcional encuentra fundamento en que para solucionar o, al menos, menguar, los hechos constitutivos de calamidad, se requiere tomar medidas inmediatas, las cuales se llevarán a cabo, por obvias razones, a través de los contratos que se celebran bajo el amparo de la urgencia manifiesta.

En este orden de ideas, se precisa que el objeto de los contratos celebrados al amparo de la urgencia manifiesta es inescindible del fundamento de esta última y, por ello, entre los dos debe existir una relación directa. Esa es la razón por la cual el análisis de la procedencia de la urgencia manifiesta debe ser específico, en el sentido de identificar, de forma precisa, cuál es la causal aplicable en un caso determinado, así como de exponer las razones concretas por las cuales el fundamento fáctico de la urgencia, esto es, los hechos que configuran la causal, y los objetos unidos al mismo se encuadran en dicha causal.”

El artículo 8 del Decreto 440 de 2020, respecto a la adición y modificación de contratos estatales estableció: *“Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a*

³ Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, radicado 065-2957-2005, fallo de segunda instancia del 5 de marzo de 2005

gestionar o mitigar la situación de emergencia. Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.”

Analizado el contrato 361 de 2019, suscrito entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unión Temporal CN Minagricultura, por un valor de \$2.912.268.828, se observa que se firmaron las siguientes adiciones y prórrogas contractuales:

ADICIÓN	FECHA	VALOR
No. 1 con prórroga del contrato hasta el 26 de diciembre	13 de diciembre de 2019	\$149.556.289, 06
No. 2 con prórroga del contrato hasta el 1 de abril de 2020	26 de diciembre de 2019	\$1.249.000.000
No. 3 con prórroga del contrato hasta el 1 de mayo de 2020	Sin fecha	\$356.494.966.98
TOTAL		\$ 1.755.051.255

Sobre el particular, es de anotar que con ocasión de la suscripción de la adición No. 3, la entidad superó en \$298.916.841 el 50% del monto inicial del contrato, que ascendía a \$2.912.268.828. Dicha adición, se fundamentó en la suspensión de la licitación LP-01-2020, dada la necesidad de la prestación del servicio TI para el Ministerio.

La entidad, no tuvo en cuenta los lineamientos establecidos por el Decreto 440 de 2020, por cuanto no se observa una relación de causalidad directa de la adición contractual con el mejoramiento de la gestión y mitigación de la emergencia económica, social y ecológica derivada del COVID 19.

De igual forma, se observa que la entidad acudió a la figura de la adición como mecanismo supletorio de la contratación que se buscaba adjudicar a través de la licitación 01 de 2020 y que fue suspendida con base en las prerrogativas dispuestas por el Gobierno Nacional en el Decreto 440 de 2020.

Así las cosas, se concluye que, la suscripción de la adición No. 3 al contrato 361 de 2019, no guarda relación directa con la emergencia económica social y ecológica derivada de la presencia del COVID-19, ni presenta una acción en procura de mitigar los efectos de la misma.

En tal sentido, dicha figura no parece procedente, máxime, cuando el ente ministerial contaba con otros mecanismos contractuales para adelantar la

contratación ininterrumpida de los servicios de TI, misma que debió adelantarse bajo el cumplimiento del principio de planeación por hacer parte del giro ordinario de la necesidad y funcionamiento de la entidad.

La circunstancia expuesta, se presenta por la inobservancia de la Secretaria General del Ministerio de Agricultura a los criterios y lineamientos establecidos en el Decreto 440 de 2020; la falta de comunicación entre las áreas que intervinieron en la contratación y la no relación directa de la adición con la superación o mitigación de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional, lo que genera riesgos para la entidad al vulnerarse los principios de selección objetiva, planeación y transparencia. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en los numerales 31 y 33 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad esgrime entre otros los siguientes argumentos:

“...Conviene precisar al Grupo Auditor dos aspectos que se presentaron: (i) la necesidad en la continuación del servicio que se venía prestado a través del contrato 2019-0361, durante el período previsto para la cuarenta y (ii) las decisiones de la entidad, con el fin de garantizar los principios de la contratación pública y de la función administrativa.

Lo anterior ocurre, como se ha venido diciendo ante la necesidad objetiva de contar con los servicios tecnológicos por parte del Ministerio, como rector de la política pública del sector del agro, que demandaba prestar los servicios en términos de calidad y oportunidad para la promoción del desarrollo competitivo, equitativo y sostenible de los procesos agropecuarios forestales, pesqueros, como misión del MADR.

Para tal fin, mencionamos funciones técnicas en cabeza del Ministerio, que debían ser desarrolladas por parte de esta Cartera. “

Como fundamento fáctico trae a colación:

“Del mismo modo y con ocasión del Decreto 440 de 2020 se adicionó el contrato en mención, únicamente frente a aquellos servicios vitales para asegurar el trabajo en casa, como Mesa de servicios punto único de contacto, mesa de servicios atención presencial, servicio de gestión y administración de infraestructura. Por la continuidad del asilamiento, al servicio de outsourcing de impresión se le hicieron reducciones y en consecuencia los recursos no se ejecutaron. Se aseguró la mitigación de la emergencia, dando cumplimiento al aislamiento obligatorio de todos los funcionarios, contratistas y colaboradores, y en consecuencia la

continuidad de la gestión del MADR.

No haber tenido el contrato vigente durante el periodo de aislamiento obligatorio y hasta tanto no se adjudicara la licitación pública en curso MADR-LP.001-2020, hubiese afectado el correcto funcionamiento del Ministerio en el ejercicio de trabajo en casa, y en consecuencia su rol como líder de la estrategia de abastecimiento y seguridad alimentaria en medio de la crisis.

Adicionalmente, los servicios administrados y gestionados a través del contrato 20190361, permitieron asegurar la continuidad y disponibilidad de los servicios de TI requeridos por los usuarios institucionales (en especial durante el término del estado de emergencia) para el trabajo remoto, que reducen la necesidad de desplazamiento a la sede de la Entidad y de esta forma mitigar la propagación del virus COVID-19, para dar cumplimiento a la misionalidad institucional y en función de las nuevas responsabilidades asignadas al Ministerio en el marco de la declaratoria de emergencia sanitaria.”

Y como fundamento jurídico:

“Respecto del mencionado precepto, resulta plenamente justificado, que los servicios prestados bajo el contrato No. 20190361 contribuyeron al mejoramiento de la gestión y mitigación de la situación decretada por el Gobierno Nacional, encontrando así una relación de medio a fin, entre la problemática acaecida con ocasión de la emergencia sanitaria y la necesidad de garantizar los servicios de operación, administración y en general los servicios tecnológicos del Ministerio.

Como es de conocimiento público el sector agro es uno de los afectados y es función del Ministerio apoyar a los pequeños, medianos y grandes agricultores, así como el prestar apoyo para garantizar la cadena de abastecimiento de productos a nivel nacional.

(...)

Corolario de lo expuesto, no es de acogida la interpretación realizada por el ente de control, en cuanto a que el Ministerio haya utilizado la tercera adición del contrato 20190361 como un “mecanismo supletorio de la contratación que se buscaba adjudicar” al de la convocatoria pública, pues como se ha expresado en líneas que anteceden la apertura del proceso por licitación pública No. MADR -LP-001-2020 fue aperturado (sic) el día 05 de marzo de 2020, fecha anterior a la declaratoria del estado de emergencia, estableciendo en el cronograma del proceso como fecha de cierre, el 19 de marzo recibiendo 20 ofertas dentro del mismo, propendiendo siempre por parte de la Entidad el garantizar los principios de selección objetiva, transparencia, libre concurrencia e igualdad de todos los participantes del proceso el cual culminó con la adjudicación del contrato de conformidad a la Resolución No. 000197 de 5 de mayo de 2020 publicada en la

plataforma Secop II y referenciada en la respuesta a la observación No. 1.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Analizada la respuesta que sobre el particular allega la entidad, y sobre la cual no hace referencia en la mesa de trabajo del 27 mayo 2020, se determina por parte del equipo auditor, validar lo observado por cuanto la entidad no desvirtúa lo evidenciado por la CGR.

Respecto a los aspectos facticos, la CGR encuentra que, el proceso de selección LP-001 de 2019 para la contratación de la prestación de *“los servicios de operación, administración y gestión de los servicios tecnológicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de conformidad con las políticas y procedimientos internos y las buenas prácticas de gestión de TI”* con inicio de ejecución el 15 de mayo de 2019 y por un plazo de 7 meses, no se estructuró con la debida planeación respecto a las fechas y necesidades del servicio.

La entidad, siempre manifestó la necesidad imperiosa de la prestación del servicio de TI de manera ininterrumpida; sin embargo, dicha necesidad no fue plasmada en el cronograma de actividades en relación con el tiempo de la ejecución del contrato, el cual quedó dispuesto hasta el día 15 de diciembre de 2019, lo que denota la deficiencia en la planeación y estructuración del proceso, debilidades que con posterioridad dieron origen a las prorrogas y adiciones contractuales.

Respecto a los aspectos técnicos, la CGR no reprocha la importancia del servicio de TI, especialmente en el trabajo virtual que trajo consigo la emergencia generada por el COVID-19. De hecho, se considera una herramienta útil y necesaria para la continuidad en la prestación de los servicios misionales y de apoyo del Ministerio, es más, el equipo auditor constató que en efecto solo se pagaron y se utilizaron los servicios necesarios para el trabajo desde la virtualidad, en caso contrario se hubiera dado a la observación la connotación fiscal.

Así las cosas, queda claro que no existe reproche desde el punto de vista técnico y la necesidad del servicio TI, se reitera que, el cuestionamiento gira entorno a la estructuración del proceso 01 de 2019, y las adiciones que sin estar relacionadas con la emergencia superaron el 50% del valor permitido.

Finalmente, en cuanto a los aspectos jurídicos, la CGR reitera su planteamiento inicial en el sentido de manifestar que la entidad inobservó el lineamiento dispuesto por el artículo 8 del Decreto 440 de 2020, que permitía las adiciones superiores al 50% del valor inicial del contrato siempre y cuando dichos bienes y servicios contribuyeran a gestionar o mitigar la emergencia.

La adición No. 3 al contrato 361 de 2019, no tuvo causa ni efecto mitigar o contribuir directamente a superar la emergencia en el país, fue utilizada por el Ministerio para suplir su falencia en la planeación de los procesos contractuales LP01 de 2019 y LP 01 de 2020.

La entidad no tuvo un adecuado ejercicio de planeación ni solicitó en tiempo las vigencias futuras que le permitieran la continuidad ininterrumpida del servicio, de haber sido así, no se hubiera visto avocada a las prórrogas y adiciones referidas.

Para la CGR, es claro que la potestad en las adiciones contractuales debía surtirse única y exclusivamente para aquellos aspectos que tuvieran una relación directa con la emergencia o las causas que dieron origen a ésta, razón por la cual, suplir una falencia de planeación bajo el manto de estar relacionada con la emergencia y el trabajo virtual, no se observa como argumento suficiente para poder acogerse a la mencionada prerrogativa.

De igual forma, el Ministerio podría haber acudido a otros instrumentos jurídicos también permitidos por los mismos Decretos para garantizar la prestación del servicio de TI, y así, no verse avocado a la suscripción de una adición que como se ha dicho no cumple con los requisitos de relación de causalidad con la emergencia.

Por lo anterior se ratifica lo observado con las connotaciones dispuestas por el equipo auditor.

HALLAZGO No. 2 - DESTINACIÓN DEL RECURSO DE LA BOLSA DE REPUESTOS

El anexo técnico de la Licitación pública No. MADR-LP-001-2019 (Anexo No. 2), en su numeral 1.3. establece: “*Servicio bolsa de repuestos requeridos para el correcto funcionamiento. A través de la bolsa de repuestos, únicamente se podrán adquirir partes requeridas para equipos de IT que presentan fallas y que no cuentan con servicios de garantía vigentes.*”

Por su parte, los numerales 2 y 3 del literal A) que se refiere a las “**OBLIGACIONES ESPECÍFICAS**”, dentro de las “**OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA**” (CLÁUSULA SEGUNDA), fijadas en el Contrato 20190361, establecen:

(...)

“2. *Dar estricto cumplimiento a las actividades relacionada con la operación, administración, gestión, mantenimiento y soporte de cada uno de los servicios TI del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definidas en el Anexo Técnico.*”

3. Cumplir con los Acuerdos de Niveles de Servicio definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el Anexo Técnico”

En los informes de gestión de los meses de junio, octubre y diciembre, el contratista registra el pago de los siguientes accesorios, servicios y repuestos adquiridos con los recursos asignados a la bolsa de repuestos así:

Concepto del pago	Fecha compra	Valor (\$)	IVA (\$)	Total (\$)
Revisión videowall sala Protocolo	11/jun/2019	210.000	39.900	249.900
Cintas de transferencia térmica 110mm x300	7/oct/2019	306.000	58.140	364.140
Alquiler Aire Acondicionado móvil	13/dic/2019	1.140.000	216.600	1.356.600
Reparación Aire Acondicionado	13/dic/2019	5.800.650	1.102.124	6.902.774
Partes equipo ofimática	10/dic/2019	20.137.019	3.826.034	23.963.053
Multitoma eléctrica	10/dic/2019	31.932	6.067	37.999
Total (pesos)		27.625.601	5.248.864	32.874.465

Los datos de la anterior tabla evidencian el uso de los recursos de la bolsa de repuestos para una destinación distinta a la establecida en el contrato, “*partes requeridas para equipos de IT que presentan fallas y que no cuentan con servicios de garantía vigentes*”. Por tanto, el pago de \$8.911.413 por concepto de los accesorios y servicios relacionados en la siguiente tabla, evidencia incumplimiento al contrato:

Repuesto	Valor (\$)	IVA (\$)	Total (\$)
Revisión videowall sala Protocolo	210.000	39.900	249.900
Cintas de transferencia térmica 110mm x300	306.000	58.140	364.140
Alquiler Aire Acondicionado móvil	1.140.000	216.600	1.356.600
Reparación Aire Acondicionado	5.800.650	1.102.124	6.902.774
Multitoma eléctrica	31.932	6.067	37.999
Total (pesos)	7.488.582	1.422.831	8.911.413

Lo anterior ocurre por una falla en la supervisión técnica y financiera del contrato que obedece a la inobservancia de lo estipulado en el contrato con respecto a los elementos que se adquirieron con el recurso destinado de la bolsa de repuestos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Como respuesta a la observación, el Ministerio adjunta los documentos soporte de cada uno de los requerimientos realizados que dieron origen a la adquisición de los servicios, accesorios y consumibles referenciados por la CGR. En la siguiente tabla se relaciona lo allegado:

Servicios, accesorio y consumible	Soporte y fecha	Autor	Contenido
Servicio de revisión videowall sala Protocolo	Mail 08-may-2019	Contratista	Reporte del incidente: Falla pantalla sup izq sala Protocolo piso 3. Sala inhabilitada. Servicio correctivo que genera cobro.
	Mail 09-may-2019	MADR	Solicita apoyo de Comware para revisar sala
	Mail 10-may-2019	Contratista	Informa que la revisión cuesta \$210.000
	Mail 13-may-2019	Contratista	Solicita aprobación para visita técnica
	Mail 20-may-2019	Contratista	Informa sobre verificaciones al daño realizadas por el contratista. Se informa costo de la revisión.
	Mail 21-may-2019	MADR	Autoriza servicio de revisión y diagnóstico.
	Mail 04-jun-2019	Contratista	Informa que el servicio de diagnóstico ejecutado el 31-may-2019 estableció: Fuente alimentación de corriente pantalla 3 presenta fallas, se debe desmontar y enviar a proveedor para su diagnóstico definitivo.
	Mail 04-jun-2019	MADR	Enterado
	Mail 06-jun-2019	Contratista	Adjunta informe técnico de de Alquisol S.A.S. e informa que el VideoWall presento nuevamente la misma falla.
Multitoma eléctrica	Mail 7-nov-2019 8:58	MADR	Solicitud mantenimiento preventivo a equipos audiovisuales instalados en salas reuniones del MADR. Solicitud cotizaciones para repuestos identificados
	Mail 7-nov-2019 9:43	Contratista	Informa que el mantenimiento preventivo se realizó el 19-oct-2019 sin encontrarse alguna novedad. Informa novedad sobre las 8:45 en la Sala Protocolo las Pantallas no muestran imágenes.
	Mail 7-nov-2019 18:09	Contratista	Informa que en la sala Luis Carlos Galán, la multitoma se recalienta, se cambia y todo funciona bien.
	Mail 8-nov-2019 14:28	Contratista	Adjunta cotizaciones multitoma para sala Luis Carlos Galán

Servicios, accesorio y consumible	Soporte y fecha	Autor	Contenido
	Cotización 3 28-nov-2019	Contratista: ECG electronics comercializadora S.A.A.	\$40.000
	Cotización 2 28-nov-2019	TNC 1920 ERERO	\$37.999
	Cotización 1 28-nov-2019	Electrónica china S.A.S.	\$41.000
	Informe 20-dic-2020	Contratista	Informe de solicitud de repuestos
Cintas de transferencia térmica	Mail 21-ago-2019	Jefe Oficina TIC	Solicitud cintas de transferencia térmica en el marco del contrato.
	Informe 2-sep-2019	Jefe Oficina TIC	Informe de solicitud de repuestos
	Cotización 1 26-ago-2019	C&T soluciones S.A.S.	\$485,520
	Cotización 2 30-ago-2019	ComWare	\$364.140
Reparación Aire Acondicionado del Data Center	10-jul-2019 Importancia: Alta	MADR	Informa sobre fuga en el aire acondicionado No. 2 porque el compresor tiene escape y solicita apoyo de la Oficina TIC
	Mail 03-dic-2019 12:06	MADR	Entrega de cotizaciones reparación Aire Acondicionado No. 2
	Mail 04-dic-2019 15:35	Contratista	Se informa sobre daño Aire Acondicionado No. 2 causado por el compresor
	Cotización 1 Reparación AA y suministro de compresor 2-dic-2019	Destino cotización: ComWare Air control systems S.A.S. Plazo entrega: 6 a 7 semanas	\$ 9.938.680
	Cotización 2 Reparación AA y suministro de compresor 2-dic-2019	ComWare Plazo entrega: 15 a 20 días	\$6.902.774
	Cotización 1 Alquiler AA portátil 11-dic-2019	ComWare Plazo entrega: 10 a 15 días	\$714.000
	Cotización 2 Alquiler AA portátil 11-dic-2019	AMG Ingeniería Plazo entrega: 12 horas	\$678.300
	20-dic-2019	MADR	Informe de solicitud de repuestos

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

El contenido de los documentos aportados por el Ministerio muestra la descripción de los hechos acontecidos que llevaron a darle una destinación distinta al recurso asignado a la bolsa de repuestos, lo cual no justifica de manera alguna, lo claramente estipulado por el contrato así: *“A través de la bolsa de repuestos, únicamente se podrán adquirir partes requeridas para equipos de IT que presentan fallas y que no cuentan con servicios de garantía vigentes”*.

Adicionalmente, con la verificación de los mencionados documentos se evidenciaron otros incumplimientos contractuales, a saber:

- 1) Los requerimientos de los servicios, accesorio y consumible fueron reportados, solucionados y escalonados a través de correos electrónicos. No se evidencia la creación de un caso en la mesa de servicio, único punto de contacto⁴, que está registrado en la herramienta de gestión⁵ y que haya generado un ticket en los 15 minutos siguientes a la solicitud del usuario⁶ para el seguimiento y evaluación de la solución aportada y por ende, que los eventos hayan sido documentados en la herramienta de gestión⁷.
- 2) Consumible: cintas de transferencia térmica. De acuerdo con el correo electrónico de solicitud: *“las cintas de transferencia térmica en cera (para papel) son consumibles necesarios para el correcto funcionamiento de cuatro (4) impresoras que apoyan los procesos de radicación de correspondencia”*⁸.

Dado que corresponde al contratista *“Suministrar toner, kit de mantenimiento y demás consumibles propios de los equipos suministrados y de los dispuestos*

⁴ Mesa de servicios, único punto de contacto *“para la recepción, registro, solución, escalamiento, documentación, seguimiento y control de las solicitudes de soporte técnico, incidentes, requerimientos y consultas recibidas de los usuarios del MinAgricultura, relacionados con los diferentes servicios tecnológicos suministrados por la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y/o por áreas de apoyo de la Entidad”*. Fuente: Numeral 1.1.1 Descripción de la Mesa de servicio, punto único de contacto. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

⁵ *“La herramienta HP Service Manager versión 9.41, que incluye los módulos de Incidentes, Requerimientos, Problemas, Cambios, Configuraciones, Liberación, Conocimiento, Niveles de Servicio”*. Fuente: Numeral 7 del ítem 1.1.6 Generalidades del servicio, Punto Único de Contacto. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

⁶ *“El registro de los eventos que se realicen mediante chat y correo electrónico, no podrán superar los 15 minutos, posteriores a la llegada de la solicitud”*. Fuente: Numeral 8 del ítem 1.1.6 Generalidades del servicio, Punto Único de Contacto. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

⁷ *“Documentar los eventos registrados en la herramienta con la información suministrada por otros niveles de escalamiento o por usuarios.”* Numeral 22 del ítem 1.1.6 Generalidades del servicio, punto único de contacto. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

⁸ Mail 21 agosto 2019 de Henry David Ortiz Saavedra a Daniel Mauricio Rozo Garzón. Asunto: Solicitud de consumibles de impresión por el Contrato de Centro de Servicios

por la Entidad para la prestación del servicio (...)»⁹, el suministro de las cintas es parte del servicio de outsourcing de impresión por lo que, el valor de \$364.140 debe ser asumido por el contratista y no con cargo a la bolsa de repuestos.

- 3) Servicio de revisión videowall sala Protocolo. El videowall x 9 monitores, SAMSUNG, UD46C se encuentra relacionado en el inventario de las Salas de reuniones entregado al contratista, por lo cual, el servicio de revisión y diagnóstico está cubierto por el contrato. No corresponde al Ministerio pagar \$249.900 por un servicio que ya está cubierto.

Igualmente se evidenció que el contratista con el aval de la supervisión del contrato identificó e informó el daño el 8 mayo 2019. Se solicitó una visita externa de diagnóstico que fue realizada el 31 mayo de 2019. El Ministerio pagó, el 11 junio de 2019, los \$249.000 pese a que tenía conocimiento, por lo informado por el contratista a la supervisión el 6 junio 2019, de que el videowall volvió a presentar la misma falla; finalmente, a la fecha se desconoce si el daño fue solucionado.

- 4) Reparación de aire acondicionado y alquiler aire acondicionado móvil. Con correo electrónico de importancia alta del 10 julio de 2019, el Grupo de servicios Administrativos del MADR reporta una fuga en el aire acondicionado (AA) No. 2 del Data Center causada por un escape de aceite en una de las válvulas del compresor. El mismo caso es mencionado por el contratista en el reporte mensual de gestión¹⁰.

Cinco meses después, el 4 diciembre 2019, el contratista alerta nuevamente sobre el daño y solicita al MADR indicaciones para realizar los mantenimientos correctivos a los AA.

En el informe de solicitud de repuesto del 20 diciembre de 2019, la supervisión reporta, el “*Suministro de un compresor de 57.000 BTU, COPELAND SCROLL ZR57KC (3/220 V) 5.0 HP original para un aire acondicionado LIEBERT CHALLENGER 3000 modelo BF067ASCME1070A*” por un valor de \$9.938.680 informando que fue el 11 diciembre de 2019 cuando se presentó el daño y no, cinco meses atrás, el 10 julio 2019 como en realidad sucedió.

La siguiente tabla muestra los productos y servicios que fueron adquiridos y contratados para el arreglo del AA:

⁹ Generalidades del servicio de outsourcing de impresión. Numeral 9 de Generalidades del Servicio. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

¹⁰ Reporte mensual de gestión. Periodo 16 de junio a 15 de julio de 2019 Numeral 2.1.9 página 11

Repuestos y servicios	Repuestos	Servicios	Total (pesos)
Refrigerante R-407C, para carga del sistema	658.770		
Compresor de 57.000 BTU, COPELAND SCROLL ZR57KC (3/220 V) 5.0 HP original para un aire acondicionado LIEBERT CHALLENGER 3000 modelo BF067ASCME1070A	6.318.062		
Visita técnica para valoración e identificación de la falla y diagnóstico		350.000	
Mano de obra e ingeniería para carga del equipo y arranque del sistema.		745.000	
Disposición final del repuesto y desechos, con el respectivo certificado y copia de la licencia ambiental del gestor externo utilizado para dicha actividad		280.000	
Subtotal	6.976.832	1.375.000	8.351.832
IVA 19%	1.325.598	261.250	1.586.848
Total (pesos)	8.302.430	1.636.250	9.938.680

Según las cifras de la tabla anterior y lo estipulado contractualmente sobre el destino del rubro asignado a la bolsa de repuestos “*A través de la bolsa de repuestos, únicamente se podrán adquirir partes requeridas para equipos de IT que presentan fallas y que no cuentan con servicios de garantía vigentes*” corresponde el cargue de \$8.302.430 al recurso de la bolsa de repuestos y los \$1.636.250 restantes por el pago de servicios adicionales a cargo del contratista por cuanto “*la instalación y puesta en funcionamiento de los elementos requeridos hace parte de los mantenimientos correctivos incluidos en el contrato, por tanto, no tienen costo adicional*”.¹¹

Se adiciona a lo anterior que, el aire acondicionado Emerson Liebert Challenger está relacionado en el inventario del Data Center entregado al contratista.

La supervisión del contrato, durante cinco (5) meses no exigió la creación del caso en la herramienta de gestión, por lo cual, permitió que un hecho tan crítico para la continuidad del servicio, no fuese atendido con la oportunidad necesaria para evitar la acumulación de calor, sobrecalentamiento de los equipos, problemas en la operación, mal funcionamiento del procesamiento de datos o incluso dejar fuera de servicio a los equipos. Adicional a ello, se evidencia que:

¹¹ Nota del numeral 1. Lote 1: 20 de diciembre de 2019 - Informe de solicitud de repuestos contrato No. 20190361

- No consideró el riesgo de seguridad al que estaban expuestas las personas y la infraestructura física del MADR.
- Inobservó los requerimientos y alertas entregadas por el contratista.

En conclusión, los hechos descritos evidencian por parte de la supervisión del contrato, la ausencia de control y seguimiento al uso del recurso destinado a la bolsa de repuestos, además de una gestión deficiente frente a las distintas y reiteradas faltas a los acuerdos contractuales. De acuerdo con lo anterior la observación se eleva a hallazgo administrativo.

HALLAZGO No. 3 - SERVICIO MESA DE SERVICIOS ATENCIÓN PRESENCIAL: INDICADOR CAMBIO DE REPUESTOS DE EQUIPOS (D2) (F1)

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, respecto a la supervisión, sus facultades y deberes establecen:

“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.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante 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 se presente el incumplimiento.”

El Numeral 2 de la cláusula sexta del contrato 361 de 2019, sobre la “Forma de pago” estableció:

“Frente al suministro de repuestos que eventualmente se hayan instalado y puesto en funcionamiento, el pago se realizará junto al de los servicios de administración y operación de TI efectivamente prestados en el respectivo mes, conforme al procedimiento establecido en el numeral 1.3.2 del anexo técnico que forma parte integral de este documento, con cargo al 2% discriminado en la oferta económica del proponente adjudicatario, dispuesto para la adquisición de repuestos.”

El numeral 1.4 del anexo técnico del contrato 361 de 2019, respecto a los indicadores de servicio y acuerdos de niveles de servicios de la mesa de servicios atención presencial, establece:

Nombre del Indicador	Forma de Medición	Fuente	Periodicidad	Meta	Descuentos		
					De <=	A >=	Desc.
Tiempo de cambio de repuestos de equipos	Promedio de tiempo para cerrar los casos relacionados con cambios de repuestos defectuosos a equipo	Software de Gestión	Mensual	<=12 horas	Entre 0 y hasta 12 horas		0%
					Más de 12 y hasta 24 horas		30%
					Más 24 y hasta 36 horas		40%
					Más de 36 horas		50%

El Numeral 3 de la cláusula segunda del contrato 361 de 2019, respecto a las obligaciones del contratista dispone: *“Cumplir con los Acuerdos de Niveles de Servicio definidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo.”*

En el reporte mensual de gestión del *16 de junio a 15 de julio de 2019*, el contratista informa en el “*numeral 3.2.4.3. Cambio de repuestos de equipos*” de la detección de fallas en componentes internos de los nueve (9) equipos sin garantía, que se relacionan a continuación:

	Equipo fuera de garantía	Falla	Solución
Sin ticket de solicitud de servicio	HP Elite One 800 serial MXL3451F8Q placa 26108	Falla en disco duro equipo fuera de servicio	Se cotizará cada elemento y enviará a la supervisión para la aprobación de la compra
	HP Elite One 800 serial MXL3451D15 placa 25886	Fallas en kit ventilación y fuente equipo fuera de servicio	
	HP Elite One 800 serial MXL3451F8L placa 25942	Fallas en disco duro y kit ventilación equipo fuera de servicio	
	HP Elite One 800 serial MXL3451F94 placa 25874	Fallas en kit de ventilación y disco duro, equipo fuera de servicio	
	HP Elite One 800 serial MXL3451F7B placa 25912	Requiere cambio kit ventilación, presentar error "511-512"	
	HP Elite One 800 serial MXL3451F8B placa 26164	Requiere cambio kit ventilación, presentar error "511-512"	
	HP Elite One 800 serial MXL3451F73 placa 25908	Requiere cambio kit ventilación, presentar error "511-512"	
	HP Elite One 800 serial MXL3451F8V placa 26106	Requiere cambio kit ventilación, presentar error "511-512"	
	HP Elite One 800 serial MXL3451F78 placa 25928	Requiere cambio kit ventilación, presentar error "511-512"	

Y, menciona que, para reemplazar los componentes, se gestionará para cada uno, el proceso de cotización cuyos resultados serán entregados a la supervisión para la aprobación de su compra.

Posteriormente, en el Acta del Comité Operativo del 19 de julio de 2019, en la sección novedades de la gestión de servicios, el contratista informa que: *“Se reporta equipos de cómputo los cuales presentan fallas con el kit de ventilación, disco duro y fuente, Se remitirá cotización de las partes para la autorización de compra. 4 de estos equipos están fuera del servicio y 4 en operación. Ningún equipo de los mencionados tiene garantía vigente”*.

A pesar de lo mencionado, el contratista presenta en el reporte mensual de gestión el indicador de *“Tiempo de cambio de repuestos de equipos”* con resultado de cumplimiento del 100%, que en el Acuerdo de Nivel de Servicio significa que el

cambio de los repuestos defectuosos en los 9 equipos reportados fue solucionado en un tiempo menor o igual a 12 horas.

Sin embargo, el resultado del indicador debe ser 50% porque el cambio de repuestos en esos equipos se realiza el día 12 diciembre de 2019, hecho que el contratista informa a través del numeral “1.1 Servicio Bolsa de repuestos” con la compra de “Partes equipo ofimática” del 10 diciembre 2019 por valor de \$23.963.053 incluido IVA en el informe mensual de gestión del periodo 16 de diciembre de 2019 al 15 de enero de 2020.

De lo anterior, se concluye que el Ministerio no gestionó durante cinco (5) meses, en las conciliaciones mensuales, el descuento del 50% del valor del servicio “Servicio Mesa de Servicios: Mesa de Servicios Atención Presencial” periodo en que el cambio de repuestos de nueve (9) equipos superó las 36 horas establecidas en el Acuerdo de nivel de servicio para el indicador “Tiempo de cambio de repuestos de equipos”.

Esas conciliaciones debieron reportar los siguientes descuentos:

Periodos de incumplimiento Año 2019	Incumplimiento: Tiempo para cambio de repuestos de equipos supera las 36 horas			
	Valor mensual del servicio	Número de equipos	Descuento: 50%	Valor del descuento
16 julio a 15 agosto	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
16 agosto a 15 septiembre	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
16 septiembre a 15 octubre	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
16 octubre a 15 noviembre	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
16 de noviembre a 15 diciembre	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
Total, en pesos				1.421.229.938

Lo expuesto, debido a que el contratista no reportó las nueve (9) novedades en la mesa de servicios. Con ello, invisibilizó en el resultado del indicador, los 9 casos sin resolver durante cinco (5) meses del contrato e indubitadamente generó, que el descuento de \$1.421.229.938 por concepto del incumplimiento del indicador del Acuerdo del Nivel de Servicio “Tiempo de cambio de repuestos de equipos” no se realizara.

Adicionalmente, se evidenció la ausencia de verificación y seguimiento, por parte de la supervisión, a las novedades registradas en el reporte mensual de gestión del periodo 16 de junio a 15 de julio de 2019. El hecho evidenciado tiene una

incidencia fiscal por un valor de \$1.421.229.938 y presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La entidad en su respuesta presenta el indicador “*Tiempo de cambio de repuestos de equipos*”. Con respecto al mismo, primero, menciona que “...*el seguimiento del cumplimiento de este ANS se realiza a partir de la creación en la herramienta de gestión...*”; segundo, que una vez, con los repuestos adquiridos se creó el caso y se solucionó en menos de 12 horas; y, tercero, anexa copia del registro de los nueve (9) casos en la mesa de servicio identificados con los tickets que en la siguiente tabla se relacionan:

Caso	Ubicación	Diferencia entre: el Reporte del 15-jul- 2019 y la fecha del ticket (días)	Fecha creación	Fecha cierre	Equipo fuera de garantía
Q82861	Oficina de TIC: BodegaTEAM	233	04-mar- 2020 9:10	04-mar- 2020 15:17	HP Elite One 800 serial MXL3451F8Q placa 26108
Q82687	Oficina de TIC: BodegaTEAM	228	28-feb-2020 15:02	28-feb-2020 16:46	HP Elite One 800 serial MXL3451D15 placa 25886
Q82759	Oficina de TIC: BodegaTEAM	231	02-mar- 2020 15:09	02-mar- 2020 16:24	HP Elite One 800 serial MXL3451F8L placa 25942
Q82793	Oficina de TIC: BodegaTEAM	232	03-mar- 2020 9:10	03-mar- 2020 11:12	HP Elite One 800 serial MXL3451F94 placa 25874
Q82725	Oficina de TIC: BodegaTEAM	231	02-mar- 2020 9:59	02-mar- 2020 10:54	HP Elite One 800 serial MXL3451F7B placa 25912
Q83077	Dirección de cadenas agrícolas	239	10-mar- 2020 9:28	10-mar- 2020 9:55	HP Elite One 800 serial MXL3451F8B placa 26164
Q83228	Oficina asesoría jurídica.	241	12-mar- 2020 16:04	12-mar- 2020 16:13	HP Elite One 800 serial MXL3451F73 placa 25908

Caso	Ubicación	Diferencia entre: el Reporte del 15-jul- 2019 y la fecha del ticket (días)	Fecha creación	Fecha cierre	Equipo fuera de garantía
Q83209	Oficina Asesora Jurídica - 3 piso	241	12-mar- 2020 12:13	12-mar- 2020 12:24	HP Elite One 800 serial MXL3451F8V placa 26106
Q82960	Secretaria general	234	05-mar- 2020 17:18	05-mar- 2020 17:51	HP Elite One 800 serial MXL3451F78 placa 25928

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Analizada la respuesta que sobre el particular allegó la entidad y la argumentación que refirió en la mesa de trabajo del 27 mayo de 2020, el equipo auditor corrobora que el contratista incumplió con sus obligaciones contractuales y la supervisión inobservó sus deberes de control y seguimiento de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- 1) No se reportaron en la mesa de servicios como único punto de contacto, los daños y requerimientos de los equipos, teniendo en cuenta el mandato:

“La Mesa de Servicios Tecnológicos es el único punto de contacto para la recepción, registro, solución, escalamiento, documentación, seguimiento y control de las solicitudes de soporte técnico, incidentes, requerimientos y consultas recibidas...”¹².

- 2) No se registró en la herramienta de gestión, cada caso para generar el ticket correspondiente e iniciar el seguimiento a las actividades necesarias para solucionar el caso, de acuerdo con lo establecido en el mandato:

“La herramienta para gestionar los incidentes, requerimientos y solicitudes de soporte actual es HP Service Manager versión 9.41, que incluye los módulos de Incidentes, Requerimientos, Problemas, Cambios, Configuraciones, Liberación, Conocimiento, Niveles de Servicio.¹³”.

- 3) No se registró en la herramienta cada caso informado en el reporte mensual de gestión¹⁴. Tampoco hubo evidencia del registro cuando, en el comité de

¹² Numeral 1.1.1. Descripción del Servicio. 1.1 Mesa de servicios punto único de contacto 1. Mesa de servicios. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

¹³ Numeral 7 del ítem 1.1.6 Generalidades del servicio, Punto Único de Contacto. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

¹⁴ Reporte mensual de gestión periodo 16 de junio a 15 de julio de 2019

operaciones del 23 agosto de 2019, según la sección “*compromisos de la reunión anterior*” de la respectiva acta, se informó que con fecha 12 agosto de 2019, el contratista remitió la cotización de las partes de los equipos reportados con fallas para autorización de compra por parte del MADR y tampoco, con ocasión de los correos electrónicos siguientes. Asunto inobservado por la supervisión con respecto a:

“El registro de los eventos que se realicen mediante chat y correo electrónico, no podrán superar los 15 minutos, posteriores a la llegada de la solicitud¹⁵”.

- 4) No se mencionó en el registro de cada caso, que el equipo no tiene garantía y así proceder a cumplir con el mandato:

“Si el equipo no está en garantía se deberá emitir el diagnóstico técnico, el cual deberá estar acompañado con las posibles soluciones y se realizará seguimiento sobre el Ticket, incluyendo la nueva información conseguida sobre el Incidente al líder de usuarios¹⁶”.

- 5) No se documentó oportunamente, cada caso en la herramienta de gestión, según lo dispuesto:

“Documentar los eventos registrados en la herramienta con la información suministrada por otros niveles de escalamiento o por usuarios.”¹⁷

- 6) Los repuestos para los nueve (9) equipos fueron adquiridos el 10 diciembre 2019¹⁸ y de acuerdo con el registro de los casos en mesa de servicio¹⁹, la instalación de los repuestos se realizó, solo entre el 28 de febrero 2020 y el 12 marzo 2020 y no, el 12 diciembre 2019, como inicialmente lo observó la Contraloría.

El incumplimiento de los acuerdos contractuales invisibilizó los nueve (9) casos mencionados en la observación durante ocho (8) meses y, ello originó más incumplimientos a saber:

¹⁵ Numeral 8 del ítem 1.1.6 Generalidades del servicio, Punto Único de Contacto. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

¹⁶ Numeral 1.2.1. Servicio soporte técnico en sitio de 1.2. Mesa de servicios atención presencial, generalidades del servicio. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

¹⁷ Numeral 22 del ítem 1.1.6 Generalidades del servicio, punto único de contacto. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

¹⁸ Numeral 1.1. Servicio Bolsa e repuestos. Reporte mensual de gestión, periodo 16 de diciembre de 2019 al 15 de enero de 2020.

¹⁹ Anexo Observación4 del Memorando 20201900027223 14 mayo 2020. Adjunto de Oficio de respuesta del MADR

- El contratista, el MADR y la supervisión del contrato no realizaron seguimiento a estos requerimientos.
- Cinco (5) equipos permanecieron dañados en la bodega TEAM sin prestar servicio alguno durante ocho (8) meses.
- La continuidad del servicio de TI fue interrumpida para cuatro (4) funcionarios que requieren el computador para su quehacer laboral.
- De acuerdo con la información aportada por la entidad en su respuesta, tampoco se evidencia que se haya gestionado el recambio de los equipos a los usuarios, tal como lo establece el mandato contractual:

“El CONTRATISTA dispondrá de equipos de recambio equivalente al 2% de la línea base para equipos de cómputo tipo escritorio, portátiles, Videoproyectores instalada en el MinAgricultura. La disponibilidad de equipos de recambio está incluida en la prestación normal del servicio y no constituye costo adicional. (...)”

“En el momento en que se presenten fallas relacionadas con los equipos de recambio o contingencia, el contratista dispondrá de un plazo no mayor a ocho días hábiles para su restitución, en caso contrario se debe informar a la supervisión del contrato. (...)”

“Todas las acciones realizadas con los equipos de recambio deberán ser registradas en el Ticket del servicio.”²⁰

El Ministerio no gestionó durante ocho (8) meses, en las conciliaciones mensuales, el descuento del 50% del valor del servicio “Servicio Mesa de Servicios: Mesa de Servicios Atención Presencial” periodo en que el cambio de repuestos de nueve (9) equipos superó las 36 horas establecidas en el Acuerdo de nivel de servicio para el indicador “Tiempo de cambio de repuestos de equipos”.

Por tanto, esas conciliaciones debieron reportar los siguientes descuentos:

Periodos de incumplimiento		Incumplimiento: Tiempo para cambio de repuestos de equipos supera las 36 horas			
		Valor mensual del servicio	Número de equipos	Descuento: 50%	Valor del descuento (pesos)
1	16 julio a 15 agosto de 2019	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
2	16 agosto a 15 septiembre de	63.165.775	9	31.582.888	

²⁰ Del numeral 1.2.5.1. Descripción del Servicio del ítem 1.2.5. Servicio de equipos de contingencia. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

Periodos de incumplimiento		Incumplimiento: Tiempo para cambio de repuestos de equipos supera las 36 horas			
		Valor mensual del servicio	Número de equipos	Descuento: 50%	Valor del descuento (pesos)
	2019				284.245.988
3	16 septiembre 16 a octubre 15 de 2019	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
4	16 octubre a 15 noviembre de 2019	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
5	16 de noviembre a 15 diciembre 2019	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
6	16 diciembre a 15 enero 2020	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
7	16 enero a 15 febrero 2020	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
8	16 febrero a 15 marzo 2020	63.165.775	9	31.582.888	284.245.988
Total, en pesos					2.273.967.900

Por otra parte, respecto a la supervisión del contrato, se concluye que:

- Fue informada de estos incidentes y requerimientos desde el día 15 julio de 2019.
- Durante siete (7) meses y 13 días, desde 15 julio 2019 al 28 febrero 2020, no realizó el seguimiento de los casos.
- Durante el mismo periodo, no creó los casos ni exigió al contratista su registro en la herramienta de gestión.
- Aprueba los ANS mensuales sin presentar observación o conciliación alguna.
- Del 28 de febrero 2020 al 12 marzo 2020, no se manifiesta con respecto al registro en la herramienta de gestión de los 9 casos que presentan retraso de casi ocho (8) meses para ser solucionados.
- Cuando finalmente se diligencian los casos, no verifica ni observa la incompletitud del registro en la herramienta de gestión.
- Durante los meses de diciembre 2019, enero 2020 y febrero 2020 no exige al contratista, la instalación de los repuestos adquiridos el 10 diciembre 2019.
- No registra ni observa el incumplimiento del mandato contractual, con respecto a: *“De requerirse el cambio de alguna parte de un equipo, una vez aprobada la cotización presentada, el CONTRATISTA deberá en un tiempo no mayor a 2 horas laborales realizar la solicitud de adquisición de la parte para lo cual deberá presentar los soportes de la gestión realizada y una vez recibida por el*

Ministerio la parte requerida, se deberá realizar el cambio máximo dentro de las siguientes 4 horas laborales.”²¹

Teniendo en cuenta que, en todos los casos, se evidencia un retraso mayor a cuatro (4) horas en el cambio del repuesto y un retraso mayor a 36 horas con respecto al indicador “*Tiempo de cambio de repuestos de equipos*”, no emite observación alguna al respecto.

Lo mostrado es evidencia amplia y suficiente para afirmar que, con conocimiento de causa y consecuencia, el contratista omitió y la supervisión inobservó el registro de los nueve (9) casos en la herramienta de gestión durante ocho (8) meses y, además, el supervisor no realizó seguimiento al cumplimiento del indicador “*Cambio de repuestos*” y no aplicó las conciliaciones respectivas al acuerdo de nivel de servicio.

Así las cosas, la observación se eleva a hallazgo con presunta incidencia fiscal por un valor de \$2.273.967.900 y presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000.

HALLAZGO No. 4 - OBLIGACIONES CONTRATISTA CONTRATO 361 DE 2019 (D3)

El artículo 209 de la Constitución Política, respecto a los principios de la función administrativa establece: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*”

El Consejo de Estado en reiteradas jurisprudencias, respecto al principio de economía ha manifestado:

“El principio de Economía tiene como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual se cumplan con eficacia y eficiencia surtiendo todos los trámites que sean necesarios, considerando que todo proyecto debe estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos precisos, que permitan optimizar los recursos y evitar

²¹ Del numeral 1.3.1. Descripción del Servicio del ítem 1.3. Servicio bolsa de repuestos requeridos para el correcto funcionamiento de los componentes de IT. Anexo Técnico el Contrato 0190361.

situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios para cada una de las partes contratantes. (...)

Esta eficiencia, que busca el principio de Economía, se traduce en la obtención de máximos resultados, utilizando el menor tiempo posible, por la menor cantidad de recursos y con los menores costos para el presupuesto estatal.

A su turno, en cuanto al principio de planeación, dicha corporación ha reseñado *“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 (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva”*

Por su parte, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, respecto a la supervisión, sus facultades y deberes establecen:

“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.

PARÁGRAFO 1o. *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:*

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante 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 se presente el incumplimiento.”

A su turno, la cláusula segunda del contrato 361 de 2019, respecto a las obligaciones del contratista estipuló:

“CLÁUSULA SEGUNDA.-OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: EL CONTRATISTA se obliga para con el MINISTERIO a: A) **OBLIGACIONES ESPECÍFICAS:** 1) *Presentar a la supervisión del contrato en un plazo no mayor (5) días hábiles una vez perfeccionado el contrato, el documento en el que se define tiempo, alcance, cronograma de entrega de reportes de ejecución, plan de comunicaciones, presentación formal del personal, comités de seguimiento y operación del contrato, riesgos identificados específicos del contrato asociado a la etapa de ejecución (....)”*

El Anexo Estudios Previos (Anexo técnico): “*Generalidades del Servicio Licitación Pública No. MADR-LP-001-2019*”, estableció:

“El contratista deberá hacer un diagnóstico inicial de los procesos y procedimientos con los que cuenta actualmente el servicio, como resultado de este análisis, de ser necesario, y con el único objetivo de optimizar los procesos y procedimientos el oferente deberá generar un plan de acción el cual deberá ser

ejecutado dentro de la fase de transición, con el fin de garantizar la implementación de las acciones contenidas en el plan de mejoramiento y una correcta operación del servicio.”

Por su parte, la segunda modificación de la Adenda no.1 Licitación pública No. MADR-LP-001-2019, indicó:

“... El contratista deberá presentar al supervisor del contrato, durante los primeros 15 días de ejecución del contrato, el cronograma en el cual se definan los tiempos para la realización de hacer un diagnóstico inicial de los procesos y procedimientos...”

Analizados los documentos contractuales allegados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no se observa soporte alguno que acredite o de cuenta del cumplimiento por parte del contratista a la obligación específica citada, dispuesta en la cláusula segunda del contrato.

La supervisión del contrato recibió un Kick Off que no reemplaza en algún sentido, la entrega de documentos formales, los resultados de las acciones de análisis conjunto y consenso que debieron ser desarrolladas como requisito *sine qua non* para iniciar la ejecución del proyecto.

De igual forma, no se denota documento alguno que haya sido aprobado por la supervisión y que sirva de base para el control de los tiempos, calidad de servicio y actividades adelantadas por el contratista en el marco de la ejecución contractual.

Por otra parte, se evidencia que la supervisión, omitió su deber legal de seguimiento, durante la etapa de transición y luego en la ejecución del contrato del suministro los siguientes documentos que hacían parte de los compromisos contractuales:

- 1) Informes mensuales de supervisión, las actas de los comités administrativo y técnico, así como las actas del comité de operaciones y los informes mensuales de gestión de servicios del contratista.
- 2) El diagnóstico inicial de los procesos y procedimientos desarrollados por Minagricultura hasta el momento de inicio de la ejecución del contrato.
- 3) El plan de comunicaciones para identificar correctamente las necesidades de información de los interesados y determinar la manera adecuada de satisfacer esas necesidades.
- 4) El plan de acción para mitigar, trasladar, evitar completamente o aceptar los riesgos, según sea el caso.
- 5) El monitoreo y control del cumplimiento de las actividades planificadas.

Lo expuesto, se presenta por debilidades en el ejercicio de la supervisión, al no exigir de parte del contratista, el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el contrato, máxime cuando era un requisito previo a la ejecución del mismo, circunstancia que genera riesgos de certificar pagos y actividades en tiempos y calidades diferentes a la inicialmente dispuestas y que debían ser plasmadas en un documento que no observa la CGR. Presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 de 2000.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

El Ministerio informa en su respuesta y en la argumentación que refirió en la mesa de trabajo del 27 mayo 2020 que los documentos soporte de las actividades observadas por la Contraloría como ausentes en los informes mensuales de supervisión, las actas de los comités administrativo y técnico, las actas del comité de operaciones y los informes mensuales de gestión de servicios del contratista, se encuentran en el documento presentación “*Kickoff del Proyecto*” y relaciona su contenido. Sin embargo, nuevamente se evidencia la ausencia de los mismos y la inobservancia de la supervisión sobre el hecho.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Una vez analizada la respuesta allegada por la entidad, el equipo auditor decide mantener lo observado y elevarlo a hallazgo. Si bien se allega una presentación en Power Point haciendo referencia a las obligaciones específicas del contratista, para la CGR la misma no da cuenta de la fecha de presentación ni de aprobación por parte del supervisor.

De igual forma, el contrato da cuenta es de la entrega de un documento y no de una presentación, razón por la cual queda incertidumbre respecto a la fecha de revisión y aprobación por parte de la supervisión.

La entidad no adjunta documentos que evidencien el desarrollo de las siguientes actividades, que debieron ser exigidas por la supervisión, en el marco de la ejecución contractual:

- 1) Diagnóstico inicial de los procesos y procedimientos TI desarrollados por Minagricultura con respecto a los servicios contratados.

La siguiente tabla relaciona los diagnósticos exigidos por el contrato, que no fueron entregados y analizados conjuntamente para que, a través de un plan de

acción, los procesos y procedimientos fuesen optimizados a fin de brindar una correcta operación del servicio:

Servicio	Requerimiento contractual	Documento contractual
Mesa de servicios punto único de contacto	El contratista deberá hacer un diagnóstico inicial de los procesos y procedimientos con los que cuenta actualmente el servicio, como resultado de este análisis, de ser necesario, y con el único objetivo de optimizar los procesos y procedimientos el oferente deberá generar un plan de acción el cual deberá ser ejecutado dentro de la fase de transición, con el fin de garantizar la implementación de las acciones contenidas en el plan de mejoramiento y una correcta operación del servicio.	Anexo técnico. 1.1.6. Generalidades del servicio numeral 1
Mesa de servicios atención presencial: Servicio técnico en sitio		Anexo técnico. 1.2.1.6. Generalidades del servicio. numeral 1
Outsourcing de impresión		Anexo técnico. Generalidades del servicio 2.5. numeral 1
Gestión y administración de infraestructura: Gestión, administración y soporte de la herramienta de gestión de la entidad	El contratista deberá hacer un diagnóstico de todos los módulos de la herramienta de <u>gestión</u> , presentar un informe y ejecutar los cambios aprobados por la Entidad.	Anexo técnico. 3.7.13. Gestión, administración y soporte de la herramienta de gestión de la entidad. Numeral 3

2) El plan de comunicaciones para identificar correctamente las necesidades de información de interesados y determinar la manera adecuada de satisfacer esas necesidades. La entidad menciona que el plan de comunicaciones es una diapositiva donde se relacionan los siguientes documentos:

- Informe Mensual
- Actas de reuniones
- Planes de trabajo específicos
- Cronogramas
- Informes específicos por servicio
- Correos electrónicos

El supervisor no observa que el contenido mencionado no corresponde a un “plan de comunicaciones”, que contraviene lo establecido por el contrato y también a los lineamientos de Gobierno Digital en el modelo de Gestión y Gobierno TI y en el modelo de Gestión de Proyectos:

“...deberá realizar un plan de comunicaciones para cada proyecto, donde se identifique los interesados, canales/tecnología, periodicidad, responsable y formato.”²²

²² MINTIC Gobierno digital. Lineamiento MGPTI.LI.PLA.06 - Plan de comunicaciones de proyecto:

“... Durante el proceso contractual se debe aplicar un esquema de dirección, supervisión, seguimiento, control y recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados...²³”

- 3) El plan de acción para mitigar, trasladar, evitar completamente o aceptar los riesgos, según sea el caso. El Ministerio informa en su respuesta que, la matriz de riesgos del proyecto cubre la observación de la CGR porque contiene los siguientes ítems: Riesgo, Justificación, Impacto, Probabilidad, Criticidad del riesgo y Tratamiento del riesgo.

La respuesta ratifica que la supervisión no observó la ausencia de un plan para la gestión integral de riesgos, *identificando probabilidad, impacto, frecuencia, estrategia de mitigación y mecanismo de monitoreo*.²⁴

Con respecto a la estrategia de mitigación en la matriz de riesgos presentada no se reconoce cuales riesgos se irían a mitigar, a trasladar, a evitar completamente o a aceptar; y finalmente, no se define si se realizaría una gestión de monitoreo, control y seguimiento a los riesgos y a las estrategias de mitigación que fueron definidos.

- 4) El monitoreo y control del cumplimiento de las actividades planificadas. Con respecto a esta actividad, la supervisión, en su debido momento, y el Ministerio, en su respuesta, no sustentan esta actividad sobre los siguientes planes de acción y programas que debieron ser realizados en la ejecución del contrato:

Servicio	Requerimiento contractual	Documento contractual
Gestión y administración de infraestructura	El contratista deberá hacer un diagnóstico de todos los módulos de la herramienta, presentar un informe y ejecutar los cambios aprobados por la Entidad.	Anexo técnico. 3.7.13. Gestión, administración y soporte de la herramienta de gestión de la entidad. Numeral 3
Mesa de servicios punto único de contacto	Planes de acción producto de las acciones de mejora identificadas en el diagnóstico de los procesos y procedimientos de cada servicio.	Anexo técnico. 1.1.6. Generalidades del servicio numeral 1
Mesa de servicios atención presencial: Servicio técnico en sitio		Anexo técnico. 1.2.1.6. Generalidades del servicio. numeral 1

²³ MINTIC Gobierno digital. Lineamiento MGGTI.LI.GO.12 - Gestión de contratistas de TI

²⁴ MINTIC Gobierno digital. Lineamiento MGPTI.LI.CON.03 – Gestión de Riesgos

Servicio	Requerimiento contractual	Documento contractual
Outsourcing de impresión		Anexo técnico. Generalidades del servicio 2.5. numeral 1
Gestión y administración de infraestructura: Gestión, administración y soporte de la herramienta de gestión de la entidad		Anexo técnico. 3.7.13. Gestión, administración y soporte de la herramienta de gestión de la entidad. Numeral 3
Disposición de residuos tecnológicos	... durante el primer trimestre de la ejecución del contrato, el contratista deberá presentar a la supervisión del mismo, para aprobación, el documento que contenga el programa para la disposición de residuos tecnológicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual debe plasmar el compromiso institucional con el cuidado del medio ambiente.	Anexo técnico. Numeral 2.8

Con los anteriores incumplimientos del contratista e inobservancias de la supervisión del contrato, el ejercicio de mejora continua y gestión basada en riesgos no se evidencia en la ejecución del contrato. Por lo anterior, la observación se eleva a hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 de 2000.

HALLAZGO No. 5 - PLANEACIÓN CONTRACTUAL

El numeral 3 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que trata del Principio de Economía, estableció:

“(...) Se tendrá en consideración que las reglas y procedimientos constituyen mecanismos de la actividad contractual que buscan servir a los fines estatales, a la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos y a la protección y garantía de los derechos de los administrados”

El artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, establece que:

“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán

elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”.

El artículo 20 del Decreto 1510 del 17 de julio de 2013, respecto a los estudios previos estableció:

“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección: 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto”.

Por su parte, sobre el principio de planeación en materia contractual, el Consejo de Estado ha manifestado:

La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido repetidamente que, en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable, antes de asumir compromisos específicos en relación con los términos de lo que podrá llegar a ser un contrato y, por supuesto, mucho antes de su adjudicación y consiguiente celebración, la elaboración previa de estudios y análisis serios y completos encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos y análisis técnicos; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de los contratos, consultando las especificaciones, cantidades de los bienes, obras y servicios que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos presupuestales o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y la disponibilidad en el mercado nacional o internacional, de proveedores o constructores profesionales que estén en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y

requisitos que deban reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato

Del aludido principio de planeación, con los perfiles y el alcance señalados en la Ley 80 de 1993, emergen con obviedad los deberes, la diligencia, el cuidado, la eficiencia y la responsabilidad con los cuales ha de conducir sus actuaciones todo administrador público a quien se le confía el manejo de dineros y recursos que en modo alguno le pertenecen, que son de carácter oficial, que han de destinarse a la satisfacción del interés general, en desarrollo de las funciones y precisas competencias atribuidas a la respectiva entidad, con miras al cumplimiento de los fines estatales y la satisfacción del interés general²⁵.

El artículo 10 de la Ley 819 de 2003 estableció:

“Vigencias Futuras Ordinarias. El artículo 9º de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: (...)

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas”

De la revisión documental del expediente contractual del contrato 361 de 2019, se deriva que la planeación no estableció claramente las especificaciones y características en términos de la necesidad de continuidad del servicio, de manera que para su ejecución se hubiesen previsto trámites y disponibilidad de recursos habilitados, y en las condiciones establecidas por la Ley 819 de 2003, es decir, la entidad no realizó *“un juicioso estudio de planeación identificando sus necesidades y los medios para satisfacerlas. La planeación requiere de la Entidad Estatal un proceso encaminado al conocimiento del mercado y de sus partícipes para utilizar sus recursos de la manera más adecuada y satisfacer sus necesidades generando mayor valor por dinero en cada una de sus adquisiciones”²⁶.*

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de 13 de noviembre de 2013. Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02430-01(23829). C.P. Hernán Andrade Rincón. Recuperado en: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/S3/25000-23-26-000-1999-02430-01\(23829\)](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/S3/25000-23-26-000-1999-02430-01(23829)).

²⁶ Colombia Compra Eficiente. Concepto de Planeación. Recuperado en <https://www.colombiacompra.gov.co/ciudadanos/preguntas-frecuentes/planeacion>

Este inexplicable hecho cobra relevancia en la medida en que la propia entidad ha manifestado la necesidad de la prestación ininterrumpida del servicio, para justificar las posteriores adiciones y prórrogas cuya principal consecuencia fue sobrepasar el límite legal del 50%.

La omisión se debe a la falta de rigor y a la inobservancia del principio de planeación para determinar claramente la necesidad contractual con todas sus especificaciones, lo cual impidió prever y tramitar la solicitud de vigencias futuras con la debida oportunidad para garantizar contractualmente la continuidad del servicio, con arreglo a lo previsto en la Ley 819 de 2003 y evitar su trámite para una adición contractual. Observación administrativa con presunta connotación disciplinaria de conformidad con lo establecido en el numeral 34 del artículo 48 de la ley 734 de 2000.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

En la respuesta la entidad refiere que:

“En el transcurso de la vigencia 2019, la Oficina TIC del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formuló el proyecto BPIN “Fortalecimiento de la Gestión de Tecnologías de la Información – TI en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en función de la transformación digital del sector agropecuario” para las vigencias 2020 – 2023, que comprende entre otras acciones las necesarias para la continuidad de los servicios críticos de TI.

Una vez aprobado el proyecto mencionado, con el fin de garantizar la continuidad de los servicios de operación, administración y gestión de los servicios tecnológicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en mesas de trabajo con el DNP, se solicitó Vigencias Futuras Ordinarias para su contratación hasta la finalización del presente periodo Presidencial, a lo cual el DNP manifestó la no viabilidad”.

Luego indica que el Ministerio, en conjunto con el DNP acordaron “solicitar vigencias futuras bajo la modalidad de adición del contrato ...” y que ante la demora en la aprobación se vio obligado a la adición No. 1 y que una vez aprobadas las vigencias futuras inició el trámite de la adición No. 2. En seguida, refiere con detalle e ilustra, con la comunicación surtida, el trámite de las vigencias futuras.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Sin el ánimo de entrar a examinar la posible irregularidad que se advierte en la afirmación, según la cual (el Ministerio) **en conjunto** con el DNP acordaron

solicitar vigencias futuras, por cuanto no es objeto de la observación y distrae del propósito de análisis de la respuesta a lo observado por este ente de control, cabe indicarle al Ministerio que no puede ser posible que el DNP “acuerde en conjunto” con entidad alguna una solicitud que luego tendrá que estudiar para otorgar su aprobación. Esto sería aceptar que es juez y parte de una decisión administrativa, cuya responsabilidad debe reposar únicamente en cabeza de la entidad que la requiere, en este caso, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Centrándonos en lo esencial de la respuesta, podemos afirmar que la entidad no controvierte lo observado por la CGR en relación con la falta de planeación contractual que es distinta a la planeación de los proyectos de inversión. Si bien debe existir coherencia entre los contratos financiados con un determinado proyecto y su cadena de valor, en la medida en que los objetos contractuales contribuyen en el logro de los objetivos del proyecto, la planeación en uno y otro caso es distinta.

Por el contrario, lo referido por la entidad en la respuesta reafirma lo observado por la Contraloría. La falta de una definición adecuada de la necesidad y las características del servicio requerido entre las que se destaca la continuidad en el mismo, no le permitieron gestionar desde el inicio los recursos de manera que se garantizara dicha continuidad. Una mejor planeación del contrato le hubiese evitado las peripecias narradas por la misma entidad en su respuesta. En consecuencia, lo observado se eleva a hallazgo administrativo.

7. ANEXOS

ANEXO No. 1

TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	5	-
DISCIPLINARIOS	3	-
FISCALES	1	\$2.273.967.900
PENALES	0	-