

MACROPROCESO/ PROCESO O ÁREA DEL SEGUIMIENTO		No. INFORME FINAL
AUDITORÍA INTERNA – PROCESO GESTION CONTRACTUAL: CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 314 DE 2024.		07
		FECHA DE INICIO
		22 de marzo de 2024
		FECHA ENTREGA DE INFORME
		03 de julio de 2024
		PARA CONOCIMIENTO DEL SUPERINTENDENTE (e)
EQUIPO AUDITOR		Dr. Raúl Alfonso Gutiérrez Romero
EQUIPO AUDITOR		DESTINATARIO LIDER Y/O RESPONSABLE DEL ÁREA O DEPENDENCIA:
Auditor(es):	Edgar Fabián Garzón Buenaventura Delia Julieth Ruiz Morales Marly Elizabeth Oviedo Bueno	Andrés Mauricio Niño Secretario General (e) Ing. Lyda Rocío Gómez Jefe Oficina de Sistemas (e)
ASPECTOS GENERALES DEL INFORME		
Objetivo General:	Verificar el cumplimiento normativo contractual vigente adelantado por la Superintendencia de vigilancia y seguridad privada al contrato interadministrativo 314 de 2024.	
Objetivos Específicos	➤ Cotejar el cumplimiento del manual de contratación expedido por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada para el contrato interadministrativo 314 de 2024. ➤ Revisar la publicación de la gestión documental en la plataforma SECOP II del expediente contrato interadministrativo 314 de 2024. ➤ Verificar la ejecución de las etapas precontractual y contractual del contrato interadministrativo 314 de 2024.	
Alcance:	➤ La presente auditoría abarca el análisis realizado al contrato interadministrativo 314 de 2024.	
Metodología:	La aplicación de los elementos y herramientas para la evaluación independiente, en concordancia con las normas internacionales para el ejercicio profesional de la auditoría interna así: ➤ Elaboración de papeles de trabajo. ➤ Cotejo, análisis y verificación de la información que se encuentra publicada en el SECOP II. ➤ Revisión de tópicos legales en materia de contratación estatal aplicable a los contratos interadministrativos.	
Criterios de seguimiento:	➤ Constitución Política de Colombia. ➤ Decreto 356 de 1994. ➤ Ley 87 de 1993. ➤ Ley 80 de 1993. ➤ Ley 594 del 2000. ➤ Decreto 2355 de 2006. ➤ Ley 1150 del 2007. ➤ Ley 1474 del 2011. ➤ Ley 1712 de 2014 ➤ Decreto 1082 del 2015. ➤ Decreto 648 del 2017. ➤ Ley 2160 de 2021. ➤ Ley 2195 de 2022.	

	➤ Normas internacionales de auditoría. ➤ Manual de contratación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. ➤ Manual de Supervisión de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
--	---

DESARROLLO DE LA AUDITORÍA

La Ley 87 de 1993 indica que la función de control interno corresponde a un sistema integrado de organización, el cual, mediante las facultades contenidas en su artículo 2°, busca garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional y su fin es aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en el desarrollo de las actividades, que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales, motivo por el cual, la Oficina de Control Interno adelantó auditoría al contrato interadministrativo 314 de 2024, en atención a la solicitud realizada por el superintendente.

El primer aspecto a describir, está relacionado con el cotejo adelantado por el equipo auditor en cuanto a la verificación realizada al expediente contractual en físico frente a la información que se encuentra dispuesta en la Plataforma transaccional SECOP II, referente al **contrato interadministrativo 314 de 2024**, se constató:

ANTECEDENTES Y ANÁLISIS CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 314- 2024

Considerando que al interior del Convenio Interadministrativo C 101 de 2024, se determinó la necesidad de realizar contratos interadministrativos derivados, el equipo auditor evidenció que para febrero, la entidad suscribió el Contrato Interadministrativo CI 314 de 2024, con el siguiente resultado:

1. El **objeto** del contrato interadministrativo en mención, es: **DISEÑAR, ACTUALIZAR, ORGANIZAR, ARTICULAR Y/O DESARROLLAR SISTEMAS DE INFORMACIÓN MISIONALES Y DE APOYO DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, ASÍ COMO GESTIONAR SUS BASES DE DATOS Y BRINDAR SOPORTE AL SISTEMA DE INFORMACIÓN DOCUMENTAL.** El mismo empezó a ejecutarse el día 19 de febrero de 2024 con fecha de finalización el 20 de diciembre de 2024, teniendo como referencia un plazo de ejecución inicial de diez (10) meses, por la suma de cuatro mil doscientos millones de pesos **(\$4.200.000.000 M/CTE)** (Ver acta de inicio folio 1).

1.1. ALCANCE, LIMITACIONES Y RESTRICCIONES DEL ANÁLISIS.

- Este informe está sujeto a la validación de la Oficina de Sistemas, quienes cuentan con la formación profesional en disciplinas de las TIC (Tecnologías de la información y las comunicaciones).
- El resultado de la evaluación realizada al contrato 314 de 2024, se efectuó exclusivamente sobre los documentos físicos y los que reposan en la plataforma transaccional SECOP II, en atención a que no se obtuvo información digital; ni acceso a aplicaciones, bases de datos, sistemas de información y/o a la plataforma tecnológica en la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
- Los documentos (en copias impresas, no originales) que se utilizaron para este estudio fueron los suministrados por el Grupo de Contratos y los extraídos de la Plataforma Secop II:

1.2. DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO

- Invitación a suscribir Convenio Interadministrativo. Correo del 12 de enero de 2024(15:24) enviado por Suni Alejandra Rodríguez (surodriguez@supervigilancia.gov.co)a ALDESARROLLO.
- Respuesta a la solicitud de subscribir convenio interadministrativo. Correo del 12 de enero de 2024 (15:40) de Álvaro Sánchez de ALDESARROLLO.
- Memorando No. 20241400004723. Firmado por Juan Gabriel Pérez, Jefe (E) oficina de Sistemas.
- Convenio Interadministrativo CI-0101-2024

- Acta de inicio Convenio Interadministrativo

1.3. DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO

- Invitación a celebrar contrato interadministrativo
- Estudios previos
- Anexos técnicos a los Estudios previos, del 01 al 05
- Acto de justificación de Contratación Directa
- Propuesta de ALDESARROLLO para El Contrato Interadministrativo

1.4. DE LA CERTIFICACIÓN DE PAGO DEL SUPERVISOR DEL CONTRATO 314 DE 2024

- Informe detallado de actividades
- Comunicación del 6 de marzo de 2024 de ALDESARROLLO remitiendo la primera entrega contractual
- Comunicación del 7 de marzo de 2024 del supervisor OMAR FARUT PEDRAZA GÓMEZ con la constancia de recibo de documentos – Fase I del proyecto CI-031- 2024
- PLAN DE TRABAJO CI-0314-2024
- CRONOGRAMA CI-0314-2024
- HISTORIAS DE USUARIO CI-0314-2024
- DIAGRAMA DE COMPONENTES DE ARQUITECTURA CI-0314-2024
- INFORME DE EJECUCIÓN FASE 1 CI-0314-2024

Aunque este análisis está circunscrito al primer pago del contrato 0314 del 2024, los resultados y conclusiones que se desprendan de los documentos pueden impactar en las limitaciones que tiene la entidad para efectuar el primer pago.

2. ENFOQUE METODOLÓGICO DE ABORDAJE DE LA EVALUACIÓN.

Se evalúa información de los documentos escritos, de manera individual o integrando los datos de varios de ellos para entender su contenido, propósito, estructura y contexto en función de encontrar el cumplimiento de los objetos y obligaciones contractuales, con fundamento en buenas prácticas referentes a las TIC.

Se siguieron los siguientes pasos:

1. Lectura y Comprensión del contenido. Identificando y resumiendo la información principal de los documentos.
2. Evaluación de la calidad y la relevancia del documento. Se determina la precisión, confiabilidad y pertinencia del documento en relación con el objetivo que debe lograrse.
3. Identificación de temas y patrones entre documentos, con el fin de determinar temas y patrones recurrentes que puedan poner en riesgo el cumplimiento del objetivo de cada documento.
4. Contextualización de la información. Ubicar el documento en el contexto del proceso de contratación y en los procesos propios del desarrollo de sistemas de información e implementación de plataformas tecnológicas para entender mejor su significado y propósito.
5. Extracción de información específica necesaria para corroborar el cumplimiento de las obligaciones.

3. ANÁLISIS ETAPA PRECONTRACTUAL

3.1. Se evidenció en la documentación que reposa en la entidad de manera física y la publicada en la plataforma transaccional Secop II, falencias en la estructuración de los **estudios previos**, lo anterior en consideración a que no se justifica de manera objetiva la contratación directa, máxime cuando los ítems “ANÁLISIS DEL MERCADO” y “FACTORES DE SELECCIÓN” no fueron desarrollados, denotando ausencia de claridad de la finalidad perseguida con dicha contratación.

Estas deficiencias en los procesos de planeación y estructuración contractual, generan un posible riesgo en la administración y ejecución de los recursos públicos de la Supervigilancia, los cuales deben estar orientados únicamente a la satisfacción del interés general y los fines esenciales del estado. Es de advertir, que las necesidades identificadas y las formas en que se busca satisfacerlas, deben estar enmarcadas en el principio de planeación, haciendo uso de criterios, indicadores o métricas, que permitan evidenciar el cumplimiento de éste principio.

Afirma la Corte Constitucional en Sentencia C-300 de 2012, que: **“el principio de planeación debe entenderse, en el marco de la contratación pública, como aquella exigencia que recae sobre la entidad pública de asegurar la veraz y amplia realización de estudios técnicos previos adecuados, de tal manera que resulte posible, fiable y público que la entidad defina con total certeza el objeto y naturaleza del contrato, las obligaciones que se generan, la distribución de riesgos y el precio”**. En este sentido, el principio de planeación va de la mano de la realización de otros principios decisivos de la administración pública como la publicidad, la economía y el debido proceso.

Aunque se reconoce que la administración puede hacer uso de la contratación directa mediante contratos interadministrativos, también es cierto que **los principios de planeación, economía y selección objetiva** deben materializarse en los documentos precontractuales. Dicha aplicación de los principios debe reflejarse en un nivel de análisis suficiente que permita establecer las necesidades, objeto contractual, criterios previos de selección (aun cuando se pretenda aplicar un régimen especial) y **un conocimiento de los precios, calidad y alternativas en términos de proveedores que el mercado ofrece para el producto o servicio que se espera**. Al no estar presentes dichos requisitos no resulta posible establecer con claridad la necesidad y finalidad de la contratación, de manera que pueda hacerse una contratación orientada a los fines como lo determina el artículo 2 de la Constitución Política.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar, por presunta infracción en la aplicación de las disposiciones contractuales vigentes.

3.2. Revisadas las obligaciones contractuales estipuladas en la cláusula segunda del contrato interadministrativo 314 de 2024, y las especificaciones contenidas en los anexos técnicos, el equipo auditor observa que tanto en el objeto contractual, como las obligaciones específicas pactadas en el clausulado, están orientadas al cumplimiento de soluciones tecnológicas; sin embargo, los entregables de cada una de las fases del proyecto no se encuentran desglosados de manera clara y certera, situación que evidencia fallas en el proceso de planeación contractual por parte de la entidad. La falta de especificidad en los documentos que configuran el contrato genera incertidumbre sobre el alcance de las obligaciones, adicionalmente, dicha situación resulta más gravosa si se tiene en cuenta que la primera señal de los entregables específicos para el primer pago se encuentra definida en un cronograma.

Por todo lo anterior, dadas las deficiencias de planeación, justificación y la falta de objetividad sobre la satisfacción real de la necesidad identificada, así como la falta de acciones por parte de la Supervigilancia en términos de asegurar que los productos que se van a recibir tengan el impacto esperado, **genera un hallazgo de carácter administrativo con presunta incidencia disciplinaria y traslado al Grupo de Instrucción Disciplinaria, para los fines a que haya lugar.**

3.3. Analizada la forma de pago pactada en los estudios previos, se evidenció que no hay claridad, ni certeza, sino un mandato de duda en los hitos del pago referente a las fases de ejecución del contrato, se pasa de una a otra sin determinar a ciencia cierta la temporalidad en que se van a ejecutar las actividades, un error ostensible que genera la violación del principio implícito de planeación de la contratación estatal.

Adviértase que el principio de planeación es un deber contractual imperante en las diferentes etapas del negocio jurídico de la función pública, que obedece a la necesidad colectiva, y económica de optimizar recursos, minimizar

errores humanos desde la etapa embrionaria (estudios previos), delimitando el objeto del contrato, determinando las especificaciones, el valor estimado del contrato y la periodicidad en que se va a ejecutar cada una de las fases del bien o servicio contratado.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar, por presunta infracción en la aplicación de las disposiciones contractuales vigentes.

3.4. Estudio de los anexos técnicos.

Anexo técnico 2.

Para la Oficina de Control Interno, merece especial atención lo consignado en el anexo referente al “DISEÑO Y/O ACTUALIZACIÓN DEL NUEVO SITIO WEB DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA WWW.SUPERVIGILANCIA.GOV.CO”, teniendo en cuenta que en las fases de desarrollo del contrato no se argumenta de manera detallada las actividades a desarrollar para cumplir con lo especificado en el anexo técnico, por el contrario, los pagos están sujetos al cumplimiento de actividades generales.

Anexo técnico 4.

Para el equipo auditor es contradictorio el objeto planteado para desarrollarse, el cual consiste en: “ACTUALIZACIÓN, SOPORTE Y MANTENIMIENTO DEL REPORTEADOR Y SEDE ELECTRÓNICA “GUARDIAN” DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA”, lo anterior teniendo en cuenta que esta dirección electrónica no ha estado a disposición de la ciudadanía a través de internet, ni para uso interno de la entidad, es decir, en este anexo se estarían creando requerimientos y necesidades sobre una sede electrónica que no existe.

Es de señalar, que según lo establecido en la página 27 del anexo 2 de la Resolución 2893 de 2020 expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones, los aspectos de arquitectura y calidad de las sedes electrónicas deben contar con un mínimo de requisitos, tal como se expone en la imagen No 1.

Imagen No 1. Requisitos de Arquitectura sede electrónica

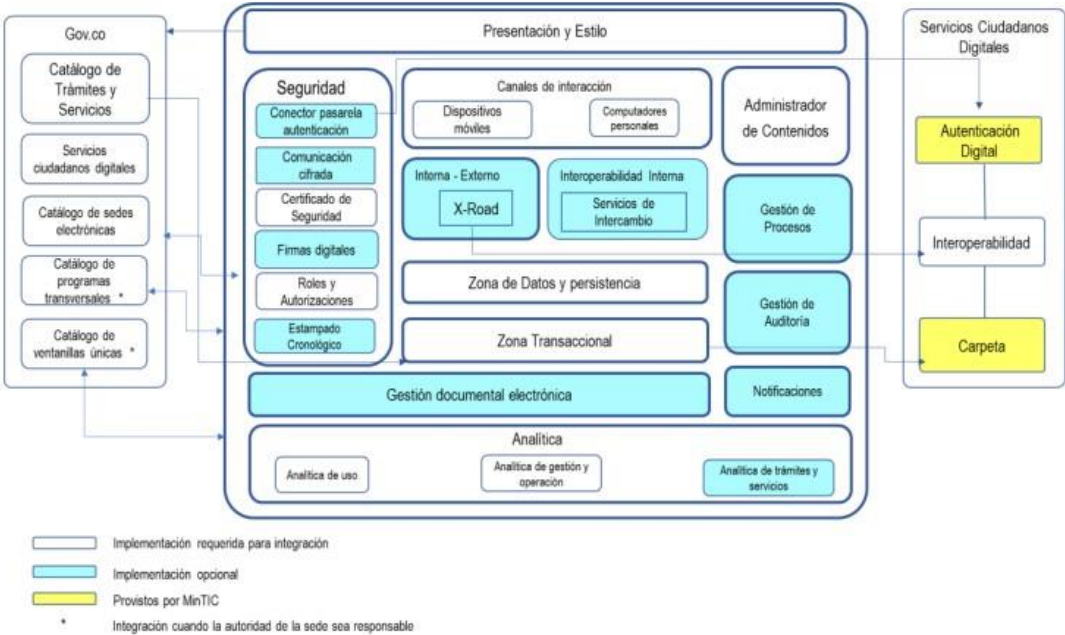


Figura 1. Arquitectura de referencia mínima requerida para integración al Portal Único del Estado Colombiano - GOV.CO.

De lo señalado en el diagrama anteriormente expuesto, se advierte que la Supervigilancia no cuenta con un sitio web que integre los requisitos mínimos requeridos por el MINTIC.

Por otra parte, la entidad no cuenta con la producción y desarrollo del Gestor Documental Guardián tal como se reportó en el informe de auditoría realizado al contrato interadministrativo 796 de 2023, suscrito entre la entidad y el mismo proveedor ALDESARROLLO, sin embargo, llama la atención que en el contenido de los requisitos técnicos expuestos en la página 4 del anexo en mención, los responsables de realizar el anexo técnico, incluyen 10 requerimientos mínimos y especificaciones, relacionados con la compatibilidad e integración del **reporteador documental** con otros sistemas y plataformas utilizados en la entidad, así como la asistencia técnica a los usuarios **del nuevo gestor documental QUE NO EXISTE**.

3.5. Certificaciones del vendedor incluidas en los anexos técnicos

Se precisa que los 5 anexos técnicos incluyen la necesidad de que el proveedor anexe tres certificaciones y/o soportes de actas de contratos ejecutados que demuestren la experiencia de cada una de las especificaciones requeridas, sin embargo, en el expediente contractual no reposan soportes de dichas ejecuciones contractuales, que avalen la experticia del proveedor contratado.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar

3.6. Análisis presupuestal Contrato Interadministrativo 314- 2024.

Los recursos económicos asignados al contrato se derivan del proyecto de inversión BPIN 2022011000017, denominado **“IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES, PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS TIEMPOS DE RESPUESTA DE LOS TRÁMITES DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA BOGOTA”**, es un proyecto de ejecución a largo plazo, puesto que el Horizonte se encuentra proyectado para ejecutarse del 2023 al 2025 con el objetivo de **“mejorar tiempos de respuesta en los trámites y procesos administrativos de la entidad”** con un valor asignado de trece mil doscientos ochenta y cinco millones cuatrocientos setenta y dos mil diez pesos **(\$13.285.472.010 pesos M/CTE)**. Ahora bien, la apropiación vigente para el 2024 es de cinco mil quinientos seis millones de pesos **(\$5.506.000,000 pesos M/CTE)**, correspondientes al 41% del total del presupuesto de inversión asignado.

Al respecto conviene decir, que la entidad comprometió para la ejecución del contrato interadministrativo 314 de 2024 la suma de cuatro mil doscientos millones de pesos **(\$4.200.000.000 M/CTE)** equivalentes al **76%** del presupuesto de inversión de la vigencia 2024, para dar cumplimiento a dos objetivos específicos: **“Aumentar el uso de herramientas de toma de decisiones basadas en datos”** y **“Mejorar el cumplimiento de reporte oportuno de la información por parte de los vigilados”**. (Ver imágenes No 2 y No 3 registradas en el proyecto de inversión y estudios previos)

Imagen No 2 Esquema de financiación presupuestal Contrato Interadministrativo 314-2024

OBJETIVO	PRESUPUESTO POR RUBRO	CDP CI 314-2024	FECHA DEL CDP CI 314-2024	VALOR CDP CI 314-2024	% DE PARTICIPACIÓN
Articular fuentes de información	\$ 831.000.000,00	N/A	N/A	-	-
Aumentar el uso de herramientas de toma de decisiones basadas en datos.	\$ 1.805.600.000,00	24124	19/01/2024	\$ 1.530.600.000,00	85%
Mejorar el cumplimiento de reporte oportuno de la información por parte de vigilados.	\$ 2.869.400.000,00			\$ 2.669.400.000,00	93%
TOTAL	\$ 5.506.000.000,00			\$ 4.200.000.000,00	76%

Elaboración propia. Fuente: PIIP DNP

Imagen No 3 fuente de los recursos

No. De CDP	Fecha de CDP	Dependencia	Posición Catalogo de Gasto	Fuente	Valor en Letras	Valor en Números
24124	19-01-2024	000 SVSP - GESTION GENERAL	C-1599-0100-4-20109G-1599071-02 ADQUIS. DE BYS - SERVICIO DE IMPLEMENTACIÓN SISTEMAS DE GESTIÓN - IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES, PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS TIEMPOS DE RESPUESTA DE LOS TRAMITES DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDA	Propios	MIL QUINIENTOS TREINTA MILLONES SEISCIENTOS MIL PESOS M/CTE	\$1.530.600.000
			C-1599-0100-4-20109G-1599074-02 ADQUIS. DE BYS - SERVICIOS DE INFORMACIÓN IMPLEMENTADOS - IMPLEMENTACION DE UNSISTEMA DE TOMA DE DECISIONES, PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS TIEMPOS DE RESPUESTA DE LOS TRAMITES DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVAD		DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE	2.669.400.000,00

Fuente: Estudios previos

Por otra parte, el Registro Presupuestal del compromiso No 31024 tiene fecha de expedición del 9 de febrero de 2024, fecha anterior a la suscripción del acta de inicio la cual se firmó el 19 de febrero del 2024, dando cumplimiento a lo establecido en la **CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA**, que refiere: **PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN:** *El contrato se perfecciona con la firma de las partes. Para la ejecución se requiere de: 1. La expedición del respectivo Registro Presupuestal por parte de la Oficina de Recursos financieros de LA SUPERVIGILANCIA; 2. La aprobación por parte de la supervigilancia de la garantía única pactada. 3. Suscripción del acta de inicio.* Así mismo, es preciso señalar que el compromiso presupuestal constituye el registro de afectación del presupuesto una vez se perfecciona el contrato o factura de compra de un determinado bien o servicio. (Ver imagen No 4)

Imagen No 4 Registro presupuestal del compromiso

Compromiso Presupuestal de Gasto – Comprobante.

Usuario Solicitante: MHmCuero

Unidad ó Subunidad Ejecutora Solicitante: 15-16-00

Fecha y Hora Sistema: 9/02/2024 12:00:00 p. m.

MALCOLM CUERO GUARIN

SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA

REGISTRO PRESUPUESTAL DEL COMPROMISO

Con base en el CDP No: 24124 de fecha 2024-01-19. Se hizo el registro presupuestal con el siguiente detalle

Número:	31024	Fecha Registro:	2024-02-09	Unidad / Subunidad Ejecutora:		15-16-00	SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA		
Vigencia Presupuestal	Actual	Estado:	Generado			Tipo de Moneda:	COP-Pesos	Tasa de Cambio:	0,00
Valor Inicial:	4.200.000.000,00	Valor Total Operaciones:			0,00	Valor Actual:	4.200.000.000,00	Saldo x Obligar:	4.200.000.000,00

TERCERO ORIGINAL

Identificación: NIT	901100455	Razón Social:	ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL				Medio de Pago:	Abono en cuenta		
Número:	69000002409	Banco:	BANCOLOMBIA S.A.				Tipo:	Ahoro	Estado:	Activa

CUENTA BANCARIA

Identificación:	79446693	Nombre:	OMAR FARUT PEDRAZA GOMEZ			Cargo:	SECRETARIO GENERAL		
-----------------	----------	---------	--------------------------	--	--	--------	--------------------	--	--

ORDENADOR DEL GASTO

Identificación:		Fecha de Registro:		Genera Viáticos:	No	Num. Solicitud de Comisión:		Número:	CI-0314-2024	Tipo:	CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS	Fecha:	2024-02-09
-----------------	--	--------------------	--	------------------	----	-----------------------------	--	---------	--------------	-------	-------------------------------------	--------	------------

DOCUMENTO SOPORTE

ITEM PARA AFECTACIÓN DE GASTO

DEPENDENCIA	POSICIÓN CATÁLOGO DE GASTO	FUENTE	RECURSO	SITUAC.	FECHA OPERACIÓN	VALOR INICIAL	VALOR OPERACIÓN	VALOR ACTUAL	SALDO X OBLIGAR
000 SVSP - GESTION GENERAL	C-1599-0100-4-20109G-1599074-02 ADQUIS. DE BYS - SERVICIO DE IMPLEMENTACIÓN SISTEMAS DE GESTIÓN - IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS TIEMPOS DE RESPUESTA DE LOS TRAMITES DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDA.	Propios	20	CSF					
						1.530.600.000,00	0,00		
Total:						1.530.600.000,00	0,00	1.530.600.000,00	1.530.600.000,00

000 SVSP - GESTION GENERAL	C-1599-0100-4-20109G-1599074-02 ADQUIS. DE BYS - SERVICIOS DE INFORMACIÓN IMPLEMENTADOS - IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS TIEMPOS DE RESPUESTA DE LOS TRAMITES DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVAD	Propios	20	CSF	FECHA OPERACIÓN	VALOR INICIAL	VALOR OPERACIÓN	VALOR ACTUAL	SALDO X OBLIGAR
						2.669.400.000,00	0,00		
Total:						2.669.400.000,00	0,00	2.669.400.000,00	2.669.400.000,00

Objeto:

DISEÑAR, ACTUALIZAR, ORGANIZAR, ARTICULAR Y/O DESARROLLAR SISTEMAS DE INFORMACIÓN MISIONALES Y DE APOYO DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, ASI COMO GESTIONAR SUS BASES DE DATOS Y BRINDAR SOPORTE AL SISTEMA DE INFORMACION DOCCUME

PLAN DE PAGOS

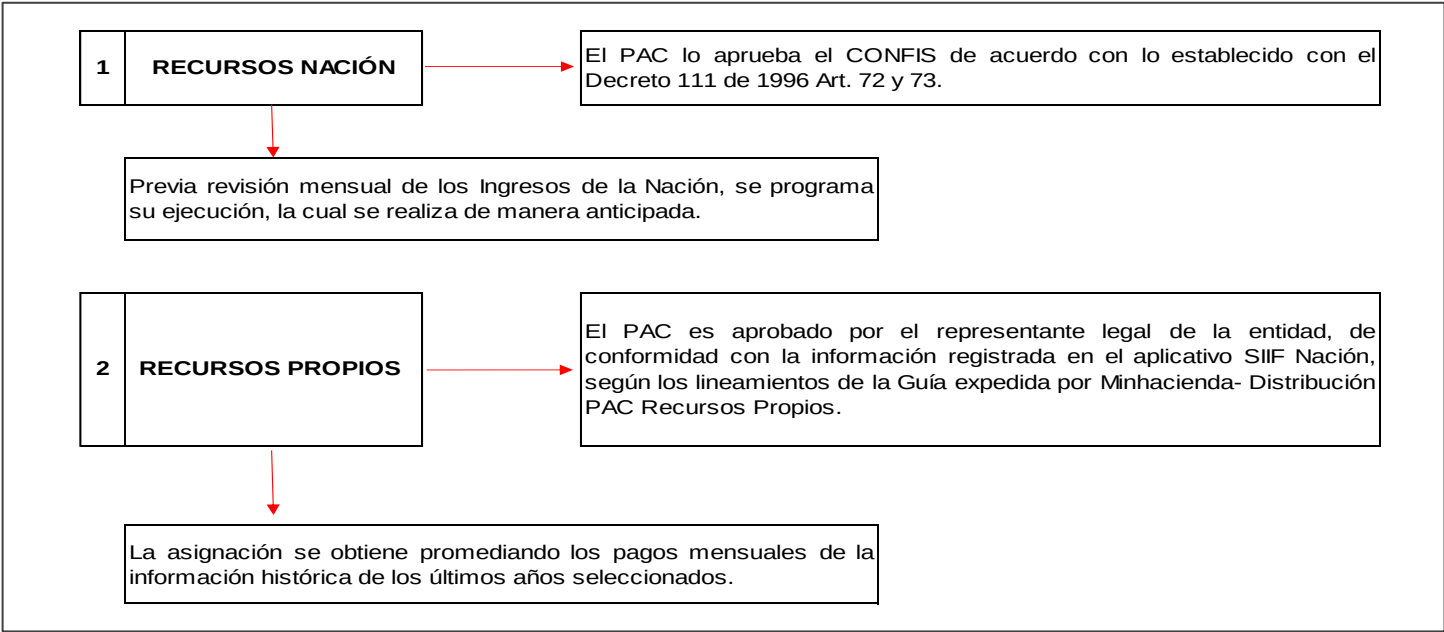
DEPENDENCIA DE AFECTACION DE PAC	POSICION DEL CATALOGO DE PAC	FECHA	VALOR A PAGAR	SALDO POR OBLIGAR	LINEA DE PAGO
000 SVSP - GESTION GENERAL	9-1 INVERSIÓN PROPIOS CSF	2024-02-09	4.200.000.000,00	4.200.000.000,00	NINGUNO

FIRMA(S) RESPONSABLE(S)

PROGRAMACIÓN ANUAL DE CAJA

De acuerdo con la naturaleza de la entidad, los recursos económicos provienen de la contribución que realizan los vigilados, razón por la cual, los mismos se clasifican como recursos propios.

Imagen No 5 Análisis programación anual de caja (PAC) – Recursos Inversión



Fuente: elaboración propia

La información registrada en la imagen No 5 refleja que la distribución del PAC de la entidad se aplica de acuerdo con el procedimiento No 2 referente a recursos propios.

Con el fin de corroborar la información correspondiente a la distribución del PAC aprobado por la entidad para la vigencia 2024, el cual se obtiene promediando los valores históricos mensuales de los últimos tres años, el equipo auditor procedió a analizar el reporte “Distribución de PAC Aprobada” obtenido del SIF NACIÓN. (Ver imagen 6).

Imagen No 6 Reporte distribución de PAC aprobada

Año Fiscal:		2024												
Vigencia:		Actual												
Posicion		9 C - INVERSION PROPIOS												
Catalogo PAC:		CSF												
Version de		1												
Escenario														
Condicion Anual:														
Tipo Propuesta:		Aprobación												
PAC Asignado														
Posicion Catalogo PAC	Unidad Ejecutora	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Totales
9-1	15-16-00	25.878.200,00	115.075.400,00	515.838.400,00	545.094.000,00	426.164.400,00	610.064.800,00	539.037.400,00	432.221.000,00	412.399.400,00	403.039.200,00	467.459.400,00	943.728.400,00	5.506.000.000,00
	Totales	25.878.200,00	115.075.400,00	515.838.400,00	545.094.000,00	426.164.400,00	610.064.800,00	539.037.400,00	432.221.000,00	412.399.400,00	403.039.200,00	467.459.400,00	943.728.400,00	5.506.000.000,00

El análisis de lo expuesto en precedencia permite visualizar, que la Supervigilancia realizó la distribución del PAC de acuerdo con los lineamientos dispuestos en la “Guía para Distribución PAC Recursos Propios” emitida por el Ministerio de Hacienda, sin embargo, el equipo auditor observó que la entidad realizó modificaciones del PAC inicialmente aprobado, con el objetivo de cubrir una obligación del mes de marzo de 2024, anticipando recursos de los meses de julio, junio, mayo, abril. (Ver imagen 7 y tabla 1)

Imagen No 7 Detalle de distribución de PAC modificado

A.Fiscal	VIG	UE	POSPAC	CONCEPTO	DOC	FECHA	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO
2024	Actual	15-16-00	9-1	SALDO INICIAL	0		25.878.200,00	115.075.400,00	585.838.400,00	545.094.000,00	426.164.400,00	610.064.800,00	539.037.400,00
2024	Actual	15-16-00	9-1	Cierre Mensual de PAC.	0	2024-01-31	21.978.200,00	21.978.200,00	-	-	-	-	-
2024	Actual	15-16-00	9-1	Aplicación Modificaciones al Cupo PAC	0	2024-02-27	-	100.000.000,00	100.000.000,00	-	-	-	-
2024	Actual	15-16-00	9-1	Cierre Mensual de PAC.	0	2024-02-29	-	80.029.600,00	80.029.600,00	-	-	-	-
2024	Actual	15-16-00	9-1	Aplicación Modificaciones al Cupo PAC	0	2024-03-11	-	-	1.300.000.000,00	300.000.000,00	300.000.000,00	400.000.000,00	300.000.000,00
2024	Actual	15-16-00	9-1	Cierre Mensual de PAC.	0	2024-03-31	-	-	1.844.104.000,00	1.844.104.000,00	-	-	-
2024	Actual	15-16-00	9-1	Cierre Mensual de PAC.	0	2024-04-30	-	-	-	1.966.104.000,00	1.966.104.000,00	-	-
2024	Actual	15-16-00	9-1	Cierre Mensual de PAC.	0	2024-05-31	-	-	-	-	1.963.674.400,00	1.963.674.400,00	-
2024	Actual	15-16-00	9-1	SALDO FINAL	0		3.900.000,00	157.024.000,00	21.764.000,00	123.094.000,00	128.594.000,00	2.173.739.200,00	239.037.400,00
2024	Actual		9-1	TOTAL SALDO FINAL	0		3.900.000,00	157.024.000,00	21.764.000,00	123.094.000,00	128.594.000,00	2.173.739.200,00	239.037.400,00

Tabla 1 Anticipos del PAC Supervigilancia.

MES	PAC ASIGNADO	EJECUTADO	CIERRE PAC
ENERO	25.878.200,00	3.900.000,00	21.978.200,00

MES	PAC ASIGNADO	SALDO MES ANTERIOR ENERO	TRASLADOS MES ANTICIPADO MARZO	TOTAL PAC	EJECUTADO	CIERRE PAC
FEBRERO	115.075.400,00	21.978.200,00	100.000.000,00	237.053.600,00	157.024.000,00	80.029.600,00

MES	PAC ASIGNADO	TRASLADO REALIZADO FEBREO	SALDO MES ANTERIOR FEBREO	TRASLADO ANTICIPADO ABRIL	TRASLADO ANTICIPADO MAYO
MARZO	585.838.400,00	100.000.000,00	80.029.600,00	300.000.000,00	300.000.000,00

TRASLADO ANTICIPADO JUNIO	TRASLADO ANTICIPADO JULIO	TOTAL PAC	EJECUTADO	CIERRE PAC
400.000.000,00	300.000.000,00	1.865.868.000,00	21.764.000,00	1.844.104.000,00

MES	PAC ASIGNADO	TRASLADO REALIZADO MARZO	SALDO MES ANTERIOR MARZO	TOTAL PAC	EJECUTADO	CIERRE PAC
ABRIL	545.094.000,00	300.000.000,00	1.844.104.000,00	2.089.198.000,00	123.094.000,00	1.966.104.000,00

MES	PAC ASIGNADO	TRASLADO REALIZADO MARZO	SALDO MES ANTERIOR ABRIL	TOTAL PAC	EJECUTADO	CIERRE PAC
MAYO	426.164.400,00	300.000.000,00	1.966.104.000,00	2.092.268.400,00	128.594.000,00	1.963.674.400,00

MES	PAC ASIGNADO	TRASLADO REALIZADO MARZO	SALDO MES ANTERIOR MAYO	TOTAL PAC	EJECUTADO	CIERRE PAC
JUNIO	610.064.800,00	400.000.000,00	1.963.674.400,00	2.173.739.200,00	N/A	2.173.739.200,00

MES	PAC ASIGNADO	TRASLADO REALIZADO MARZO	TOTAL PAC	EJECUTADO	CIERRE PAC
JULIO	539.037.400,00	300.000.000,00	239.037.400,00	N/A	239.037.400,00

De lo consignado en la tabla No 1, se observa que la programación del PAC inicial vigencia 2024, se dio de la siguiente manera:

- Para el mes de enero fue de **\$25.878.200 pesos M/CTE**, de los cuales se ejecutaron **\$3.900.000**, quedando un remanente para el mes de febrero de **\$21.978.200 pesos M/CTE**.
- Para el mes de febrero fue de **\$115.075.400 pesos M/CTE**, al cual se le suma el remanente del mes de febrero por valor de **\$21.978.200 pesos M/CTE**, y una modificación de anticipo de recursos del mes de marzo por valor de **\$100.000.000 pesos M/CTE**, ejecutándose **\$157.024.000 pesos M/CTE**, quedando un remanente de **\$80.029.600 pesos M/CTE**.
- Para el mes de marzo el PAC asignado fue de **\$585.838.400 pesos M/CTE**, monto que se redujo en **\$100.000.000** por concepto del anticipo efectuado en febrero, es decir, la entidad contaba para este mes con un valor de **\$565.868.000** incluido el remanente del mes de febrero.

Aunado a lo anterior, el 11 de marzo de 2024 mediante la obligación 49024, el líder del Grupo Financiero, realizó anticipos al PAC de marzo, así: de abril **\$300.000.000 millones de pesos M/CTE**, de mayo **\$300.000.000 millones de pesos M/CTE**, de junio **\$400.000.000 millones de pesos M/CTE** y de julio **\$300.000.000 millones de pesos M/CTE**, para un total de mil trescientos millones **\$1.300.000.000 pesos M/CTE**, es decir, la entidad acumuló la suma de **\$1.865.868.000 millones de pesos M/CTE** al PAC de marzo. Lo anterior con el fin de realizar el pago correspondiente al 30% del valor total del contrato firmado con ALDESARROLLO, porcentaje que equivale a la suma de mil ciento setenta millones de pesos **\$1.170.000.000 M/CTE**, cuyo soporte es la factura FVEA 2284 radicada a la entidad el 8 de marzo de 2024.

Es de advertir que lo expuesto evidencia alteración de la cadena presupuestal, afectando el cumplimiento de los objetivos y las metas cuantitativas y cualitativas trazadas por la entidad.

En tal sentido, es importante anotar que el manejo del presupuesto público está regido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), que establece las normas y procedimientos para la programación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto de ingresos y gastos de la Nación. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 73 del mencionado decreto, la ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de pagos de las entidades del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, para cumplir sus compromisos. Lo

anterior concordante con lo establecido en el artículo 2.8.1.7.2.9 que a la letra dice: *Límite Desembolsos de Contratos. Los desembolsos de los contratos celebrados por los Órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación deberán pactarse hasta la cuantía de los montos aprobados en el Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC.*

En este marco, la ejecución de pagos que no fueron programados en el Plan Anual de Caja (PAC) puede constituir faltas o conductas indebidas, pues la ausencia de planificación financiera y el control del gasto público, conlleva a desequilibrios financieros y dificultades en la gestión de tesorería de la entidad y pone en riesgo la correcta ejecución de los programas y proyectos financiados con recursos públicos, afectando la transparencia en la ejecución del presupuesto, dificultando los mecanismos de control y rendición de cuentas, presentándose situaciones de opacidad y posibles actos de corrupción.

Es dable aseverar, que los funcionarios públicos tienen la obligación de cumplir con las normas presupuestales, por consiguiente, las modificaciones no autorizadas por el representante legal de la Supervigilancia, puede generar responsabilidades fiscales y disciplinarias por parte de los organismos de control, como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

De lo anterior se desprende que, la Oficina de Control Interno no evidenció procedimiento, política, lineamiento o documento alguno avalado por el representante legal, que autorice modificaciones del PAC, incumpliendo lo establecido en la guía para Distribución PAC Recursos Propios que a la letra dice: *“El CONFIS con fundamento en las metas máximas de pago establecidas en el Plan Financiero aprobará el Programa Anual de Caja, PAC, con recursos de la Nación. Las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos, aprobarán el PAC y sus modificaciones con ingresos propios de los establecimientos públicos, con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el CONFIS”.*

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar.

Con fundamento en lo expuesto, la entidad debe establecer controles efectivos a través de la implementación de indicadores como el **“indicador de PAC no utilizado”**, herramienta que permite realizar:

- El análisis y la evaluación de la ejecución del PAC
- Medir la eficiencia en el uso de los recursos, lo que contribuye a mejorar la toma de decisiones en la asignación del PAC
- Disponer de información adicional a considerar en el momento de evaluar las solicitudes de modificación al PAC
- Establecer correctivos para la adecuada utilización del Programa Anual de Caja.

Imagen 8 indicador PAC no utilizado

Indicador de PAC No utilizado = $\frac{PAC \text{ no Utilizado} \times 100}{(PBI) + (MODIF)}$

Este Indicador también permite tomar decisiones basados en los comportamientos históricos sobre la ejecución del PAC, ya que admite evaluar si ha tenido reincidencia en las malas ejecuciones del PAC asignado mensualmente.

4. ETAPA CONTRACTUAL

4.1. Supervisión del contrato

Con base en la revisión de la documentación generada en desarrollo del proceso contractual evaluado se evidencian debilidades en la trazabilidad de información en las diferentes etapas definidas en los procedimientos elaborados por la Supervigilancia, desde la generación de las obligaciones específicas hasta el recibo a satisfacción de los bienes y servicios contratados para ejecutarse en la primera fase.

La deficiencia en el diseño de controles automatizados para la verificación de los productos y servicios contratados por la entidad, genera riesgo de inobservancia de las funciones de supervisión consignadas en el Manual de contratación de la Supervigilancia.

La situación expuesta, conlleva a un presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 que a la letra dice: *«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»*

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar.

5. ANÁLISIS COMPONENTE TÉCNICO Y TECNOLÓGICO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO

Acerca del Objeto: “AUNAR ESFUERZOS PARA BRINDAR ACOMPAÑAMIENTO Y APOYO EN LA MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, ASÍ COMO GARANTIZAR EL DESARROLLO Y PUESTA EN MARCHA DE SERVICIOS INTEGRALES DE ACTUALIZACIÓN, OPERACIÓN, SOPORTE, MANTENIMIENTO Y DESARROLLO DE NUEVAS SOLUCIONES TECNOLÓGICAS QUE SEAN REQUERIDAS POR LA ENTIDAD, PARA ATENDER NECESIDADES EN MATERIA DE TICS DE LA ENTIDAD, ENTRE OTRAS ACTIVIDADES QUE SE CONCRETARÁN A TRAVÉS DE CONTRATOS DERIVADOS”

El propósito de este objeto es la entrega de la totalidad de la gestión tecnológica de la Supervigilancia a ALDESARROLLO. Aunque técnica y tecnológicamente es viable, la participación de los funcionarios en el destino tecnológico de la Entidad se limita a suministrar insumos y colaborar en el cumplimiento de los objetivos del convenio; de hecho, la misma operación y soporte de la operación tecnológica diaria, una vez entregados los productos y servicios generados por el convenio, estaría delegada un tercero.

Más allá de la anterior consideración, y para llegar posteriormente al análisis del contrato interadministrativo 0314 la Oficina de Control Interno ve la necesidad de generar alertas a la supervisión actual para el desembolso del primer pago de dicho contrato, donde se destacan algunos de los objetivos trazados en el ítem 9.1 “OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA ALIANZA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL – ALDESARROLLO” del Convenio Interadministrativo que deberían ser satisfechos — y contar con las evidencias — para el completo cumplimiento de los objetos de uno y otro.

Del objetivo específico 3, ***“La ALIANZA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO se compromete a proveer y disponer del personal idóneo que sirva de enlace para el correcto desarrollo del presente Convenio en conjunto con la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada”***. En el expediente contractual físico y cargado en el Secop II, no reposan evidencias documentadas ni de la cantidad de profesionales, ni de su formación, ni se evidencia participación de dicho personal en el primer contrato derivado del convenio.

Del objetivo específico 6, ***“La ALIANZA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO garantizará como parte del aporte al presente Convenio, la ingeniería de detalles, aplicando los mejores estándares y normas internacionales, como garantía para materializar las soluciones de tecnología que se derivarán del presente convenio”***, el equipo auditor evidenció la ausencia de aplicación de normas, estándares, buenas prácticas,

metodologías y uso de herramientas de software en la construcción de los artefactos que deben soportar desarrollos tecnológicos de tanta envergadura, como los que se esperan en el marco del convenio y los contratos derivados.

Del objetivo específico 8, ***“La ALIANZA PUBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO proveerá un apoyo especializado para realizar el levantamiento de requerimientos y procesos que hagan parte de un requerimiento de solución técnica que provenga de un contrato que haga parte del preventivo convenio”***, el equipo auditor no identifica instrumentos ni evidencias reales y contundentes de diseño, diagramación o prototipos de los procesos levantados, ni las evidencias de participación de los grupos de interés (personas, dependencias, cargos, entre otros) en las definiciones de las necesidades, por ende para la Oficina de Control Interno es importante cuestionar ¿Cuáles fueron los expertos o especialistas en dichas actividades?

Llama la atención, que la Invitación a suscribir el Convenio Interadministrativo fue enviada por la profesional Suni Alejandra Rodríguez a ALDESARROLLO, mediante correo institucional del 12 de enero de 2024 (15:24), y de esta invitación se obtuvo respuesta de aceptación el mismo día 12 de enero de 2024 a las 15:40. Para la Oficina de Control Interno es importante conocer cuál fue el procedimiento que se realizó con anterioridad, en virtud de que es poco probable que un tiempo de 16 minutos, sea suficiente para prepararse y aceptar un compromiso de tal magnitud. Por tal razón, surge la inquietud de ¿Cuál fue el proceso y cómo se preparó ALDESARROLLO para los retos que se le avecinaban?

Es importante mencionar que NO existen evidencias de la forma como ALDESARROLLO habilitó sus condiciones técnicas, de profesionales y de procesos propios de la ingeniería informática y de telecomunicaciones, para la ejecución del Convenio.

6. ANÁLISIS COMPONENTE TÉCNICO Y TECNOLÓGICO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 0314 de 2024

6.1. La Invitación a celebrar contrato interadministrativo y los Estudios previos generados por la SVSP, así como los Anexos técnicos rotulados como Anexo Técnico 01 a Anexo Técnico 05, contienen una amplia descripción de las necesidades y exigencias funcionales, no funcionales y características tecnológicas de las soluciones de hardware, software, telecomunicaciones y servicios que deben ser provistos por ALDESARROLLO.

La invitación a Celebrar Contrato Interadministrativo fue enviada a ALDESARROLLO, con todos los anexos, firmada por Malcom Cuero como Jefe Oficina de Sistemas (Encargado). De la Propuesta de ALDESARROLLO para ***“Diseñar, Actualizar, Organizar, Articular y/o desarrollar sistemas de información misionales y de apoyo de la superintendencia de vigilancia y seguridad privada, así como gestionar sus bases de datos y brindar soporte al sistema de información documental”***, **NO hay evidencia de la evaluación** que se debió haber efectuado sobre la misma, de tal manera, que se pudiese tener claridad desde ese momento de la capacidad de ALDESARROLLO para cumplir en el tiempo definido con todos los alcances de cada uno de los componentes o elementos que respondieran a lo indicado en la invitación a suscribir el contrato y en los Anexos Técnicos.

Por otra parte, la propuesta no contiene información sobre equipos de trabajo ni procesos a utilizar que involucraran al personal de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. No hay referencia de cronograma preliminar ni referencia de herramientas tecnológicas o necesidades de infraestructura a utilizar por el proveedor.

En el expediente del contrato, no hay evidencias de las actuaciones de la supervisión y de los equipos de trabajo de la entidad y de ALDESARROLLO en su tarea de elaborar los productos o entregables.

Ahora bien, **los entregables de la FASE 1, fueron establecidos de antemano en los estudios previos así: Cronograma, Diagrama de los componentes de arquitectura, Requerimientos Técnicos, Historias de usuario, Informe de Ejecución;** razón por la cual, el equipo auditor observó que sobre cada uno de estos entregables, los responsables de la supervisión, no adelantaron ejercicios de validación, pues no reposa documento que avale dicha actividad.

También es importante mencionar que, sobre cada uno de estos entregables, que son netamente documentales, tanto en el contrato interadministrativo como en la oferta presentada por ALDESARROLLO, no se encuentran requisitos definidos ni criterios de aceptación, expresamente establecidos para la comprobación de la calidad de los mismos, como si ocurre para los componentes de hardware, software y de sistemas de información.

En conclusión, el contrato interadministrativo ante la falta de definiciones de los criterios de calidad para la aceptación de los productos que deben acompañar la ejecución de cada una de las fases, y particularmente la Fase I de documentación, pone en riesgo la ejecución del mismo al no contar con controles efectivos por parte de la supervisión y al final podría afectar la entrega con calidad y oportunidad de los bienes y servicios contratados.

Es de anotar, que el expediente evaluado, no contiene las evidencias que permitan identificar la participación de la supervisión y de los equipos de trabajo de la Supervigilancia en la elaboración y ejecución de los entregables de la Fase I.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar.

6.2. Es importante anotar que la fecha de suscripción del contrato 314 fue el 19 de febrero de 2024, no obstante, llama la atención que el proveedor ALDESARROLLO el 8 de marzo de 2024, solicita el primer pago por valor de mil ciento setenta millones **\$1.170.000.000 de pesos M/CTE**, argumentando la ejecución de la **fase 1**, es decir la primera cuenta de cobro es presentada a la entidad diez (10) días hábiles después de la suscripción del negocio jurídico, tiempo que probablemente resulta inconsecuente para llevar a cabo las actividades de requerimientos técnicos funcionales y no funcionales.

Lo anterior teniendo en cuenta el alcance del objeto del contrato y los entregables requeridos para el primer pago, que corresponden a: **1)** Cronograma: Planificación detallada de las fases del proyecto. **2)** Diagrama de los componentes de arquitectura: Estructura y relaciones de los componentes del sistema. **3)** Requerimientos Técnicos: Especificaciones detalladas del sistema y software. **4)** Historias de Usuario: Descripciones de las funcionalidades desde la perspectiva del usuario. **5)** Informe de ejecución: Documento que certifique las actividades ejecutadas.

Así mismo, es importante señalar que el levantamiento de las historias de usuario, describen la funcionalidad de software desde el punto de vista del usuario final con el lenguaje que éste emplearía, es decir, el foco de esta actividad, está puesto en qué necesidades o problemas soluciona lo que se va a construir, la cual tiene su origen en la metodología eXtremeProgramming (programación extrema, abreviado normalmente como XP), donde las historias de usuario deben ser escritas por los clientes, que para el caso de la Supervigilancia serían los funcionarios designados por cada uno de los procesos para desarrollar dicha actividad.

Cabe concluir, que los soportes documentales allegados por el proveedor para el primer pago cuentan con el aval del supervisor del contrato de su momento, quien mediante oficio de fecha 7 de marzo de 2024 *“confirma el recibido de los documentos referidos a la fase I del proyecto CI-0314-2024”*, sin embargo, los mismos hacen alusión a actividades de tipo general, donde no es posible evidenciar la conveniencia, pertinencia, análisis técnico, el nivel de madurez y realidad de la entidad, para garantizar un mejor diseño, eficiencia y calidad de los productos o resultados, surgiendo la inquietud ¿Cuál fue la línea base que se tomó para diagnosticar la entidad y elaborar el diseño de su arquitectura de software? Máxime cuando no existe evidencia que demuestre la calidad en el levantamiento de requerimientos y la elaboración de historias de usuario, siendo estos el insumo principal para el diseño de software.

Lo descrito en este acápite, permite evidenciar que la entidad transgredió el artículo 3 del Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011, que refiere: *“Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.”*

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión, de igual manera el informe será puesto en conocimiento del Grupo de Instrucción Disciplinaria para que adelanten las indagaciones a que haya lugar.

6.3. En este punto la Oficina de Control Interno trae a colación los hechos descritos en el informe de auditoría realizada al contrato 796 de 2023 suscrito con el proveedor **ALDESARROLLO**, donde se observaron irregularidades en la ejecución de las etapas precontractual y contractual, concluyendo el no cumplimiento del objeto contractual y sus obligaciones específicas enmarcadas en el negocio jurídico, de tal manera, que para la firma del contrato interadministrativo 314 de 2024, la Supervigilancia no contempló medidas preventivas de mitigación del riesgo medio-alto de incumplimiento por parte del contratista en mención, que trae como consecuencias efectos negativos derivados de contrataciones fallidas. (<https://www.supervigilancia.gov.co/publicaciones/10568/informes-2024/>)

Lo anterior permite concluir, que en el marco de la responsabilidad de la correcta administración de la función pública, la entidad contratante está llamada a comprender quiénes son sus proveedores y cómo puede motivar su actuación y competitividad, mientras que ejerce el control contractual y observa su desempeño, para minimizar el riesgo y optimizar los recursos públicos.

En efecto, según anota el doctrinante Orlando Santofimio, "Lo que se quiere en nuestro ordenamiento por regla general no son destinos inciertos y oscuros para el contrato del Estado, o el riesgo absoluto en los negocios públicos, sino, por el contrario, la medida, el cuidado, la planeación suficiente, la distribución de riesgos y no el camino fácil de la asunción de responsabilidades y riesgos sin control".

De lo anterior se infiere un estudio ligero y sesgado de la cadena negocial por parte de la entidad, al preferir a un proveedor único sin tener en cuenta los incumplimientos en el mencionado contrato, transgrediendo así el principio de prevención del daño en la actividad contractual.

Lo evidenciado genera un hallazgo el cual debe ser incluido en el plan de mejoramiento para posterior seguimiento de la Oficina de Control Interno de Gestión.

7. ANÁLISIS COMPONENTE TÉCNICO Y TECNOLÓGICO DE LA PRIMERA ENTREGA DEL COMPONENTE DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SOPORTE FASE 1, DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 0314 de 2024

El equipo auditor evidenció que el expediente denominado como CERTIFICACIÓN DE SUPERVISIÓN, contiene los documentos allegados por el contratista para soportar las actividades desarrolladas a lo largo de la ejecución del contrato para el primer pago.

Las cuatro primeras páginas del expediente mencionan que “Durante el presente período el contratista dio cumplimiento al objeto del contrato, previa verificación de las actividades ejecutadas” y que “La información anteriormente descrita fue corroborada y aprobada”. Avaladas estas dos afirmaciones con la firma de la supervisión, hacen que el análisis se restrinja a la comprobación de las evidencias entregadas y de la comprobación de los mecanismos, herramientas y soportes resultantes de la elaboración de los documentos.

Y tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, el hecho de no haber definido criterios de aceptación sobre la calidad y conformación misma de dichos entregables, exige un análisis más profundo propio de la Oficina de Sistemas de Información quienes tienen acceso a todos y cada uno de los eventos realizados durante la ejecución del contrato. Esto implicaría conformar un equipo de expertos con el conocimiento y las herramientas especializadas para recabar pruebas con los participantes (Contratista y Personal de la SVSP) y sobre los repositorios de información, archivos y evidencias asociados con la producción de cada uno de los documentos.

La primera Fase, y en general, todas las fases del proyecto deberían contar con los soportes, documentos de trabajo, actas y productos intermedios que dan origen a los productos finales, que le permitan a la supervisión y a la Entidad corroborar que los bienes y servicios contratados están siendo implementados conforme a los requisitos específicos del contrato.

La anterior observación se formula toda vez que NO es suficiente listar obligaciones específicas y mencionar y avalar por el supervisor que las actividades fueron realizadas sin contar con las evidencias.

A manera de ejemplo:

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA		ACTIVIDADES REALIZADAS
1	Presentar cronograma de trabajo	Se entregó un cronograma detallado que marca los hitos críticos y las fechas de entrega para cada fase del proyecto, garantizando la gestión eficiente del tiempo y recursos

Tomada de: Certificación de supervisión

Es de recalcar, que si bien se cumple con la obligación de entregar un cronograma, surgen inquietudes que deberían tener respuesta, tales como:

- ¿Es consistente el cronograma en complejidad de la tarea frente al tiempo destinado a la misma?,
- ¿Los recursos requeridos son suficientes y cuentan con las competencias requeridas para la tarea?,
- ¿El cronograma tuvo en cuenta la disponibilidad y competencia de usuarios funcionales y técnicos de la SVSP?,
- ¿Se efectuaron las reuniones de seguimiento en las cuales se corrigieran o ajustaran las desviaciones del cronograma?,
- ¿Por qué el cronograma no contempló todas las fechas de inicio y fin para todo el proyecto?,
- ¿Por qué el cronograma no presenta los recursos asignados a las tareas?, entre otros cuestionamientos.

Esto es solo para ilustrar la necesidad de contar con las evidencias que permitan validar la calidad de la tarea, para posteriormente proceder al pago correspondiente al 30% del valor total del contrato por la suma de mil ciento setenta millones de pesos (\$1.170.000.000) M/CTE.

Es de anotar, que la promesa de valor de ALDESARROLLO es la experiencia técnica en cada una de las fases del proyecto; sin embargo, en este caso puntual la buena práctica de la gerencia moderna de proyectos no es percibida.

Otro ejemplo que sirve para ilustrar la falta de soportes para validar la calidad de los entregables y de los procesos de construcción de los mismos, es el siguiente:

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA		ACTIVIDADES REALIZADAS
6	Presentar al supervisor del contrato los respectivos productos para la verificación de calidad y proceder con su aprobación	Se presentaron todos los entregables para la revisión y aprobación del supervisor, siguiendo los procedimientos estandarizados para garantizar los resultados esperados.

Tomada de: Certificación de supervisión

De manera particular, para la Oficina de Control Interno, es pertinente contar con los soportes y evidencias que muestren el desarrollo de la FASE 1, tales como:

- ¿Cómo, cuándo y quiénes hicieron la validación de cada uno de los entregables?,
- ¿Qué observaciones o correcciones se presentaron sobre cada uno de los entregables?, entre otros.
- ¿Cuáles fueron los procedimientos estandarizados utilizados en la elaboración, revisión y aprobación de los documentos?

Es claro que el Contratista SI remitió a la Entidad los documentos listados como entregables de la Fase 1, tal como aparece en el comunicado del 6 de marzo de 2024, “...los cuales están sujetos a la revisión y aprobación a entera satisfacción del supervisor del contrato”, queda por evaluar las afirmaciones y condiciones de cada uno de dichos entregables, tarea que debe ser efectuada por la Oficina de Sistemas.

En todo caso, el equipo auditor hace una validación inicial de cada uno de los entregables referenciados por ALDESARROLLO como: - ANEXO 1 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES - REQUERIMIENTOS FUNCIONALES Y NO FUNCIONALES - HISTORIAS DE USUARIO - DIAGRAMA DE COMPONENTES DE ARQUITECTURA - INFORME DE EJECUCIÓN FASE 1

8. COMENTARIOS AL ENTREGABLE ANEXO 1 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Adicional a las observaciones ya realizadas a lo largo del informe, se destacan importantes puntos que merecen claridad respecto al desarrollo de todas las etapas por la que debe pasar un Cronograma.

1. El cronograma no registra la etapa de planificación del proyecto de una manera correcta y completa.

Sea cualquiera el marco o guía metodológica que utilice el proveedor, por ejemplo, PMBOK Sexta Edición 6 o Séptima Edición, la Planificación exige poner de manifiesto cómo se abordarán la Dirección del proyecto, cada una de las Áreas del conocimiento, los principios que guiarán el trabajo del proyecto y los dominios de desempeño del mismo.

El cronograma está solamente orientado a la fabricación de los productos de software y no a cómo se tratarán y cómo se documentarán temas como: la gestión e involucramiento de los interesados (usuarios internos, terceras partes, equipos de trabajo, etc.); la identificación y tratamiento de los riesgos propios del proyecto; la adaptación al cambio; la gestión de las comunicaciones, entre otros.

2. El cronograma contiene actividades importantes y complejas con duración no congruente con la naturaleza de la tarea, ni con tiempos de retroalimentación, además, no define el recurso asignado; por ejemplo:

Tabla 2. Duración de actividades enmarcadas en el cronograma

Actividad		Duración
6	Revisar las especificaciones de software con el equipo	1 día
9	Obtener aprobaciones para continuar (Concepto, Escala de tiempo)	1 día
11	Revisar las especificaciones preliminares de software	2 días
16	Realizar pruebas de usuarios	6 días
18	Obtener aprobación para continuar	1 día
119	Entrenar al personal de soporte técnico	2 días

Sin que el cronograma tenga la consideración de los recursos a utilizar en cada tarea, y particularmente de los usuarios de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, cada actividad tomaría más tiempo de lo planeado, es aquí donde el equipo auditor se pregunta ¿Cómo se comprometió la dedicación del recurso humano interno para ello? ¿Cuál es el equipo asignado a cada tarea por parte del Contratista? ¿Qué mecanismo se previó para el control del cronograma?

3. Por otra parte, el cronograma plantea varios ciclos de desarrollo por componentes: Plataforma, Página Web, App Móvil, con tres grupos de actividades básicas (Planear, Ejecutar, Entregar) sin actividades marcadas dentro del ciclo para Evaluación y Retroalimentación de la supervisión y de los usuarios de la entidad.
4. El cronograma no prevé actividades para la conversión, transformación y/o carga de datos de sistemas existentes a las nuevas aplicaciones. No contempla los ejercicios de transición o convivencia entre aplicaciones entrantes y las salientes.

9. COMENTARIOS A LOS REQUERIMIENTOS FUNCIONALES Y NO FUNCIONALES Y A LAS HISTORIAS DE USUARIO

En términos generales el Contratista no agregó mayor valor a los documentos entregados por la Entidad en la invitación a presentar propuesta, pues los Anexos Técnicos entregados por la SVSP contienen elementos suficientes para que con la experiencia de ALDESARROLLO se hubieran adelantado, ampliado y documentado los requisitos de las aplicaciones.

Así mismo, no están acompañados estos requerimientos de formatos de recolección de la información con los usuarios; no hay gráficas ni mockups que ilustren los requerimientos y las funciones.

No se utilizaron técnicas como el Mapeo de historias de usuario, que implica reunir equipos multifuncionales entre usuarios y técnicos con el fin de apropiar y entender los objetivos, formas de proceder, visiones, etc.

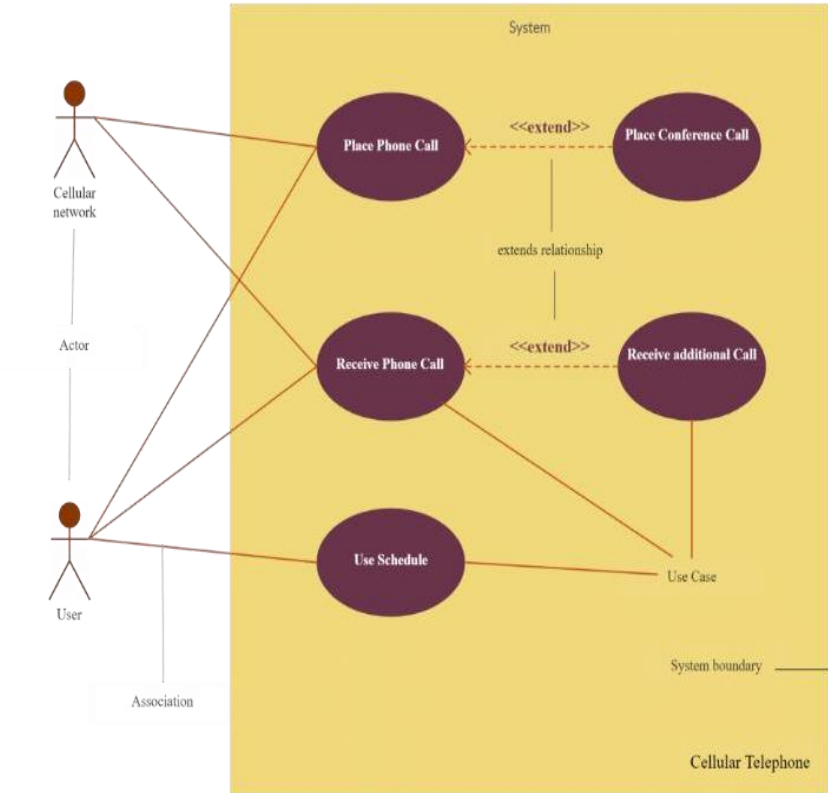
Imagen No 9 Ilustración de ejemplo para Mapeo de usuarios



Tomada de creately.com

No se presentan diagramas de casos de uso, ni diagramas de secuencia que ayuden a entender al usuario cómo operaría su nuevo sistema; No hay modelos ni maquetas de altonivel de las interfaces de usuario ni de mecanismos de usabilidad.

Imagen No 10 Ilustración de ejemplo para Casos de uso



Tomada de creately.com

Así mismo, no se observó la inclusión de herramientas como Diagramas de descomposición funcional y Diagramas de procesos los cuales sirven para un entendimiento funcional de las soluciones. No se observa ni se documenta un trabajo importante en la definición de UI/UX que son base para el aprovechamiento de los sistemas de información.

Más allá de la deficiencia en el uso de las herramientas nombradas, la no existencia de evidencias con firmas de aceptación de estos elementos iniciales en el proceso de construcción de software, pone en riesgo de aceptación y adopción final los sistemas implementados. Si el usuario no está conforme con la definición de lo que van a ser sus aplicaciones, el riesgo es muy alto en el no uso de las mismas.

10. COMENTARIOS AL DIAGRAMA DE COMPONENTES DE ARQUITECTURA

El documento presentado se limita a traer y presentar conceptos. Las gráficas presentadas son imágenes ilustrativas, es decir, no corresponde ni a la infraestructura ni a la arquitectura de software que responda a las necesidades planteadas en los requerimientos, ni a la infraestructura a desplegar y mucho menos a la situación actual de hardware y software de la Entidad.

Es un documento sin utilidad alguna para la preparación de los ambientes requeridos para el desarrollo, pruebas, implementación y puesta en marcha de las aplicaciones.

CUADRO DE HALLAZGOS			
NUMERAL	HALLAZGO	NUMERAL	HALLAZGO
3	3.1.	4	4.1
	3.2		
	3.3	6	6.1
	3.5		6.2
	3.6		6.3

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 314 DE 2024

- La entidad junto al equipo técnico deberá constatar los entregables mencionados requeridos para el primer pago, los cuales fueron avalados por el supervisor de su momento.
- La Supervigilancia deberá estudiar la viabilidad de realizar la suspensión temporal del contrato, hasta tanto se logre la unificación de criterios respecto a la toma de decisiones en los aspectos administrativos, jurídicos, financieros, técnicos a desarrollarse para el logro del objeto contratado.
- Para futuras contrataciones en materia tecnológica la entidad deberá contemplar la posibilidad de incluir un contrato de interventoría, el cual garantice la efectividad, transparencia y cumplimiento de los contratos estatales.
- Se recomienda a la entidad establecer el indicador de PAC no utilizado, con el objetivo de medir la eficiencia en el uso de los recursos programados de la vigencia fiscal.
- Es importante que el grupo financiero garantice el uso eficiente de los recursos, adoptando medidas que permitan una óptima y adecuada ejecución del PAC inicialmente aprobado.
- En el marco del principio de responsabilidad establecido en el numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, se infiere que los servidores estatales están obligados a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan resultar afectados por la ejecución del contrato, por consiguiente, la entidad deberá contemplar para futuros contratos de adquisición de bienes y servicios de infraestructura tecnológica, la celebración de contratos de interventoría.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 314 DE 2024

- La deficiencia en la planeación y realización de estudios técnicos previos adecuados, conllevó a que la entidad dejara a disposición de un tercero la producción, custodia y manejo de la información misional y de apoyo.
- El análisis del presente informe arroja como resultado que la entidad disponga de un equipo de expertos en software, hardware, infraestructura, telecomunicaciones y en gestión de proyectos informáticos, para que verifiquen la parte técnica y funcional de contrato.
- Es importante que la Supervigilancia adelante un análisis normativo y jurisprudencial exhaustivo, sobre la problemática contenida en la auditoría realizada al convenio y contrato interadministrativo, en virtud de que los mismos son vinculantes entre sí.
- Se evidenció modificación del PAC inicialmente aprobado para la vigencia 2024, ocasionando alteración de la cadena presupuestal.



Marly Elizabeth Oviedo Bueno
Auditora Oficina de Control Interno



Edgar Fabián Garzón Buenaventura
Auditor Oficina Control Interno



Delia Julieth Ruiz Morales
Auditora Oficina de Control Interno



Mónica Amparo Varón Aguirre
Jefe Oficina de Control Interno