

1. INFORME	Auditoría Proceso Gestión Administrativa – Procedimiento gestión de
T. IN OTHE	contratos
2. FECHA	17 de Noviembre de 2017
3. RESPONSABLE DEL PROCESO	Alcides Espinosa Ospino – Secretario General Supervisores de Contrato: Juan Andrés Machler, Lina María Margarita Huari Mateus
4. EQUIPO AUDITOR	José Jorge Roca Martínez – Auditor Líder Sinddy Tatiana García Pinilla – Abogada Contratista José Ignacio Ramírez Ríos- Ingeniero de Sistemas –Profesional Especializado Grado 15
5. OBJETIVO	Realizar el seguimiento, evaluación y verificación de la Gestión Institucional, específicamente en la Gestionar Contratos en para el cumplimiento de los objetivos misionales y el adecuado desarrollo del Sistema Integrado de Gestión Institucional en la Superintendencia de Puertos y Transporte, que conlleve a la identificación de oportunidades de mejora.
6. ALCANCE DE LA AUDITORIA	La auditoría interna se realizará un informe especial al Contrato de prestación de servicios 367 del 2015, suscrito entre la Superintendencia de Puertos y Transporte y la firma Quipux SAS- y los contratos anteriores relacionados. La auditoría se realizara en el marco de la gestión contractual, en la cual se verificarán las etapas Precontractual, Contractual y Poscontractual.
	El programa anual de auditorías internas se enmarca en el Plan Estratégico Institucional de la Entidad y en el Plan Operativo Anual de la oficina de control interno, específicamente en el objetivo estratégico Fortalecer los procesos de la cadena de valor - Gestión integrada por procesos de Gestión Administrativa.
7. PERSONAL ENTREVISTADO	Kevin Sirek Díaz Chávez – Contratista Secretaría General Contratos Urías Romero Hernández - Coordinador Grupo de Sistemas y Estadística
B. FECHA DE EJECUCIÓN DE LA AUDITORIA	Desde el 21 de septiembre del 2017 al 30 de Noviembre del 2017



Modelo Estándar de Control Interno (MECI):

- 1. CONTROL ESTRATÉGICO
- 1.2. Direccionamiento Estratégico.
- 1.3. Administración de Riesgos.
- 2. CONTROL DE GESTIÓN
- 2.1. Actividades de Control.
- 2.2. Información.

9. DOCUMENTACIÓN ANALIZADA (CRITERIOS)

Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009) .Numeral 7. Realización del Producto o Prestación del Servicio

7.4. Adquisición de Bienes y Servicios.

7.5. Prestación de Servicio.

7.5.1. Control de la Prestación del Servicio.

Contrato de prestación de servicios 610 de 2010 Contrato de prestación de servicios 367 del 2015 Contrato de prestación de servicios 399 del 2016.

10. ACTIVIDADES DESARROLLADAS

- Solicitud de expedientes contractuales: contrato 367de 2015 y 063 de 2010, verificación de los contratos de prestación de servicios 274-2013,321-2014-024-2014-367-2015 en el sistema Seccop.
- Verificación de estudios previos, minutas contractuales, pólizas, pagos, informes de supervisión.
- Elaboración de lista de chequeo
- Entrevistas
- Mesa de cierre

ANTECEDENTES APLICATIVO VIGÍA:

La Superintendencia de Puertos y Transportes inicia el proceso de adopción del sistema Vigía a través del contrato 063 de 2010, el cual nace a la vida jurídica bajo los siguientes presupuestos:

En el año 2007 el Grupo Businnes Supoort entregó a la superintendencia de puertos transporte el resultado final de una consultoría cuyo objeto principal consistió en diagnosticar y realizar recomendaciones preliminares que permitieran la solución de la consolidación de los estudio de informática y telecomunicaciones acordes con las mejores prácticas en las entidades gubernamentales y a nivel mundial. Que la Superpuertos (hoy Supertransporte) no contaba con un sistema de vigilancia virtual auto controlado que permitiera facilitar su objeto, que al contrario existía varios sistemas aislados unos de otros, los cuales no correspondían a lo demandado en ese momento por la entidad.



Dentro del plan estratégico de gestión se estableció como uno de sus objetivos principales la utilización de las mejores TIC buscando dotar a le entidad de las herramientas necesarias para poder llevar a cabo su misión.

Posteriormente en el año 2009 mediante Oficio 20092600456711, del 19 de junio del 2009 Emanado del Departamento Nacional de Planeación, emite recomendación técnica favorable al proyecto "sistematización de la superintendencia" excepto para los componente sede gestión documental, talento humano y misional; proyecto financiado con presupuesto de inversión o funcionamiento.

La Entidad tenía la necesidad de adquirir Un sistema integrado que permita tener información consolidada y de apoyo en la línea que facilite la toma de decisiones para la ejecución, control y mediación de los procesos misionales del SGC de Vigilancia, Inspección y Control sobre los vigilados del sector tránsito y transporte y su infraestructura. Lo cual representan mal de 35 tipos diferentes de vigilados y un total aproximado de 10.000 vigilados (Oficio modificación distribución supuesto de inversión de 2010 Oficio 2009663025842-2).

Teniendo en cuenta lo anterior, se inicia el proceso contractual, bajo la modalidad de Licitación Pública, con el objeto de recibir propuestas para contratar el levantamiento y análisis de información, diseño, desarrollo, implementación, instalación, pruebas y puesta en marcha de un sistema integrado de información de inspección, vigilancia y control de la Supertransporte, que permita la automatización del proceso completo de supervisión "recolección de información, procesamiento, consolidación y generación de informes", de forma oportuna y veraz que ayude al seguimiento, la gestión y toma de decisiones de la Supertransporte.

Desde los estudios previos se concibió la necesidad de contar con un sistema de Información histórica integral de los vigilados que permitiera evaluar el servicio en forma oportuna y confiable razón por la cual el contrato resultante del proceso sería de naturaleza compleja, compuesto de obligaciones principales de prestación de servicios de consultoría y asesoría; compraventa se software por encargo servicios de mantenimiento y garantías técnicas.

Para ello se contempló dos fases y el nuevo proceso de selección que se adelantó para ello planteaba el desarrollo de 18 módulos para ejecutarse en dos fases:

Fase I		Fase II Inspección		
Vigilancia Fase I Registro de Vigilados		Monitoreo Alertas de Vigilancia		
		Monitoreo de Particiones y Quejas de Vigilados		
Registro Cooperativ Trabajo Asociado	a de	Programación, realización e informes de visitas		
Vigilancia Societaria		Control Fase II		
Vigilancia Financiera		Procesos de investigación		
Vigilancia de condiciones habilitación	las de	Seguimiento a Sanciones		



Vigilancia de Condiciones de Prestación del Servicio	Cobro, recaudo y cartera
Programa del Control a Infracciones de Tránsito de Conductores	Sistemas de Apoyo
Informes Únicos de infracción de Transportes IUIT comparendos	
	Administración y seguridad
	Conexión e información fuentes externas

Este proyecto se realizaría en dos (2) etapas, así:

Etapa 1- Análisis y validación del levantamiento de información fase 1 y 2

Contempla La Asesoría y Consultoría:

Validar y contemplar los procedimientos entregados por la entidad

Etapa dos - Diseño del prototipo del Sistema Integrado de Información - Fase 1 y 2

Etapa Tres - Desarrollo el Sistema Integrado de Información- Fase 1

En esta tapa se estipuló que "Los códigos fuentes que se produzcan en razón del desarrollo del sistema de información serán de propiedad de la Superpuertos (Hoy Supertransporte)" 1

Etapa Cuatro- Implementación del sistema integrado de información fase I

En esta etapa, se realizarán los ajustes del software de acuerdos con los reportes presentados por los usuarios o los detectados.

En el proceso licitatorio se presentaron las empresas Datatools S.A Y Quipux S A, siendo adjudicado a la empresa Quipux S.A., con quien se celebró contrato de prestación de servicios 063 de 2010, con el objeto de "Realizar las etapas de análisis de información. Diseño desarrollo, implementación, instalación, pruebas, puesta en marcha, mantenimiento garantía, de un sistema integrado de información de inspección vigilancia y control, que permita la automatización del proceso completo de supervisión (Recolección de información, procesamiento, consolidación y generación de informes) de forma oportuna y veraz que ayude al seguimiento agestión y la toma de decisiones de la Supertransporte de conformidad con los requisitos y especificaciones establecidos en los estudios predios de los pliegos de condiciones y en la oferta presentada, la cual forma parte de presente contrato".²

¹ Contrato de prestación de servicios 063 de 2010-carpeta 2(13/26)

² Contrato de prestación de servicios 063 de 2010-carpeta 2(13/26) pg 2433



Con un valor de Dos mil setenta millones de pesos, (2.070.000.0000, 00) incluido IVA, y por un plazo de 12 meses contados a partir de la suscripción del contrato, que posteriormente se prorrogó por 42 días más.

Entre las obligaciones destacan las siguientes:

Obligación 5 el diseño de las aplicaciones debe ser realizado por el grupo de ingenieros tecnólogos que la firma designe, con transferencia total de conocimientos hacia la Supertransporte, utilizando las mejores prácticas de ingeniera de Software en construcción de aplicaciones.

Obligación 23.

El contratista deberá ofrecer una licencia de uso perpetuo de carácter corporativo y que permita a la entidad la utilización del Software tanto en niveles corporativos y en niveles administrativos y usuario, sin limitación alguna.

Obligación 25

El contratista deberá entregar a la Entidad la totalidad de los códigos fuentes utilizados para el desarrollo del sistema, éste debe contener la última versión puesta en producción, el licenciamiento será a perpetuidad y a nombre a la Supertransporte.

Obligación 26 El contratista deberá transmitir a la Supertransporte los derechos de autor correspondientes. Por ende la Supertransporte adquiere la totalidad de los derechos patrimoniales conservando el contratista para sí, la titularidad de los derechos morales.

Posterior a la ejecución de contrato se realizó, según la información que reposa en el expediente contractual, la contratación con la firma Groove Media Tecnologías -GRT (Contrato 144 de 2012) con el objeto de realizar acompañamiento a la fase de soportes y mantenimientos VIGÍA, la cual indicó ciertos aspectos de carácter técnico frente a la calidad y el funcionamiento del producto entregado por QUIPUX.

En visita llevada a cabo por la Contraloría General de la Republica en el año 2010, revisión el contrato de prestación de servicios 063 del 2010, en su informe final, asentó los siguiente hallazgos:



Contrato 063 de 2010 (Sistema de Información Misional)

60. Hallazgo (A) Implementación del Sistema VIGIA.

De acuerdo con los pliegos de condiciones, la Superintendencia definió dos fases para la implementación del sistema de información misional; la primera conformada por once módulos, a desarrollarse durante el año 2010 la cual se viene ejecutando a través del contrato 063 de 2010 y la segunda fase conformada por siete módulos a ejecutarse en 2011, la cual está pendiente de contratar. Teniendo presente que el plazo de ejecución del contrato se pactó hasta junio 30 de 2011, según las revisiones adelantadas por la CGR, se observa que a mayo 26 de 2011 únicamente ha entrado en producción el módulo Registro de Vigilados de 2011 únicamente ha entrado en producción el módulo Registro de Vigilados de socialización en las Delegadas para su posterior puesta en producción. Estas situaciones evidencian retraso en la ejecución del proyecto y por consiguiente, aplazamiento en el logro de los objetivos planteados para el sistema, en la percepción de los beneficios esperados y por ende en la ejecución de las labores misionales asignadas a la Entidad.

65. Hallazgo (A) Cronograma del Proyecto.

Siendo el cronograma una herramienta fundamental en la ejecución y control de cualquier proyecto, se observa falta de claridad por parte de la Entidad en cuanto al cronograma oficial para la implementación del sistema de información Vigía; se remitió a la CGR varias versiones del mismo, no obstante en la revisión del expediente contractual sólo se encontró formalmente aprobada la versión inicial y la ajustada con ocasión a la suspensión del contrato durante el período comprendido entre el 26 de octubre y el 24 de noviembre de 2010. Esta situación impacta en las labores de seguimiento y control en cuanto al cumplimiento de las tareas programadas y el avance general del proyecto.

Los hallazgos descritos a la fecha se encuentran abiertos. Aunado a lo anterior, en el año 2013, en el marco de la Auditoria desarrollada por el mismo Ente de control respeto a el tema bajo estudio, indicó:



El Sistema de Información VIGIA es muy robusto, está compuesto por más de 25 sistemas integrados en uno solo, su objeto principal es la automatización del proceso de supervisión que realizan las Superintendencias Delegadas de Concesiones e infraestructura, de Puertos, Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, de forma que optimicen el seguimiento, la gestión y la toma de decisiones por parte de estas áreas misionales, sin embargo en julio de 2011 los módulos del sistema fueron entregados y puestos en producción, a partir de esta fecha entro en una etapa de mantenimiento hasta diciembre de 2012, a la fecha del cierre de la auditoria el Sistema sigue teniendo inconvenientes especialmente en asistencia técnica por parte del contratista, , sin que la Entidad haya aplicado las garantias estipuladas en el contrato para verificar y exigir el cumplimiento del 3

Más adelante, en el mismo informe y respecto al tema del Sistema Vigia, el ente de control dejó dos (2) Hallazgos importante a tener en cuenta:

> Hallazgo No.3 Debilidades del sistema Vigia en el desarrollo de las actividades de supervisión.

> Evaluado el soporte que suministra el aplicativo Vigia, como herramienta de apoyo en el desarrollo de las funciones de Supervisión objetiva y subjetiva, por parte de las Delegadas de Puertos. Concesiones y Tránsito, se observó

- Para la evaluación subjetiva se requiere por parte de las áreas misionales digitar la información en base de datos de Excel, así mismo para la evaluación objetiva se requiere de digitar la información en un formato preestablecido por el área, esto representa que el 90% del proceso de supervisión se realiza en las bases de datos en Excel mencionadas
- El sistema Vigia para el desarrollo de las actividades de supervisión opera como una base de datos de la cual las diferentes delegadas obtienen la información, pesé a que desde Agosto de 2011 está en producción y de acuerdo a las cláusulas del contrato a 31 de diciembre de 2012 debería estar en funcionamiento el 100% de los módulos, sin embargo a la fecha junio de 2013, los análisis de las razones financieras, alertas ni indicadores, aún no están habilitadas para realizarse dentro del mismo aplicativo.
 - El sistema no tiene implementando un módulo de generación de informes, sobre la información que contiene, que permita desarrollar de manera más eficiente, efectiva y segura, informes que se requieran

Lo anterior genera ñesgos en la digitación de la información y aumento de la carga operativa, restando eficiencia, eficacia y economia al sistema, y finalmente

que la supervisión Objetiva y Subjetiva de los vigilados se realicen de forma ágil y oportuna.

³ Comunicación de informe de Auditoría – Radicado 2013560039024-2



Hallazgo No. 23 Proyecto de Inversión de Sistematización. Disciplinario y Fiscal.

El contrato No. 063 de fecha 09 de agosto del 2010, fue celebrado con la empresa QUIPUX S.A por valor de \$2.070 millones incluido el IVA, cuyo objeto consistió en realizar las etapas de análisis de información, diseño desarrollo, implementación, instalación, pruebas de puesta en marcha, mantenimiento y garantia, de un sistema integrado de información de inspección, vigilancia y control que permita la automatización del proceso complejo de supervisión (recolección de información, procesamiento, consolidación y generación de informes), con plazo de ejecución de 12 meses, prorrogado en 42 dias, se inició el 10 de agosto de 2010, los módulos del sistema de información fueron recibidos a entera satisfacción por parte del supervisor del contrato los días 27 y 28 de julio de 2011, a partir de la se procedió a utilizar la garantía entrega o puesta en marcha del sistema, técnica o de mantenimiento estipulada en la clausula segunda numeral 12 del contrato, sin embargo se estableció que a 31 de mayo de 2013, este Sistema de Información sigue requiriendo ajustes como en el caso de los módulos IUITS. Estadística, Investigaciones y Sanciones y Actuarial, entre otros; sin que la la fecha no se le hayan aplicado las garantías estipuladas en la clausula 8 y 9 del contrato, generando incertidumbre sobre la efectividad y celeridad del sistema para el desarrollo de las actividades misionales y la toma de decisiones en las Delegadas de la Superintendencia.

La entidad está en mora de estudiar la posible aplicación de sanciones y multas al contratista por las deficiencias de funcionamiento del sistema, ante un presunto detrimento al patrimonio público por el valor del contrato.

A pesar de lo anotado por el ente de control no se observa en el expediente contractual acciones de índole administrativas o judiciales encaminadas aplicar lo estipulado por la Contraloría en su informe de auditoría. En su lugar se evidencia memorandos No 201350001805991 del 28/05/2013, dirigido al Gerente de GMT, solicitando informe único de cumplimiento e incumplimiento de obligaciones frente al contrato 063 de 2010, donde solicitaban se indicará de manera puntual y demostrable que obligaciones cumplió y cuales incumplió el contratista, con el ánimo de iniciar el proceso de multa. Posteriormente, se reiterá la solicitud del informe mediante memorando No 20135000203771 del 25/06/2013. Aunado a lo anterior se evidencia el Memorando Interno No 20135000048603 de fecha 26/06/201? dirigida al Jefe de Planeación (E), donde reitera el memorando 20133000025393 del 10 de abril del 2013, el cual a su vez reiteraba el Memorando No 20133000020033- 18 de marzo del 2013 por medio del cual solicitó generar un acápite de conclusiones en el informe emanado del proceso de auditoría resultante del Contrato 144 de 2012 respecto de las fallas de calidad y correcto funcionamiento que afecten el producto entregado. Dado que si bien los informes técnicos entregados detallan procesos de carácter enumerativo y explicativo, no son concluyentes, lo anterior con el fin de dar inicio formal al proceso.

⁴ Comunicación de informe de Auditoría – Radicado 2013560039024-2



Respecto a ello, en las carpetas que conforman el expediente contractual no se evidencia dicho informe ni el inicio de acción administrativa o legal para hacer efectivo las cláusulas del Contrato. Por el contrario se observa acta de liquidación del contrato celebrada el día 12 de abril del 2014. Donde se estipuló tres (3) compromisos respecto a los módulos de: Control de Infracciones, SIGP y Módulo UIT, toda vez que surgieron hechos nuevos relacionados con los módulos inicialmente recibidos, motivo por el cual se pactó, que, dos (2) meses después de la firma del acta se daría cumplimiento a lo pactado.

Que posteriormente se evidencia acta del 27 de junio del 2014 se realizó seguimiento a lo pactado en el acta de liquidación anteriormente enunciada. Donde se declara que la empresa se encuentra a paz y salvo de las obligaciones adquiridas.

Conclusión:

Al terminar el contrato de Servicios 063 de 2010, se entregaron los siguientes módulos:

Modulo entregado	Acta de Entrega		Delegada	
Modulo UIT'S	114 27/07/2011		Tránsito y Transporte	
Modulo de Seguimiento a Sanciones	145	27/07/2011	Tránsito y transporte Concesiones e Infraestructura Puertos	
Modulo de control y recaudo	146	27/07/2011	Área de Cobro y Recaudo	
condiciones de habilitación,. Vigilancia y condiciones de prestación			, needddo	
del servicio	147	27/07/2011	Tránsito y Trasnporte	
Control de Infracción a Conductores	148		Tránsito y Trasnporte	
Modulos de Administración seguridad-auditoria	149	27/07/2011	área de Sistemas	
Modulos,infraestructutra, vigilancia y condición de habilitación Modulo: Vigilancia y condiciones de	150	27/07/2011	Concesiones e Infraestructura	
prestación del servicio, reportes y estadistica	151	27/07/2011	Concesiones e Infraestructura	
vigilancias, programación, realización e informes de visitas, monitoreo de peticiones y quejas	152	27/07/2011	Concesiones e Infraestructura	
Modulos: iNfraestructura vigilancia y condiciones de habilitación y condiciones de prestación del		86 89		
servicio.	153	27/07/2011	Purtos	
Modulos: Monitoreo de alerta y		0		
rigilanica, programación, realización e informes de visista, monitoreo de	45.	27/27/22		
mornies de visista, monitoreo de	154		Transito y Transporte, puertos	
Modulo Cooperativa	155	27/07/2011	Transito y Transporte, puertos y Concesiones	



Quedando faltante 7 módulos, relacionados a continuación:

Monitoreo de alertas de Vigilancia	
Procesos de Investigación	
Programación, realización e informes de vis	stas
Cobro y Recaudo	
Monitoreo, Peticiones y Quejas	
Seguimiento Sanciones	
Conexión con fuentes externas	

Teniendo la necesidad de desarrollar la segunda fase del proyecto, la Superintendencia de Puertos y Transporte suscribió 4 contratos de prestación de servicios para contratar el desarrollo de los módulos faltantes de la siguiente forma:

Contrato de Prestación de Servicios 274 del 2013

Suscrito el 30 de septiembre del 2013, celebrado bajo la modalidad de Contratación Directo con la empresa Quipux SAS, cuyo objeto consistió en el diseño de dos (2) módul-"
"Desarrollar los módulos del Sistema Vigía "MONITOREO DE ALERTAS E INDICADORES VIGILANCIA Y MODULO DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN", realizando las etapas de un proceso de desarrollo de software, como lo son: Levantamiento de requerimientos, análisis, programación, integración, implementación, capacitación, instalación, pruebas, puesta en marcha y entrada en producción; incluir además el mantenimiento y garantías de los mismos. ALCANCE: Realizar la programación, y desarrollo de las etapas de un proceso de desarrollo automatizado como son los análisis, levantamiento, programación, integración capacitación, instalación, pruebas, puesta en marcha y entrada en producción de los módulos "MONITOREOS DE ALERTAS E INDICADORES DE VIGILANCIA Y MODULO DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN"(..) ⁵. El plazo de ejecución fue hasta el 31 de diciembre del 2013, por un valor de Cuatrocientos Noventa y Nueve Millones Novecientos Noventa y Nueve Mil Novecientos Noventa y Nueve Pesos.(499.999.999).

En la Cláusula Vigésimo Primera se consagra el esquema de licenciamiento, donde indica que la Superintendencia de Puertos y Transporte gozará de la titularidad de los derecho patrimoniales sobre el software y Quipux S.A.S el derecho moral.

En el sistema SECOP no se observa modificaciones realizadas al contrato así como tampoco la liquidación del mismo.

Contrato de Prestación de Servicios 028 del 2014

Suscrito el 23 de enero del 2014 ,bajo la modalidad de contratación directa con la empresa Quipux SAS, con el Objeto de Desarrollar los módulos del sistema VIGIA "PROGRAMACIÓN"

⁵ Contrato de prestación de servicios 274 de 2013.



REALIZACIÓN E INFORMES DE VISITAS TÉCNICAS Y CONEXIÓN FUENTES EXTERNAS DE INFORMACIÓN" realizando las etapas de un proceso de desarrollo de software(..)".6.Con plazo de ejecución de Seis (6) meses, por un valor de CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS SESENTA PESOS (499.955.360,00).

En el sistema SECOP no se observa modificaciones realizadas al contrato así como tampoco la liquidación del mismo.

Contrato de Prestación de Servicios 324 del 2014

El Objeto del contrato, consistió en Desarrollar el modulo del sistema VIGIA "Modulo Registro y Seguimiento de Quejas al Transporte", realizando las etapas de un proceso de desarrollo de software, como lo son: Levantamiento de requerimientos de análisis, programación, integración, implementación, capacitación, instalación, pruebas, puesta en marcha y entrada en producción y garantía de los mismos.(..)⁷ "Con un plazo de ejecución un (1) mes, el valor de Ciento Setenta y Nueve Millones Novecientos Ochenta y Seis Mil Treinta y Ocho Pesos (179.986.038,00).

Contrato de prestación de servicios 367 DEL 2015.

Con el objeto de contratar el servicio de actualización del desarrollo e implementación del sistema nacional de supervisión al transporte –VIGÍA, de la Superintendencia de Puertos y Transporte incluido el mantenimiento, soporte y garantía, se suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No 367 del 2015, por un valor de TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CT(3.499.854.467,00), con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre del 2015.

ETAPA PRECONTRACTUAL:

Conforme a la información anteriormente relacionada, de los 18 módulos requeridos, al 28 de mayo de 2015, tres (3) se encontraban sin desarrollar e implementar, entre los cuales se hallaba el Modulo de Cobro y Recaudo incluido Tasa de Vigilancia. En la justificación de construcción del módulo la entidad indicó que a pesar que la entidad cuenta con una aplicación denominada TAUX, que para la fecha presentaba inconvenientes en la liquidación de tasa de vigilancia, por lo que se procedió a solicitar cotización para el soporte y mantenimiento de dicho aplicativo, el cual no incluía según cotización solución a las inconsistencias de los datos migrados ni integración con los módulos del Vigía, motivo por el cual resultaba más económico y conveniente desarrollar el modulo diseñado en el contrato 063 anteriormente citado.

⁶ www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-12-2373875- Contrato de prestación de servicios 028-2014.

⁷ ww.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-12-3079638- Contrato de prestación de servicios 324-2014.



Dada la necesidad de ponerlos en marcha, se realiza la contratación de dichos módulo bajo la modalidad de contratación directa, avocando las causales consagradas en la Ley 1150 del 2007 articulo 2 Numeral 4 literal g de contratación directa, Artículo 2.2.1.2.1.4.8. Contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes. "(..) Por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor (.)".

También se indicó la Imposibilidad de inconveniencia técnica, jurídica y económica de acudir a la convocatoria pública y acudiendo a los criterios de selección objetiva en el caso bajo estudio la idoneidad y experiencia del contratista no ponderable, aunado que desde el año 2010 el Contratista desarrollo el sistema Vigía y mantiene los derechos morales de la creación. Si adelantáramos tales procedimientos, tendíamos que calificar de manera predomínate el precio u otros aspectos diferentes a la experiencia que irán en el detrimento del servicio a contratar y de los finen perseguidos por la entidad⁸. Esta decisión tuvo en cuenta los principios de la Función Administrativa en especial el de Economía al ser más conveniente hacer una contratación directa con la empresa Quipux. S.A

Frente a ello, esta auditoría encuentra pertinente recomendar que se verifique las posibilidades técnicas y jurídicas, al ser la Superintendencia la titular de los códigos fuente y derechos patrimoniales, al momento de contratar en un futuro el mantenimiento y la actualización de sistema VIGIA, bajo una modalidad de contratación diferente a la directa.

De otro lado, al revisar los estudios previos, se observa que no se incluyó la verificación de criterios financieros al momento de evaluar la propuesta, aludiendo que la misma no opera al tratarse de una contratación directa por la causal de exclusividad.

Frente a ello, es preciso señalar lo establecido en la Ley 1150 del 2007 artículo 5 inciso 1 (Selección objetiva) se precisa: "La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor (...)" El anterior precepto fue estudiado por la Corte Constitucional a través de la sentencia de constitucionalidad C-713/09, en el cual indicó que en virtud del derecho a la igualdad en los contratos estatales se plasma el derecho a la libre concurrencia, el cual no es de carácter absoluto sino relativo," toda vez que el ordenamiento jurídico en aras del interés público le impone ciertas limitaciones por mandado legal o constitucional [33], co. el propósito de asegurar la capacidad civil, la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades, y las calidades técnicas, profesionales y económicas y financieras que aseguren el cumplimiento del contrato."10 (Subrayado Fuera de texto)

⁸ Estudios previos proceso No 003-2015 -pg 11

Ongreso de la Republica Ley 1150 del 2007 Art 5

¹⁰www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/manual_requisitos_habilitantes_r_0.pdf (pg 12)



Además se debe tener en cuenta que en los procesos de contratación se han establecido criterios habilitantes en materia jurídica, financiera, organizacional y de experiencia los cuales se concentran en el RUP.

En algunas modalidades de contratación no es exigible el RUP, como lo es en contratación directa, No obstante lo anterior, "La no exigencia del RUP no quiere decir que la Entidad Estatal no establezca requisitos habilitantes" pues lo que se busca es medir la aptitud del proponente para participar en un proceso de contratación como oferente y están referidos a su capacidad jurídica, financiera, organizacional y su experiencia.

En el caso que nos ocupa, no se verificó el componente financiero, el cual "(...) busca establecer algunas condiciones mínimas que reflejan la salud financiera de los proponentes a través de su liquidez y endeudamiento. Estas condiciones muestran la aptitud del proponente para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del contrato (...)"12

Por lo anterior, esta auditoría recomienda realizar la verificación de los criterios habilitantes en las diferentes modalidades de contratación, pues como se dijo anteriormente, lo que se busca es medir la aptitud del proponente, futuro contratista y verificar su capacidad en todos los aspectos, esto en atención al riesgo de incumplimiento que representa para la Entidad.

Además frente a los amparos, específicamente en el de cumplimiento se evidencia que el mismo será por el plazo del mismo y hasta cuatro (4) meses más, lo que difiere de lo estipulado en el contrato, el cual es del plazo de ejecución más Dieciocho (18) meses más.

ETAPA CONTRACTUAL:

El objeto del presente contrato se plasmó en dos partes a saber: por un lado se contrató el soporte, mantenimiento y garantía de los 15 módulos construidos pertenecientes al sistema de Información Vigía:

Registro de Vigilados	 Vigilancia Prestación de Servicios 		
Registro Histórico de Investigación y Sanciones	10. Control de Infracciones de Tránsito de Conductores		
3. Cooperativas	11. Informes Únicos de Infracciones al Transporte		
4. Vigilancia Societaria	12. Reportes y Estadísticas (incluye SIGP)		
5. Vigilancia Financiera	13. Administración y Seguridad		
6. Vigilancia Condiciones de Habilitación	14. Monitoreo de Alertas y Vigilancia,		
7. Procesos de Investigación	15. Programación, Realización e Informe de Visitas		

¹¹www.colombiacompra.gov.co/sites/ece_public/files/ece_documents/manual_requisitos_habilitantes_r_0.pdf. (Pg12)

¹² www.colombiacompra.gov.co.sites/ece_public/files/ece_documents/manual_requisitos_habilitantes_r_0.pdf(Pg 12)



8. Conexión con fuentes externas

Y por otro lado la construcción y actualización de tres módulos faltantes:

Cobro y Recaudo incluido Tasa de vigilancia Monitoreo, Peticiones y Quejas Seguimiento Sanciones

Como se enunció anteriormente, el plazo de ejecución del contrato inicialmente se celebró hasta el 31 de diciembre del 2015, por un valor de TRES MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CT(3.499.854.467,00). En aras de asegurar el cumplimiento contractual se solicitaron las siguientes garantías:

PUERTOS Y TRANSPORTE. <u>CLÁUSULA OCTAVA.</u>- GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO: El presente contrato debe estar cubierto desde la fecha de suscripción por los siguientes amparos. A. Cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato estatal incluyendo en ellas el pago de multas y clausula penal pecuniaria: Por una cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, cuya vigencia será igual al plazo de ejecución, contado a partir de la fecha de perfeccionamiento, y dieciocho (18) meses más. B)Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones Laborales: Por una cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato, contado a partir de la fecha de su perfeccionamiento, y tres (3) años más. C) Calidad del servicio. Por una cuantía equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, cuya vigencia será igual al plazo de ejecución. contado a partir de la fecha de perfeccionamiento, y dieciocho (18) meses más. D) Responsabilidad civil extracontractual. Por una cuantía equivalente a 500smlmv, por el término de ejecución del contrato.

Al revisar los amparos del contrato inicial (Ver Póliza No1305934-8- del 2 de junio del 2015) en cuanto a cumplimiento, pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales y calidad, se prolongaron hasta el 30 de junio del 2017. En cuanto a la Responsabilidad Civil Extracontractual la ejecución de la misma fue hasta el 31 de diciembre del 2015. (Ver póliza No 0354995-2 del 3 de junio del 2015).

Aunado a lo anterior, en la cláusula primera se estableció que la vigencia de soporte, mantenimiento de los 15 módulos hasta doce meses después, sin costo adicional para la administración y para la construcción y actualización de los módulos contarían con una garantía sin costo adicional de doce meses, a partir del recibo a satisfacción por parte de l Entidad. Esta oficina entiende como garantía adicional la contemplada en el artículo 7 de la Ley 1480 del 201, la cual indica "(...) es la obligación, en los términos de esta ley, a cargo de todo productor y/o proveedor de responder por la calidad, idoneidad, seguridad y el buen estado y funcionamiento de los productos"

Dentro de la cláusula primera (Objeto) se estipuló lo siguiente:



DESCRIPCION

El proponente se obliga a entregar con la oferta EL PLAN DE PROYECTO el cual incluye CRONOGRAMA DEL PROYECTO, ALCANCE DEL PROYECTO Y EQUIPO DE TRABAJO, este debe ser verificado por el comité técnico evaluador y aceptado por el mismo para que haga parte integral del contrato.

La vigencia de soporte, mantenimiento de los 15 módulos ya construidos en el sistema vigia cubre desde la finalización del plazo de ejecución del contrato hasta doce meses después, sin costo adicional para la administración.

La construcción y actualización de los módulos contará con una garantía sin costo adicional de doce meses, a partir del recibo a satisfacción, por parte de la entidad.

13

Lo anterior deja ver que la garantía adicional de 12 meses iniciaría en un término diferente para los servicios contratados.

De otro lado bajo radicado No 2015-560-041471-2, del 9 de junio del 2015, se remitió para validación, ajustes y/o aprobación el plan de trabajo propuesto para la construcción y la actualización de los módulos del VIGIA, según Contrato 367 del 2015.

Posteriormente se observa que mediante memorando No 2015560043932-2 del 12 de junio del 2015, titulado "contestación a email, asunto "Respuesta cronograma proyecto VIGIA" (Obligación 9 del contrato), se acogen las observaciones planteados por parte de la Superintendencia, adjuntando el cronograma final a ejecutar, el cual constaba de las siguientes etapas:

	Etapas	Fecha de entrega		
-	Plan Proyecto	Primera(1) semana de Junio 2015		
-	Entrega de Documento con alcance	Segunda (2) semana de junio del 2015 hasta la primera (1) semana de julio del 2015		
-	Prototipos	Desde la cuarta (4) semana de junio del 2015 hasta la segunda (2) semana de agosto del 2015		
-	Entrega de Software ambiente de Pre – Operación	Desde la primera semana de Julio a la última semana de noviembre.		
,	Implementación en Ambiente Operación	Desde la primera (1) semana de Diciembre a la cuarta (4) semana de Diciembre.		

Contrato de prestación de servicios No 367 del 2015

SUPPLIES CAMPAGES

INFORME DE AUDITORIA INTERNA

Ahora bien, respecto a la forma de pago, se pactó que la misma se efectuaría conforme a la división realizada en el objeto contractual, esto es: Para los módulos existentes "Seis pagos iguales, correspondiente a soporte, mantenimiento y garantía, durante cada mes". Lo que quiere decir que se tendrían 6 pagos por este concepto, dado que la ejecución del contrato era de 6 meses.

Para los módulos a construir y actualizar, se establecieron cuatro pagos así:

- Un primer pago: A la entrega a satisfacción del documento con el alcance definido, para cada uno de los módulos a desarrollar y/o actualizar correspondiente al 10% del valor de cada módulo atrás indicado.
- Un segundo pago. A la entrega a satisfacción del prototipo con el alcance definido, para cada uno de los módulos a desarrollar y/o actualizar correspondiente al 20% del valor de cada módulo atrás indicado.
- Un tercer pago. A la entrega a satisfacción del software y sus correspondientes pruebas para cada uno de los módulos desarrollados y/o actualizados correspondiente al 50% del valor de cada módulo atrás indicado.
- Un cuarto y último pago. A la entrega a satisfacción de la implantación en ambiente operativo del sistema, de todos los módulos desarrollados y actualizados, más la entrega de la documentación de usuario técnica y los programas objeto de la totalidad del sistema.

En la misma clausula se estipulo:

Cada uno de estos pagos se realizarán dentro de los treinta (30) días siguientes al recibido a satisfacción parcial del objeto contractual, previo cumplimiento de los siguientes requisitos: 1. Recepción parcial a satisfacción del mismo por LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE. Este requisito debe ser plasmado en un acta debidamente suscrita por el supervisor del contrato, comité técnico evaluador y el contratista: 1. Presentación de la factura, presentación del RUT actualizado, y la certificación bancaria no mayor a tres (3) meses de expedición. 2. Situación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. (ASIGNACIÓN CUPO PAC). 3. Venficación por parte de LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE. del cumplimiento de la

De lo anterior se colige que cada pago se encontraba sujeto a una entrega del producto, el cual debe estar estipulado en un acta suscrita por el supervisor del contrato, del comité evaluador y el contratista.

Asimismo se evidenció en la Cláusula Novena-Avisos y Notificaciones, lo siguiente:

1993 <u>CLÁUSULA NOVENA</u>.- AVISOS Y NOTIFICACIONES: Todas las comunicaciones que se requieran en desarrollo del presente contrato se presentarán por escrito, directamente, por correo certificado o telefax, así. Las que deba realizar el SPT se remitirán a la la calle 7 sur 42-70. Piso 20 Edificio FORUM, de Medellin, teléfono No.3137000. Correo electrónico: <u>juan ramirez@quipux.com</u>. Las que deba realizar el CONTRATISTA las remitirá por escrito directamente SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, a la calle 63 No. 9ª -45. <u>CLÁUSULA DÉCIMA</u>.- SANCIONES: Las partes convienen en

Al leer lo pactado se evidencia que en el contrato se limitó el medio por el cual el contratista podía realizar comunicaciones a la SPT, excluyendo la vía electrónica la cual se encuentra contemplad en la ley 1437 de 2011 en su artículo 61.



De otro lado frente a la cláusula Vigésima Novena- Riesgos, indica:

normas concordantes. <u>CLÁUSULA VIGÉSIMA NOVENA</u>.- RIESGOS: El contratista asume los RIESGOS plasmados en la ley, <u>CLAUSULA TRIGÉSIMA</u>- <u>LIQUIDACIÓN</u>: Para dar cumplimiento a lo normado en los

Está Oficina llama la atención en el entendido que los riesgos deben ser identificados e individualizado tal y como lo estipula el artículo 4 de la Ley 1150 del 2007. Lo cual no se observa en la cláusula citada. Si bien es cierto los mismos fueron identificados en los estudios previos, estos debieron estipularse o hacer alusión a ellos en el contrato.

Sumado a lo anterior en la Cláusula Trigésima – Liquidación se indicó:

plasmados en la ley. CLAUSULA TRIGÉSIMA- LIQUIDACIÓN: Para dar cumplimiento a lo normado en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 en lo no derogado y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, si es procedente la liquidación, las partes aqui contratantes acuerdan el siguiente procedimiento: a)Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del termino de ejecutoria del contrato, o de la ejecutoria del acto administrativo que haya ordenado la terminación del contrato, o de la suscripción del acuerdo de terminación

Al encontrase frente a un contrato de tracto sucesivo, dado que el producto resultado del objeto se haría en varias entregas, a las que se encontraban condicionadas el pago, obligatoriamente debe ser liquidado, conforme a lo estipulado en el artículo 60 de la ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012.

Posteriormente, y en aras de cumplir a cabalidad el objeto contractual, se celebró acta de modificación del contrato el día 04 de diciembre del 2015 (folio 747-748), toda vez que, "para el desarrollo de la etapa final del contrato que consiste en las actividades de implementación en ambiente de operación y que inicialmente estaba prevista para el mes de diciembre del 2015, es conveniente la ampliación del tiempo preestablecido"¹⁵.

En este documento se evidencia dos modificaciones a saber: Por un lado se evidencia modificación de la Cláusula Tercera: Forma de Pago de la siguiente manera:

"Un tercer pago. El pago correspondiente al 50% del valor de cada módulo desarrollado y/o actualizando indicando en la cláusula segunda. Se realizará a la entrega a satisfacción del software y sus correspondientes pruebas de manera proporcional al número de solicitudes entregadas y el saldo a la entrega de funcionalidad completa del módulo". 16 (negrilla fuera de texto)

Modificación al Contrato de prestación de servicios 367 del 2015.

¹⁻¹Contrato de prestación de Servicios Contrato 367 de 2015. C_PROCESO_15-12 3886161_124001004_14925819%20(7).pdf

¹⁶ Modificación al Contrato de prestación de Servicios 367 del 2015.



En dicha modificación no se observa en la parte motiva la justificación por la cual se modificó la forma de pago respecto al tercer pago, pues el mismo dejó abierta la posibilidad de realizar varias solicitudes para realizar pago. En cuanto al cuarto y último pago no se observa variación alguna.

Y por el otro lado, como se mencionó anteriormente, se modificó a través de la Cláusula segunda del Otrosí la Cláusula Séptima del Contrato 367 del 2015:

Modificar la Cláusula Séptima "plazo de ejecución y Lugar de entrega "del contrato 367 de 2015, a fines de prorrogarlo por el término de dos (2) meses y diez (10) días. PLAZO DE EJECUCIÓN Y LUGAR DE ENTREGA: Desde el cumplimiento de los requisitos de Perfeccionamiento y ejecución del contrato hasta el 10 de marzo del 2016. (..)". 17

En la Cláusula Quinta el contratista se comprometió a modificar la garantía única y el seguro de responsabilidad civil extracontractual, constituida a favor de la Superintendencia, para garantizar el cumplimiento del contrato, ajustando los amparos de acuerdo con la prórroga del objeto del Otrosí y con las condiciones señaladas en el contrato,.

Al respecto, se constituyó la póliza número 0354995-2, del 04 de diciembre del 2015, la cur abarca los días de cobertura desde el 29 de mayo hasta el 10 de marzo del 2016, cubriendo el ítem de responsabilidad civil extracontractual. En cuanto a la póliza de calidad y cumplimiento, al momento de la auditoría no se evidenció en el expediente contractual, sin embargo y a solitud de esta oficina la misma fue allegada por parte de la dependencia, donde se constata la ampliación del amparo hasta el 10 de septiembre del 2017.

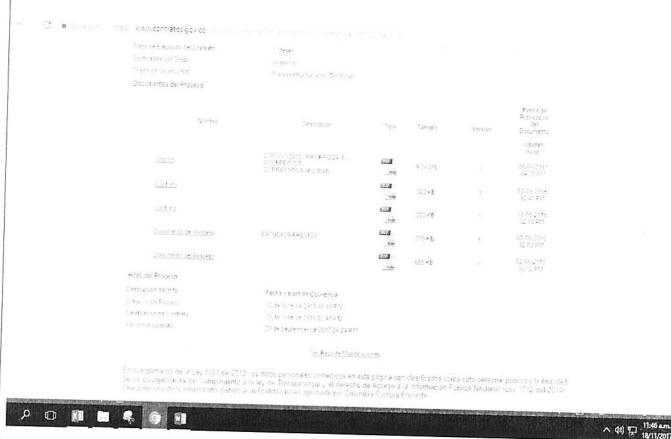
Del acta de prorroga se observa que la fundamentación misma se basó en la necesidad de ejecutar a cabalidad la etapa de Implementación en *ambiente operación* del servicio contratado. Frente a ello, no se observa en la carpeta contractual modificación del cronograma y aprobación del mismo, que permita dar cuenta que la entrega del producto se realizaría posterior al 10 de marzo del 2016.

Respecto a lo anterior, al momento de realizar verificación del expediente, no se evidenció el acta de entrega de los módulos suscrita donde se evidencie que los mismos fueron entregador dentro del plazo de ejecución del contrato. No obstante lo anterior, al indagar por el acta el mención, la coordinación de Informática y Estadísticas hizo entrega de una copia de acta lo cual se encuentra firmada solamente por Quipux SA de fecha 23 de septiembre del 2016 y poparte de la Entidad se evidencia certificación emitida por los supervisores del contrato del día 30 de septiembre del 2016, donde indica que la misma cumplió con sus obligaciones y referencia los radicados 20165600820612 del 28 de septiembre del 2016 y 20165600834192 del 30 de septiembre del 2016. (Alcance realizados a documentos entregados referentes a las entregas realizadas el 28 de julio del 2016, manuales de usuarios y factura). Lo cual no cumple con lo establecido en la Cláusula Tercera, (Requisito de acta suscrita por el supervisor, comité evaluador y contratista). Sumado a ello, se vislumbra que la publicación del acta de prorroga

Modificación al Contrato de Prestación de Servicios 367 del 2015.



se llevó a cabo en el SECOP el 20 de septiembre del 2016, un año y seis meses después de su elaboración, incumpliendo lo estipulado en el artículo 19 de Decreto 1510 del 2015.



Posteriormente al acta de prorroga se observa en la carpeta contractual el documento titulado: Acuerdo de Corresponsabilidad, celebrado entre la Superintendencia de Puertos y Trasporte y Quipux S.A.S. en el marco del contrato 367 de 2015 el día 31 de agosto del 2017. El acuerdo se realizó teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:



previas las siguientes CONSIDERACIONES: 1. Que la Superintendencia de Puertos y Transporte, es un organismo de naturaleza pública creada por la Ley 1ª de 1991, con autonomía administrativa y presupuestal de conformidad con la delegación otorgada por el Presidente de la República mediante Decretos 101 de 2000, Decreto 1016 de 2000, Decreto 2741 de 2001 y Ley 1753 de 2015, la cual tiene a su cargo las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como Suprema Autoridad Administrativa, en materia de Transito y Transporte y su infraestructura en todos sus modos. 2. Que la SUPERTRANSPORTE suscribio el Contrato No. 367 de 2015 con la empresa QUIPUX S.A.S. con el objetivo de fortalecer el desarrollo e implementación del Sistema Nacional de Supervisión al Transporte - Vigia-, incluyendo el mantenimiento, soporte y garantia, del mismo. 3. Que dicho contrato fue prorrogado el día cuatro (04) de diciembre de 2015, por un término de dos meses y 10 dias adicionales al plazo inicialmente pactado, estableciendo, así como fecha de terminación, el diez (10) de marzo del año 2016. 4. Que bajo dicho acuerdo contractual se estableció una garantia sin costo adicional de doce (12) meses, contados desde la fecha de entrega y recibo a satisfacción por parte del supervisor y/o interventor del contrato, sobre los módulos implementados y el mantenimiento de lo ya habido. 5. Que de acuerdo con el Acta de Entrega suscrita el veintitrés (23) de Septiembre del año 2016 por las partes, QUIPUX realizó la entrega del reléase 4.0.1 de VIGÍA. 6. Que las partes estiman pertinente y además responsable realizar la extensión del plazo de los servicios de soporte, garantía y mantenimiento, con relación a todos los módulos dados en mantenimiento y desarrollados por QUIPUX en cumplimiento del Contrato 367 de 2015 y que hacen parte del Sistema Vigia de la SUPERTRANSPORTE, en los términos que más adelante se señalan. 7. Que la empresa Quipux S.A.S, cuenta con el certificado de registro de soporte lógico - software que acredita su calidad como titular del Derecho de Autor, expedido por el Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección Nacional de Derechos de Autor. Unidad Administrativa Especial de 29 de agosto de 2011, que forma parte integral del presente acuerdo. 8. De conformidad con lo anterior, se suscribe el presente Acuerdo de Corresponsabilidad, bajo los siguientes parámetros: PRIMERO. - OBJETO: Efectuar, ejecutar y formalizar la extensión del plazo por nueve (9) meses de los servicios de soporte, garantía y mantenimiento de todos los módulos desarrollados por QUIPUX S.A.S en cumplimiento del Contrato 367 de 2015, pertenecientes al Sistema Vigia de la Superintendencia de Puertos y Transporte, en los términos de corresponsabilidad que las partes aqui acuerdan. PARÁGRAFO. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS ELEMENTOS A SUMINISTRAR El objeto del presente Acuerdo, se desarrollarà de conformidad con las siguientes especificaciones técnicas:

Lo anterior, en aras de realizar soporte, garantía y mantenimiento conforme a lo estipulado e el contrato 367 de 2015, para revisar las observaciones realizadas al contrato original y para suscribir una póliza de las siguientes características:

GARANTÍA	VALOR	VIGENCIA MÍNIMA	
Cumplimiento.	\$ 82.385.100	Por el plazo de ejecución del acuerdo, contado a partir del 24 de septiembre de 2017.	



En la carpeta contractual al momento de la auditoria no se evidencia estudio de justificación para suscribir el documento descrito, donde se indique porque son 9 meses de prórroga y el valor por el cual se suscribirá la póliza de cumplimiento mencionado anteriormente; así como tampoco se tuvo en cuenta el ítem de calidad de los módulos. En el evento en que le entidad pretenda realizar alguna afectación a la póliza por el correcto funcionamiento del Software, no tendrá como aplicarlo.

Sin embargo al momento de la mesa de cierre de la presente auditoria se presento por parte de la supervisión la justificación técnica y jurídica de la celebración del acuerdo.

Así mismo se evidencia que el acuerdo de corresponsabilidad entra en vigencia o aplicabilidad desde el 24 de septiembre de 2017, fecha en la que según el mismo vence la garantía adicional otorgada en el contrato. Respecto a esto, llama la atención que el termino para la finalización de dicha garantía es diferente para los módulos (Ver objeto del contrato, cita No 13). Por lo que para los 15 primeros terminó el 10 de marzo del 2017 y para los módulos sujetos a entrega a satisfacción suscrita el 23 de septiembre del 2016; terminaría el 23 de septiembre del 2017.

En este sentido, frente al acuerdo de corresponsabilidad se agrega al hecho de no evidenciar una justificación técnica y legal al momento de la auditoria de su celebración, que tampoco se tuvo en cuenta este aspecto.

Ahora bien, respecto a la suficiencia de la Garantía de Cumplimiento del contrato y sus modificaciones, se observa que el mismo no cumplió con lo estipulado en el Decreto 1510 del 2013, articulo 21, el cual indica que la póliza debe tener vigencia hasta la Liquidación del Contrato. En este caso los amparos por 18 meses más de la garantía se extendió con la prorroga hasta el 10 de septiembre del 2017. (Póliza No 1305934-8), y que la póliza de cumplimiento que ampara el Acuerdo de Corresponsabilidad (Póliza No1931574-4), estipula como fecha de inicio del amparo desde el 24 de septiembre del 2017 al 24 de junio del 2018. Lo que deja ver que el contrato estuvo sin póliza de cumplimiento por 13 días.

Por tanto o al menos que se realice ampliación de la garantía, la liquidación del presente contrato se debe realizar antes del vencimiento de la misma.

En la actualidad, en el expediente contractual no se evidencia acta de entrega o documento que permita constatar que a la fecha de terminación de la ejecución del contrato, es decir, el 10 de marzo del 2016, se hizo entrega del producto contratado, que *contrario sensu* el mismo se realizó según certificado emitido por el supervisor el 28 y 30 de septiembre, lo que difiere de la fecha enunciada en el acuerdo de responsabilidad, el cual hace alusión al acta de entrega suscrita por Quipux el 23 de septiembre del 2016.

En cuento a los pagos realizados al contrato Vigía se evidencian Once (11) pagos distribuidos de la siguiente manera:



Ítem	Fecha de pago	Valor Bruto	
		106.185.240,00	
1	29/07/2015		
2	04/08/2015	286.814.760,00	
3	04/08/2015	105.644.783,00	
4	31/08/2015	572.548.605,00	
5	25/09/2015	106.185.240,00	
6	15/10/2015	106.185.240,00	
7	15/10/2015	181.538.840,00	
8	06/11/2015	106.185.240,00	
9	03/12/2015	106.185.240,00	
10	19/01/2016	978.381.279,00	
11	28/10/2016	844.000.000,00	
	Total	3.499.854.467,00	

Respecto a lo anterior, como ya se mencionó, cada uno de estos pagos debe contar un acta firmada por las partes y el comité evaluador donde conste la entrega parcial del producto, las cuales no se evidencian en el expediente; al contrario, solo se evidenció un (1) informe de supervisión (Folio 445 y 446) correspondiente al primer pago. No fue posible verificar los demás informes que permitan constatar el estado de ejecución y del contrato y la funcionalidad y calidad del producto, tampoco se evidencia informes de supervisión que daten de los módulos entregados y que contiene cada uno de ellos y la manera cómo el contratista supli, a cabalidad cada una de las obligaciones contractuales adquiridas para cada módulo.

Por otro lado, con el propósito de obtener conocimiento sobre el estado actual del contrato, mediante memorando 20172000230753 del 18 de octubre del 2017, se solicitó información a la Doctora Lina María Huari información que permitiera verificar el estado actual de los módulos, a lo cual no se recibió respuesta formal, tan solo archivos en Excel y PDF enviado mediante correo electrónico por el coordinador del grupo Informática y Estadísticas, pero que no permiten constatar y verificar el estado técnico actual de los Módulos que conforman el Sistema Vigía.

También es importante resaltar que con el propósito de verificar el estado de los módulos en la vigencia 2016, la Entidad suscribió contrato interadministrativo con la firma Infoctic S.A. con



el objeto de implementar una solución en tecnología, información y comunicaciones TIC, que incorpore una revisión e inspección completa e integral del código fuente del código Java y PL-SQL de programación, para el software misional VIGÍA, una verificación financiera para el periodo octubre 2012 a 2016 y estructurar el proceso y procedimiento para el sistema de gestión de seguridad del información de la Superintendencia de Puertos y Transporte (..).

En la cláusula tercera sobre los ENTREGABLES O PRODUCTOS POR PARTE DE INFOTIC SA, para el caso bajo estudio se estipuló en cuanto al Código VIGÍA, los siguientes:

No	Entregable	Productos		
1	Documento de diagnostico	De cada uno de los módulos, modulo por modulo		
2	Documento resumen	De todos los modulo en un solo informe detallado, al finalizar las actividades.		

Como resultado del contrato se generó un informe de diagnóstico con dos versiones; la primera del 20/10/2016 y la segunda del 16/11/2016, donde se presentan los resultados del análisis del conjunto de elementos que describen la construcción del Software VIGÍA, para determinar la calidad del producto terminado.

En general, la firma Infotic presenta algunas recomendaciones respecto a: ingeniería de requerimientos, modelado de casos de uso, modelo conceptual, modelo del sistema, diseño arquitectónico, descripción de ambientes, pruebas de software, gestión de calidad, administración de la configuración, gestión de la calidad, administración de la configuración, gestión de la capacidad, gestión de la capacidad, gestión de la capacidad, gestión de la capacidad. Concluye y recomienda, entre otros, lo siguiente:

- Reingeniería del Software: Se debe considerar la realización de una reingeniería inversa, a fin de volver a documentar el sistema, su arquitectura y demás artefactos descritos en el presente documento, dado el caso de no contar con dicha documentación cuanto todo el sistema sea entregado a la Superintendencia
- Gestión de Cambios: Se debe implementar un sistema y todo un proceso para la gestión y liberación de cambios
- Gestión de liberaciones: Se debe implementar un proceso de gestión de liberaciones que permita realizar los diferentes tipos de pruebas para asegurar la calidad del software. Esto incluye planes de pruebas en ambientes homologados que no afectan el sistema de producción.

Documento Resumen

El documento resumen se realiza con el ánimo de efectuar una revisión integral del código VIGÍA para cada uno de los módulos que lo componen para determinar la calidad del producto terminado. En esta oportunidad se realizó un estudió y evaluación de cada módulo en los aspectos: artefactos de ingeniería de software, aseguramiento de calidad y análisis del código fuente de cada uno de los módulos.



En este documento, después de realizar una evaluación detallada, se indicó cada uno de las inconsistencias que presentan los módulos. Al final e desarrolla el acápite de conclusiones y recomendaciones, en la cual se precisa lo siguiente:

- Solicitar los diseños que representan al software. En primer lugar, se debe contar con la representación de la arquitectura del sistema VIGIA, dado que se identificó un diseño arquitectónico por capas, lo cual es una buena práctica, pero es importante conocer a detalle la forma en la que se cumplieron los requerimientos de desempeño, capacidad, confiablidad, seguridad, adaptabilidad y la distribución de cada uno de los componentes.
- Solicitar los diseños detallados del modelado de las interfaces que conectan el software con cada uno de los módulos y/o con otros sistemas y otros componentes constitutivos. Esto debido a que no está del todo claro la implementación de un patrón de diseño en capa de aplicación o modelado de negocio. Por lo tanto, no se identifica una alta cohesión y bajo acoplamiento lo cual es esencialmente para facilitar el desarrollo incremental del sistema a futuro
- Otros aspecto que se debe aclarar en el diseño arquitectónico, es el uso de dos tipos de técnicas de programación para el acceso a datos, por un lado, se encontró la implementación de compones DAO Data Acces Object (objeto de acceso a datos) y en otros casos se encontró implementando ORM- Object Relational (Mapeo de Objeto –Relacional). Ambas tecnologías cumplen con la funcionalidad de comunicar la capa de aplicación con el modelo de datos, pero se recomienda solicitar al proveedor la información que permita entender porque el uso de las dos tecnologías y como están relacionados estos componentes con cada uno de los módulos vigía.
- En cuanto al código, se encontró dentro de la capa de aplicación, más específicamente en los DAO para el acceso a datos, la construcción dinámica de sentencias SQL las cuales deberían estar únicamente en la capa de base de datos. Para esto la base de datos contiene objetos como los procedimientos almacenados, funciones, Job, etc. Con el fin de alojar este tipo de elementos únicamente en esta capa. Esto con el fin de que el código de Transact-SQL-, se encuentra alojado únicamente en la capa de datos que a su vez sea gestionado solo por el administrador de la base de datos
- A nivel código fuente se evidencia que este no está desarrollado con una misma versió
 API de java .Las diferentes soluciones y/o proyectos que componen el software Vigia
 están con versiones diferentes. Adicionalmente se recomienda solicitar un manual de
 instalación y configuración con todos los prerrequisitos para poder compilar dichas
 soluciones y/o proyectos, esto debido a que no fue posible compilar las fuentes y no se
 cuenta con documentación asociada (CD de Vigía) Para realizar esta actividad.
- Se debe mejorar a lo largo de los diferentes archivos de código fuente del sistema, es la documentación, siguiendo un estándar homogéneo, ya que no todo el código está correctamente documentado. Se debe mejor las comentarios de implementación para dar descripción de código y facilitar información adicional que no es legible en el propio



código y se deben mejorar los comentarios de documentación para facilitar el control de versiones y manejo del cambio, ya que este del código no cumple con el estándar de documentación javadoc, esto con el fin que las personas encargas a futuro de evolucionar el sistema puedan entender con facilidad las características del Software.

A corte de noviembre del 2016, fecha en la que se entregó el informe por parte de INFOTIC, es claro que el sistema VIGIA, presentaba varias debilidades que se debían subsanar para el correcto funcionamiento del aplicativo. Sobre este informe de diagnóstico, no se identifican reportes sobre las acciones de mejora iniciadas por parte de la supervisión del contrato para subsanar junto con la firma contratista, las inconsistencias y atender las recomendaciones de la firma Infotic frente al sistema Vigía.

De otro lado y de acuerdo con la entrevista realizada al Ingeniero Urías Romero, coordinador del grupo Informática y Estadística, el día 10 de noviembre del año 2017, se indicó que a la fecha todos los módulos se encuentran en etapa de producción, que algunos de ellos aún no se encuentran en un funcionamiento del 100%, que durante el transcurso de la ejecución del contrato y después del recibo del mismo, surgieron varios requerimientos que no se contemplaron al inicio del contrato y que se fueron desarrollando en los tiempos de garantía del mismo, lo que ha contribuido al incumplimiento en los tiempos y que a la fecha algunos módulos se encuentran en etapas de pruebas y no están al 100% de funcionamiento.

Estado acti Módulo	Producción	Implementación	Sub-módulos	Fase
Operación Grupo Informática y Estadística	100%	90%	2	1
Registro de Vigilados	100%	100%	4	1 y 2
 Registro Histórico de Investigación y Sanciones 	100%	10%	2	2
4. Vigilancia Societaria	100%	10%	1	1
5. Vigilancia Financiera	100%	43%	6	1 y 2
 Vigilancia Financiera / 6. Vigilancia Condiciones de Habilitación / 9. Vigilancia Prestación de Servicios / 10. Control de Infracciones de Tránsito de Conductores 	100%	100%	1	1
6. Vigilancia Condiciones de Habilitación	100%	100%	2	1
7. Procesos de Investigación	100%	35%	4	2
3. Conexión con fuentes externas	64%	30%	5	2



9. Vigilancia Prestación de Servicios	100%	100%	2	1
10. Control de Infracciones de Tránsito de Conductores	100%	100%	1	1
11. Informes Únicos de Infracciones al Transporte	100%	100%	2	2
12. Reportes y Estadísticas (incluye SIGP)	100%	33%	6	1 y 2
13. Administración y Seguridad	93%	86%	7	1 y 2
14. Monitoreo de Alertas y Vigilancia	95%	45%	10	2
15. Programación, Realización e Informe de Visitas	100%	84%	5	2
16. Cobro y Recaudo incluido Tasa de vigilancia	100%	11%	12	2
17. Monitoreo, Peticiones y Quejas	100%	5%	2	2
18. Seguimiento Sanciones	100%	0%	1	2
TRANSVERSAL - Notificaciones - Gestión Documental	96%	68%	18	2
PROMEDIO DEL ESTADO DE AVANCE DEL APLICATIVO INSTITUCIONAL VIGIA	97%	58%	93	1 y 2

En la tabla 1 se identifica para los diferentes módulos que conforman el aplicativo institucional VIGIA que en el servidor de producción solamente los módulos Transversales (Notificaciones y Gestión Documental 68%) y de Conexión con fuentes externas (64%) falta instalar aproximadamente el 34% del software de los módulos en mención. A nivel de todos los módulos hace falta el 3% para ser instalados.

Respecto a la implementación se evidencia de la información suministrada por el Grupo de Informática y Estadística seis módulos se encuentran entregados y en uso en su totalidad al usuario final. Se observa que en la totalidad de los módulos solo el 42% del aplicativo institucional VIGIA falta por ser entregado al usuario final (Funcionarios y contratistas de la Superintendencia de Puertos y Transporte y usuarios externos a la Entidad).

La puesta en funcionamiento parcial del aplicativo institucional VIGÍA puede incidir en que usuario final continúe realizando sus funciones de la forma tradicional, mediante cálculos y sistematización de información en hojas de Excel, lo cual conlleva latos riesgos de seguridad y confiabilidad en la información.

Nota: Lo que se ha identificado como módulo cero, hace referencia a la labor desarrollada por el Grupo de Informática y Estadística respecto al acondicionamiento de la infraestructura requerida para instalar el software de los módulos del aplicativo Institucional VIGIA.

En conclusión, esta auditoría evidencia que la entidad en la actualidad ha pagado la totalidad del contrato pero que a la fecha los 18 módulos no se encuentran al 100% en ambiente de



operación y que los funcionarios, colaboradores, vigilados y ciudadanos no pueden hacer uso del algunos modulo del Vigía en ambiente de Operación o Implementación, como se observa en la tabla anterior; que aún se hace uso de la herramienta de pre-producción cuando ya el mismo debería estar implementado y en funcionalidad del 100%.

Lo anterior ha incidido en decisiones de carácter tecnológico para la Entidad, púes como se dijo anteriormente, en el contrato 367 de 2015 se contempló el desarrollo del módulo de recaudo, bajo el argumento que el sistema diseñado para ello el aplicativo TAUX no cumplia con las funciones requeridas para el funcionamiento y que realizar las actualizaciones sería más costoso. Bajo este panorama en la actualidad la entidad se encuentra supliendo está función con un aplicativo desarrollado por la misma denominada, Consola Taux, cuya información no ha sido migrada al módulo del Sistema Vigía.

Número de la No Conformidad	Requisito que Incumple	
1	El expediente contractual no permite evidenciar la evolución comportamiento del contrato 367 de 2015 dado que no se encuent completo, hace faltan documentos importantes dentro del mismo como lo son, el acta de entrega del producto, informes de supervisió actas parciales suscritas por el supervisor, comité evaluador contratista. Decreto 1510 del 2013-Documentos del Proces 2.2.1.1.3.1 Decreto 1081 de 2015.	
2	Garantía Única de Cumplimiento a). En el expediente contractual se evidencia que el amparo de cumplimiento y calidad se realizó por el tiempo de la ejecución de contrato más 18 meses más, el cual contado el término de la prorroge el mismo fue desde el 29 de mayo del 2015 al 10 de septiembre de 2017. En cuanto a la póliza que ampara el acuerdo de corresponsabilidad inició su amparo desde el 24 de septiembre haste el 24 de julio del 2018. Lo que deja ver que el contrato no conto co respaldo de póliza por 13 días en cuanto a este ítem. b). En cuanto a la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual, I cual por mandato legal (Decreto 1510 de 2013) debe ser por el tiempo de ejecución del contrato, motivo por el cual su vigencia fue hasta el 10 de marzo del 2016, dejando este ítem descubierto hasta la fecha de entrega de los módulos 23 de septiembre del 2016 y por el tiempo de garantía adicional en que el contratista ha venido desarrollando el objeto contractual dejando sin respaldo las eventuales reclamaciones de terceros derivadas de la responsabilidad extracontractual que surja de las actuaciones, hechos u omisiones del contratista.	



	c) Garantía Acuerdo de Corresponsabilidad- En este solo se fijó el amparo por el Ítem de cumplimiento dejando de lado lo convenido en el contrato inicial que contemplaba la calidad del bien, prestaciones sociales y responsabilidad Civil Extra Contractual.	
	De la Garantía Adicional.	
	Al respecto se evidenció que el término de la garantía adicional de la que se ha hecho mención a lo largo del informe debió a contabilizarse en momentos diferentes para los 15 módulos, esto es desde la finalización de la ejecución del contrato 10 de marzo del 2016 y para los tres módulos a desarrollar desde el 23 de septiembre del 2016 (fecha de entrega según acuerdo de corresponsabilidad y término desde donde se cuenta la prórroga de 9 nueve meses de la garantía adicional. En cuanto a estos módulos Se entiende que está garantía fue contemplada en los 18 meses más de los amparos en términos de la garantía presunta como indica el artículo 125 del Decreto 1510 de 2013.	
3	Las publicaciones de la prorroga y acuerdo de corresponsabilidad realizados al contrato, se publicaron en un solo archivo en el sistema SECOP el 20 de septiembre del 2017, desfasando considerablemente e incumpliendo el término de tres (3) días contemplado en el decreto 1510 del 2013 Artículo 19.	
En la carpeta del Contrato no se observa documento alguno certifique la entrega del producto dentro de plazo de ejecución (1 marzo del 2017). Contrario sensu y conforme a lo estipulado e acuerdo de corresponsabilidad y en los documentos entregados la Coordinación de Informática y Estadísticas, se evidencia que recibo a satisfacción se llevó a cabo en el mes de septiembre 2016, seis (6) meses después de la terminación del plazo ejecución pactado. De acuerdo al cronograma aprobado posupervisión del contrato el cual se desarrollaba en 5 eta terminado con la implementación en ambiente de Operación, no realizó conforme a lo estipulado en el mismo lo que general incumplimiento del cronograma. El Cual hace parte del Contrato Prestación de Servicios.		

13. OBSERVACIONES:

 Es importante tener en cuenta el antecedente del sistema VIGÍA (Contrato 063-2010) donde el cronograma no se cumplió a cabalidad y el producto final no estuvo en correcto funcionamiento en los plazos establecidos, lo que dio origen, en el informe



de auditoría por parte de la Contraloría General de la Nación, de hallazgos con incidencia fiscal y disciplinaria ante el riesgo de incumplimiento del objeto contractual, toda vez que a la fecha el Sistema VIGÍA no está en funcionamiento del 100% y que el contrato se encuentra en el tiempo de garantía adicional, la cual se pactó por Un año, por lo que el riesgo de incumplimiento es alto. Más aun cuando la inversión total en el de sistema VIGÍA ha sido de Seis Mil Setecientos Cuarenta y Nueve Millones Setecientos Noventa y Cinco Mil Ochocientos Sesenta y Cuatro Pesos (\$6.749.795.864,00).

ITEM	No de Contrato	Valor
1	063-2010	2.070.000.000,00
2	274-2013	499.999.999,00
3	324-2014	179.986.038,00
4	028-2014	499.955.360,00
5	367-2015	3.499.854.467,00
Total		6.749.795.864,00

- Se recomienda verificar las posibilidades técnicas y jurídicas, al ser la Superintendencia la titular de los códigos fuente y derechos patrimoniales del sistema VIGÍA, de contratar el mantenimiento y actualización del software en el futuro, bajo una modalidad de contratación diferente a la directa.
- Si bien es cierto los estudios previos hacen parte del proceso contractual y tienen fuerza vinculante, se recomienda la mención de los riesgos estudiados en la Cláusula de Riesgos que se encuentra en el Contrato.
- Se recomienda incluir en el expediente contractual la justificación realizada para la celebración del Acuerdo de corresponsabilidad el cual fue presentada para en el marco de la mesa de cierre de la auditoría
- Se recomienda realizar la verificación de los criterios habilitantes en las diferentes modalidades de contratación, pues como se mencionó anteriormente, lo que se busca es medir la aptitud del proponente, futuro contratista y verificar su capacidad en todos los aspectos, esto en atención al análisis de riesgo de incumplimiento que pueda representar para la Entidad.
- Se recomienda que el detalle del proceso que se implemente esté definido y aprobado por los interesados, para que en el momento de levantar la información sea confrontado con la realidad y se identifiquen todas las necesidades que requiera el proceso y así evitar estar permanentemente contratando nuevos desarrollos del software, salvo los ajustes sea requerido por cambios normativos o tecnológicos necesarios
- Se evidenció que en el contrato se limitó el medio por el cual el contratista podía realizar comunicaciones a la SPT, excluyendo la vía electrónica la cual se encuentra contemplado en la ley 1437 de 2011 en su artículo 61.
- Al encontrase frente a un contrato de tracto sucesivo, dado que el producto resultado del objeto se haría en varias entregas a las que se encontraban condicionadas el pago, obligatoriamente debe ser liquidado, conforme a lo estipulado en el artículo 60



de la ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. Dicha liquidación debe realizarse antes del vencimiento de la Póliza de Cumplimiento conforme a lo establecido en el artículo 121 del Decreto 1510 del 2013.

- Se recomienda levantar informe de índole jurídico de todas las actuaciones contractuales adelantas dentro del contrato, cada una con su respectiva justificación.
- Es necesario contar con un reporte técnico de cada uno de los módulos y su desarrollo durante la ejecución del contrato, reseñando el acta de entrega y el estado en que se recibió.
- Se recomienda documentar, jurídica y técnicamente el motivo por el cual la entidad decidió desarrollar el Modulo de Cobro y Recaudo, aun cuando la entidad ya había contratado y pagado por el desarrollo de un sistema que se encargaría de dicha función (TAUX).
- Es importante que los funcionarios y colaboradores de la entidad entren en familiaridad con el sistema VIGÍA, hagan uso de los módulos que se encuentran al 100%. La entidad debe desarrollar estrategias efectivas para el uso del mismo.
- Se sugiere incluir en la evaluación de desempeño para los funcionarios que deban hacer uso del sistema VIGÍA, un ítem de verificación del uso del mismo. En cuanto a los contratistas de la Entidad, se sugiere incluir en las obligaciones contractuales el reporte de las acciones realizada a través del sistema VIGÍA.
- Se evidencia falta de planeación y estudio de lo que se requería del módulo al igual que un correcto levantamiento de información y precisión técnica de lo que se requirió al parecer ha contribuido que algunos módulos se encuentren en ambiente de pruebas en el Sistema VIGIA, se encuentre en ambiente de pruebas y no estén al 100% de funcionalidad.

14. FIRMA DE LOS AUDITORES 15. FIRMA DEL AUDITADO

Land.

16. FIRMA DEL JEFE DE CONTROL INTERNO

Sindy Garda