



**GERENCIA SECCIONAL I - MEDELLÍN  
PGA 2017**

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

**INFORME FINAL  
DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BELLO**

**Carlos Hernán Rodríguez Becerra**  
Auditor General de la República

**Rodrigo Tovar Garcés**  
Auditor Auxiliar

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

**Luis Enrique Abadía García**  
Gerente Seccional I – Medellín

**Edgar Alfredo Restrepo Acevedo**  
Coordinador

**Luz Aida Llano Gonzalez  
Marisol Alquichire Guerrero  
Victor José Romero Gómez**  
Auditores

Medellín, 10 de mayo de 2018

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>1. ANÁLISIS EFECTUADO, CONCLUSIONES Y RESULTADOS</b>	<b>5</b>
1.1 APLICATIVO GESTIÓN TRANSPARENTE	5
1.1.1 Generalidades	5
1.1.2 Contraloría Municipal de Bello	7
1.1.2.1 Convenios interadministrativos	7
<b>2. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>3. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS</b>	<b>10</b>



## INTRODUCCIÓN

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

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

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

Producto de la revisión en los diferentes sistemas de información identificados<sup>1</sup>, se encontraron 74 contratos y 4 adiciones firmadas por entidades del orden territorial, con los proveedores de software misional de Gestión Transparente, COVI y RCL principalmente, por valor de \$8.072.201.374, desde el año 2009 hasta octubre de 2017.

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

---

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

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

Por lo anterior, de conformidad con el numeral 1.5.2 del Manual de Proceso Auditor (MPA) Versión 8.0<sup>2</sup> de la Auditoría General de la República; la Auditoría Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal, autorizó mediante las Resoluciones Ordinarias 730, 767, 0967 de 2017, realizar Auditoría Especial a los sistemas de información GESTIÓN TRANSPARENTE, COVI y RCL a fin de determinar la pertinencia de la adquisición de dichos productos, la necesidad de la contratación del mantenimiento y soporte, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los contratos y convenios suscritos, así como, la observancia de los principios contractuales y demás normatividad en las contralorías departamentales de Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Santander, Quindío y Caldas y las municipales de Medellín, Itagüí, Envigado, Bello, Bucaramanga, Buenaventura, Palmira, Manizales y Cartagena.

El presente informe presenta el análisis, las conclusiones y los resultados obtenidos de la evaluación de la contratación celebrada por la Contraloría Municipal de Bello para el uso, aprovechamiento y administración del aplicativo de Gestión Transparente.

---

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

## 1. ANÁLISIS EFECTUADO, CONCLUSIONES Y RESULTADOS

### 1.1 APLICATIVO GESTIÓN TRANSPARENTE

#### 1.1.1 Generalidades

La Contraloría General de Antioquia inició la implementación del Sistema de Información Gestión Transparente GT en el año 2009, con la firma del contrato CGA-134 de 2009, que permitió el desarrollo de una herramienta tecnológica para el control fiscal en tres (3) aplicaciones integradas<sup>3</sup>, con la finalidad que la Contraloría General de Antioquia disponga de información oportuna de sus sujetos de control. En este contrato se resalta desde el punto de vista de derechos de autor que la propiedad intelectual y patrimonial de las versiones del software que desarrolle el proveedor, quedarán a nombre de la Contraloría General de Antioquia, y que el programa fuente desarrollado sólo podrá ser utilizado por el proveedor para fines de soporte técnico y cubrimiento de garantías, quedando expresamente prohibido para el proveedor comercializar ni parte ni la totalidad del software desarrollado con el que se implementaron los siguientes módulos<sup>4</sup>:

1. Software Misional.
  - a. Módulo de programación de Auditoría
  - b. Módulo de Auditorías
  - c. Módulo de Gestión OHH
  - d. Módulo de Indagación Preliminar
  - e. Módulo de Responsabilidad Fiscal
  - f. Módulo de Jurisdicción coactiva
  - g. Módulo Jurídico
  - h. Módulo de Control Social
  - i. Módulo Administrativo
  - j. Módulo de información de sujetos de control
  - k. Módulo de reportes, consultas e indicadores (Módulo Gerencial)
2. Software Sujetos de Control.
  - a. Módulo de Plan de Acción
  - b. Módulo de Contratación
  - c. Módulo de Informe Fiscal y financiero
  - d. Módulo de Anexos adicionales
  - e. Módulo de Encuesta de Gestión Ambiental
  - f. Módulo de Sujetos de Control
  - g. Módulo de Contratistas e interventores
  - h. Módulo de Directorios y módulo de reportes

<sup>3</sup> Aplicaciones Integradas: Sujetos de Control, Área Misional de Contraloría, Área de Consulta.

<sup>4</sup> Carpeta No. 2 del Contrato, denominada CGA 2 de 5 134-2009, Clausula Novena: Derechos de autor, Folio 277.

- i. Módulo de Control de legalidad
- j. Módulo de Requerimientos y funcionalidades implementadas

El software sujetos de control fue adquirido para que los mismos sujetos, rindan la información que soporta la gestión de la entidad, a partir de módulos que involucran toda la información solicitada por el organismo de control.

La Contraloría General de Antioquia adquirió los derechos sobre el software Gestión Transparente, con ello suscribió convenios interadministrativos con siete (7) contralorías en el país, con el objeto de autorizar el uso a perpetuidad del software adquirido y de esta manera, ayudarles en el cumplimiento del objeto misional de las contralorías, sin mayores inversiones<sup>5</sup>. Las contralorías que firmaron estos convenios fueron:

1. Contraloría General de Medellín
2. Contraloría Municipal de Envigado
3. Contraloría Municipal de Itagüí
4. Contraloría Municipal de Bello
5. Contraloría General de Santander
6. Contraloría Municipal de Bucaramanga
7. Contraloría Municipal de Buenaventura

El software de Gestión Transparente fue adquirido por ocho (8) contralorías, cinco (5) de ellas, lo siguen utilizando, lo que representa 771 sujetos vigilados que reportan la información en Gestión Transparente la tabla 1.

Tabla 1.  
Datos Estadísticos de la Usabilidad del Sistema Gestión Transparente en contratación

Sujetos Vigilados que han rendido en GT	1.119
Contralorías que mantienen en uso GT	5
Sujetos Vigilados activos a 2017	771
Contratos rendidos a octubre 2017 en GT por todos los sujetos vigilados	1.410.656
Total documentos cargados a octubre 2017 en GT por todos los sujetos vigilados	18.677.237

Fuente: Sistema de Gestión Transparente, SIA Observa y SIREL.

Según lo consultado en el Sistema de rendición electrónica de cuentas SIREL, Gestión Transparente y el Sistema SIA OBSERVA de la AGR, desde la puesta en marcha del sistema de Gestión Transparente en el año 2009 y hasta octubre de 2017, se generaron un total de 40 contratos por \$7.591.934.693, entre la empresa de HC Inteligencia de negocios y entidades públicas de diferentes entes territoriales. Las contralorías por su parte, en este mismo periodo, celebraron 25 contratos por \$5.514.913.226 destinados al uso, mantenimiento, vigencia tecnológica, infraestructura, actualización, conectividad, plataforma y puesta en funcionamiento de este aplicativo, tal como se indica en la tabla 2.

<sup>5</sup> Teniendo en cuenta los objetivos planteados en los convenios interadministrativos firmados con la Contraloría General de Antioquia.

Tabla 2.

Contratos celebrados por entidades públicas y contralorías del aplicativo de Gestión Transparente a la empresa HC Inteligencia de Negocios en las vigencias 2009 y 2017

Cifras en pesos

Contratación celebrada	Periodo de 2009 a oct. 2017		Periodo de 2013 a 2017	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Total contratos suscritos con entidades públicas	40	\$7.591.934.693	38	4.876.793.066
Total contratos suscritos con contralorías territoriales	25	\$5.514.913.226	21	\$3.897.113.226

Fuente: Sistema electrónico de rendición de cuentas SIA Observa, Gestión Transparente, SIREL - AGR vigencias 2009 a 2017

Toda la contratación celebrada entre la empresa HC Inteligencia de negocios y las contralorías territoriales se realizó bajo la modalidad de contratación directa y de mínima cuantía<sup>6</sup>.

El alcance de la presente auditoría se centró en la evaluación de los 21 contratos y sus adiciones por valor de \$3.897.113.226, celebrados desde el 1 de enero de 2013 al 31 de octubre de 2017 entre las contralorías territoriales de Antioquia Medellín, Itagüí, Bello, Envigado, Santander, Bucaramanga, Palmira y Buenaventura y la empresa HC Inteligencia de negocios para el uso, mantenimiento, vigencia tecnológica, infraestructura, actualización, conectividad, plataforma y puesta en funcionamiento del software de Gestión Transparente.

## 1.1.2 Contraloría Municipal de Bello

### 1.1.2.1 Convenios interadministrativos

#### **Hallazgo No. 01. Proceso de contratación. Uso de la plataforma de gestión transparente sin convenio interadministrativo con la CGA vigente (A).**

La Contraloría Municipal de Bello y la Contraloría General de Antioquia, suscribieron el 26 de junio de 2013, convenio interadministrativo de cooperación con el objeto de facultar a la Contraloría Municipal de Bello – CMB, del uso a perpetuidad del software para el control fiscal denominado “Gestión Transparente”. Dicho convenio tenía plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2015, plazo en el cual debería verificarse el trámite de entrega a la Contraloría Municipal de Bello a título de donación de la herramienta Gestión Transparente, sin embargo, a la fecha de la presente auditoría (octubre de 2017), el convenio sigue activo y no

<sup>6</sup> Anexos de soporte de Auditoría a la Contraloría de Antioquia, 2. Contratos Hechos Con HC Inteligencia De Negocios Desde 2009 Hasta Octubre De 2017 Por Las Contralorías Y Sujetos Vigilados

se han llevado a cabo los trámites para la donación.

De acuerdo con la cláusula séptima del convenio, una vez terminado el convenio, 31 de diciembre de 2015, fecha en la cual debió verificarse el trámite de entrega a la Contraloría Municipal de Bello a título de donación de la herramienta “Gestión Transparente” previo cumplimiento de los requisitos legales pertinentes.

Dado lo anterior, la Contraloría Municipal de Bello vulneró lo establecido en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, debido a deficiencias en la supervisión y al incumplimiento de lo pactado en el convenio suscrito con la Contraloría General de Antioquia.



## 2. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DE CONTRADICCIÓN

Tabla Nro. 03  
 Análisis de contradicción

Argumentos de contradicción del auditado	Conclusiones del equipo auditor
<p><b>Observación No. 01. Proceso de contratación. Uso de la plataforma de gestión transparente sin convenio interadministrativo con la CGA vigente (A, D).</b></p> <p>Se suscribió convenio interadministrativo con la Contraloría General de Antioquia para el uso del aplicativo Gestión Transparente. El convenio indicaba que vencido ese término debería verificarse el trámite de entrega a las contralorías a título de donación de la herramienta Gestión Transparente, sin embargo; a la fecha el convenio sigue activo y no se han llevado a cabo los trámites para la donación.</p> <p>La Contraloría Municipal de Bello, en virtud de lo mencionado en la cláusula séptima sobre el plazo, para dar trámite de entrega a título de donación de la herramienta Gestión Transparente, deberá cumplir los lineamientos legales pertinentes que la Contraloría General de Antioquia estipule que debemos reunir para hacer efectiva la donación, es por ello que se envió solicitud mediante oficio CP-156 del 20 de abril de 2018, ante dicha Entidad para que nos informara los requisitos legales pertinentes a cumplir para dar feliz término al trámite de la donación.</p>	<p>La Contraloría no controvierte la observación, sin embargo, es importante precisar que adicional a las normas de carácter disciplinario y contractual, la cesión de derechos esta reglamentadas por la Ley 23 de 1982, específicamente en el artículo 183, modificado por el artículo 30 de la Ley 1450 de 2011 o del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 (artículo vigente a la fecha), el cual establece en el inciso segundo que <b>“Los actos o contratos por los cuales se transfieren, parcial o totalmente, los derechos patrimoniales de autor o conexos deberán constar por escrito como condición de validez. Todo acto por el cual se enajene, transfiera, cambie o limite el dominio sobre el derecho de autor, o los derechos conexos, así como cualquier otro acto o contrato que implique exclusividad, deberá ser inscrito en el Registro Nacional del Derecho de Autor, para efectos de publicidad y oponibilidad ante terceros.”</b>(NFT)</p> <p>Así mismo, este mismo artículo en el inciso tercero, señala que <b>“Será inexistente toda estipulación en virtud de la cual el autor transfiera de modo general o indeterminable la producción futura, o se obligue a restringir su producción intelectual o a no producir”</b>(NFT),</p> <p>Ahora bien, la Contraloría manifiesta que ha realizado gestiones ante su similar de Antioquia para cumplir con el respectivo trámite y exigibilidad de la donación y no ha tenido reclamos u oponibilidad de terceros por el uso permanente del aplicativo, así mismo y teniendo en cuenta el principio de la buena fe, la Contraloría Municipal ha utilizado el aplicativo de manera responsable siendo provechoso para la entidad y los mismos sujetos de control, por lo que se retira la presunta connotación disciplinaria a fin de concurrir con las acciones de transferencia de los derechos patrimoniales del software de gestión transparente.</p> <p>Por lo tanto, a la observación se retira la presunta connotación disciplinaria y se configura <b>hallazgo administrativo</b>.</p>

### 3. TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

Tabla 04  
Consolidado de hallazgos

Descripción	Elementos	Calificación de los hallazgos					
		A	S	D	P	F	Cuantía
<p><b>Hallazgo Nro. 1. Proceso de contratación. Uso de la plataforma de gestión transparente sin convenio interadministrativo con la CGA vigente (A).</b></p> <p>La Contraloría Municipal de Bello suscribió convenio interadministrativo con la Contraloría General de Antioquia para el uso del aplicativo Gestión Transparente. El convenio indicaba que vencido ese término debería verificarse el trámite de entrega a las contralorías a título de donación de la herramienta Gestión Transparente, sin embargo; a octubre de 2017 el convenio sigue activo y no se han llevado a cabo los trámites para la donación.</p>	<p><b>Condición:</b> Uso de la plataforma de gestión transparente sin soporte de respaldo y sin convenio interadministrativo vigente con la CGA propietaria de los derechos.</p>	<b>X</b>					
	<p><b>Criterio:</b> Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y artículo 30 de la Ley 1450 de 2011.</p>						
	<p><b>Causa:</b> Deficiencias en las labores de supervisión y control de las obligaciones establecidas en el convenio</p>						
	<p><b>Efecto:</b> Hacer uso no autorizado del software y riesgo legal para la Entidad.</p>						
<b>TOTAL HALLAZGOS DE AUDITORÍA UNO (1)</b>		<b>1</b>					