

83111

Contraloría General de la República :: SGD 11-09-2020 14:10  
Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0104187 Fol:8 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 83111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO /  
GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM  
DESTINO DEYANIRA BARRERO LEÓN / INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA  
ASUNTO INFORME FINAL DENUNCIA ICA - 2018-148568-82111- IS  
OBS

**2020EE0104187**



Doctora  
**DEYANIRA BARRERO LEÓN**  
Gerente General  
Instituto Colombiano Agropecuario ICA  
Av. Calle 26 N° 85B-09  
PBX: 2884800  
Ciudad

ASUNTO: Informe final denuncia ICA - 2018-148568-82111- IS

Respetada Doctora Deyanira,

En cumplimiento del Decreto Ley 267 de 2000 y los procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República – CGR, nos permitimos presentar el informe final del resultado obtenido por parte de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, en la denuncia 2018-148568-82111-IS, instaurada y relacionada con la observación número 34, del informe de Auditoría Interna (Oficina de Control Interno – ICA), remitido a la CGR con el oficio No. 20182122645 del 15 de noviembre de 2018.

#### 1. Hechos denunciados

*“Observación 34: Se evidenció falta de planeación en la elaboración del contrato GGC-122-2017, toda vez que, en ejecución del mismo, se celebra un contrato de manera directa (GGC-036-2018) con el mismo contratista, cuyo objeto contractual tiene una misma finalidad y satisfacción de una misma necesidad.”*

#### 2. Actuaciones realizadas

Se analiza la información aportada por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA -, vía correo electrónico, de fecha 30 de mayo de 2019 con radicado N° 20193112285.

El 12 de agosto de 2019 se realiza visita fiscal en las instalaciones del ICA,

con el fin de hacer una revisión general de la herramienta Software Vision Empresarial – SVE, implementada por la empresa PENSEMOS S.A.

Como resultado de lo anterior, se concluye que puede existir un posible incumplimiento contractual y presunto daño fiscal; en consecuencia, se comunica al Instituto la observación: “*Observación No. 1 – Ejecución del contrato No. GGC-122-2017 (A-D-F)*” con radicado 2019EE0149654 del 28 de noviembre de 2019, con presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Se recibe respuesta a la observación, con oficio N° 000001 del 9 de diciembre de 2019, una vez analizada la información presentada en la respuesta, se concluye que la misma no aporta argumentos suficientes para desvirtuar en su totalidad la observación. Por lo anterior se configura como hallazgo y se presenta al Comité de Evaluación Sectorial del 18 de diciembre de 2019, el comité sugiere indagar con detalle sobre los costos unitarios correspondientes a cada uno de los ítems que conforman la implementación en el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, de la herramienta Suite Vision Empresarial – SVE.

En cumplimiento de la sugerencia hecha por el Comité de Evaluación Sectorial, con radicado 2019EE0162004 del 26 de diciembre de 2019, se realiza la solicitud de información a la empresa PENSEMOS S.A., donde se pide detallar en valores unitarios la propuesta presentada en el proceso de selección y otros puntos relacionados con la ejecución del contrato GGC-122-2017.

Con fecha 7 de enero de 2020 se recibe respuesta al requerimiento de información por parte de la empresa PENSEMOS S.A., firmada por su representante legal. Adicionalmente, por correo electrónico del 20 de enero de 2020, se recibe copia del certificado de licencia de uso de software de la herramienta Suite Vision Empresarial – SVE, expedido por la empresa PENSEMOS S.A.; esta respuesta es revisada y analizada por la CGR, incluyendo el clausulado del certificado de licencia de uso, donde específicamente en la cláusula segunda se menciona que la licencia será entregada a perpetuidad y por usuario nombrado.

Adicionalmente, consultando en el SECOP, se evidenció el contrato 057-00-A-COFAC-DITIN-2015 de la Fuerza Aérea de Colombia por valor \$300.000.000, y el contrato 808-2018 del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC por valor de \$249.443.400, los cuales presentan características de implementación de la herramienta SVE, similares a las

establecidas por el ICA, pero incluyendo dentro de sus entregables el licenciamiento ilimitado.

Finalmente, con radicado 2020EE0048923 del 13 de mayo de 2020, se comunica al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, la observación – *“Adquisición e implementación de la herramienta Suite Visión Empresarial – SVE (Diamante 2016-2022)”* con una presunta incidencia fiscal y disciplinaria.

Se recibe respuesta oficio No. 20202107400 de fecha 20 de mayo de 2020, como resultado del análisis de la respuesta, realizado por la CGR, se considera que no se aportan argumentos adicionales que permitan desvirtuar la observación.

### 3. Resultado de las actuaciones realizadas

Como resultado de las actuaciones realizadas se establece que las especificaciones técnicas mínimas (Anexo N° 1), del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. GC-SA-074-2017, que dio origen al contrato GGC-122-2017, incluían la adquisición del licenciamiento ilimitado como parte de los entregables de este contrato, en consecuencia, no existía justificación y era innecesario celebrar el contrato GGC-036-2018 con el objeto: *“Compraventa de licencias ilimitadas en el software basado en la herramienta Balance Scorecard o cuadro de mando integral, para el seguimiento, evaluación y control de la gestión institucional y presupuestal del Instituto Colombiano Agropecuario”*, por valor de \$200.000.000.

El 28 de agosto de 2020, se presenta el asunto en Comité de Evaluación Sectorial, donde se toma la decisión de configurar la observación como hallazgo con posible alcance fiscal y disciplinario.

### 4. Relación de hallazgos

En relación con la presente actuación de atención a la denuncia se estableció un hallazgo con presunta connotación disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$200.000.000, el cual será trasladados a las autoridades competentes, en los siguientes términos:

#### **Hallazgo N° 1 - Adquisición e implementación de la herramienta Suite Visión Empresarial – SVE (Diamante 2016-2022) (A-D-F)**

Ley 80 de 1993,

*“Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.*

*Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán a las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*

*Artículo 24. Del principio de transparencia*

*Numeral 5. En los pliegos de condiciones o términos de referencia:*

- a) Se indicarán los requisitos objetivos necesarios para participar en el correspondiente proceso de selección;*
- b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o concurso)*
- c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato;*
- d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren;*
- e) Se definirán reglas que no induzcan a error a los proponentes y contratistas y que impidan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad, y*
- f) Se definirá el plazo para la liquidación del contrato, cuando a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta su objeto, naturaleza y cuantía.*

*Artículo 26. Del principio de responsabilidad.*

*En virtud de este principio:*

- 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*
- 2. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas*

Pliego de condiciones proceso de selección abreviada de menor cuantía N° GC-SA-074-2017, se estableció entre otros aspectos lo siguientes.

### **3.3.1 Especificaciones Técnicas Mínimas:**

*Las especificaciones técnicas mínimas para contratar la “Adquisición de un Software basado en la herramienta Balanced Scorecard o cuadro de mando integral, para el seguimiento, evaluación y control de la gestión institucional, y presupuestal del Instituto Colombiano Agropecuario”, se relacionan en el Anexo No. 1, requerimientos mínimos sobre los cuales los posibles oferentes deben formular sus ofertas de tal forma que los mismos deben*

enmarcarse dentro de todas las exigencias y requerimientos del Instituto Colombiano Agropecuario ICA.

### Anexo 1. Especificaciones Técnicas Mínimas.

El anexo 1, es parte integral de los estudios previos y parte integral del contrato dentro de su relación de especificaciones técnicas, menciona:

#### PRODUCTOS Y SERVICIOS QUE DEBEN SER OFERTADOS

- ✓ Software de Gestión Estratégica basada en la metodología *Balanced Scorecard* o *Cuadro de Mando Integral*.
- ✓ Transferencia de conocimiento para 100 personas
- ✓ 100 usuarios administradores y usuarios funcionales
- ✓ **20 usuarios nombrados para el módulo analítico**
- ✓ Garantía, mantenimiento, soporte técnico y actualización tecnológica mínima de doce (12) meses. (...)

#### SOFTWARE Y LICENCIAS REQUERIDAS

(...)

- ✓ Incluir garantía de soporte, actualización de nuevas versiones y mantenimiento por un año después de instaladas las licencias y terminado el contrato.
- ✓ Entregar al Instituto los respectivos certificados del licenciamiento ilimitado adquirido en los cuales se refleje el tipo de licenciamiento a perpetuidad y el tiempo de soporte y mantenimiento por un (1) año. (...)

Contrato No. GGC-122-2017, cláusula cuarta - Obligaciones a) Del Contratista,

(...)

- ✓ “Además de las obligaciones propias de cada contrato en general, el CONTRATISTA se obliga en especial a lo siguiente: 1. Los servicios objeto de la presente contratación deberán estar acorde con las especificaciones técnicas señaladas en el presente documento y en la oferta presentada, las cuales constituyen parte integral del contrato (Aceptación de la oferta). 2. Cumplir con todas las obligaciones previstas en los estudios previos, en la Invitación Pública y las relacionadas con la naturaleza del servicio a prestar, para lo cual empleará todos sus recursos técnicos, económicos, físicos, y logísticos necesarios para el normal desarrollo del objeto contractual. (...)
- ✓ 20. Las licencias de la solución tecnológica deberán instalarse y ajustarse a las características técnicas establecidas en los estudios previos y el anexo técnico y se deberá entregar la documentación necesaria como catálogos, fichas técnicas, y manuales operativos y de funcionamiento y la relación o inventario que permita el ingreso al almacén o la entidad.”
- ✓ 31. Cumplir a cabalidad con el anexo 1 del pliego de condiciones definitivo.”  
(...)

No se justifica y era innecesario celebrar el contrato GGC-036-2018 con el objeto: *“Compraventa de licencias ilimitadas en el software basado en la herramienta Balance Scorecard o cuadro de mando integral, para el seguimiento, evaluación y control de la gestión institucional y presupuestal del Instituto Colombiano Agropecuario”*, por valor de \$200.000.000 incluido IVA, ya que el objeto de este contrato correspondía a uno de los ítems entregables del contrato GGC-122-2017.

Lo anterior, dentro del proceso de adquisición de un software basado en la herramienta Balance Scorecard o cuadro de mando integral, para el seguimiento evaluación y control de la gestión institucional y presupuestal del instituto Colombiano Agropecuario, donde se evidencia lo siguiente:

1. Se celebra el contrato GGC-122-2017 por valor de \$\$299.512.000, incluido el IVA, el cual, en el Anexo N° 1 del pliego de condiciones establece entre otros requerimientos mínimos, en el ítem **“SOFTWARE Y LICENCIAS REQUERIDAS”**, *“(…) Entregar al Instituto los respectivos certificados del licenciamiento ilimitado adquirido en los cuales se refleje el tipo de licenciamiento a perpetuidad y el tiempo de soporte y mantenimiento por un (1) año.(…)”*. Requerimiento que establece como parte de los entregables de este contrato el licenciamiento de usuarios ilimitados con vigencia a perpetuidad, el cual no se materializó conforme al requerimiento.
2. La forma de licenciamiento del software adquirido e implementado en el ICA (Suite Vision Empresarial – SVE), de acuerdo con el clausulado de licencia de uso<sup>1</sup>, es por usuario nombrado y a perpetuidad; por otra parte, cuando se crea el usuario nombrado en la herramienta SVE, este se clasifica de acuerdo al roll que va a desempeñar.

Por lo anterior, el requerimiento para el contrato GGC-122-2017, en el Anexo N° 1 **“PRODUCTOS Y SERVICIOS QUE DEBEN SER OFERTADOS”**, se requieren *“100 Usuarios administradores y usuarios funcionales”* y *“20 usuarios nombrados para el módulo analítico”*, se entiende como:  
- Del total de usuarios (ilimitados), se requerían cien (100) usuarios con un perfil y/o roll de administrador y veinte (20) usuarios con acceso o perfil para el módulo analítico. Sin embargo, este requerimiento fue ofertado por el proveedor (único oferente), como licencias para 100 usuarios nombrados y 20 usuarios nombrados para el módulo analítico, oferta que fue aceptada por el ICA con resolución No. 00010575 del 29 de agosto

---

<sup>1</sup> Certificado de licencia de uso del software expedido por el proveedor PENSEMOS S.A.

de 2017, sin tener presente el requerimiento descrito en el aparte de “SOFTWARE Y LICENCIAS REQUERIDAS”, de licenciamiento ilimitado.

3. El contrato GGC-122-2017 se celebra el 30 de agosto de 2017, tiene 2 prorrogas que establecen su fecha final de ejecución hasta el 30 de abril de 2018, en consecuencia, el ítem del anexo N° 1 en el aparte de “SOFTWARE Y LICENCIAS REQUERIDAS” (...) *Incluir garantía de soporte, actualización de nuevas versiones y mantenimiento por un año después de instaladas las licencias y terminado el contrato.*”, queda vigente por un año hasta el 30 de abril de 2019, fecha certificada por el proveedor en respuesta con fecha 7 de enero de 2020, al requerimiento N° 2019EE0162004.

Sin embargo, en el contrato GGC-036-2018; además del ítem de adquisición de licenciamiento ilimitado para el software SVE, se incluye el ítem de soporte (pago anual anticipado) para el periodo 25 de enero de 2018 hasta el 24 de enero de 2019; periodo de soporte que ya se encontraba cubierto por el contrato GGC-122-2017 hasta el 30 de abril de 2019.

4. Adicionalmente, consultando en el SECOP se evidenció el contrato 057-00-A-COFAC-DITIN-2015 de la Fuerza Aérea de Colombia por valor \$300.000.000, y el contrato 808-2018 del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC por valor de \$249.443.400, los cuales presentan características de implementación de la herramienta SVE, similares a las establecidas por el ICA, pero incluyendo dentro de sus entregables el licenciamiento ilimitado.

Desde el punto de la gestión fiscal, la celebración del contrato GGC-036-2018, tiene presunta incidencia fiscal, por innecesaria, convirtiéndose en una gestión antieconómica afectando los intereses de la entidad pública. En el entendido que el ICA, con antelación ya había surtido un proceso contractual con idénticas condiciones y sobre el mismo objeto, con el mismo proveedor, por circunstancias atribuibles al Instituto, demandó la inversión de recursos públicos adicionales.

Lo anterior, se constituye en un presunto daño patrimonial al Estado de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 6 de la ley 610 del 2000, representado en la disminución de los recursos públicos por valor de \$200.000.000, cuantía representada en la suscripción del contrato de compraventa GGC-036-2018; igualmente, una presunta falta disciplinaria de acuerdo con la Ley 734 de 2002 artículo 34 Numeral 1, en el sentido de no velar por el cumplimiento del pliego de condiciones correspondiente al

proceso GC-SA-074-2017.

## 5. Plan de mejoramiento

El ICA deberá elaborar el Plan de Mejoramiento con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen al hallazgo.

El plan de mejoramiento y sus avances, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los 20 días hábiles siguientes al recibo de este informe de acuerdo con lo establecido en la Resolución 07350 de 2013, y debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el representante legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico [soporte\\_sireci@contraloria.gov.co](mailto:soporte_sireci@contraloria.gov.co) el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia al correo electrónico [cecilia.gomez@contraloria.gov.co](mailto:cecilia.gomez@contraloria.gov.co)

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la próxima actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas, para eliminar las causas del hallazgo detectado.

Cordial saludo,



**GABRIEL JOSÉ ROMERO SUNDHEIM**  
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Proyectó: James Tunjano Hernández – Profesional asignado  
Revisó: Sonia Alexandra Gaviria Santacruz – Directora Vigilancia Fiscal