

**MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL****RESOLUCIÓN No. 600-2112****(16 DIC 2021)**

Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio por presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo No. 025 de 2020

**LA SECRETARIA GENERAL DEL MINISTERIO DE SALUD
Y PROTECCIÓN SOCIAL**

Nombrada mediante Decreto N°. 1238 del 8 de octubre de 2021 y debidamente posesionada según acta de 8 de octubre de 2021, en ejercicio de sus atribuciones legales, especialmente las conferidas en la Ley 80 de 1993, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y la Resolución de Delegación de Funciones No. 0014 del 8 de enero de 2013, modificada por la Resolución No. 1052 del 8 de abril de 2015, conforme a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el procedimiento establecido en el Manual de Contratación del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptado por la Resolución 5714 de 2018, modificada por la Resolución No. 1256 del 28 julio 2020, y

CONSIDERANDO:**I. ANTECEDENTES**

Que el día 07 de abril de 2020 se suscribió el contrato interadministrativo No.25 de 2020 entre la **CORPORACIÓN AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL – AND** y el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** cuyo objeto fue *“Realizar el desarrollo, la migración de la información del sistema actual, la estabilización y acompañamiento a la implantación del sistema de información nominal del PAI – PAIWEB 2.0”*, y cuyos antecedentes se encuentran publicados en el Secop II y el escrito de solicitud de proceso administrativo sancionatorio por parte de la supervisión del contrato.

Que el contrato en mención durante su ejecución fue objeto de las siguientes modificaciones contractuales:

- Adición, modificación y prórroga No. 1, de conformidad con la solicitud elevada por el Contratista **CORPORACIÓN AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL – AND**; la cual quedó perfeccionada el 30 de noviembre de 2020, así: adición por valor de \$382.194.338 incluido IVA, prórroga hasta el 30 de marzo de 2021 y modificación en la forma de pago y ampliación a 6 meses en el soporte técnico del sistema PAIWEB versión 2.0 incluida la versión móvil, todo lo anterior con el fin de atender las mejoras identificadas en los módulos contratados del sistema de información nominal del PAI -

✓ *Asa*

1189

26

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

PAIWEB 2.0, en el proceso de validación y análisis; en razón al incremento funcional que conllevó a un mayor esfuerzo para el desarrollo e implementación del nuevo sistema.

- Adición y modificación No. 2 al contrato 025 de 2020, con base en la solicitud del contratista CORPORACIÓN AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL – AND, la cual quedó perfeccionada el 2 de febrero de 2021, así: adición por valor de \$261.046.016 incluido IVA, modificación en la forma de pago y la incorporación de los productos correspondientes al desarrollo e implementación de mejoras y nuevos requerimientos para la inclusión de la vacuna contra la Covid-19 en los módulos del sistema PAIWEB 2.0 incluido el aplicativo móvil; con el fin de atender las nuevas necesidades del sistema de información para su uso en el marco del plan nacional de vacunación contra la Covid-19.
- Prórroga No.2 atendiendo la solicitud del contratista CORPORACIÓN AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL – AND, como consecuencia de la necesidad de la puesta en operación del sistema, debido al inicio del proceso de vacunación contra la Covid-19; lo cual ocasionó la modificación de los cronogramas establecidos, razón por la cual el equipo de trabajo del contratista AND, redefinió sus actividades, en función de las nuevas prioridades. De esta forma, se amplió el plazo de ejecución hasta el 31 de mayo de 2021.
- Prórroga No. 3 al contrato, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la solicitud correspondiente, por lo cual el plazo de ejecución fue ampliado hasta el 30 de junio de 2021; para realizar las siguientes actividades:
 - a) *Finalización del proceso de migración del esquema regular del PAIWEB 1.0 al PAIWEB 2.0;*
 - b) *Finalización del proceso de migración del esquema regular de Secretaria de Salud Distrital de Bogotá a PAIWEB 2.0;*
 - c) *Mejorar las funcionalidades de pedidos incorporando la variable de IPS en los casos de uso CU.2018.PAIWEB.PED.ESTIMACIÓNDENECESIDADES.007, CU.2020.PAIWEB.PED.CALCULODENECESIDADES.007; CU.2020.PAIWEB.PED.CONSUIPSMETPROGRAMATICA.008;*
 - d) *Mejorar la consulta derivada de cohortes para optimizar el volumen de datos a revisar en la pantalla;*
 - e) *Optimizar la puesta en producción de los reportes: Reporte registro diario de vacunación de recién nacidos 002 y Reporte registro diario de niños y niñas 003. Por lo cual se debe realizar las respectivas pruebas y aceptación de la totalidad de los reportes por parte del MSPS; e) Finalización de las pruebas y estabilización de la aplicación móvil de PAIWEB 2.0 (En línea y fuera de línea). Anexo 4, 4.1 y 4.2*
- Prórroga No. 4 al contrato No. 025 de 2020, con base en la justificación sustentada en la solicitud, con los siguientes puntos:
 - a) *Finalización del proceso de migración del esquema regular del PAIWEB 1.0 al PAIWEB 2.0*

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

- b) Finalización del proceso de migración del esquema regular de Secretaria de Salud Distrital de Bogotá a PAIWEB 2.0,*
- c) Funcionalidades del módulo de pedidos optimizado,*
- d) Funcionalidades del módulo de cohortes optimizado,*
- e) Funcionalidades del módulo de reportes optimizado.*
- f) Aplicación móvil de PAIWEB 2.0 (En línea y fuera de línea); ampliando el plazo de ejecución hasta el día 15 de agosto de 2021.*

- Prórroga No. 5 al contrato en donde se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 15 de septiembre de 2021 y finalmente mediante modificación No. 3 y prórroga No. 6 se amplió el plazo de ejecución hasta el 15 de noviembre de 2021; así mismo se modificó el numeral 6 del alcance del contrato y las obligaciones específicas Nos. 41 y 51.

Que el contrato terminó su plazo de ejecución el 15 de noviembre de 2021.

Que en el clausulado anexo de la prórroga no. 6 y modificación No. 3, celebrada entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital Agencia Nacional Digital –AND se estableció lo siguiente:

(...)" CLÁUSULA PRIMERA: Prorrogar el plazo de ejecución del Contrato Interadministrativo No. 025 de 2020 hasta el 15 de noviembre de 2021. El plazo contractual se entenderá pactado en los siguientes términos:

- a) Del periodo comprendido entre el 16 de septiembre de 2021 al 15 de octubre de 2021, se realizará la entrega definitiva de los productos del contrato incluidas sus prórrogas y demás modificaciones contractuales por parte de la Agencia Nacional Digital (AND).*
- b) Del periodo comprendido entre el 16 de octubre de 2021 al 15 de noviembre de 2021 el Ministerio adelantará las revisiones de los productos en relación a las entregas realizadas por parte de la Agencia Nacional Digital (AND) para el correspondiente recibo a satisfacción por parte de la supervisión. (...)"*

Que durante la ejecución del contrato la supervisión presentó al contratista varios requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, que a continuación se expondrán, de acuerdo a lo que señaló la supervisión del contrato en la solicitud del proceso administrativo sancionatorio por multas así:

"En correo electrónico enviado el 15 de marzo de 2021 se reportó a la AND lo siguiente: "Reportar nuevamente la lentitud del sistema la cual se ha ido incrementando paulatinamente, en semanas anteriores se reportó lentitud en algunos procesos, pero últimamente se ha presentado en casi todos los módulos, lo anterior ya ha sido reportado a los correos, sin embargo en los últimos días esto se ha incrementado en donde al consultar un traslado o pasar el TAB se demoró un promedio de 4 minutos, el día de hoy los usuarios reportaron caída de la aplicación por más de dos minutos, esta prueba la realice y se comprobó tal afirmación, de igual manera al cambiar un correo de un usuario ya creado se demoró más de 1 minuto y al abrir la sesión se demoró 1:05 minutos siendo las 9:20 p.m., se generó un reporte de

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

consolidado por usuarios y salió reporte fallido", si bien el contratista ha ejecutado algunas acciones y envía en el mes de mayo soportes del primer ciclo de optimización, no ha sido subsanadas dichas incidencias de manera integral y completamente en todos los módulos "

El día 15 de julio de 2021, mediante correo electrónico enviado a la AND se remiten inconsistencias en reportes, en donde se solicitó realizar revisión de la consistencia entre los reportes que capturen la misma información, remitir revisión y ajustes realizados, dicho correo se reitera en correos enviados los días 19 de julio, 22 de julio, 29 de septiembre, a la fecha sin respuesta por parte del contratista.

El día 26 de julio de 2021 con Radicado No.: 202121111169611, la supervisión notificó hallazgos frente al rendimiento de la aplicación y solicitó que de acuerdo con lo expuesto se tomarán las medidas correctivas de los respectivos hallazgos encontrados, y se presentara el plan de trabajo respectivo, donde se detallen las actividades orientadas a solucionar los errores y dichos hallazgos, unificándolo con las actividades adicionales que puedan surgir de las sesiones de trabajo conjuntas con el equipo técnico del MSPS, iniciadas a fin de que se logre dar respuesta a los usuarios a nivel nacional, dicho requerimiento a la fecha no ha sido cumplido por parte de la AND.

El 28 de julio de 2021 con radicado No. 202121111188821, la supervisión notificó a ASEGURADORA SOLIDARIA el riesgo- Póliza de cumplimiento Estatal No. 980 47 994000013268. Contrato interadministrativo No. 025 de 2020. Tomador: CORPORACIÓN AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL, NIT: 901.144.049-7 en donde se reiteran aspectos referentes a la calidad de la aplicación en producción, radicado No. 202121110641821 de Fecha: 26-04-2021, requerimiento No. de radicado 202121111169611 de Fecha: 26-07-2021, lo anterior relacionado con los reportes de errores detectados en la aplicación con herramientas propias de monitoreo y evaluación de juicio experto del MSPS, dicho aspecto no ha sido solucionado a la fecha y no se ha realizado entrega del plan de trabajo para dar solución al mismo, por otra parte se reiteran las incidencias las cuales no se han tenido una solución oportuna que le permita al MSPS responder a los usuarios a nivel nacional ante la demanda de los mismos para lograr el registro oportuno del proceso de vacunación.

Mediante correo electrónico enviado el 30 de julio de 2021 se solicitó apoyo en la solución de incidentes servidores de bases de datos PAIWEB V2, los cuales están afectando el registro de la vacunación, dicho correo se reiteró en correos enviados los días 2 de agosto , 5 y 6 de agosto de 2021, este último reitera lo encontrado por el equipo del MSPS a nivel de infraestructura "Al revisar en este momento el Clúster de BDs encontramos que están llegando procesos de consultas al servidor ACMDPBD187 (Primario), lo cual debe ser ajustado desde las cadenas de conexión de la aplicación. De lo contrario, esto por momentos va a generar interbloqueos y como se ha reiterado las consultas deberían direccionarse a las réplicas secundarias para que sean atendidas por estas sin afectar el servidor Primario", a la fecha sin respuesta integral por parte del contratista.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

El 6 de agosto de 2021 mediante Radicado No.202121111242001, la supervisión realizó requerimiento solicitando el cumplimiento y la coordinación de recibo a satisfacción del contrato 025 -2020, en donde se detalla lo estipulado en la cláusula específica No. 51, es de naturaleza post contractual, es decir, su exigibilidad ante el contratista nace, cuando ha ocurrido la finalización del plazo del contrato y parte de la base del cumplimiento a cabalidad del contratista de todas las especificaciones técnicas, obligaciones y demás clausulados contractuales que se encuentren a su cargo dentro del plazo contractual, lo que implica no sólo la recepción formal o la entrega material de lo contratado, sino además, que este cumplimiento haya sido verificado por la supervisión y que producto de esa labor de control, vigilancia, revisión, entre otras, sea posible emitir una certificación o constancia de la recepción de la prestación debida por el contratista a satisfacción dentro del plazo contractual. Como se recibe a satisfacción, el soporte técnico que trata la obligación estará dado ante situaciones imprevisibles, sobrevinientes o de la operación misma de la aplicación que impiden el correcto funcionamiento del PAI WEB 2.0.Y VERSIÓN MOVIL, que se llegaron a evidenciar en el mencionado tiempo de garantía- para el caso 6 meses.

El soporte y garantía de 6 meses, contractualmente se pacta para el acompañamiento por parte del contratista una vez finalizado el contrato siempre partiendo del debido cumplimiento, es decir para aquellas situaciones que no pueden ser conocidas previamente por las partes.

A lo anteriormente descrito y solicitado no se le ha dado cumplimiento por parte de la Agencia dado que se han presentado incidencias que no han sido solucionadas a la fecha, ni tampoco se cuenta con una fecha estimada de solución por parte del contratista, para dar cumplimiento a la obligación mencionada.

Mediante correo electrónico enviado el 27 de agosto de 2021 la supervisión solicitó a la AND el despliegue a producción para la solución de incidencias, optimización y nuevas funcionalidades, a la fecha no han dado respuesta integral que dé cuenta de la solución a estas problemáticas, están solucionadas algunas incidencias, no en su totalidad.

El 27 de agosto de 2021 mediante comunicación con radicado No.: 202121111345581, la supervisión realizó requerimiento frente a los hallazgos de rendimiento de la aplicación pruebas no funcionales, compromisos del cronograma y productos donde se solicitó enviar de manera urgente el plan de mitigación que permitiera evidenciar las fechas de entrega efectiva de lo relacionado en el requerimiento, lo cual no ha sido realizado de manera completa e integral por el contratista.

El 8 de septiembre de 2021 mediante comunicación con Radicado No.: 202121111421871, la supervisión realiza Reiteración al requerimiento contrato 025 de 2020 suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital -AND radicado No. 202121111188811 y nuevas solicitudes por incidencias encontradas en las

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

verificaciones de la aplicación, solicitud que a la fecha no ha sido solucionado en su totalidad.

El 16 de septiembre de 2021 por correo electrónico se solicita a la AND lo siguiente: "incidencias en producción- De esta manera el juicio experto del MSPS identifica las siguientes situaciones a mejorar de la cual se requiere de manera urgente se ejecuten las acciones, pues en este sentido, esta supervisión no puede avalar un proceso de migración con una disponibilidad tan baja e intermitente....", a la fecha no se ha entregado el plan con las acciones a subsanar y los soportes de ejecución del mismo.

El 29 de septiembre de 2021, se envía correo electrónico en donde se solicita a la AND lo siguiente: "incidencias registro aplicación de biológico- Se reitera lo solicitado el hilo del correo y en requerimientos contractuales , cronograma con los soportes de avance de la realización de las actividades frente al rendimiento de la aplicación y la optimización del mismos, dado que a pesar que se ha informado en reuniones de la realización de revisiones y optimización, a la fecha no se ha enviado dicho cronograma ni los soportes respectivos de lo ya ejecutado, favor radicar a más tardar el día lunes 4 de octubre, dado que no se ha presentado respuesta integral por parte de la AND, dicho requerimiento no ha sido respondido por parte del contratista, dicho correo como antecedente precede los correos enviados los días 17, 20,21 y 26 de julio de 2021, a la fecha sin respuesta integral por parte del contratista.

El 4 de octubre con radicado No. 202121111577301, la supervisión realiza requerimiento solicitando allegar plan de mejora por los hallazgos encontrados en la aplicación PAIWEB 2.0. evidenciados por la supervisión, en apoyo con la firma de auditoría GreenSQA y Microsoft, se solicita el plan que detalle las actividades a ejecutar para la corrección de los mismos, donde se especifiquen las fechas de solución y despliegue a producción, de igual manera se solicita el cronograma de solución a incidencias dentro de los plazos estipulados para la finalización del contrato, dichos hallazgos no han sido subsanados a la fecha ni se cuenta con un plan establecido con su respectivo cronograma para dar cumplimiento a los productos afectados por dichos hallazgos y las incidencias encontradas.

El 15 de octubre con radicado No. 202121111653271, la supervisión realiza requerimiento frente a la ejecución y cumplimiento del contrato interadministrativo No. 025 de 2020 suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital –AND, reiterando conforme a la cláusula primera la entrega definitiva de los productos del contrato incluidas sus prórrogas y demás modificaciones contractuales por parte de la Agencia Nacional Digital (AND), el informe y soportes de las acciones implementadas orientadas a solucionar el problema de rendimiento de la aplicación, dicho requerimiento no ha sido atendido de manera completa e integral. Al respecto y específicamente durante la primera parte del plazo de la prórroga es decir del 16 de septiembre al 15 de octubre de 2021, el contratista debió haber entregado de forma definitiva la totalidad de los productos del contrato incluido lo pactado en las prórrogas y demás modificaciones contractuales, no obstante, no se han entregado los

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

siguientes productos y no se ha realizado el ajuste solicitado a productos ya entregados.

El día 28 de octubre de 2021, la supervisión envía radicado No. 20212111715971, en donde solicita allegar la documentación y soportes pendientes, y resolver las problemáticas presentadas con los criterios de cumplimiento de cada uno de los productos, a más tardar en las fechas establecidas como "fecha máxima para subsanar entrega, teniendo en cuenta que quedan trece (13) días hábiles para la finalización del contrato interadministrativo No. 025 de 2020.

Productos del cuarto corte pendiente para subsanar:

Documentos de Soporte	Fecha máxima para subsanar	Observaciones
Código fuente de los desarrollos de los requerimientos para vacunación COVID-19 de PAIWEB 2.0.	04/11/2021	Se encuentra pendiente: <ul style="list-style-type: none"> • CU prioridad solicitud • CU Carga de Archivo

Productos del quinto corte pendientes para subsanar:

Documentos de Soporte	Fecha máxima para subsanar	Observaciones
Plan de proyecto 4 con los casos de uso aprobado para el desarrollo de los módulos y/o funcionalidades hasta el sprint 20.	29/10/2021	Se enviaron observaciones desde el 05 de agosto
Documento final de arquitectura del sistema de información con el diagrama de componentes del sistema, las relaciones entre los componentes y otros sistemas de intercambio para los Módulos.	04/11/2021	Se entregó documento, pero la aplicación no está cumpliendo con los requerimientos allí establecidos, y no se ha relacionado el plan que solucione los hallazgos que afectan el cumplimiento de los requerimientos no funcionales, este producto no se puede dar por recibido. Revisar si se realizaron los cambios requeridos
Documento final de la arquitectura de interoperabilidad con el diagrama de componentes y tecnologías de intercambio de datos para los Módulos.	02/11/2021	No se han remitido los cambios requeridos al documento el 01 de octubre de 2021.
Modelo final entidad relación de la base de datos del sistema de información.	02/11/2021	Se enviaron observaciones al documento el 25 de octubre de 2021
Diccionario de datos final de la base de datos.	02/11/2021	Se enviaron observaciones al documento el 25 de octubre de 2021

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Documentos de Soporte	Fecha máxima para subsanar	Observaciones
Materiales de uso de apropiación de las funcionalidades de la aplicación web y la aplicación móvil.	04/11/2021	Se enviaron solicitudes ajustes que no han sido entregadas y falta lo relacionado con la aplicación móvil.
Acta de acompañamiento en la instalación y configuración de los módulos en el ambiente de preproducción y producción del MSPS.	04/11/2021	Pendiente la versión final de entrega para cierre. ETL de Reportes ETL Arqueo Diario Servicio EAPB desplegado no funciona. Interoperabilidad con Novasoft CU de pedidos Rendimiento cumplimiento arquitectura
Acta de transferencia de conocimiento técnica y funcional de todos los módulos y documentos de la versión web y móvil de la aplicación PAIWEB versión 2.0.	04/11/2021	No se ha realizado el proceso pendiente de trámite de actas
Informe de pruebas funcionales de los módulos de auditoría, pedidos, gestión de biológicos, aplicación móvil, buscador, estadísticas y reportes, matriz de biológicos e interoperabilidad (incluye actas de aceptación)	02/11/2021	Pendiente las actas de aceptación: - Pedidos - Aplicación Móvil - tablero de control
Informe de pruebas no funcionales el cual debe incluir pruebas de carga, volumen, estrés y seguridad.	04/11/2021	Se entregó documento, pero la aplicación no está cumpliendo con los requerimientos allí establecidos, y no se ha relacionado el plan que solucione los hallazgos que afectan el cumplimiento de los requerimientos no funcionales, este producto no se puede dar por recibido. Revisar si se realizaron los cambios requeridos
Documento de resultados de análisis estático y dinámico de la aplicación.	04/11/2021	Se envía requerimiento contractual, con los hallazgos de la auditoría. A la fecha no se tienen el plan de trabajo para la solución por parte de ustedes como contratistas AND. El MSPS no puede recibir las correcciones en el periodo de soporte y garantía.
Documento con los resultados de la instalación y configuración de la aplicación en los ambientes de preproducción y producción.	29/10/2021	El MSPS envió de observaciones el 6 de octubre de 2021.
Acta con resultados de la ejecución de las pruebas piloto.	4/11/2021	Pendiente pruebas piloto versión móvil: plan y acta

Productos no entregados:

Documentos de Soporte	Fecha máxima para subsanar	Observaciones
Acta con resultados de la ejecución de las pruebas piloto (aplicación móvil desconectado)	4/11/2021	Pendiente pruebas piloto versión móvil: plan y acta
Informe final con los resultados de la migración de datos.	04/11/2021	Pendiente proceso de migración, por definir una vez se solucione rendimiento. Para carga de información histórica de PAI SDS-Secretaría de Salud, no se entregado a) ETL MIGRACIÓN BOGOTÁ. b) Documento estructura de la ETL. c) Informe del último despliegue el cual se entregará en el producto relacionado con la Migración. d) Sesión virtual de transferencia de conocimiento de la ETL.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Que la supervisión del contrato conforme a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el procedimiento establecido en el MANUAL DE CONTRATACIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, solicitó a la Ordenadora del Gasto adelantar el trámite de audiencia por posible incumplimiento del contrato interadministrativo No.025 de 2020 anexando los soportes para adelantar el proceso de incumplimiento requerido por multas.

Que para adelantar el procedimiento señalado la supervisión adjuntó el formato GGOF24 y el informe de supervisión junto con sus anexos en el que se sustenta la presente actuación.

Que las cláusulas del contrato interadministrativo No.025 de 2020 presuntamente incumplidas, cuya justificación se encuentra en el contenido del formato GOCF24 suscrito por los supervisores del contrato, son las siguientes:

Obligación Contractual (Cláusula, literal y/o numeral)	Actividades realizadas y/o no realizadas
OBJETO: Realizar el desarrollo, la migración de la información del sistema actual, la estabilización y acompañamiento a la implantación del sistema de información nominal del PAI – PAIWEB 2.0	Ver anexo 10 informe de supervisión
CLÁUSULA PRIMERA: Prorrogar el plazo de ejecución del Contrato Interadministrativo No. 025 de 2020 hasta el 15 de noviembre de 2021. El plazo contractual se entenderá pactado en los siguientes términos: Del periodo comprendido entre el 16 de septiembre de 2021 al 15 de octubre de 2021, se realizará la entrega definitiva de los productos del contrato incluidas sus prórrogas y demás modificaciones contractuales por parte de la Agencia Nacional Digital (AND).	Ver anexo 10 informe de supervisión
CLÁUSULA SÉPTIMA. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL CONTRATISTA: Obligaciones Específicas 22. Realizar las pruebas no funcionales y entregar los resultados, evidencias de su ejecución, conclusiones y recomendaciones y resolver las incidencias que se presenten. 32. Desarrollar y probar el módulo de inventarios y pedidos asegurando la interoperabilidad con los sistemas de información	Ver anexo 10 informe de supervisión
CLÁUSULA SÉPTIMA. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL CONTRATISTA Obligaciones Generales Obligaciones Específicas PARÁGRAFO PRIMERO. INFORMES PARÁGRAFO SEGUNDO. PRODUCTOS	Ver anexo 10 informe de supervisión

Que mediante oficio No.202142701786611 de fecha 09 de noviembre de 2021, la Ordenación del Gasto procedió a enviar citación para adelantar la audiencia de proceso sancionatorio para imposición de multas el día 12 de noviembre de 2021 a las 2:30 p.m., al representante legal de CORPORACION AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL, mediante certimail remitido al correo electrónico agencianacionaldigital@and.gov.co el cual registró para notificaciones judiciales en su certificado de existencia y representación legal, siendo este entregado junto con todos sus anexos y debidamente notificado el 9 de noviembre de 2021 a las 19:43:

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

21 p.m. con ID de mensaje 188580, cumpliendo así los requisitos de que trata el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Que mediante oficio No.202142701786771 de fecha 09 de noviembre de 2021, la Ordenación del Gasto procedió a enviar citación para adelantar la audiencia de proceso sancionatorio para imposición de multas el día 12 de noviembre de 2021 a las 2:30 p.m., al representante legal de ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, mediante certimail remitido al correo electrónico notificaciones@solidaria.com.co el cual registró para notificaciones judiciales en su certificado de existencia y representación legal, siendo este entregado junto con todos sus anexos y debidamente notificado el 9 de noviembre de 2021 a las 19:00:40 p.m. con ID de mensaje 188547, cumpliendo así los requisitos de que trata el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Que mediante la aplicación Microsoft Teams se agendó a todos los convocados a la audiencia y mediante correo electrónico del 10 de noviembre de 2021 se envió nuevamente el link para la conexión virtual a la audiencia.

Que mediante correo electrónico del 10 de noviembre de 2021 el abogado DIEGO ENRIQUE PEREZ CADENA allegó poder otorgado dentro del certificado de existencia y representación legal de la ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A. para representar a la compañía aseguradora en audiencia, el cual obra dentro del expediente contractual. Igualmente, el apoderado de la aseguradora solicitó el aplazamiento de la audiencia petición que fue respondida mediante oficio 202142701803141 el 11 de noviembre de 2021.

Que mediante correo electrónico del 12 de noviembre de 2021 se le solicitó al abogado DIEGO ENRIQUE PEREZ CADENA que atendiendo a las condiciones previstas en el poder otorgado mediante la escritura pública 263 de 2020, y conforme a la cláusula tercera del mismo, allegara certificación en la que constara que su contrato laboral se encontraba vigente. Mediante correo electrónico de la misma fecha el doctor Pérez allegó el documento solicitado.

Que siendo las 2:30 p.m., del día 12 de noviembre de 2021 la Ordenación del Gasto procedió a instalar la audiencia por posible incumplimiento e imposición de multa en el marco del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020, la cual quedó debidamente filmada y grabada adelantando el orden del día leído en audiencia por la señora Secretaria General del Ministerio así:

- 1. Apertura de la Audiencia*
- 2. Presentación de los asistentes a la Audiencia.*
- 3. Reconocimiento de personería jurídica a los abogados que allegaron poder.*
- 4. Presentación de las circunstancias de hecho que motivan la actuación, informe de la supervisión, enunciación de las posibles normas y/o cláusulas posiblemente violadas, las consecuencias que podrían derivarse para el CONTRATISTA en desarrollo de la actuación.*

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

5. *Uso de la palabra al representante legal del CONTRATISTA o a quien lo represente, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad y/o presente las solicitudes que considere pertinentes;*
6. *Uso de la palabra al representante legal del garante o a quien los represente, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad y/o presente las solicitudes que considere pertinentes;*
7. *Suspensión de la audiencia, cuando de oficio o a petición de parte se requiera allegar o practicar pruebas que se estime conducentes y pertinentes, o cuando se requiera analizar las solicitudes presentadas por las partes o en general cuando se requiera analizar cualquier otra circunstancia debidamente sustentada, y que resulte necesaria para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión de suspensión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia.*

Que en dicha diligencia se hizo presente el representante legal de la AGENCIA NACIONAL DIGITAL Doctor JOHAN SEBASTIAN ESLAVA GARZON y su apoderada doctora MARIA ANGELICA GONZALEZ RUSSI identificada con CC.52.818.473 y TP.146650 del CS de la J, calidades que fueron debidamente revisadas y reconocidas en la audiencia.

Que, por su parte, se hizo presente el garante del contratista **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.**, a través de su apoderado el doctor **DIEGO ENRIQUE PEREZ CADENA**, calidades que fueron debidamente revisadas y reconocidas en la audiencia.

Que, presentadas las partes, la Secretaria General preguntó al contratista y su garante, si conocía las circunstancias de hecho que motivaban la actuación, las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación, a lo que estos informaron que era necesaria su lectura.

Que, de acuerdo a lo anterior, la ordenación del gasto otorgó el uso de la palabra a la doctora Liliana Riaño Amaya, para que procediera a leer la citación de posible incumplimiento del contrato interadministrativo No. 025 de 2020 y sus anexos.

Que terminada la lectura de la citación realizada, y, en ese estado de la diligencia, la ordenación del gasto, continuó con la audiencia y concedió el uso de la palabra para escuchar los descargos de la apoderada del contratista quién solicitó el aplazamiento de la misma.

Que cumplidos los ritos de que trata el literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y escuchada la petición de la apoderada del contratista, la señora Secretaria General suspendió la Audiencia para efectos de continuar con los descargos del contratista y el garante, en ejercicio de las facultades establecidas en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la se cual fijó para el día 25 de noviembre de 2021, quedando notificados en estrados.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Que, la continuación de la audiencia se reagendó en la aplicación Microsoft Teams para todas las partes, y se envió correo electrónico del 18 de noviembre de 2021 reenviando el link para el día 25 de noviembre de 2021.

Que el día 19 de noviembre de 2021 el representante legal del contratista mediante correo electrónico solicitó a la ordenación del gasto el aplazamiento de la continuación de la audiencia de presunto incumplimiento contractual, la cual fue reprogramada para el día 30 de noviembre de 2021 a las 2:30 p.m., conforme se le informó al contratista mediante oficio No.202142701860641, comunicación que fue recibida el día 22 de noviembre de 2021 a las 3:18 p.m., con IP de visualización 186.155.18.79. Igualmente fue informado al garante mediante correo electrónico el día 22 de noviembre de 2021, y reagendado para todas las partes en la aplicación Microsoft Teams.

Que el día 30 de noviembre de 2021 siendo las 2:30 p.m., y surtidas las ritualidades contenidas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 la señora Secretaria General reanudó la Audiencia de posible incumplimiento del Contrato Interadministrativo No.025 de 2021, dio la bienvenida a los asistentes y continuó con el orden del día otorgando el uso de la palabra al contratista para que rindiera sus descargos, los cuales se transcribirán más adelante, así mismo le concedió el uso de la palabra al apoderado de la aseguradora, quien se pronunció sobre los hechos materia de incumplimiento y sobre la competencia del Ministerio para actuar en la presente diligencia, descargos que más adelante se transcribirán textualmente.

Que la apoderada del contratista en sus descargos indicó que aportaría sus alegatos con los anexos correspondientes por escrito, para lo cual la ordenadora del gasto suspendió la audiencia con el fin de recibir la documentación señalada el día 01 de diciembre de 2021 entre las 8 am y las 12 m, en la oficina de correspondencia del MINISTERIO. Así mismo fijó fecha para continuar la presente audiencia para el día 10 de diciembre de 2021 a las 9:30 am.

Que el día 01 de diciembre de 2021, siendo las 8 a.m., la Agencia radicó 1583 folios en el Orfeo del Ministerio bajo el No.202142302404772 y una USB CON 48 kb de información.

Que por necesidades del servicio el día 06 de diciembre de 2021 se reagendó la audiencia mediante la aplicación Microsoft Teams para las 2:30 p.m., del día 10 de diciembre de 2021, siendo informado el representante legal de la AGENCIA DIGITAL NACIONAL mediante oficio No.202142701948301 recibido a las 17:06 el 06 de diciembre de 2021, y el apoderado de la aseguradora mediante oficio No. 202142701948701 recibido a las 17:03 el 06 de diciembre de 2021.

Que por necesidades del servicio el día 10 de diciembre de 2021 se reagendó la audiencia mediante la aplicación Microsoft Teams para día 16 de diciembre de 2021 a las 2:30 p.m., siendo informado el representante legal de la AGENCIA DIGITAL NACIONAL mediante oficio No.202142701978471 recibido a las 12:10: 49 el 10 de diciembre de 2021, y el apoderado de la aseguradora mediante oficio No. 202142701978611 recibido a las 12:10: 56 el 10 de diciembre de 2021.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Que el día 16 de diciembre de 2021 siendo las 2:30 p.m., y surtidas las ritualidades contenidas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 la señora Secretaria General reanudó la Audiencia de posible incumplimiento del Contrato Interadministrativo No.025 de 2021, dio la bienvenida a los asistentes y continuó con el orden del día, dando el uso de la palabra a la supervisión del contrato en virtud de la Resolución No. 5714 de 2018, modificada por la Resolución No. 1256 del 28 julio 2020, vigente tanto al momento de la ejecución del contrato, como al momento en que se inició el procedimiento administrativo, con el fin de rendir su concepto respecto del estado del contrato.

Que una vez escuchado el concepto de la supervisión del contrato la ordenación del gasto procedió a poner en conocimiento de las partes las consideraciones del Ministerio en relación con la presente diligencia, en el estado en que se encuentra así:

II. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO

De conformidad con los hechos descritos, los documentos que los soportan, los descargos de las partes intervinientes, y el expediente contractual, a continuación, este Ministerio realizará el análisis del caso en el estado en que se encuentra, en consideración a las siguientes circunstancias de derecho que por sustracción de materia imparten la obligación de terminar el presente proceso y archivarlo al no existir relación convencional entre las partes desde el 16 de noviembre de 2021, por cuanto el plazo de ejecución del contrato finalizó el día 15 de noviembre de 2021.

1 MARCO NORMATIVO

El procedimiento sancionatorio de multas por presunto incumplimiento del contrato interadministrativo No.025 de 2020, se adelanta en las condiciones previstas en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el procedimiento establecido en el Manual de Contratación del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptado por la Resolución 5714 de 2018, modificada por la Resolución No. 1256 del 28 julio 2020, vigente tanto durante la ejecución del contrato, como al momento en que se inició el procedimiento administrativo, así como también aquellas normas que por remisión o suplencia deban ser consideradas.

2. CLÁUSULAS CONTRACTUALES PRESUNTAMENTE INCUMPLIDAS POR EL CONTRATISTA

La siguiente es la imputación fáctica y jurídica que en criterio de la SUPERVISION dio lugar a las presentes diligencias por un posible incumplimiento, consideraciones que fueron puestas en conocimiento, tanto del contratista, como de su garante en cumplimiento de lo establecido en el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

A continuación, se señalan las cláusulas del contrato interadministrativo No.025 de 2020 presuntamente incumplidas a la fecha cuya justificación se encuentra en todo el contenido de la solicitud de incumplimiento incluyendo los anexos que hacen parte integral del mismo:

Obligación Contractual (Cláusula, literal y/o numeral)	Actividades realizadas y/o no realizadas
OBJETO: Realizar el desarrollo, la migración de la información del sistema actual, la estabilización y acompañamiento a la implantación del sistema de información nominal del PAI – PAIWEB 2.0	Ver anexo 10 informe de supervisión
CLÁUSULA PRIMERA: Prorrogar el plazo de ejecución del Contrato Interadministrativo No. 025 de 2020 hasta el 15 de noviembre de 2021. El plazo contractual se entenderá pactado en los siguientes términos: Del periodo comprendido entre el 16 de septiembre de 2021 al 15 de octubre de 2021, se realizará la entrega definitiva de los productos del contrato incluidas sus prórrogas y demás modificaciones contractuales por parte de la Agencia Nacional Digital (AND).	Ver anexo 10 informe de supervisión
CLÁUSULA SÉPTIMA. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL CONTRATISTA: Obligaciones Específicas 22. Realizar las pruebas no funcionales y entregar los resultados, evidencias de su ejecución, conclusiones y recomendaciones y resolver las incidencias que se presenten. 32. Desarrollar y probar el módulo de inventarios y pedidos asegurando la interoperabilidad con los sistemas de información	Ver anexo 10 informe de supervisión
CLÁUSULA SÉPTIMA. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL CONTRATISTA Obligaciones Generales Obligaciones Específicas PARÁGRAFO PRIMERO. INFORMES PARÁGRAFO SEGUNDO. PRODUCTOS	Ver anexo 10 informe de supervisión

3. INTERVENCIONES DURANTE LA AUDIENCIA DE TRÁMITE SANCIONATORIO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 025 DE 2020.

1. INTERVENCIÓN DEL CONTRATISTA AGENCIA NACIONAL DIGITAL

En una primera instancia tomó el uso de la palabra la doctora **MARIA ANGELICA GONZALEZ** apoderada del Contratista. En su intervención se refirió a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que argumentó su defensa. Indicó también que el escrito de descargos lo haría llegar junto con sus anexos y se pronunció dentro de su intervención así:

DESCARGOS DE LA AGENCIA NACIONAL DIGITAL:

Señala la apoderada: "En la estructura que nosotros tenemos para presentar lo vamos a hacer con el ingeniero Luis Eduardo Clavijo, que tiene el conocimiento

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

técnico, la metodología que proponemos y ponemos en aprobación es que se haga la intervención jurídica inicial, se hace la intervención respecto a la parte técnica y cerramos de nuevo con descargos jurídicos".

La doctora Andrea, en su calidad de ordenadora del gasto aprueba la propuesta presentada.

En el marco del uso de la defensa que nosotros vamos a ejercer con respecto a la audiencia que aquí nos ocupa queremos evocar la utilización de mecanismos de solución de conflictos alternativos que convoca el mismo contrato que pactamos y que la normativa nos da como facultativo para poder llegar a dirimir los conflictos contractuales que acá se dispone esto entendiendo que siendo las dos partes entidades del estado podemos haber acordado como superar y llegar a un acuerdo, y podemos hacerlo también en el marco de la audiencia respecto a las obligaciones que acá se nos indica cómo un presunto incumplimiento.

Sin embargo, haciendo el uso de nuestra defensa y teniendo en cuenta ya los cargos que estuvimos escuchando para la diligencia anterior queremos mirar como primer punto los antecedentes suscritos entre las partes.

Observamos distintitos marcos, eran seis módulos, de esos seis módulos se observa al Ministerio como viene planteando en la diligencia que hay un presunto incumplimiento donde se necesita que el aplicativo tenga ciertas actualizaciones y puedan prestar algunas funcionalidades adicionales, de ello se suscribe contrato 160 de 2018 para este fin, se hace un diagnóstico de lo que allí se necesita identificando otro modulo que complementaría siete módulos para ello.

Cuando la Agencia Nacional hace la Contratación con el Ministerio de Salud y Protección Social en el contrato interadministrativo 25 de 2020, se tiene como punto de partida el diagnóstico hecho con el contrato mencionado, sin embargo, una vez que se identifican las necesidades, empieza a ejecutarse el contrato en la fase de análisis, y evidencia la Agencia Nacional que lo que allí se plantea y todo lo que se observa requiere ciertas mejoras que son involucradas dentro de este proceso que significa ello que existían mejoras que no habían sido planeadas desde el comienzo del contrato, significando eso un esfuerzo adicional de tres meses, que representó 112 casos de uso para atender 132 casos.

Este cambio en la planeación significó para la agencia un incremento y varios esfuerzos, de igual forma dentro de estos antecedentes, observamos de 2021, que tenemos que tener presente que el contrato fue suscrito a mediados de abril cuando aún era muy tímida la presencia de la pandemia a nivel mundial, de por si no se tenía ni siquiera en proyecto que podría ocurrir.

El contrato empieza su ejercicio con aproximadamente 25 millones de dosis de vacunas como parte del país, en ese proceso del aplicativo la cifra se ha incrementado a más de 31 millones de vacunas, que terminada, afecta de manera sustancial y significativa lo que se planeó y proyectó en el contrato que nosotros ahora estamos ejecutando.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

La Agencia Nacional ha tenido que sufrir de manera directa el traslado del riesgo de la implementación y puesta en marcha del sistema de vacunación de la pandemia y esto lo vamos a ver más adelante cuando evidenciamos las razones por las cuales este contrato no ha demandado un esfuerzo superior a la Agencia, al Ministerio, en tiempos que no se tenían estimados para el momento de su contratación. Para el 2021 fue anunciado por el Ministerio que las vacunas iban a llevar la trazabilidad a través del paiweb 2.0 a pesar de que esta aplicación se encontraba en proceso de desarrollo. ¿Qué hizo esto? Que la aplicación se tuviera que comportar de dos formas diferentes, una en un proceso de desarrollo y otra en producción, situación que resulta completamente atípica para las costumbres de la implementación de estos sistemas. Esta situación aumenta de manera consecuente la complejidad de los ejercicios de migración que también venían suscritos, y de los cuales se había comprometido la Agencia Nacional a realizar, bajo los parámetros propios de que la migración se haría antes de que entrara en producción la aplicación, el desarrollo.

Pues obviamente, todo esto se había condicionado a lo que ocurre en el mes de febrero del 2021, cuando se da el anuncio nacional de que se va a hacer de la implementación y la trazabilidad de las vacunas a través del paiweb 2.0. Entonces, para ello, nosotros hemos identificado unos puntos cruciales que han afectado de manera directa el desarrollo del contrato, primero y lo denominamos a esto como una deficiencia en la planeación del contrato, deficiencia que no contó con las variables relacionadas y que exige la contratación estatal, y de las cuales han sufrido sus consecuencias, no solo la ejecución contractual sino en los recursos asignados en talento humano, en tiempo y económicos, que ha asumido en algunos de esos casos, cómo es el tiempo, las dos entidades, y económicos la Agencia Nacional Digital.

Esta planeación exige que nosotros tengamos en cuenta como entidades estatales las variables relacionadas con las necesidades que tenga la institución sino también todas aquellos efectos, los medios que se necesitan para el efecto en nuestras necesidades, los costos de este proyecto, cómo sostendremos el proyecto y la incidencia de todos aquellos elementos exógenos que nos pueden afectar, que para todos es sabido que no es desconocido en este país y a nivel mundial los efectos de la ha afectados forma directa muchas de las ejecuciones contractuales y para el caso particular, teniendo que es el registro de las vacunas que se han venido desarrollando a la par con el proyecto, pues nos ha afectado de forma directa.

Entonces, si bien es cierto, pudiera existir eximente de responsabilidad y no haber tenido en cuenta esos elementos exógenos no quiere decir ello que no se haya presentado y no haya afectado el contrato, como efectivamente lo hicieron, parte entonces esta deficiencia en la planeación de los antecedentes cuando se proyecta un documento y una contratación segundo, identificado por la firma Ingenian Software, luego se hace la contratación y puesta en marcha, se tiene que involucrar tres meses del proceso de desarrollo para hacer una mejor planeación, para reconocer las nuevas funcionalidad, sino más adelante, surge en el camino de necesidad la implementación de la vacuna COVID y estas vacunas nos generan 40 casos de uso que son de manera transversal, afectan lo que ya la Agencia Nacional Digital, que a pesar de haberse pactado, se desconoció todas las consecuencias posibles que podría tener esta intervención en cada uno de esos casos y como no solo era reconocer que estos casos tenían que hacerse, sino que afectaron los que ya estaban hechos. Entonces, este tipo de circunstancias ponen sobre el escenario

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

no solamente a la agencia sino también al ministerio en un latente alto riesgo del incumplimiento del contrato y no un incumplimiento del contrato por parte de la agencia sino un incumplimiento en tanto la imposibilidad de tener la definición de la planeación del contrato y los productos esperados del mismo.

Dentro de los antecedentes que se mencionan en el oficio en el cual los convocan se habla de que el paiweb 1.0 el cual se tenía que definir por lo menos cinco años para poder implementarse, cinco años con una funcionalidad menos que se pretende ahora. Distinto para nuestro caso, donde se pretendía en menos de un año, tener una actualización y una funcionalidad más en la puesta en marcha aparece una pandemia a nivel mundial que tiene desarrollos consecutivos de vacunas que no han sido contempladas con las características particulares de la vacuna Jassen, las cadenas de frio para la vacuna Pfizer y todas las demás los acá presentes bien conocemos y los que son responsables, el Ministerio de Salud frente al país.

Entonces, esa deficiencia de planeación para nosotros resulta ser una de las primeras causales de eximente de responsabilidad hacia la agencia nacional digital donde no he hecho otra cosa que responder y trabajar de la mano con el ministerio para dar esa respuesta.

En cuanto las deficiencias de planeación, como segundo argumento tenemos la excepción del contrato no cumplido, esto es acudiendo a la premisa jurídica, que el Código civil nos permite el artículo 1609, y que la administración como tal ha agotado también de los cuales se puede hacer uso para este tipo de relaciones contractuales. Dentro de ellas tenemos que para que proceda esa excepción tienen que constituirse que haya un contrato sinalagmático entre las partes, esto quiere decir que haya obligaciones recíprocas para su ejecución y que el incumplimiento sea cierto y real de cada una de estas, y quien incumpla no haya tenido a su cargo parte de ese incumplimiento, que no alegue el incumplimiento del otro con ocasión, porque nosotros hacemos uso de esta excepción como señal de responsabilidad también para tener como excepción de nuestra defensa, y es que dentro del término pactado en la prórroga suscrita hasta el 31 de marzo, se convoca al ministerio para que se definan estos casos de uso para desarrollar dicha prórroga, sin embargo, estos últimos casos al final se terminan solamente hasta el mes de junio, superando de manera importante el plazo que tenemos acordado para este fin. Este tiempo y el exceso de difusión de estos casos pues hicieron que de manera consecuente también el ejercicio del desempeño del desarrollo se viera afectado y se corriera de manera proporcional, ¿esto por qué ocurrió? Pues porque en estos meses aparece la vacuna Jassen y las necesidades de la vacuna que ella misma trae, puede parecer para todos, pues nosotros como usuarios o que percibe la aplicación algo natural que si ya tenemos dos dosis pues una dosis es más fácil, pero cada una de esas decisiones y casos que se tenían para el desarrollo de Adultos 1.0 significaba de manera directa la afectación de los desarrollos ya hechos. Entonces, eso para un caso particular hoy hay casos de uso que están pendientes de aprobación de este tipo de solicitudes hechas. Por lo tanto, consideramos, nosotros que no pueden endilgarse el cumplimiento a la Agencia cuando dentro del Ministerio también ha habido atrasos lógicos y pueden darse una explicación de ello entre las mismas dinámicas que nos ha exigido u otras que al momento no quisiéramos traer a colación, sino que hemos identificado por toda la excepcionalidad, estos factores

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

exógenos que nos han presentado en el desarrollo de este contrato y de cuál de manera diligente, consciente y comprometida hemos acompañado al Ministerio de Salud para enfrentarlo.

De manera que no tiene sentido que el contratante, nos reclame por el incumplimiento del contrato o nos sancione por una razón como esta, cuando muchas de las condiciones que acá nos tienen son imputables a las órdenes y decisiones que el Ministerio mismo ha tomado.

Como tercera excepción, queremos manifestar que nos afectó de manera directa el hecho del príncipe, cuando para finales del mes de enero el Ministerio de Salud y Protección Social informa a la Nación, a través del Decreto 109 del 2021, que el inicio del plan vacunación COVID se hará el 17 de febrero y que esta situación se responderá en paiweb 2.0., toda vez que PAI WEB 1.0 de ninguna manera podría responder a las necesidades que se tenían, a pesar de que esta resolución sale sin las definiciones, sabiendo la Agencia Nacional Digital de la situación mundial y los trabajos que se habían hecho a través del Ministerio y la Presidencia de la República, se adelantaron las labores que hicieron posible la salida en producción para la puesta en marcha de la vacunación COVID en Colombia. Es importante resaltar que no de haber existido compromiso de la Agencia Nacional Digital, independientemente de la falta definición y planeación y manejo, y lo digo con todo el respeto por parte del Ministerio, esto no hubiera sido posible por el compromiso irrestricto a la Agencia para que esto fuera así, con un compromiso el cual se denominó de manera recurrente entre las partes que involucramos la planeación de esto como un compromiso país, y así salió en Colombia la vacunación COVID para Paiweb 2.0, a cargo de la Agencia Nacional Digital.

¿Qué significa esto? Pues la salida en producción del sistema, la producción de manera simultánea para el desarrollo del sistema inacabado en producción, qué significaba entonces que tenía que empezar a atender incidencias de un sistema que estaba enfrentando el proceso de estabilización y puesta en marcha en el mismo término. Esta situación por completo, ajena a la voluntad de la Agencia, que en ninguna otra circunstancia hubiese aceptado por buenas prácticas pero que respondía a una necesidad mundial de que Colombia saliera de la situación a la que nos lleva a una situación de pandemia, se tenía la necesidad de proveer estas informaciones para las autoridades de decisiones, el control de inventarios, el control de las aplicaciones, que no hubiese duplicidad en la aplicación de vacunas o se perdieran en tanto lo que significaba para la nación, esta medida generó que se desestructura el planteamiento metodológico que se tenía para el desarrollo de la aplicación, es decir, me excuso, porque esta parte es literal porque es técnica, "que solo esto podría salir en producción hasta después de haber probado, probado y haber aprobado manera integral todo el sistema, incluida la migración de los datos". Sin embargo, la Agencia Nacional se ve obligada a reprocesar varias de sus acciones, esto pone en la situación de que se abra un equipo de trabajo proyectado para etapas consecutivas que inicie a trabajar de manera simultánea ¿qué quiere decir esto? Que el equipo de analistas y desarrolladores modifiquen sus cronogramas y empiecen a tener incidencia en la producción y atiendan el desarrollo de la misma, para que esto pueda funcionar, si yo sé que no se había planeado, no se había estructurado, no se había dicho y no se había comprometido, pero que

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

obedeció al hecho del príncipe cómo se basa en el Derecho como la acción del Estado, imponiendo una decisión.

¿Esto que hace también? Que se inicie un proceso, una apelación sin haber iniciado el proceso de migración que tenga que ser procesado, teniendo que pasar un sistema a otro, cuando se están alimentando los dos al tiempo, cada sistema era diferente a distintos cortes, haciendo necesario que esa migración se haga por aparte para los datos de las personas y los biológicos que tampoco estaba proyectada así, lo que dificultó tener esto una sola fuente de información.

Estos tiempos y reprocesos afectan de manera directa el cronograma, cronograma que una vez más es replanteado y asumido en un 100% en los costos económicos y recursos de talento humano por la Agencia Nacional Digital, y asumidos de manera compartida en los tiempos asignados para ello con el Ministerio de Salud y Protección Social.

De manera que si no se tiene desarrollado por completo el sistema, pues las pruebas no funcionales no se pueden hacer completamente y esto hace que se presente muchas de las situaciones que la supervisión va dejando cuenta dentro del documento que nos convoca, y del cual el Ingeniero Luis Alberto va a explicar, entonces en efecto, la normativa COVID y la decisión frente a pandemia modificaron directamente algunos contratos del Estado y pues en particular el que hoy nos ocupa que tiene que ver con el registro de las vacunas en la versión paiweb 2.0 y para el caso particular para el COVID.

¿Qué se cumple las características que nos exige la normativa respecto al hecho del príncipe? Pues que puede emanar cualquier órgano del poder, está siendo ejercido por una potestad estatal, nos afectó como ya les digo de manera directa al contrato como ustedes bien lo conocen, afectó a la población en general y se da esto de manera extraordinaria, encontrando entonces que el decreto que les mencioné al inicio de la intervención, lo afectó de manera directa fue emitido por la Presidencia de la República, se expide en el marco de una pandemia generada por el COVID con una potestad estatal, Afectó de manera directa nuestro contrato, pero también afectó la economía, los plazos y generó un incremento notorio en el costo de la ejecución de este contrato.

Y hablando entonces, por último, del costo de ejecución del contrato encontramos también que, para nosotros, algo que afectó de manera importante el contenido del mismo, es el desequilibrio económico que se nos dio por cada una de las decisiones que se tomaron para la implementación de la aplicación ¿a qué nos referimos con esto? Hasta el momento hemos hablado que tuvimos que hacer la terminación de módulos de sistemas pendientes desde la salida producción, tuvimos de manera simultánea que atender incidencias de módulos en producción, se tuvo que estabilizar el sistema, se tuvo que hacer reprocesos para completar la migración, y todo esto por fuera de los alcances de las condiciones contractuales ¿y por qué por fuera de ello? Porque no haberse eso, no sería posible que en Colombia hubiera vacunación como se presentó, por lo menos no desde el paiweb 2.0, entonces las reiteradas manifestaciones y preocupaciones de la agencia no son desconocidas para el Ministerio de Salud y Protección Social cuando en todas las reuniones en las que se plantean estos alcances, la Agencia levantó la mano una y otra vez pidiendo una ayuda económica. Diciendo que no era posible que pudiéramos seguir

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

asumiendo estos costos, que no era posible que tuviéramos, que contratar más gente que el reconocimiento de estas nuevas necesidades tan pequeñas, tales como reconocer documentos de identidad en población no nacional, nos significan a nosotros un sobrecosto, que las revisiones, necesidades nuevas de las vacunas afectaban las otras aplicaciones y generan incidentes nuevos y eran otros sobrecostos. Y sumado a ello y aún más grave que ni siquiera recibimos nada, ni un reconocimiento de las facturas, de lo que sí estaba pactado en el contrato. En el 2021 la Agencia Nacional Digital trabajó sin un solo desembolso del Ministerio de Salud y Protección Social desconociendo por completo todo lo que aquí estamos mencionando, los sobreesfuerzos y las necesidades, comprendiendo siempre en nosotros en las percepciones que tenía la población fuera del Ministerio y que la atención que debía hacerse a los secretarios de salud territoriales, con la preocupación del control de inventarios, naturalmente, respondían a un proceso que estaba en realización.

Y, sin embargo, así, hacia ello no se reconoció en ningún momento, todos los alcances superiores que estuvieron aquí. Desde el mismo reconocimiento que no estuvo en la planeación del aumento del número de usuarios, del aumento de la población a vacunar, y del aumento de las vacunas efectivamente realizadas en lo que va corrido del año, y que de manera explícita se convoca dentro de este presunto incumplimiento donde nos aducen un incumplimiento en las metas del cumplimiento del PAI, cuando nosotros, por el contrario, hemos sido una herramienta, un aliado estratégico para el cumplimiento de estas. Cada vez que pues allí se han desconocido otros factores idiosincráticos del sector salud que pues que afectaron que no se hicieran algunos de esos tipos de registros. Sin perjuicio de todo esto, las investigaciones en que se iban haciendo en el desarrollo de la vacuna, iban exigiendo nuevas situaciones en cada una de las condiciones distintas y todo esto empezó a elevar el costo de manera significativa del contrato como lo mencionamos, se tuvo que duplicar el grupo de trabajo, hubo en el desarrollo desde la saliente de esta masa del sistema de vacunación en el mes de marzo, inicio de semana santa, abril, el equipo de trabajo, trabajó jornadas de tres reuniones diarias, lo que no significó que mucho del personal que estaba con nosotros desistieron de continuar, tuvimos que hacer un reproceso de contratación de gente, y también aumento de los honorarios para poder satisfacer lo que estamos hoy acá, honrando y cumpliendo como es la entrega del paiweb 2.0, esto nos significó a nosotros un sobrecosto de 847 millones 658.000 pesos con algunos 717 pesos y 78 centavos, efectivamente demostrables y que podemos evidenciar con la contratación que tuvo que adicionarse este contrato para dar cuenta de todos los casos de uso adicionales, más los requerimientos, más las nuevas solicitudes y lo que íbamos descubriendo de la manos del Ministerio que se necesitaba para ello.

Otra excepción para el cumplimiento de estas obligaciones en la incidencia en la calidad del dato en el proceso de migración, la Agencia Nacional Digital se obliga hacer la migración a nivel nacional de paiweb 1.0 a paiweb 2.0 y se obliga también hacer la migración de Bogotá, sin embargo, se llevan a cabo reprocesos que a pesar de haberse pactado el diagnóstico en la calidad, en las reglas de negocio, la limpieza del alistamiento y el proceso de migración, no se dan por cumplidos, solicitándole calidad a la agencia para el resultado de la migración que no se estipuló en ninguna parte del contrato, pero que se volvió un condicionante no solo para el cumplimiento del contrato sino para la autorización y puesta en marcha el proceso de migración, de manera que nosotros hacemos una proyección como

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Agencia Nacional Digital de hacer una migración antes de entrar a producción que no se puede cumplir por los nuevos requisitos, pero no solo ello, sino que a pesar de que la calidad del dato se evidencia que tiene dificultades se nos registre el ejercicio del proceso de migración hasta la finalización del contrato a pesar de haber realizado las migraciones de Bogotá, que son migraciones independientes hasta llegar a la conclusión de que, a pesar de que nosotros asignamos los recursos, el personal, y lo hicimos, el ministerio desiste de este proceso, no da por cumplida la obligación, sino que la modifica y no imponen cuatro obligaciones más, las penúltimas de las prórrogas, de todo lo que estamos hablando, nos podemos dar cuenta, nosotros hicimos la migración de Bogotá sin los limitantes que nos dijeron porque para el contrato nunca se dijo cuál era el porcentaje, y en nada nos lleva a un proceso de controversia contractual aceptamos el trabajo mancomunado, con alianza estratégica de sé que esto se modificara, pero hoy nos llaman acá a convocar por el incumplimiento de una obligación que el ministerio de lejos no cumplió.

Entonces nosotros también ponemos de presente ello, la calidad del dato no era responsabilidad de la Agencia, tan así que se modificó, pero se nos incluye cuatro nuevas, no concuerda por lo que tanto con la realidad que la agencia no ha cumplido, ha cumplido de más y ha cumplido de manera eficiente, ahora nos enfrentamos cuando una última obligación, con el móvil desconecto, que al día de hoy presenta dificultades y del cual de manera ambiciosas las partes la solicitud con su funcionamiento con un móvil que funciona en línea, un móvil con la parte Web.

¿qué ha significado eso? Pues el desarrollo de una aplicación que tiene casi una mayor complejidad que la web, que tiene que cargar las mismas funcionalidades y que en el camino también observamos que se limitó con solamente seis casos y que de allí nace una aplicación homóloga para realizarlo, sin embargo, también se está trabajando para que se pueda iniciar el plan piloto de verificación de esta aplicación.

Entonces también hay un caso en particular que es de carácter técnico, que tiene mucho que ver como antecede a lo que he dicho también en consecuencia a unas expectativas de rendimiento que tiene el Ministerio De Salud Y Protección Social y esto con ocasión de una auditoria que contrató anexo a ese contrato, pero el cual quiero hacer acá hincapié.

Entonces para ese fin y teniendo en cuenta que cada uno de estos aspectos son técnicos y requieren pues la especialidad del Ingeniero Luis Alberto, Doctora solicitamos que por favor él hiciera referencia a los lechos del lecho 27.

La doctora Andrea le da el uso de la palabra al Ingeniero Luis Alberto.

De los lechos que se relatan en su comunicación desde el lecho 27. Qué parte del tema de la lentitud del sistema, en registros de información desde mayo y le piden a la Agencia subsanar las incidencias de manera integral.

La Agencia, a través de los ingenieros que han contratado para el desarrollo de este sistema y demás técnicos, incluido el presente he estado pendiente de toda la ejecución en muchas otras de su desarrollo a adelantado no solo una acción, sino

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

muchas frente al tema de la lentitud del sistema. De hecho, desde el mismo mes de marzo, cuando sale el sistema a producción el día 12 de febrero y comienza a utilizarse de manera parcial en algunas ciudades del país y desde allí se comienza a utilizar, algunas funcionalidades del sistema, aquellas que estaban desarrolladas.

La Agencia dio prioridad en función con lo que ya comento la doctora María Angélica a los módulos, que eran claves para la ejecución y la aplicación de los biológicos en contra de la COVID- 19 y el registro fue de los pacientes que tienen que ver con la aplicación de estos biológicos. Se arrancó en el mes de febrero, como ya se dijo, se arrancó sin haber estabilizado el sistema apenas se hicieron algunas pruebas para poder cumplirle al país, logramos estabilizar estos módulos y salimos a producción, esto fue como un acuerdo, obviamente aquí voy a repetir algo que dijo una persona en una reunión con usted doctora secretaria, que decía que "nosotros nos subimos al avión, lo pusimos a andar, a volar sin haberlo terminado" Tal cual nos sucedió, porque faltaban muchas funcionalidades por construir o varias funcionalidades principalmente por ensamblar, por terminar de acabar, entonces, en ese orden, el 12 de mayo hicimos un primer despliegue de optimización, entonces quiero resaltar que el equipo que estaba desarrollando tuvo que volver a revisar frente a lo que ya se había hecho para comenzar a optimizar esas funcionalidades.

Normalmente esto no sucede en un sistema cuando se desarrolla, uno lo termina de hacer lo prueba y en las pruebas pues sale los ajustes que hay que hacer, se ajusta y una vez está funcionando bien con los tiempos que son y demás, pues sale a producción y ya se hace de manera controlada, entonces el equipo tuvo que trabajar desde el 12 de mayo en eso y sobre todo en la optimización de aplicación de biológicos, el 13 de mayo hacemos un control de cambio, en el tema de diagnóstico en el proceso de control de cambio, valga la redundancia, se hacen mejoras en los dominios de administración, inventarios biológicos y allí comienza a hacer un proceso de la optimización del COVID.

Luego del 24 de mayo se informa al Ministerio todo esto que estoy diciendo, una comunicación tiene los debidos soportes en correos electrónicos, en actas de reunión y en documentos que se generaron a propósito, estaba que el 24 de mayo se informa que la entrega de reportes ha sido mejorada, los reportes se fueron desarrollando de manera gradual y progresiva, priorizando aquellos que se necesitaban con mayor urgencia, en este, en mayo se entregaron los reportes de recién nacidos del registro diario de niños y niñas, todos tenían una codificación, esos reportes se mejoraron, se hizo una optimización, una revisión del tema, porque daba cierta lentitud y allí se trabajó sobre eso, luego el 26 de mayo se entrega otros reportes mejorados, uno que tiene un nombre de BCG que es para recién nacidos, el de hepatitis B y siguiendo con la oportunidad del tema de la digitación en el sistema de información nominal en aquellas funcionalidades donde estaba generando lentitud, es decir, que la Agencia si observo de manera integral la solución de los problemas que sigan presentando sobre la marcha, obviamente, por lo que ya se dijo.

Había un problema con los reportes que tomaban mucho tiempo y eso genera que los sistemas no dejan una petición abierta al infinito si no le dan una ventana de tiempo y en esa ventana de tiempo no se resuelve la petición, el sistema, cualquier red, y en consonancia con los sistemas, interrumpe la comunicación y genera un

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

rechazo que se llama o que se conoce y lo utilizamos mucho, como time-out, muchas veces lanzaba el reporte se demoraba mucho tiempo de su generación porque teníamos unos procesos de sincronización entre la base de datos de generar los reportes y el sistema que estaba funcionando pues demandaba mucha ocupación de recursos de infraestructura, en ese orden, se configuró una tabla para poder hacer que estos datos de espera, para cuando se lanzaban los reportes, se pudieran parametrizar y eso se puso en producción también hacia el mes de mayo, y así estaría en un documento que vamos a entregar, fecha por fecha el 29 de mayo, el primero de junio, se otorgaron, por ejemplo, el Ministerio instaló una aplicación de monitoreo que llama "Aplicación inside", nos dieron un usuario por ahí también nosotros comenzamos a hacer monitoreo de lo que estaba pasando en tiempo real y comenzamos también a hacer ajustes de lo que lográbamos ver y eso se informó también, ahí hay unas notas donde hicimos una revisiones conjuntas, hicimos reuniones con el Ministerio para analizar de manera conjunta lo que estaba pasando, porque sucede que muchas de las incidencias que ustedes nos radicaban, cuando nosotros revisábamos en el ambiente al que tenemos acceso o que podemos nosotros incidir, que es el ambiente de preproducción, allí no sucedía, porque allí el volumen de datos es poco porque son datos de prueba principalmente, allí, la concurrencia de usuarios no es la misma que en producción, entonces muchas veces en esta reunión que perseguíamos era poder desde la Agencia en compañía de los técnicos del Ministerio, hacer revisiones de lo que estaba pasando en el ambiente de producción, y de ahí se veían otras cosas, por ejemplo, en alguna ocasión notamos que había unos bloqueos desde las barreras de seguridad que tiene el Ministerio, que hacían que se demorará un poco más las peticiones, todo eso quedó documentado.

Posteriormente, el Ministerio hizo unas auditorías, por su cuenta, como ya lo explicó la doctora María Angelica, no hacen parte del contrato ni estaban acordadas con nosotros, sin embargo, en esas auditorías se identificó que habían unas consultas que consumían muchos recursos de infraestructura de memoria, discos, canales de comunicación, etc., y nos suministraron esa información. Había una en particular que es una consulta que se llama "La consulta más costosa", entonces, nosotros nos enfocamos con el equipo de la Agencia a revisar y corregir el tema de la consulta más costosa, según lo que veíamos, aquí está atravesado por un, por unos cambios en la arquitectura que se dieron por allá hacia el mes de abril, resolvimos eso y gracias a ello había un condicionante para la migración, porque pues obviamente con esta consulta más costosa que tiene que ver con que cuando un usuario está registrando un paciente y su biológico, pues que el principalmente la actividad que se hace ahora, y generaba unos tiempos bastante altos para poder resolver esas peticiones, eso lo arreglamos, era un consumo de máquina muy grande y el resultado de eso desplegó en producción el 2 de noviembre, ese resultado o en ese fin de semana, ese resultado permitió que el día 3 de noviembre el Ministerio nos autorizará despliegue de la migración en ambiente de producción a partir del 6 empezamos el proceso de migración.

Todos estos elementos que acabo de decir tienen que ver con la respuesta que dimos de la atención integral a aquellos elementos de estabilización del sistema que desde el principio se notaron que generan una lentitud o unos tiempos de respuesta muy grande frente a las peticiones que hacen los usuarios en todo el país, es muy importante, digamos, el recuento que hago aquí, porque pues se da cuenta de la

16 DIC 2021

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

atención esmerada que tuvo la agencia desde que comenzamos a recibir estas comunicaciones por parte de los supervisores.

Digamos, esto tiene que ver con la respuesta al evento, o al hecho número 27, sobre el evento número 28, que también habla de unas inconsistencias en los reportes y solicitudes del Ministerio a resolver esas inconsistencias en los reportes, aquí es importante señalar lo siguiente, los reportes que genera el paiweb como lo diseñamos conjuntamente, no se deriva de la información que se está gestionando en tiempo real en las bases de datos transaccionales del sistema sino que se tiene aparte, un repositorio de información que toda la información que ingresa al Pai Web en algo que denominamos técnicamente como una bodega de datos, bodega de datos digamos como un almacén de información, donde lo que se registra en las transacciones diarias de vacunas se replica en esa bodega en ciertos tiempos, no se puede hacer en tiempo real, es decir, sincronizadamente todo el tiempo, porque sincronizar los datos de la base de datos transaccional con los de la bodega es muy costoso en términos de consumo de recursos, igual consume procesador de los servidores donde está la base de datos principal y consume recursos del servidor donde está la bodega de datos, estos tiempos hay que considerarlos, se hizo una programación inicial actualizado esta bodega cada cierto tiempo, se mantenía actualizada, entiendo si no recuerdo mal, era cada 6 horas o algo así, y después cuando nosotros hicimos el análisis que parte de la lentitud del sistema cuando se generaban reportes se debía a los tiempos de sincronización y al consumo de recursos de infraestructura ETI que utilizaban estos procesos, entonces recomendamos al Ministerio aumentar los intervalos de tiempo de sincronización y el Ministerio así lo hizo, la bodega se actualiza automáticamente, entonces tiene unos procedimientos que se disparan por el tiempo, y algunos de ellos en algún momento por algún cambio en configuración o por algún cambio que se hizo en la actualización dejaron de funcionar, esto hizo que muchos de los reportes que antes funcionaba dejaron de funcionar porque digamos, si yo lanzo un reporte del día de hoy y la bodega no está actualizada y los datos son los datos que capture hoy pues me sale en blanco, llegar a la conclusión de que eso era lo que estaba pasando, pues pasa por revisar en los ambientes donde nosotros estamos trabajando, ahí no nos pasaba, ahí funcionaba bien y entonces sacar una ventana de tiempo con el Ministerio, hacer una mesa de trabajo técnica conjunta hasta concluir que el problema era que la bodega no se estaba actualizando como se había programado inicialmente y para ello no se hace día para otro, fue un proceso de varias semanas, hasta que encontramos cuál era la causa de esta situación, la bodega no se estaba actualizando, en ese orden, lo que se hizo fue hacer una revisión y una, digamos actualización de los procedimientos que permiten que la bodega se sincronice y eso se modificó hacia el 2 de noviembre, pero recordemos que el 3 de noviembre se aprobó la migración, y la migración empezó el 6 de noviembre, terminó el sábado pasado, día 27 de noviembre.

Entonces, durante ese tiempo más toda la base de datos de producción estuvo ocupada y dedicada exclusivamente al tema de migración, entonces no podíamos hacer ninguna intervención de la bodega hasta que no se terminara la migración, una vez se terminó la migración comenzamos a trabajar en el tema de estabilizar y poner a punto el tema de la bodega, eso se comenzó a trabajar el lunes pasado y hoy también el equipo está trabajando con el Ministerio en el tema de la bodega desde por la mañana temprano.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Entonces digamos que frente al tema reportes, tenemos que estabilizar la sincronización de la bodega una vez se establezca y esté funcionando correctamente, entonces ahí tenemos que entrar a probar cada uno de los reportes, cada uno de los reportes y revisar que estén funcionando bien, una vez descartemos que los reportes que no funcionen bien no se deben a la actualización de la bodega sino a otra razón, esos que queden allí pendientes, pues tendríamos que mirar qué fue lo que cambió y poderlos resolverlos, quiero decir que todos los reportes entregaron, se probaron y el Ministerio los aprobó en su debido momento, es decir que en algún momento funcionaron y esos reportes, pues no sea tocado por tal razón, lo que esperamos es que cuando se termine de estabilizar el tema de la bodega ya el tema de los reportes se va a superar.

El hecho 29 que tiene que ver con algo que el Ministerio llama hallazgos frente al rendimiento del sistema, que tiene que ver un poco con lo que acaba de explicar en el primer punto, el punto 27, también con algunos cambios, la AND dio respuesta o ha permitido dar respuesta a eso que el ministerio llama hallazgos en los que participó Microsoft y participó otra firma que el Ministerio contrató para este propósito. Entonces la Agencia ha hecho varios trabajos conjuntos con el equipo del Ministerio donde han participado las supervisoras y delegados técnicos, nosotros entramos a revisar lo que dice en ese informe de auditoría y pues le apuntamos a la solución de la modificación de aquellas cosas que resultaban de mayor impacto en términos de lentitud del sistema y de bloqueo que como lo expliqué anteriormente, corresponde con la consulta más costosa que tiene que ver con un tema asociado al cambio de arquitectura, que se hizo parcialmente, hacia mes de abril y el mes de mayo. Ahí están los soportes, hay algunas actas de reunión, hay también, correos electrónicos, donde nosotros explicamos y hay un documento de respuesta a un cronograma que nos pedía el Ministerio nosotros que nosotros enviamos a diciendo, pues cuáles serán las sanciones que habíamos abordado y que pretendían dar solución algunos de sus elementos entonces estarían, digamos que sueltos en la comunicación que dirigimos al Ministerio.

Hay otro lecho, que es el hecho 30, que tiene que ver con una comunicación que el Ministerio nos envió, o dos comunicaciones relacionadas con información para la aseguradora solidaria, donde nos decía que no le habíamos dado respuesta, la Agencia, en efecto, dio respuesta a esas comunicaciones, una comunicación que envió la Agencia que tiene el Código radicado 0307 de este año, en donde hace referencia y desde el 18 de agosto y también hay otros anexos vía correo electrónico que sustenta también la información que nos está preguntando y allí le informamos a la aseguradora el estado de los productos que estaban comprometidos en la prórroga número cuatro, los casos de uso pendientes por aprobar, los productos del cuarto desembolso, hicimos un listado detallado minucioso de lo que estábamos entregando el cuarto desembolso los productos también del quinto desembolso, el estado del informe final, el estado de productos, el tema de las incidencias también lo reportamos allí también, el tema calidad de la capacidad de la aplicación y producción que era una de las preguntadas que habían allí.

En ese orden, pues digamos que la Agencia dio respuesta de manera integral a lo que el Ministerio nos observaba frente a la respuesta que debíamos darle para cumplir también con información para la aseguradora solidaria que en su momento se hizo con oportunidad.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Frente al hecho 31, que es donde el Ministerio nos requiere para que solucionemos las incidencias del servidor de base de datos, allí, la Agencia hizo varias acciones, esa comunicación del Ministerio dónde nos pide que la base de datos está presentando algunas situaciones de inestabilidad y nosotros desarrollamos múltiples acciones para tratar de entrar a analizar y resolver el tema, enfatizo que la agencia no tiene el gobierno, ni acceso, digamos, irrestricto al ambiente de producción, siempre lo hacemos bajo el permiso y la autorización del Ministerio, esa es una muy buena práctica, sería muy negativo que la Agencia o un tercero tuviese ese acceso y el gobierno del ambiente de producción, en ese orden, siempre lo hemos hecho de la mano para poder revisar el tema de la base de datos, entonces lo que hicimos fue varias reuniones para comparar los esquemas que están en la base de datos instalada en producción y los que nosotros tenemos en preproducción.

Quiero recordar que muchas de las incidencias que nos presenta el Ministerio nosotros no las podemos replicar en ambiente de preproducción que es el ambiente al que tenemos acceso con cierta amplitud, no se replica, pues por lo que ya expliqué que no hay volumen de datos, no hay volumen de usuarios, etc., entonces ahí hay una restricción importante porque nosotros revisamos, le damos tiempo a que funcionen preproducción, pero no encontramos el error entonces nos toca ir a producción, en este caso para comparar los esquemas, mirar qué está pasando con la base de datos, las reuniones las llevamos a altas horas de la noche para poder revisar la base de datos de producción con nuestros ingenieros, entonces ahí revisamos los esquemas, se hicieron un conjunto de scripts, scripts son una suerte de programas que se aplican a las bases de datos para que desarrollen una actividad de mantenimiento dentro de la misma base de datos, por ejemplo, actualización de índices, que son unos archivos o unas tablas que permite que se mantenga organizada la información bajo ciertos criterios de orden que se definen en el sistema, se hicieron, como ya lo dije, reuniones conjuntas para revisar el tema del rendimiento de la base de datos con los expertos de Microsoft, ahí se revisaron los aspectos que estaban afectando el rendimiento con la recomendación de instalar una herramienta para mejorar el manejo de la memoria, de la memoria intermedia que permiten ir gestionando las transacciones a las peticiones para la base de datos que se llama redys, la Agencia Nacional, hizo la consecución de esa herramienta en el mundo de Software libre que era una de las recomendaciones que teníamos y la instalamos, la probamos en ambientes de preproducción, luego conseguimos el aval del Ministerio después de que los técnicos revisaron y la instalamos en producción y pues ahí si se estado refinado, quiero decir que, en el mundo del software, las soluciones no funcionan mágicamente, lo digo con todo el respeto, no quiero, por favor, que entienda que estoy siendo sarcástico, si no quiero darme a entender de mejor manera, cuando digo que no funciona mágicamente quiero decir quiere decir que una cosa es como se define y se desarrolla sin prueba, esa prueba se hace en ambiente de preproducción y luego se pasa al ambiente de producción que es el mundo real, por lo general cualquier aplicación del mundo que se ha desarrollado siempre entre el ambiente de preproducción y el ambiente de producción registra siempre inestabilidad y hay un proceso de revisión y ajuste que hay que hacer muy detallado que siempre hay que hacerlo de la mano con quien gobierna el ambiente de producción, la Agencia está como observador, reúne datos, los analiza y plantea soluciones.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Este es el caso de la base de datos, así lo trabajamos, en ese orden, frente a lo que se revisó con el experto de Microsoft y algunas de las recomendaciones que ellos nos hicieron frente a lo que se llamó una categorización de las consultas de la que consumía más recursos de la infraestructura a la que consumía menos recursos de infraestructura, y era algo impresionante, la que consumía más recursos de infraestructura se consumía el 95% de los recursos, le apuntamos a eso y, de hecho, hicimos una refactorización del código en el punto exacto donde se va a la consulta, que era donde se insertan los datos de pacientes, y donde se insertan los datos de biólogos, entonces nosotros hicimos en la refactorización en ese punto de la captura se hizo una revisión y mejora de la consulta que estaba asociada a la variación del dato para esa consulta más costosa, pues si yo voy a ingresar el dato de un paciente yo no puedo ir a inyectarle o a insertar información a la base de datos sin haber hecho validaciones. Antes de eso, yo tengo que mirar el usuario que ingresó en el formulario y comparar esos datos con datos que ya están almacenados para verificar que, en efecto, el dato que se va a registrar quede bien registrado y no quede con errores, por ejemplo, el número de cédula, tengo que revisar que ese número de cédula ya esté dentro del pai y si esta con que nombres y apellidos esta y si coincide con lo que la persona lleno en el formulario, entonces esas consultas se estaban haciendo sobre el mismo servidor o nodo donde se escriben los datos, entonces toco esa consulta separarla y enviar esa consulta separarla y enviar esa consulta al nodo o al servidor, donde se hace la lectura de los datos del pai, que así fue como se hizo una modificación arquitectura en algún momento entre los meses de abril y mayo.

Entonces se optimizó esa consulta, pues para que fuera más liviana y si tuviera una mejor respuesta en el caso de la consulta más costosa y también pues con una recomendación que nos hicieron era aplicar programación asíncrona, quiere decir que, si yo envío el dato para que sea persistido en la base de datos, ese dato no va a registrar de una vez yo lo envié, sino que lo pone en una cola que maneja el sistema, y una vez el sistema se va desocupando digamos de atender las peticiones, pues van registrando las peticiones que están en la cola y así se evita que se pierdan los datos, pues para el caso de la consulta más costosa hicimos esos cambios, derivado de las observaciones del tema rendimiento de la base de datos que nos había formulado el Ministerio y todo esto lo hicimos frente a la posibilidad de poder viabilizar la migración, ya estaba lista, ya desde varias semanas, pero pues el misterio lo había condicionado a que no se tuviera un rendimiento del sistema como se estaba observando.

Hicimos esa modificación y, en efecto nos aprobaron la migración, eso significa que el hecho que tiene ver con la base de datos, pues todas las acciones que integralmente ha ejecutado la agencia tuvieron un resultado para ese caso.

El hecho 32, que está fechado en el mes de agosto y tiene que ver con el correcto funcionamiento del paiweb y la versión móvil, al respecto, nosotros, frente al tema del paiweb, pues, como ya se anunció por parte de nuestra subdirectora jurídica, se hicieron varios, otros sí, para poder ir a ajustando los tiempos que se habían desajustado debido a la situación atípica frente a la metodología por la salida prematura a producción, entonces digamos si no tengo unos ingenieros que estaban desarrollando unos módulos y ahora tienen que atender el desarrollo de esos módulos, más atender las incidencias bloqueantes de otros modelos que salieron a producción, pues las agendas que tienen para las tareas que están pendientes no

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

las cumplieron, sencillamente, además, porque las incidencias hay algunas que son sencillas y se pueden resolver en un día, hay otras que toman más tiempo, son muy densas, muy complejas, por eso a mí me preguntan cada ratito, deme un cronograma de cuando me va a resolver las incidencias, yo no lo puedo dar, hasta que no desocupe los ingenieros, que hagan una evaluación de la incidencia, que miren bien que es lo qué paso y ahí si me hagan un plan solo para esa incidencia, yo no puedo comprometer irresponsablemente a todo el equipo a decir hágame planes y después lo otro, en algún momento la Agencia frente a los desarrollos, terminamos de hacer lo que estamos haciendo, entreguémoslo y atendemos las incidencias como estaba planteado en la metodología, por la situación atípica que ya se anunció al salir de producción sin tener todos los productos y sin haber estabilizado, nos toca también tomar medidas como esa para para poder terminar las tareas.

A eso se hicieron 6 prórrogas, por digamos los tiempos porque era muy difícil planear por una razón de incidencias, porque, por ejemplo, hubo varios casos en los que el Ministerio había calculado y había definido unos casos de uso, que es el instrumento donde se definen los requerimientos y se había desarrollado conforme se planeó, conforme se especificó, cuando el producto está desarrollado y el Ministerio iba a hacer la revisión respectiva, pues encontraba que le faltaban cosas, y eso le pasa a todos los proyectos, entonces, esas cosas, algunas de ellas, se podía vivir sin ellas, otras no, y muchas veces nos dijeron, ayúdenos con esto, a resolver eso que se quedó por fuera, que eran mejoras y en muchas oportunidades la agencia nacional digital accedió a mejorar. Es más, hay una prórroga donde se incluye una mejora porque era bloqueante para el tema de pedidos.

Entonces, frente a este tema del correcto funcionamiento y la entrega del paiweb, yo quiero referirme a varias situaciones sobrevivientes que se presentaron en la ejecución del proyecto que afectaron técnicamente los cronogramas y los resultados, la primera de ellas pues fue que arrancamos con el entendido que eran 111 casos de uso y se volvieron 132, porque hago referencia y no quiero que me entienda que estoy siendo fastidioso repitiendo lo mismo, que ya se dijo, no, es que cuando se estructuró el proyecto, en el plan de trabajo que se planteó, había una ventana y eran los primeros 15 días se suponía que los casos de uso que ya estaban definidos estaban aprobados, entonces será revisarlos y pasárselos a los desarrolladores y esa primera tarea, que era de 15 días, se demoró más de 2 meses, es el primer caso sobreviviente.

Disculpe interrumpo ¿Cuál fue el cambio de número casos de uso? Pregunta la doctora Margarita Gil.

Responde el Ingeniero 111, que nos pasaron en la ficha técnica y venía cada uno de los casos de uso y nosotros nos leímos cada uno, y nosotros formulamos el proyecto con base en eso, y eso fue la información que recibimos, los casos de uso ya estas listicos, solamente es revisarlos y entrar a desarrollar.

¿A cuánto pasó? Pregunta la doctora Margarita Gil

A 132 ¿sí? Entonces en la sola revisión no se demoró 15 días como lo habíamos planeado, se demoró casi 3 meses. Y no solamente se demoró, sino que todos los casos de uso cambiaron, no hubo un solo caso de uso que quedará como estaba

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

definido. Si ustedes comparan los documentos de casos de uso que se aprobaron contra los que se entregaron para la formulación del proyecto se va a notar claramente todos los cambios. Va súper detallados, porque uno por uno, porque el Ministerio los tenía que aprobar, entonces ustedes revisan que nos entregaron para la formulación, frente a lo que se aprobó para el desarrollo, pues hay una distancia gigantesca.

Otra situación sobreviniente en que se presentó es sobre el tema del COVID, como ya lo enunció la doctora María Angelica, en el caso de COVID las funcionalidades ya se han desarrollado varios modelos, de hecho, algunos de ellos estaban en proceso de aprobación del Ministerio, cuando sale el tema de la inminencia en la salida de la vacunación, en la salida de la llegada, perdón, de las vacunas a Colombia al iniciar el proceso de vacunación y que ya se comenzó a conocer desde el mes de diciembre del 2020, se comenzó a conocer que habían vacunas desarrolladas en varias partes del mundo y ya se habían autorizaciones para aplicarlas masivamente y ya algunos países la están aplicando, entonces el Ministerio desde el mes de diciembre de 2020, nos convocó, junto con Presidencia e hicimos el análisis, y ahí se formuló otro sí que derivó en los 40 nuevos casos de uso para atender el tema de COVID, y esos 40 nuevos casos de uso no es que fuesen funcionalidades aparte de lo que ya estaba hecho. Muchos de ellos fueron refactorización de funcionalidades que ya estaban hechas, entonces procedimos a algunos casos, había uno muy complejo, no recuerdo bien, los expertos saben, ese tema de corte se demoró de definir porque era muy complejo, incluso nos tocó acotar, desde semana santa creó que fue la última semana del mes de marzo, hasta agosto hicimos reunión casi diarias para poder tener el control del avance que se tenía que considerar, ya después bajamos el nivel de frecuencia de las reuniones, había una época que hacíamos tres reuniones al día, y todo esto estaba impactando sobre el tema de COVID para poder salir a producción y resolver los problemas del país. Nosotros compartíamos el estrés que sentía nuestras supervisoras por toda la presión que recibían de la Comunidad de usuarios de paro, que no les funcionaba, etc., pero bueno no quisiera redundar en eso, entonces sobre el hecho es ese, 40 nuevos casos de uso que se genera para atender lo de COVID y muchos de ellos afectaron funcionalidades que ya estaba desarrolladas, obviamente a la hora de definir eso, pues como no se tenía la definición detallada no lo visualizamos, sin embargo en la práctica, pues le asumimos y se corrigieron muchos de esos elementos, la presente situación ya se ha enunciado acá la salida a producción sin tener todo listo, sin haber terminó la migración y demás, y eso también acepto, pues no quisiera volver a repetir lo mismo que ya se dijo es sencillamente duplicó la carga de trabajo de los ingenieros, porque había que atender más cosas.

Todo el tema de la migración, nosotros teníamos prevista una sola migración y aquí se atomizo la migración, voy a explicar por qué se atomizo porque para salir a producción no podíamos mirar todo, porque todavía no estábamos listos, a migración de tenía prevista para el mes de marzo, si el equipo que venía pues hubiese continuado probablemente en el mes de marzo hacen la migración con una base de datos de sus pasiones, ni nada, pues entrega y hacemos pruebas con esos datos y listo, sin embargo, hubo que hacer una migración parcial, las tablas de parámetros, migrar las personas que se tenían del pai1 al pai 2, y se migraron, hubo tres cosas que aquí no las tengo apuntadas, denme un segundo que tengo otro soporte acá de lo que se migro, tablas paramétricas, las instituciones usuarias o las IPS o las EPS había que migrarlas del pai 1 al pai 2 y hacer la homologación en los

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

códigos, porque los códigos que tiene el pai 1 tenía que hacer una equivalencia en el pai 2 para que quedara funcionando sin problema, todo eso se hizo, los datos de las instituciones y el ambiente, esa migración se hizo, y posteriormente se pasó a producción y con eso salimos a trabajar en Sincelejo, Montería y Bogotá en estos tres municipios inicialmente, ahí fue el primer impacto sobre el tema de proceso de migración, pasamos unos datos y arrancamos con esos tres, después en mayo que ya estaba como un poco estable y maduro, el sistema con esas tres, teníamos la presión al salir a todo el país, porque el decreto así lo decía, toda la información y además el Ministerio no podía seguir recurriendo a múltiples fuentes de información para armar las estadísticas de aplicación de vacunas, fue en mayo, entonces se hizo otra migración para pasar los datos de COVID de pai 1 al pai 2, y cerrar el pai 1 para registro de COVID y abrir el sistema todo el país, para captura de información de COVID, digamos algo, un tema, que generó obviamente algunas inestabilidades y también sobrecarga, porque había que entender la base de datos, el impacto de esa migración sobre la marcha, pues se hizo en un fin de semana era puente, creo que fue para el puente del día de las madres o algo así.

El otro tema sobreviniente, es que cuando sale lo de COVID, el sistema se había diseñado y en las especificaciones técnicas se había dicho que probablemente de manera concurrente iban haber 4000 usuarios y en esa mesa de seguimiento que hacíamos diarias, se llegó en algún momento a la conclusión de que los usuarios concurrentes, cuando se disparara a todo el país la campaña nacional de vacunación en contra del COVID esos usuarios concurrentes podrían llegar a sumar unos 20000 o un poco más, pues claro nosotros habíamos diseñado un sistema a 5000 y en caliente sin haberlo terminado nos tocaba redimido para más usuarios, y eso lo hicimos, es una modificación de la arquitectura, de hecho hay un tema ahí especial y es que el Ministerio aprovisiono de recursos de ETI para hacer ese soporte de ese cambio de arquitectura y la Agencia pues atendió el cambio de arquitectura con los recursos que tenía y de manera parcial apuntándole prioritariamente aquellas funcionalidades que exigían un mayor rendimiento frente a la salida a producción de la COVID en todo el país y el aumento significativo de estos usuarios, y entonces allí se hace, el cambio de arquitectura y se genera, antes era un solo ambiente para todo, o sea, la lectura y la escritura de los datos se hacía sobre el mismo ambiente, la arquitectura aquí hace que se divida, entonces un ambiente para la escritura y otro ambiente para lectura, y ahí se hizo alguna modificación en el código, sobre todo en las consultas, para que se dieran exclusivamente al lado de lectura, eso impacto, pues ya lo dije en este tema de las consultas más costosas, porque hay operaciones de escritura que tiene que hacer validaciones y las validaciones las hacen sobre el mismo ambiente de lectura, perdón, de escritura, y eso pues hace que la máquina se sobrecargue, entonces ahí se hizo una refactorización parcial del código, como respuesta a ese tema.

Una quinta situación sobreviviente es que para el tema de la migración, pues impuso que debíamos cumplir el 98% en la calidad de los datos, quiero explicar un poco esto, una migración tradicional, es que a mí me llega unos datos, en una infraestructura, en una base de datos que tiene cierta lógica y cierto modelo de datos y aquí al otro lado, yo tengo mi nuevo modelo de datos y tengo que hacer una equivalencia entre los datos de la antigua estructura para los datos de la estructura y lo que se hace tradicionalmente es que se pasa clara la información, eso es un proceso de migración, digamos cuando se hizo un diagnóstico de los datos paiweb 1 se encontró que habían ciertas inconsistencias de los datos, por ejemplo,

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

registrados incompletos , registros que no tenían, que solo tenía la cédula y no tenían los nombres o tenían los nombres pero no tenía la cédula, le faltaba algunas fechas, bueno, ahí está documentado en un informe que presentó la Agencia al respecto, en ese orden, pues nosotros hay una manera de mejorar la calidad de los datos, en el proceso de migración y es que una alternativa es que yo puedo poner un filtro y le digo si los datos no cumplen este patrón no los migre, los dejo por fuera una cantidad de datos que están mal y paso solo los que están bien. Sin embargo, después hay unos datos que están mal, pero se puede hacer una inferencia de pasarlo bien y al hacer la migración, pues ajustar los códigos o ponerle unos datos complementarios, para que queden debidamente registrado, eso es llegar al 98% de la migración, si yo lo hago con el filtro de pasar solo los que están bien, pues los primeros ejercicios que hicimos el porcentaje es muy bajito y logramos llegar al 97% en la migración de personas y al 96% en la migración de biológicos, del esquema regular, sirve, el esquema regular compuesto logramos el 100% de la migración, del histórico por ejemplo son datos que tiene un poco más de problemas llegamos al 67% en el proceso de migración entonces esa situación exigió un poco más de esfuerzo para poder llegar a esos niveles de calidad en la migración de los datos que se observó en muchas ocasiones que no tenía, digamos, una fuerza contractual porque no era un compromiso que estuviese por escrito, sin embargo, como ya lo dijo la Doctora María Angélica, con toda la actitud y siendo conscientes de que este volumen de datos estamos hablando más de casi 181 millón de registros en vacunas y personas alrededor de 55 millones de registros, entonces, pues no hacer ese esfuerzo en la migración implicaría que los datos que no se migran, el Ministerio de alguna manera los tienen que migrar, es decir, este 3% de datos que quedaron sin migrar de personas en otro momento el Ministerio tendría que mirar cómo subsana eso, y el tanto por ciento que quedó pendiente de vacunas, que era principalmente biológicos que no tenían un código de homologación entre la versión 1 y la versión 2 también quedaron por fuera y otros por calidad de datos también, entonces digamos ese sobre esfuerzo en el tema de homologación y de poder lograr que la migración de fuera de mayor utilidad al sistema y por lo tanto, al Ministerio y al país, por supuesto, es un esfuerzo especial que hizo la agencia para lograr esa relación, se hicieron antes de este último se hicieron cuatro procesos de migración, uno para salida producción, dos para el paso de los datos de COVID del pai 1 al pai 2, tres para el paso de los datos del COVID de Bogotá al pai 2, y cuatro, falta el cuatro, proceso de migración que es el final nosotros hicimos en pruebas la última migración que se hizo de biológicos duro alrededor de siete días, persona duraba 24 horas, en 24 horas estaban migradas las personas con las características que ya di, y nosotros en el último informe de migración presentamos, todo el tema, los tiempos, biológico por biológico, cuanto nos había tomado, y tiene que ver con lo que dije antes, una cosa es preproducción y otra cosa ya es producción, donde hay más restricciones a las condiciones de tecnología, etc., y ahí empezamos la migración el 6 de noviembre y la terminamos el sábado pasado, y hubo que estar sin servicio durante la mayoría de ese tiempo.

El hecho 33 que es despliegue de producción para las soluciones, nosotros ahí hicimos varias actividades, una de ellas fue en el desarrollo que se pudo hacer de solución de incidencias, frente a la salida producción, de esa nosotros corregimos 26 de 88, y quiero decir que las que corregimos o las incidencias que resolvimos eran incidencias críticas que eran bloqueantes para el funcionamiento del sistema, las otras, algunas son de alta prioridad, pero pues no bloquean el sistemas y pues los usuarios pueden trabajar con ellas mientras las resolvemos, se hizo una

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

optimización, se hizo la intervención es tema de los índices, todo lo que ya comenté en la base de datos para no volverlo a repetir y también se hicieron el desarrollo de nuevas funcionalidades como ya lo expliqué, voy a nombrar uno en particular, por ejemplo, para salir a producción del tema de pedidos, en uno de los casos de uso se olvidó, lo digo, sin ningún ánimo incluir una variable que era la variable de las EPS en una tabla que se cargaba para el tema de pedidos y sin eso no puede saberse a que se le iba descontar el inventario, eso era bloqueante, por ejemplo, si una mejora o una nueva funcionalidad que desarrollaron entre algunas otras que se presentaron, entonces, la agencia en eso ante la salida producción si ha tenido, digamos, todo el el cuidado de tratar de hacer que lo que es de producción se pueda utilizar, también las supervisoras han sido muy responsables en verificar que es lo que va a salir una producción realmente esté funcionando, algunas cosas muy complejas, hay por ejemplo, tema de interoperabilidad que depende de unos servicios de información que está en otros sistemas que muy difícil probarlos y no nos ha rendido justamente por esa dificultad porque cada vez que hay probar casi que hay que simular los datos en una cantidad importante para poder hacer las pruebas, por ejemplo, el caso de pedidos, en caso de uso 9 y 10, lo hemos entregado varias veces y como las pruebas hay que hacerlas contra un conjunto de datos, cada vez que hay que hacer una prueba hay que preparar el conjunto de datos y eso no es todo, es un buen tiempo. La semana pasada y esta, estamos trabajando en volver a revisar y volver a probar y a veces no funciona bien por el tema de datos, y yo le he pedido de manera muy especial, respetuosa, por supuesto que, por favor, nos dejen probar con un servicio de producción en un caso muy controlado, para saber, porque en producción es donde se sabe realmente, nosotros podemos hacer los conjuntos de datos y salir y de pronto que funcione bien los casos que elija el Ministerio. , sin embargo, hemos estado trabajando en resolver que se aprueben los casos de uso.

Frente al hecho 34 que es el tema rendimiento de la aplicación, igual vuelvo a lo mismo, que es que ya se han adelantado mesas de trabajo que se han instalado artefactos, que aumentó el tiempo de espera a dos minutos para que no haya un time out, que se entregó el informe de pruebas no funcionales, y aquí en este punto de pruebas no funcionales, donde hemos tenido una controversia con Alejandra como supervisora responsable nos ha hecho ver, pero esas pruebas no funcionales que ustedes hacen no nos sirven, porque no replica lo mismo que nosotros vemos desde las auditorías que hizo el misterio nunca lo van a poder hacer, porque son ambientes diferente, nosotros tenemos una infraestructura de pruebas muy pequeñas frente a la que hay en producción y son condiciones completamente diferente, entonces las pruebas funcionales que hagamos nosotros no porque seamos mediocres o no las queramos hacer de manera rigurosa sino que por más esfuerzo que hagamos no se van a reproducir las condiciones de producción, vas a estar muy limitadas, y nosotros hemos hecho algunas pruebas no funcionales, con el ministerio en ambiente productivo, pero pues obviamente eso, no es lo mismo que los resultados que obtenemos sobre eso. En este hecho pues nos piden unos cronogramas, nosotros dimos respuesta a este tema de los cronogramas en una comunicación que enviamos al Ministerio con los planes de trabajo que están a nuestro alcance dentro del marco contractual del proyecto.

Frente al hecho 35 que tiene que ver con solicitudes por incidencias encontradas en las verificaciones de la aplicación, igual dimos respuesta en el oficio 0307 de este año que se envió al Ministerio el 18 de agosto, es un poco allí, al parecer no se llegó

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

a tiempo, en los mismos tiempos que escribió esta comunicación, pero la Agencia si había dado respuesta, ahí está la comunicación.

Respecto al hecho 36 del 16 de septiembre que es incidencias en producción que no puede avalar la migración hasta que no se mejore el tema de rendimiento del sistema, pues ya lo relaté, se hicieron varios ajustes y el 3 de noviembre el Ministerio autorizó la migración, suponemos que la autorizó porque se superó la limitación de rendimiento que provocaba ese condicionante,

Frente al hecho 37 que tiene que ver con el rendimiento de la aplicación, que este tema rendimiento de la aplicación es muy reiterado en toda la comunicación, y es una de las cosas que más nos ha afectado, lo que ya hemos ilustrado en parte, lo que ha pasado y pues obviamente yo creo que el sistema se va a poder estabilizar cuando se terminen todos los desarrollos, cuando ya, digamos hay que hacer una refactorización de código por el cambio de la arquitectura que se dio como un hecho sobreviviente, ya lo expliqué, y eso pues implica tener un equipo de trabajo cambiando muchos aspectos del COVID, en eso, nosotros, frente al rendimiento de la aplicación, por ejemplo, el tema de bodega lo revisamos completamente, se hicieron muchos ajustes, se entregaron el 2 de noviembre y ahorita estamos estabilizando sus ajustes y refinando pues por lo que se encuentre en las pruebas que estamos haciendo, que solamente para poder ver lo que les pasa a ustedes pueden hacer introducción y en eso estamos trabajando con los técnicos del Ministerio que han llegado para eso, hay otro tema que tienen que ver con algo que la Ingeniera Alejandra permanentemente nos ha observado que tiene que ver con que el Ministerio tiene que variar una vez al día, creo, reiniciar el servidor de producción porque se satura de peticiones, entonces llega un momento que se vuelve muy lento hay la respuesta a eso para resolver ese tema es necesario hacer una refactorización del código del sistema en todos aquellos puntos donde hay inserción de datos que hay que dividir las validaciones que hagan las consultas en el ambiente de lectura y la asociación en el ambiente escritura y hay que modificar, digamos, el método de programación que ya se utilizó y hay que optimizar las consultas, hay que revisarlas e indicar pues el aplique pues utilizarlo, pero digamos esto lo hemos señalado como algo que está fuera del alcance contractual porque se deriva el cambio de arquitectura, algo que digamos se hizo sobre la marcha y pues que en eso la Agencia ha intentado ayudar y para superar estas dificultades, en eso hicimos una respuesta, que es el oficio 0467 del 27 de octubre, donde damos cuenta de diferentes planes de trabajo que se han diseñado para resolver el problema terrible, que se han aplicado.

Frente al hecho 38 que tiene que ver con las auditorías que hizo el Ministerio con la empresa Gring SQA y Microsoft en donde nos piden un plan de trabajo para los hallazgos que ustedes señalan de esta auditoría y nosotros hicimos un análisis hasta donde podemos hacerlo contractual, implementamos acciones de corrección y pues se entregó al Ministerio una comunicación al respecto, esa comunicación fue donde relatamos que se había hecho el cambio y la consulta más costosa se hizo la instalación de la misma el 2 de noviembre y pues eso está funcionando actualmente, y está la respuesta en el oficio 0467, detallada sobre este tema, y ahí insistimos que es necesario hacer una reconstrucción del código en esos puntos donde están las consultas que están generando ese problema del rendimiento del sistema.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Frente al hecho 40 que tiene que ver con las solicitudes de al llegar la documentación y soporte de los entregables pendientes, la agencia proyectó y presentó el oficio número 0504 en el que se hace una descripción y una relación de todos los entregables a los que estaba obligado, se envió, allí estaría también aquellos que en el momento que se proyectó esa comunicación no habíamos tenido, sin embargo, pues en esta comunicación que estamos revisando hoy, pues ya está también detalle todo lo que ustedes comunicación nos señalaron pendientes.

Frente al estado de los productos del cuarto corte del código Fuentes, nosotros hemos entregado varias versiones del código fuente, el Ministerio tiene acceso a los repositorios y, pues se han dado varias oportunidades, entrega de ese código, el repositorio de código es un objeto dinámico en la medida que no hemos terminado el desarrollo pues hay que estar haciendo cortes y entrega de esos cortes, el día que ya cerremos todos los desarrollos con incidencias y demás, pues se tendrá la versión final del código del repositorio del código, los productos del quinto corte para subsanar el plan de proyecto cuatro y los casos envió el 5 de agosto en respuesta, perdón, se envió el 10 de noviembre la respuesta al detalle que a todos nos entregaron el plan de proyecto cuatro en el documento final de arquitectura con los diagramas de componentes del sistema, la relación entre componentes y otros sistemas de intercambio para cada uno de los módulos.

El Ministerio de estos documentos los ha observado, recibimos las observaciones del Ministerio, nosotros procedemos a subsanar cuando hay lugar a subsanar o aclarar si de ello se trata, entonces todos los documentos que hemos entregado se le han contestado al Ministerio las observaciones que nos han hecho, de hecho, hoy llegó las observaciones a un documento que tiene ver con código estático que también es un dinámico, entonces cada vez que hacemos un informe, es una nueva versión, y se actualiza frente a los últimos cambios, el documento final de arquitectura de interoperabilidad, diagrama de componentes y tecnología de intercambio de datos de los módulos también ya se entregó, la Agencia entregó la última versión el 12 de noviembre, el tema de modelo final de entidad de relación de la base de datos, que es un elemento importante, también es un objeto dinámico, sin embargo, no cambia con la misma frecuencia que lo hace el código, la base de datos cambia, pues menos, pero sí, también hay versiones del modelo de datos en este momento, nosotros entregamos la última versión del 5 de noviembre, el diccionario de datos también se entregó en la respuesta que dio la Agencia al respecto el mismo 5 de noviembre, materiales de uso de apropiación digamos estos materiales se han entregado de manera gradual y progresiva en la medida que se han ido terminado los artefactos se les hace sus materiales desapropiación, se publican y se le informa al Ministerio para que haga la respectiva revisión.

El último de esos materiales, lo entregamos el 10 de noviembre, que tienen que ver con la móvil, desconectada, se hizo un video sobre eso, la móvil en este momento, tiene un problema es que funciona completo para ciertos casos, de ciertos pacientes con ciertas edades, y hay unos que son adultos o madre gestante, etc., que son muy complejos, pues en esos casos está dando problema, ahí estamos enfocados resolviendo para que funcione igual para el todo el mundo. El video que enviamos es de uno de los casos que funciona bien y pues lo que nos respondió el Ministerio es que lo aprobaban tan pronto tengan la móvil y puede constatar que la funcionalidad es tal cual, acta de acompañamiento en la instalación y configuración de los módulos del ambiente de reproducción y producción en eso, la Agencia, el

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Ministerio observó el documento que nosotros enviamos y la agencia dio respuesta el 2 de noviembre sobre esto ahí envió el tema de la TL de bodega, en la que TL diario, el 11 de noviembre y el 12, versiones actualizadas el servicio de APB es un servicio de intercambio de información que conecta el pai web con otro sistema, nosotros y que pasa lo que ya indique unos momentos antes, y es que en preproducción a nosotros nos funciona pero en producción no está funcionando, nosotros enviamos varios videos donde mostramos en preproducción funciona, hay un asunto, una etapa del funcionamiento de este servicio es que toma los datos, tomo un archivo, y el archivo lo trae el pai web captura los datos que viene del servicio y el archivo que trae lo tienen que comprimir y dejar almacenado pues para posteriores consultas, en preproducción hace la actividad sin problema con prime todo bien, pero en producción no puede comprimir los archivos, y nosotros le hemos dicho al Ministerio, venga revisemos y hemos revisado y se presenta ese problema, hay algún bloqueo que nos toca dedicarle esfuerzo técnico y tiempo para encontrar en dónde está el bloqueo, por qué no deja comprimir los archivos, nuestro líder técnico en algún momento, dijo "el problema es que hay, hay problema de permisos que tal vez que la gente que ejecuta el servicio no tiene permiso para comprimir el archivo", entonces ahí está fallando. Tendríamos que sentarnos a revisar este tema, que sucede lo que ya expliqué, nos funciona preproducción, ahí enviamos las evidencias que la producción no está funcionando, nos toca sentarlo a resolver con tiempo que los delegados del Ministerio tengan suficiente tiempo y nosotros programar con tiempo también este tema para poderlo resolver.

Hay otro tema que tiene que ver con un servicio de interoperabilidad, que es el servicio interoperabilidad nuevo soft, que tiene que ver con pedidos y es que el sistema nueva soft y trae unos datos claves en el pai web para el tema de pedidos en el marco de manejo de inventarios y las variables que se utilizan para el registro. Entonces, nosotros tenemos que simular los datos del servicio para poder consumirlos y mostrar que trae los datos y el sistema funcionan varias veces nos ha pasado que hacemos el set de datos, eso es un conjunto de códigos que tiene el otro sistema y que tiene el otro sistema pai web, entonces nos toca revisar con expertos del Ministerio que nos den los códigos y con los desarrolladores y los analistas de la agencia para poder construir esas tablas de datos que simulan el funcionamiento de ese servicio, nos ha funcionado en varias ocasiones y hay otras en el que el Ministerio hacer las pruebas con conjunto de datos que nosotros le pasamos y no le funciona. Estamos ahí, en ese punto, nos funciona a veces sí, a veces no, no es que no se haya hecho la tarea, se hizo, pero tenemos esa dificultad para terminar de probar, yo la última vez en la semana pasada o el lunes de esta semana, tal vez que tuve una reunión a las 7:00 de la mañana, yo le preguntaba al ingeniero Mauricio ¿qué de qué manera nos podía proveer el servicio de prueba funcional? Que nosotros pudiéramos utilizar sin problema, que este sistema no tiene un ambiente de pruebas, toca contratos de producción o de producción no se puede, lo entendemos, entonces aquí hay un asunto y es que nosotros podemos hacer todos los conjuntos de pruebas que queramos, podemos hacer todas las pruebas, pero en alguno de los escenarios, porque este sistema en una funcionalidad no está lineal, no tiene un solo escenario, tiene múltiples escenarios. Por ejemplo, es una de las dificultades de la aplicación móvil, para captura de información sobre pacientes y vacunas hay que probar por lo menos 5, 6, 7 escenarios, los funciona en unos escenarios y en otros no, los escenarios tienen que ver con la edad, tiene que ver con el género, tiene que ver con si es cuidador o no es cuidador, todos esos datos ya la mayoría, hay un caso que no, entonces llevar toda la funcionalidad de la

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

web a un dispositivo móvil no es una tarea tan sencilla, pero ya casi, entonces es el tema de nueva soft, a nosotros nos funciona en ocasiones con ciertos datos pero al Ministerio en alguna ocasión le funciona, en otras no le va a funcionar, y luego, porque como hay relación entre los casos de uso y entre esos hay varios y todos están intercomunicados, entonces resolvemos uno, funciona parcialmente, pero ver espectro de todos los escenarios no es una tarea que se haya hecho o que sea sencilla, se ha hecho, avanzando, cubriendo la mayor cantidad de escenarios para que cuando el Ministerio haga prueba sobre cualquier escenario y función.

De ello, se enviaron respuestas, hay diez actas del trabajo que se ha hecho con el tema de paramétricas, cortes, configuraciones de base de datos, bases de datos de la bodega, reportes arquitectura, modelos auditoría, procesos masivos y aplicación móvil., todo ello tiene los respectivos soportes en las evidencias, estamos hablando de más de 100 anexos a esta comunicación. Entrega del informe de pruebas funcionales de los módulos de auditoría, pedidos, biológicos, etc., que son otros módulos, la agencia dio respuesta el pasado 28 de octubre a esa solicitud y en este momento, pues está pendiente lo que tiene que ver con la aplicación móvil desconectado, debo decir que móvil tiene dos personalidades, por decirlo de alguna manera pedagógicamente, una personalidad que es la móvil cuando está conectada a una red, se prueba y funciona sin problema pues es equivalente al funcionamiento de la red, y hay otra funcionalidad que es cuando no hay una señal de Internet, entonces la móvil, tiene que funcionar como si estuviese conectado y hacer la tarea completa. Ahí es donde tenemos la dificultad frente a la visualización de los biológicos.

Entrega del informe no funcionales, prueba de carga, volúmenes de seguridad, la Agencia dio respuesta a esa, a ese entregable el día 10 de noviembre. Los documentos del resultado de análisis estático y dinámico de la aplicación, de esto hemós enviado varias versiones. La última versión, de momento, se envió el 10 de noviembre, los documentos y resultado de análisis estático y dinámico de la aplicación de eso ya hemos enviado varias versiones, la última versión de momento se envió el 10 de noviembre, y hoy esta mañana vi en el correo nos enviaron las supervisoras unas observaciones de ese documento, toca revisar y ajustar si hay lugar a ello.

Documentos de los resultados de instalación y configuración de la aplicación en ambiente preproducción y producción y la Agencia dio respuesta a eso el 11 de noviembre.

Entrega del acta de resultados de la ejecución de prueba piloto, esa no la podemos entregar, que prueba la piloto de la aplicación móvil hasta que no terminemos de resolver la incidencia que nos queda pendiente y poderla entregar, que el Ministerio la pruebe que el Ministerio la apruebe y poderla ya despegar en producción, cuando esté en producción, es necesario que conjuntamente y de manera coordinada definamos cómo se va hacer la prueba piloto, escoger una localidad, escoger un escenario, con la aplicación móvil tal y como se diseñó la funcionalidad y probarla en un municipio, en un distrito, en alguna parte donde nos pongamos de acuerdo para hacer esa prueba, una vez se haga esa prueba podemos entregar el Acta con los resultados de la ejecución de la prueba, pero antes no, no va a ser posible.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Productos no entregados, está el acta de resultados de prueba piloto, pues no hemos logrado cerrarlo y pues por supuesto no tenemos hoy para suministrarla.

El informe final de resultados de migración, ese informe lo terminamos de elaborar hoy, debe estar en proceso de radicación, la migración terminó el sábado pasado, desde el domingo comenzamos el informe de resultados estadísticos de la migración y lo terminamos de hacer hoy, esta mañana, antes de venimos aquí, envíe el informe ya revisado para que lo radicarán, el tema de la migración en Bogotá, lo que se hizo de pruebas, ahí tenemos que construir un documento donde se muestra el resultado de las pruebas y porque en algún momento en el que va a ser el soporte para que el Ministerio sustente por qué no se hizo la migración en Bogotá, que eso quedó en la última prórroga establecido que no se iba hacer en Bogotá. Pero le entrega que tenemos que hacer es la ETL que se construyó en su momento para las pruebas, el documento de estructura de la ETL que ya está, el informe del último despliegue que estamos terminando de construirlo, y una sesión virtual de transferencia de conocimiento, de cómo funciona esa ETL y esa esa actividad de la ETL, esperamos poderla hacer, de ser posible entre el jueves y viernes de esta semana, es decir, pasado mañana o el viernes, hacer los asuntos de la ETL que tiene que ver con Bogotá.

Es todo doctora María Angelica, queda ahí un tema de todo esto tiene que ver con migración de Bogotá que ya lo expliqué, no hemos mandado algunos archivos para entregar, pero pues la idea es hacer un solo paquete con los resultados de la transferencia de conocimiento que esperamos se puede hacer esta semana ya que terminamos la migración, esto es todo, me excuso por lo extenso de la explicación y les agradezco la atención que pudieron para ese tema. Muchas gracias.

Toma la palabra la apoderada del contratista quien señala:

Entonces para terminar, nosotros quisiéramos solicitar por favor que se tenga como prueba los anexos que mencionó el Ingeniero Luis Alberto, que se radicarán el día de hoy con el documento escrito de la respuesta de la comunicación donde existe toda la explicación técnica que él también acaba de presentar en la audiencia.

Con respecto a lo que refiere a la imposición de la sanción de la multa, y teniendo en cuenta que esto es una conminación para el cumplimiento, observamos nosotros desde la Agencia que hemos demostrado de manera eficiente, que si se ha cumplido, y se ha cumplido de forma que se ha superado el alcance del contrato. Sin embargo, en aras de discusión y teniendo por presente que el Ingeniero ha informado que aún están desarrollando algunas de las herramientas, como tienen, por ejemplo, el móvil desconectado, solicitamos que por favor se verifique la tasación que se ha hecho para la imposición de la multa como tal, haciendo énfasis y tomando por soporte lo que ha dicho la doctrina al respecto, la Corte Constitucional en las sentencias C-125 del 2003, donde nos indica que la proporcionalidad implica que no resulta excesiva o la rigidez de la sanción frente a la conducta, de la misma forma, la Corte en la sentencia C-564 del 2000 convoca a las entidades a que sean que estas sanciones sean razonables, y proporcionales, ha afecto en que se habite alguna arbitrariedad y se lleve es proporcionalidad real perjuicio que se ha generado a la institución, que para el caso en particular podemos y hemos demostrado que ha traído más beneficios nuestro trabajo en el Ministerio, que algún perjuicio hacia

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No. 025 de 2020"

este, o hacia la Nación, o al país, por el contrario, hemos actuado como aliados y respondiendo a las necesidades latentes del plan de inmunización nacional.

Entonces, con base, en el criterio contencioso, del artículo 36 en cuanto a las decisiones discrecionales, pues esta medida carácter particular, nos obligaría a revisar el estimado de los números, del número de productos que se pretenden dar por no entregados, teniendo que hay 14 entregables que se entregaron, que, si bien no tienen aprobación, pues ya los tiene el Ministerio y que es connatural que se les entregaron y que dentro de los periodos de garantía, son sujetos de corrección, revisión, y aprobación. Por lo tanto, no podría estimarse como que no fueron recibidos, estos dos productos, con relación que se tienen como no entregados, pues tenemos que indicar que se han hecho para ello varios procesos de migración, salida producción, integración de datos vacuna, migración de esquema reglar, sin embargo, en el correo del 3 de noviembre, el Ministerio pues autorizó la migración, como ya lo hemos venido diciendo una y otra vez, y otra vez.

Por lo tanto, resulta desproporcional esta estimación de la multa que para nosotros en la tasación del valor del contrato corresponde, pues a la misma los \$2.922.351.202 el 1% de estas cifras son \$29.223.512 el valor del producto que aparentemente, pues que sí, no ha sido posible entregar, tiene un costo de \$40.747.874 haciendo el cálculo proporcional de su costo del valor de la multa del 1% por producto sería \$417.479 estimando los días a cuando se planteó la combinación de cumplimiento que es el carácter de esta audiencia, estimamos nosotros que la proporcionalidad de la sanción no podría ningún caso ascender a \$4.174.787, sin embargo, apelamos a lo expuesto sobre lo esfuerzos económicos que hemos hecho en los mayores valores que la agencia ha asumido, para entender que si de alguna manera existiera la posibilidad de que se pudiera plantear un incumplimiento de la Agencia está de manera eficiente, y casi, que llevada al cumplimiento y su compromiso con la nación lo ha asumido y de sobra en todas las acciones que ha realizado, tanto así que se ha materializado en 847.658.717 el sobrecosto de este contrato en particular.

Para nosotros, ha sido altamente afectada el equilibrio financiero del contrato, sin embargo, esto no nos dejaron el presente como para conminarlos a una sanción, por lo que solicitamos por favor, hagamos de ello la evaluación del esfuerzo que se ha hecho y tengamos para la solución del conflicto que aquí nos convoca la liquidación de este contrato y la entrega de estos productos dentro del proceso de liquidación, que es un mecanismo de transacción para que se pueda dar cumplimiento y que la norma nos faculta, como también el contrato, a hacer.

A ello nos referíamos con el inicio de nuestra intervención, en donde nosotros, entre las partes, pactamos que, en caso de que, y me tomo el atrevimiento de leerlo, teniendo que fue ley para las partes en el contrato que suscribimos en la cláusula vigésima segunda, señalamos que "en el evento en que el tipo de contratación o la naturaleza de las prestaciones, impliquen inexistencia de obligación o la posterioridad del plazo de la ejecución acordado, esta se deberá realizar en la liquidación parcial en las que haya cesado el vencimiento del plazo contractual, para las obligaciones que subsisten se deberá realizar una liquidación final en la cual se verifique teniendo en cuenta que para esta también se aplican los términos y condiciones en esta cláusula, el acto de la liquidación final deberá ser suscrita por las partes, previo visto, bueno del supervisión, en la vigencia de la garantía única

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

de cumplimiento, luego afortunadamente dentro de las consideraciones que tuvimos nosotros como agencia y ustedes como ministerio para pactar el desarrollo de este contrato se previó que pudiera presentarse a la situación que hoy nos convoca y que el mismo contrato nos dice también como pudiéramos llevarlas a cabo, por lo mismo solicitamos entonces que se haga uso de esa cláusula y llegemos a un mecanismo de transacción para que aquí se demuestre que no hay un incumplimiento, que ha habido un incumplimiento que ha superado el alcance del contrato, pero ello no significa que nosotros no queramos nada distinto que la aplicación salga en un buen funcionamiento y que dentro de los plazos establecidos por la norma el uso del contrato sino la normativa general se haga la liquidación y terminación de este contrato. Sin otro particular, doctoras esto sería nuestra presentación.

2. INTERVENCIÓN DE LA ASEGURADORA

A continuación, el doctor DIEGO ENRIQUE PEREZ CADENA, obrando bajo las facultades otorgadas por ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA, presentó a consideración del despacho los siguientes descargos:

"A nombre de Aseguradora Solidaria de Colombia queremos manifestar que coadyuvamos en su integridad, todos los argumentos de defensa que acaban de ser expuestos por parte de nuestro afianzado, La corporación Agencia Nacional de Desarrollo del Gobierno Digital, a través de la parte técnica, el Ingeniero Luis Alberto y los argumentos, por supuesto jurídicos que la doctora María Angélica González expuso como lo son: una causal eximente de responsabilidad por la falta de planeación del presente proyecto por parte del Ministerio de Salud, la excepción de contrato no cumplido, el hecho del príncipe y el desequilibrio económico. Estos argumentos que han sido expuestos por parte de nuestro afianzado nos llevan a nosotros en nuestra condición de garante a argumentar la improcedencia de la declaratoria de incumplimiento, toda vez que no se está presentando dentro del presente caso el riesgo asegurado por parte de Aseguradora Solidaria de Colombia. Para efectos de pretender eventualmente hacer efectiva la garantía otorgada por la Aseguradora Solidaria de Colombia, es necesario que por parte del Ministerio de Salud se dé cumplimiento a las condiciones establecidas en el artículo 1077 del Código de Comercio, el cual me permito hacer lectura: "Artículo 1077, carga de la prueba. Corresponderá al asegurado, en este caso el Ministerio de Salud, demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuese el caso". Estas dos condiciones que establece el artículo 1077 del Código de Comercio, por parte del Consejo de Estado se ha establecido que la segunda condición que es acreditar la cuantía de la pérdida no es una condición que obligue a las entidades estatales a acreditarlas dentro del proceso de reclamación de una póliza a favor de la entidad estatal. Toda vez que las entidades estatales, de acuerdo al artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, tienen la facultad de imponer sanciones, al tener la Facultad de imponer sanciones, pues no están en la obligación de acreditar perjuicios, pero por precedente el Consejo de Estado, si se les ha impuesto a las entidades estatales y por obvia razón la obligación de acreditar la ocurrencia del siniestro, que en el presente caso no sería otra cosa que demostrar las condiciones establecidas para declarar el incumplimiento de nuestro afianzado en la ejecución del contrato.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Estas condiciones o este riesgo de incumplimiento no lo define Aseguradora Solidaria de Colombia, está definido por la ley en el Decreto 1082 de 2015 en el numeral tercero del artículo 2.2.1 2.3 1.7., el cual define el alcance de la cobertura del amparo de cumplimiento, este numeral tercero, me tomo el atrevimiento de leerlo para conocimiento de todos. "Numeral tercero, cumplimiento del contrato, este amparo cubre a la entidad estatal de los perjuicios derivados de: 3.1 el incumplimiento total o parcial del contrato cuando el incumplimiento es imputable al contratista. 3.2 el cumplimiento tardío o defectuoso del contrato cuando el incumplimiento es imputable al contratista. 3.3 los daños imputables al contratista por entregas parciales de la obra cuando el contrato no prevé entregas parciales y 3.4 el pago del valor de las multas y la cláusula penal pecuniaria". Este es el alcance que por ley se le ha dado al amparo de cumplimiento y cómo podemos observar, salvo el riesgo del pago de las sanciones, el incumplimiento es siempre frente a una circunstancia de imputabilidad o de responsabilidad del contratista valga la redundancia en el cumplimiento de sus obligaciones.

Pues bien, de acuerdo a los argumentos expuestos por nuestro afianzado, la Corporación Agencia Nacional de Gobierno digital, en la presente audiencia, si llegó a existir algún incumplimiento o si llegó a existir algún retardo en el cumplimiento de las obligaciones. Esta circunstancia no es del todo imputable de forma exclusiva al contratista. Existe cierta responsabilidad también por parte de la entidad, en la planeación y ejecución del presente contrato. Por consiguiente, no están dadas las condiciones para establecer que existe el riesgo asegurado por Aseguradora Solidaria de Colombia dentro del presente asunto para declarar un siniestro como un incumplimiento por parte de nuestro contratista, de nuestro afianzado disculpen, **en segunda medida quiero argumentar una eventual falta de competencia por parte de la Entidad para adelantar el presente procedimiento que tiene como finalidad exclusiva la imposición de una multa al contratista la Corporación Agencia Nacional de Gobierno digital, tal como se ha establecido en el oficio de citación a la presente audiencia y el cual sirve de imputación de incumplimiento, hago referencia al oficio 202142701786771 el cual establece que la finalidad de esta audiencia es la imposición de una multa en cuantía de \$66.796.599 como se ha dicho, a lo largo de este procedimiento, el Ministerio, en virtud del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, tiene la facultad de sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones por parte del contratista con las sanciones que se hayan pactado en el contrato. En el presente caso, en la cláusula décima octava se pactó la imposición de multas en caso de mora o incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista. Frente a esta facultad sancionatoria, que ostenta el Ministerio de Salud, es importante entrar a analizar la naturaleza jurídica de la multa como una sanción, en donde tenemos que la multa es una herramienta que utiliza el Ministerio para conminar al contratista al cabal y oportuno cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Esta es la finalidad de la multa, la multa no puede ser una herramienta o un mecanismo para indemnizar perjuicios, es una sanción orientada a culminar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, pero esta herramienta tiene un ejercicio temporal, y es que solamente puede ser empleada por parte de la entidad durante el tiempo de ejecución del contrato. Ahora bien, de conformidad con el Otro sí número 6, la prórroga, perdón, la prórroga número 6 y modificatorio el número 3 al contrato Interadministrativo No.025 del 2020, de manera clara se establece que este contrato interadministrativo, su plazo de ejecución se extiende hasta, o se extendió hasta el pasado 15 de noviembre del año 2021. Es decir, para la fecha en que se está adelantando el presente procedimiento administrativo de carácter**

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

sancionatorio, ya no tiene competencia el Ministerio de Salud para la imposición de la multa tal cual se pactó en el contrato Interadministrativo 025 del año 2020. ¿Por qué? Porque el plazo contractual ya expiró y la multa no cumpliría esa naturaleza jurídica que tiene que este compeler al contratista al cabal y oportuno cumplimiento de sus obligaciones, esto sin desconocer que por parte de nuestro afianzado la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital se ha dado cabal, y total cumplimiento a las obligaciones contractuales tal como lo indicó el ingeniero Luis Alberto y tal como lo ha ratificado la doctora María Angélica González en los argumentos de defensa por parte de nuestros afianzado. En este sentido, solamente nos resta solicitarle muy respetuosamente a la administración que se de aplicación al literal D del artículo 86 de la Ley 1434 de 2011, esto en el sentido que al encontrarse en desarrollo del presente procedimiento probado la inexistencia del incumplimiento que se le imputa a nuestro afianzado, se ordene el cierre y archivo del presente procedimiento sin ninguna sanción por para nuestra afianzado".

V. PRUEBAS.

En el marco de la audiencia pública, considerando para el efecto lo establecido en el artículo 40 y 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y los artículos 165, 168, 169 del Código General del Proceso, por su conducencia, pertinencia y utilidad se reciben en audiencia del 01 de diciembre de 2021 las siguientes pruebas documentales, así:

1) POR PARTE DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL

Se tuvieron como como prueba, las documentales aportadas como soporte de la presente actuación en la citación, conforme lo establece el literal a) del artículo 86 de la ley 1474 de 2011, las cuales no han sido tachadas de falsas por ninguna de las partes siendo reconocida por éstas, bajo el valor legal que le corresponde.

2) POR PARTE DE LA APODERADA DE LA AGENCIA NACIONAL DIGITAL

Se tuvieron como pruebas, las documentales aportadas en 1583 folios en la audiencia del 01 de diciembre de 2021 radicadas en el Orfeo del Ministerio bajo el No.202142302404772 con 1531 folios y una USB con 48 kb, así como las declaraciones realizadas en desarrollo de la continuación de la audiencia del 30 de noviembre de 2021.

3. POR PARTE DEL APODERADO DE ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA.

Se tuvieron como pruebas, las declaraciones realizadas en desarrollo de la continuación de la audiencia del 30 de noviembre de 2021.

VI CONCEPTO FINAL DE LA SUPERVISIÓN

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

En cumplimiento de los presupuestos establecidos en el MANUAL DE CONTRATACIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, adoptado por la Resolución 5714 de 2018, modificada por la Resolución No. 1256 del 28 julio 2020, vigente tanto al momento de la ejecución del contrato, como al momento en que se inició el procedimiento administrativo, la SUPERVISION no presentó ante la señora Secretaria General su concepto en relación a las presentes diligencias, teniendo en cuenta que actualmente dentro del presente proceso sancionatorio no existe competencia para pronunciarse.

4. DE LA COMPETENCIA

La Ley 1150 de 2007, consagró en su artículo 17 la facultad que tienen las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación, en desarrollo del deber de control y vigilancia que ostentan las mismas sobre los contratos que celebran, de declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva las multas incluidas en el contrato en los siguientes términos:

"El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

*En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, **tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones.** Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.*

PARÁGRAFO. *La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.*

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas".*

Esta disposición da paso al principio de legalidad, quedando claro que el Ministerio de Salud y Protección Social de acuerdo a la Ley y el Contrato, cuenta con la potestad sancionadora sin tener que acudir al juez para declarar el incumplimiento.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

Al respecto el CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Bogotá D. C., noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008). Radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01 (17009), señala:

"2. La potestad sancionadora de la administración

"La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, '[l]a fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias.

"(...) se ha expresado, en forma reiterada, que

i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues

ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos, y

iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas."

En igual sentido, la doctrina ha señalado que la potestad sancionadora de la administración es la "(...) atribución propia de la Administración que se traduce en la posibilidad jurídica de la imposición de sanciones a los particulares y aún a los funcionarios que infringen sus disposiciones, o a sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones, transgreden sus mandatos o desconocen sus prohibiciones."

Es importante, entonces, tener presente el alcance y los fundamentos propios de la actividad punitiva de la administración, en cuanto al desarrollo de sus funciones, conforme a lo cual-para la sana ejecución de los fines propios del Estado-, y en ejercicio de funciones administrativas, la administración tiene la potestad de imponer sanciones, ya sea a los mismos funcionarios públicos o a los particulares, respetando las disposiciones legales.

En cuanto a la finalidad de la potestad sancionadora de la administración, la Corte Constitucional ha señalado que "... constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos."

De acuerdo con lo anterior, la imposición de sanciones contractuales, por parte de la administración, tiene naturaleza correctiva, pues pretende instar al obligado a cumplir los compromisos adquiridos. Al respecto ha expresado la Corte Constitucional:

"En ejercicio de la potestad administrativa sancionadora el Estado está habilitado para imponer sanciones disciplinarias y correctivas. Las primeras destinadas a reprimir las conductas desplegadas por los funcionarios y empleados por la violación de deberes, obligaciones y prohibiciones; y las segundas orientadas a sancionar las infracciones cometidas por particulares frente al desconocimiento de regulaciones, mandatos, obligaciones y limitaciones establecidas para reglar determinadas materias. En consecuencia, la inobservancia, por parte de los administrados, de ciertos mandatos, prescripciones y reglas establecidas para garantizar el buen funcionamiento de la administración y lograr una eficiente prestación del servicio, genera una actuación positiva por parte del Estado que se traduce en el ejercicio de su poder sancionador."

En este sentido, la Sala resalta la importancia histórica de la potestad sancionadora de la Administración en la actividad contractual, pues en ella se sustenta la imposición de las multas, de la cláusula penal pecuniaria y de la caducidad figuras que el legislador ha estimado necesarias para alcanzar los objetivos del Estado-

Pero, de igual forma, se recuerda que su correcto ejercicio exige observar el derecho al debido proceso, según se ha dicho en otras ocasiones. Así mismo hay que agregar, que se debe observar el principio de proporcionalidad, en el cual se debe apoyar el servidor público, y eventualmente el juez, para imponer una sanción.

Por lo anterior, para el caso en concreto, se encuentra evidenciado que en el contrato interadministrativo No.025 de 2020 se pactó de manera expresa las multas en su cláusula décima octava y que el Ministerio tenía la competencia para adelantar dicho procedimiento durante la vigencia del contrato.

5. DEL PLAZO DEL CONTRATO

De acuerdo a la cláusula primera de la prórroga No.6 y modificación 3 del contrato interadministrativo 025 de 2020, el plazo de ejecución del contrato venció el pasado 15 de noviembre de 2021.

Así las cosas, se tendrá en cuenta los descargos del apoderado de la Aseguradora respecto de la Competencia de la administración para la aplicación de Multas una

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

vez vencido el plazo del contrato realizando un análisis de la imposición de multas, vencido el plazo contractual, así:

El artículo 17 de la ley 1150 de 2007 señala:

"El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

PARÁGRAFO. *La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva"*

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 28 de abril de 2005, exp. 14.393 y de 14 de julio de 2005, exp. 14.289 señala por su parte:

"Por regla general las multas tienen una finalidad de constreñimiento, coerción o coacción para presionar, compeler o apremiar en forma legítima al contratista a dar cumplimiento al contrato, cuando quiera que se verifique la inobservancia por parte de este en el desarrollo de las obligaciones a su cargo, o esté en mora o retardo en su ejecución conforme a los plazos convenidos. No tienen por objeto indemnizar o reparar con su imposición un daño, razón por la cual para su aplicación no se exige la demostración del mismo, sino simplemente se trata de un mecanismo coercitivo ante la tardanza o el incumplimiento parcial del contratista, para compelerlo a que se ponga al día en sus obligaciones y obtener así en oportunidad debida el objeto contractual.

Así mismo, en otro pronunciamiento el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014), exp. 28875 señala:

"Las multas pueden hacerse efectivas en vigencia del contrato y ante incumplimientos parciales en que incurra el contratista, pues si por medio de éstas lo que se busca es constreñirlo a su cumplimiento, no tendría sentido imponer una multa cuando el término de ejecución del contrato ha vencido y el incumplimiento es total y definitivo. (...) La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del

16 DIC 2021

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración. 2. La obligación que nace de la multa es el pago de una obligación dineraria liquidada en el respectivo acto. Esta obligación de pagar una suma de dinero es distinta (adicional) de las obligaciones contractuales propiamente dichas, pues representa una carga adicional originada en una situación de incumplimiento, por la que el contratista debe responder. Así, el contratista sigue obligado a cumplir el contrato, pero además, si es multado, debe pagar al Estado la suma de dinero correspondiente a la multa. Por tanto, las multas y su cumplimiento no pueden ser neutras o favorables al contratista, pues conllevan implícita una consecuencia desfavorable para él, derivada de la situación de incumplimiento en que se ha puesto. Si no fuera así, la multa no cumpliría su función de apremio, pues al contratista le podría ser indiferente cumplir o no sus obligaciones para con la Administración." (...)...En este sentido es preciso citar el artículo 90 de la ley 1474 de 2011, al decir que las multas cumplen una función sancionatoria y no indemnizatoria, pues no tienen como propósito reparar los perjuicios sufridos por la entidad ante el incumplimiento. Son medidas disuasorias destinadas a superar la infracción de las obligaciones contractuales y, por tanto, su función principal es apremiar al contratista para que dé cumplimiento a las mismas, dado que cuando a un contratista se le aplica una multa por incurrir en mora en el cumplimiento de su obligación o por cumplirla defectuosamente, las reglas de la experiencia indican que al ejercerse este medio de presión adecuará su conducta a los términos del contrato para evitar que en lo sucesivo ello vuelva a ocurrir, con mayor razón cuando la infracción contractual reiterada y la consiguiente imposición de multas genera inhabilidad para contratar con el Estado".

Que el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto No. 2040 del 29 de noviembre de 2010 señaló:

"(...) 1. La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración. 2. La obligación que nace de la multa es el pago de una obligación dineraria liquidada en el respectivo acto. Esta obligación de pagar una suma de dinero es distinta (adicional) de las obligaciones contractuales propiamente dichas, pues representa una carga adicional originada en una situación de incumplimiento, por la que el contratista debe responder. Así, el contratista sigue obligado a cumplir el contrato, pero además, si es multado, debe pagar al Estado la suma de dinero correspondiente a la multa."

Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, radicación número: 250002326000200900082 01, del (01) de febrero de dos mil dieciocho (2018), señaló:

"Ahora bien, en materia de contratación estatal, la doctrina ha sostenido que el objeto primordial de las multas, como expresión del poder de control y dirección

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

de Estado en la ejecución del negocio "es actuar en forma compulsiva sobre este para constreñirlo al más exacto cumplimiento de sus obligaciones"¹.

A su turno, el Consejo de Estado, a propósito de su diferencia con la función resarcitoria -encaminada a reparar las consecuencias de la inejecución- o indemnizatoria que puede entrañar la sanción inmersa en la cláusula penal pecuniaria propiamente, de manera reiterada ha destacado que la multa "se define como aquella sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración (...) con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual". Semejante ha sido el entendimiento dispensado por esta Subsección frente a la figura de las multas al sostener que "tienen naturaleza conminatoria - sancionatoria y no indemnizatoria"².

Atendiendo a esa misma lógica, en lo que atañe a la cláusula penal como mecanismo indemnizatorio de perjuicios, esta Subsección ha discurrido que la declaratoria de incumplimiento encaminada a hacer efectiva aquella podrá realizarse luego de vencerse el plazo contractual, autorización que, como se anotará en el acápite siguiente, no podrá hacerse extensiva en el evento en que esa declaratoria se produzca con miras a imponer una multa: "... la Administración podrá declarar el incumplimiento del contratista luego de que se haya vencido el plazo contractual, sin que éste hubiere ejecutado la totalidad de la obra, entregado todos los bienes o prestado el servicio convenido, únicamente como medida para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria"³ (destaca la Sala).

Así mismo, la orientación interpretativa que privilegia la condición conminatoria, que no indemnizatoria de la multa en el ámbito de la contratación del Estado, se justifica en la composición literal de la fuente legal que actualmente la dota de sustento, en cuanto contempla que estas "proceden únicamente mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista' y a través de su utilización lo que se procura es "conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones".

De igual manera, se impone aclarar que en atención al carácter conminatorio de la multa, resulta procedente su acumulación no solo al cumplimiento de la obligación debida como a los perjuicios que causa su tardanza, posibilidad que en todo caso se liga al hecho de que así se haya dispuesto por las partes. También es relevante acotar que la multa se encuentra concebida para el acaecimiento de circunstancias constitutivas de incumplimientos parciales y atribuibles al contratista, toda vez que las situaciones que acarreen una infracción grave a los mandatos del negocio jurídico que ponga en riesgo la

¹ BERCAITZ, Miguel Ángel. Teoría General de los Contratos Administrativos, Segunda edición, Buenos Aires, Edit. Depalma, 1980. Página 415.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 10 de septiembre de 2014, Exp. 28875, CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, exp. 20.628, 13 de marzo de 2013, CP. Hernán Andrade Rincón.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

ejecución del objeto contractual y conlleve a su parálisis darán lugar al ejercicio de una sanción más severa"⁴.

"De conformidad con el artículo 1592 del Código Civil "La cláusula penal es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal. Para la Corte Suprema de Justicia, la cláusula penal es "simplemente el avalúo anticipado hecho por las partes contratantes de perjuicios que pueden resultar por la inejecución de una obligación, su ejecución defectuosa o el retardo en el cumplimiento de la misma..."⁵.

Surge con nitidez que la facultad legal que habilita a las partes para convenir la consecuencia que se desprende de la indebida conducta contractual y dirigida a garantizar el cumplimiento de la prestación pactada procede indistintamente en el evento de inejecución, en cuyo caso la pena adquiere un carácter compensatorio o resarcitorio, o de ejecución tardía, evento en el cual su condición será moratoria. Ese mismo cuerpo normativo, en su artículo 1594 dispone:

"ARTICULO 1594. TRATAMIENTO DE LA OBLIGACIÓN PRINCIPAL Y DE LA PENA POR MORA Antes de constituirse el deudor en mora, no puede el acreedor demandar a su arbitrio la obligación principal o la pena, sino solo la obligación principal; ni constituido el deudor en mora, puede el acreedor pedir a un tiempo el cumplimiento de la obligación principal y la pena, sino cualquiera de las dos cosas a su arbitrio; a menos que aparezca haberse estipulado la pena por el simple retardo, o a menos que se haya estipulado que por el pago de la pena no se entienda extinguida la obligación principal".

Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia C-038 del 06 de febrero de 2020 señaló:

"El carácter sancionatorio de las multas previstas en diferentes regímenes sancionatorios, ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia de este tribunal. Así, respecto de las multas del Código Disciplinario Único, la sentencia C-280 de 1996 precisó que "las multas son sanciones pecuniarias que derivan del poder punitivo del Estado, por lo cual se distinguen nítidamente de las contribuciones fiscales y parafiscales, pues estas últimas son consecuencia del poder impositivo del Estado. Esta diferencia de naturaleza jurídica de estas figuras jurídicas se articula a la diversidad de finalidades de las mismas. Así, una multa se establece con el fin de prevenir un comportamiento considerado indeseable"⁶.

De esta manera, no es la obligación de pagar una suma de dinero la que determina su naturaleza o el régimen jurídico aplicable – el civil o comercial o el

⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre de 2008, expediente 17009, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero.

⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 27 de septiembre de 1974, Magistrado Ponente Luis Sarmiento Buitrago.

⁶ Sentencia C-280/96.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

propio del derecho administrativo sancionatorio-, sino la finalidad que se persigue, en el caso de las multas, una finalidad sancionatoria para el cumplimiento de los fines de la actividad administrativa. En razón de lo anterior, advirtió la Corte en la sentencia C-799 de 2003, que "Evidentemente, la imposición de multas por la comisión de infracciones de tránsito no constituye un simple arbitrio rentístico para aumentar las finanzas públicas"⁷ y en la sentencia C-194 de 2005, se precisó que la finalidad de las multas "no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable"⁸.

Que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia 48945 de 2020 del 01 de junio de 2020 señaló:

"En la providencia citada, al desarrollar el límite temporal para imponer multas, la Sala consideró: "Respecto de los supuestos para que proceda su aplicación, la Sala ha precisado que las mismas deben aplicarse antes del vencimiento del plazo contractual, lo que permite inferir que el incumplimiento objeto de sanción, se puede configurar aun cuando no se hayan cumplido los correspondientes plazos contractuales: "Teniendo en cuenta que la multa es una sanción de apremio para que el contratista satisfaga sin más dilación la obligación respectiva, ella resulta improcedente al terminar el contrato cuando, por el mismo hecho, la prestación contractual se le ha convertido en la obligación de pagar el valor de la cláusula penal pecuniaria"

Lo anterior, sin perjuicio de que se analice la manera como se condicionó la imposición de la multa en el contrato, toda vez que las partes, bien pudieron acordar fórmulas o condiciones de aplicación de la multa, atada al cumplimiento de términos, cronogramas o ejecución de obligaciones parciales." (Destaca la Sala).

Que como se aprecia, en resumen, el origen e implementación de esta herramienta, desde la perspectiva contractual, se correlaciona y halla su justificación en los eventos en los que una de las partes incurre en incumplimiento de las obligaciones contraídas, al paso que su activación surge como consecuencia de una previsión anticipada y libremente acordada por los contratantes sobre los efectos que pueden extraerse de dicha inobservancia y que, por regla general, conlleva al pago de una suma preestablecida, sin que con esto el incumplido se releve de satisfacer la prestación debida; lo que busca es precisamente inducir a su acatamiento.

Que su falta de correspondencia con una sanción de carácter resarcitorio se explica en la medida en que no persigue obtener una suma o monto para contener o reparar un menoscabo patrimonial de la Administración contratante. Bajo esa óptica, la ocurrencia del perjuicio no constituye un elemento de la esencia de este tipo de sanción, como sí acontece en el evento de la cláusula penal pecuniaria, cuya razón de ser es meramente indemnizatoria. Distinto a ello, su propósito se asocia con un fin proteccionista del interés público que involucra la celebración del contrato estatal,

⁷ Sentencia C-799/03.

⁸ Sentencia C-194/05.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

en tanto busca la ejecución efectiva de la labor encomendada al contratista, al margen de que su satisfacción oportuna hubiese causado o no daño al ente contratante.

Que para el caso que nos ocupa y como lo señala la Ley y la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado, las multas dentro de un proceso sancionatorio tienen carácter conminatorio y de apremio al contratista para el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, del cual se espera, pueda honrarlos dentro del plazo contractual pendiente por ejecutar y satisfacer la necesidad que llevó a la celebración del negocio jurídico con la entidad estatal. Por lo que resulta de capital importancia su imposición en vigencia del contrato y con plazo, si se quiere, suficiente u oportuno, para poder cumplir la finalidad que lleva a la administración a su imposición, que no es más, que, el cumplimiento de la prestación debida o en mora.

Que ante el vencimiento del plazo del contrato interadministrativo No.025 de 2020, el presente proceso sancionatorio de imposición de multa pierde toda razón contractual y legal, por cuanto en caso de declararse el incumplimiento e imponerse la multa, por sustracción de materia, al no existir relación convencional entre las partes, éstas ya no tendrían el carácter de apremio para cumplir los compromisos presuntamente incumplidos o en mora. Al vencerse el plazo del contrato interadministrativo, queda entonces, analizar, si lo evidenciado en el estado contractual, sea la ocurrencia de un incumplimiento parcial o total de las prestaciones a cargo del contratista, caso en el cual -y en consideración a la pactado en el clausulado anexo del contrato interadministrativo No.025 de 2020, deberá adelantarse el proceso administrativo sancionatorio para la imposición o no de la cláusula penal correspondiente bajo su propio rito y previo el cumplimiento de los presupuestos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Que es necesario precisar la diferencia entre multa civil, multa administrativa y multa administrativa contractual, señalando que la multa civil tiene carácter compensatorio y la multa administrativa tiene carácter sancionatorio, pero la multa administrativa contractual tiene carácter conminatorio de tal manera que se utiliza para conminar al contratista al cumplimiento de los compromisos pactados dentro del plazo del contrato interadministrativo, por lo tanto con el vencimiento del plazo pactado, el Ministerio no renuncia a reclamar el resarcimiento de los posibles perjuicios generados pues estos se resarcen a través de la cláusula penal, ya que no se genera ninguna exoneración de responsabilidad frente a los compromisos pactados pudiendo adelantar el Ministerio el procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.

Que también es importante señalar que la Agencia de Contratación **Colombia Compra Eficiente** mediante concepto C - 327 de 2021, indica que *"la Administración podrá imponer las multas y hacer efectiva la cláusula penal inclusive después de vencido su plazo de ejecución, siempre que la o las obligaciones estén pendientes de cumplirse"*, así:

"la entidad puede imponer las multas pactadas en el contrato, mientras esté pendiente la ejecución de las obligaciones del contratista, lo que define el límite temporal para hacerlo. De hecho, no condicionó la aplicación de estas sanciones al plazo de ejecución del contrato, y esto tiene sentido si se armoniza

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

con la finalidad de la multa o de la cláusula penal y los fines de la contratación estatal. En primer lugar, existen obligaciones cuyo cumplimiento solo puede verificarse después del plazo de ejecución y en caso de no cumplir en las condiciones acordadas la entidad tiene la facultad para conminar al contratista incumplido. En segundo lugar, como se explicó ampliamente en el acápite anterior, si vencido el plazo de ejecución el contratista no cumple, la obligación no se extingue, pues de acuerdo con el artículo 1625 del Código Civil el vencimiento del plazo contractual no es un modo de extinguir las obligaciones, salvo pacto en ese sentido, por lo que la obligación continuará pendiente y el contratista estará en mora de cumplir por no haberlo hecho en el plazo acordado. Esto indica que lo que terminó fue el plazo de ejecución, pero la obligación todavía está pendiente de cumplimiento y el contratista podría hacerlo tardíamente con las consecuencias gravosas que esto conlleva. No obstante, la entidad deberá determinar si, inclusive, con el cumplimiento tardío aún se satisface el interés público. Así las cosas, teniendo en cuenta que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 no condicionó la imposición de las multas y la cláusula penal al plazo del contrato, y por el contrario, de manera expresa indicó que estas proceden «[...] mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista [...]», la Administración podrá imponer las multas y hacer efectiva la cláusula penal inclusive después de vencido su plazo de ejecución, siempre que la o las obligaciones estén pendientes de cumplirse. De esta manera, la entidad podrá hacer uso de estas facultades para procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, precisamente cuando advierta su incumplimiento y con la finalidad de conminarlo a su efectivo acatamiento".

No obstante, la Entidad tomará en cuenta los múltiples pronunciamientos del Consejo de Estado, alguno de ellos ya citados, respecto de la temporalidad para aplicar la multa (dentro del plazo del contrato), y por lo tanto procederá a terminar y archivar el presente proceso sancionatorio como ya se dijo.

6. PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL CONCEPTO DEL SUPERVISOR.

Hecho el análisis anterior, la ordenación del gasto tendrá en cuenta lo manifestado por el supervisor y teniendo en cuenta que el plazo del contrato se encuentra vencido el presente procedimiento será terminado y archivado.

No obstante, se solicitará a la supervisión del contrato actualizar el informe de supervisión, con el cual la Entidad podrá adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 por cláusula penal pecuniaria, a solicitud de la supervisión del contrato durante la etapa de liquidación del mismo, en caso de evidenciarse probatoriamente un presunto incumplimiento total o parcial de contrato interadministrativo No.025 de 2020, según corresponda.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

7. CONSIDERACIONES FINALES

Que teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio no se pronunciará de fondo respecto de los descargos del contratista y su garante con relación a los argumentos de carácter técnico esbozados a favor, por cuanto los hechos se enmarcaron dentro de la figura sancionatoria de multa para conminar al contratista a cumplir dentro del plazo de ejecución del contrato, y al encontrarse vencido el plazo contractual, el Ministerio pierde competencia para pronunciarse acerca de la defensa técnica realizado por la Agencia y la aseguradora frente a los hechos que llevaron al Ministerio a adelantar el presente proceso sancionatorio.

Que de acuerdo a lo anterior la Ordenadora del Gasto a terminar y archivar el presente proceso sancionatorio como consecuencia del vencimiento del plazo pactado, dejando constancia que para efectos legales y contractuales la supervisión del contrato podrá solicitar ante la ordenación del Gasto, previa presentación del informe de supervisión correspondiente, adelantar el proceso sancionatorio al que haya lugar, en virtud de la cláusula décima novena del contrato interadministrativo No.025 de 2020 "CLAUSULA PENAL PECUNIARIA" y de la normatividad legal vigente.

Que por lo antes expuesto, en cumplimiento de los principios de economía, transparencia, y responsabilidad, dispuestos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la Ordenación del Gasto procederá a dar por terminado el procedimiento administrativo sancionatorio de imposición de multa adelantado dentro del contrato interadministrativo No. 025 de 2020.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. TERMINACIÓN: Ordenar la terminación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio de imposición de multa dentro del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020 celebrado entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la **CORPORACION AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL** con NIT. 901.144.049, de conformidad con las razones expuestas en el aparte considerativo de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. ARCHIVO: Ordenar el archivo de las presentes diligencias de carácter sancionatorio iniciadas por el posible incumplimiento, retardo o mora, de las obligaciones del contratista **CORPORACION AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL** con NIT.901.144.049, de conformidad con las razones expuestas en el aparte considerativo del presente acto administrativo, sin que esto genere exoneración de resarcimiento de perjuicios a través de la cláusula penal que pueda reclamar la Entidad por posible incumplimiento que se podrá imputar y agotar a través del procedimiento sancionatorio contractual previsto en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 frente al contratista.

"Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio del Contrato Interadministrativo No.025 de 2020"

ARTÍCULO TERCERO. NOTIFICACIÓN: Notificar la presente resolución en estrados, bajo los términos del artículo 77 de la Ley 80 de 1993, al representante legal del contratista, y al apoderado de la compañía garante.

ARTÍCULO CUARTO. RECURSOS: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición en los términos del artículo 77 de la Ley 80 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA: La presente resolución rige a partir de su notificación.

Dada en Bogotá D.C., 16 DIC 2021

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ANDREA ELIZABETH HURTADO NEIRA
Secretaria General

Elaboró: Liliana Riaño Amaya – Grupo Ejecución y Liquidación Contractual
Revisó: Carmen Rosa Avila - Grupo Ejecución y Liquidación Contractual
Revisó y Aprobó: Ingrid Córdoba Amarillo. – Grupo Ejecución y Liquidación Contractual
Margarita María Gil – Subdirección Administrativa
Aprobó: Esperanza Martínez - Secretaria General





La salud
es de todos

Minsalud

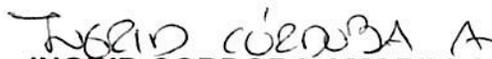
CONSTANCIA DE FIRMEZA Y EJECUTORIA

Bogotá, 20 de diciembre de 2021

En la fecha, la suscrita Coordinadora del Grupo de Ejecución y Liquidación Contractual del Ministerio de Salud y Protección Social deja constancia que la Resolución No.2112 del 16 de diciembre de 2021, *“Por la cual se resuelve el proceso administrativo sancionatorio por presunto incumplimiento del contrato interadministrativo No.025 de 2020”* expedida por la doctora **ANDREA ELIZABETH HURTADO NEIRA**, Ordenadora del Gasto del Ministerio de Salud y Protección Social, quedó en firme el día 17 de diciembre de 2021 siendo las 5:00 p.m., una vez surtida la notificación de la misma en audiencia conforme a lo previsto en el artículo 77 de la Ley 80 de 1993.

Se deja constancia que ni la apoderada de la **CORPORACION AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL NI EL APODERADO DE ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA** presentaron recurso de reposición contra el acto administrativo citado, quedando debidamente ejecutoriado y en firme.

Lo anterior, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011.


INGRID CORDOBA AMARILLO

Coordinadora Grupo de Ejecución y Liquidación Contractual

Elaboró: Liliana Riaño Amaya

