

# **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**

## **INFORME FINAL DE AUDITORIA A LA GESTIÓN DOCUMENTAL DE LOS CONTRATOS TRAMITADOS POR EL PROCESO DE GESTIÓN CONTRACTUAL/UEP BID**

Mayo de 2024

Oficina de Control Interno

Elaborado Por: Luz Marina Doria Cavadía – Auditora contratos Ley 80 de 1993

Claudia del Socorro Rojas Urueña-Auditora Contratos BID

Aprobado por: Marcela Villate Tolosa-jefe OCI (E)

## 1. Introducción:

La Oficina de Control Interno de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en desarrollo del Plan Anual de Auditorías 2024 – 2025, practicó auditoría especial a la gestión documental de los contratos tramitados por el proceso de Gestión Contractual y la Unidad Ejecutora del Programa BID, con el objetivo de validar la eficacia y efectividad de los controles identificados y aplicados para la gestión documental de los contratos suscritos en la vigencia 2023 y primer trimestre de 2024.

En el marco de la auditoría se revisaron los siguientes temas:

- Riesgos identificados para la gestión documental de los contratos suscritos por la Agencia.
- Controles establecidos para la gestión de riesgos de la gestión documental de los contratos de la Agencia.
- Cumplimiento de leyes, decretos, circulares, directivas, lineamientos y demás reglamentación expedida por el Archivo General de la Nación aplicable a la gestión documental de los contratos.
- Cumplimiento de normas internas en materia de gestión documental.
- Cumplimiento ley 1712 de 2014 – Principio de transparencia y publicidad de la actividad contractual en el Sistema electrónico de contratación pública – SECOP – Plataformas SECOP I, SECOP II y Tienda Virtual del Estado colombiano.
- Gestión documental en el aplicativo ORFEO y expedientes físicos de los contratos de la muestra.

La auditoría se realizó entre el 1 de abril al 3 de mayo de 2024 y sus resultados se presentan a continuación.

## 2. Limitaciones del informe:

No se presentaron.

## 3. Desarrollo del informe:

### 3.1. Riesgos

#### 3.1.1. Riesgo de Gestión:

En el presente ejercicio se validó la eficacia y efectividad de los controles establecidos para la gestión de los riesgos de la actividad documental de los contratos suscritos por la Agencia en la vigencia 2023 y primer trimestre de 2024.

Para la gestión documental de los contratos suscritos con recursos del préstamo BID, se aplicaron criterios de gestión documental definidos en procedimientos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y en lo no regulado por el BID, se aplicaron normas colombianas.

##### 3.1.1.1. Riesgo de Gestión del proceso de Gestión contractual:

Para el riesgo de gestión del proceso de gestión contractual *“Posibilidad de pérdida reputacional por Hallazgos por entes de control internos y externos debido a la publicación extemporánea en SECOP de los documentos*

y los actos administrativos del proceso de contratación Ley 80 de 1993”, se validó la efectividad de los siguientes controles:

- Protocolo y Guía para actuar ante una indisponibilidad del SECOP II CCE Certificado de indisponibilidad CCE. – Documento expedido por la Agencia Nacional de Contratación Pública.
- Procedimiento mínima cuantía GC-P-05. Actividades 7 y 8.
- Procedimiento licitación pública GC-P-06. Actividades 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 y 14.
- Procedimiento concurso de méritos GC-P-07. Actividades 5 hasta la 11, 16, 17 y 18.
- Procedimiento selección abreviada menor cuantía GC-P-08. Actividades 5 hasta la 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17.
- Procedimiento selección abreviada por subasta inversa GC-P-09. Actividades 5 hasta la 10, 13, 14, 15, 17, 18 y 19.
- Procedimiento supervisión de contratos GC-P-04. Actividades 1, 2, 4, 5, 7, 9 y 10.

De la validación se encontró lo siguiente:

- Para las modalidades de contratación directa y selección abreviada por acuerdo marco de precios, de uso frecuente para la entidad, no se evidenciaron puntos de control para mitigar el riesgo "*Posibilidad de pérdida reputacional por Hallazgos por entes de control internos y externos debido a la publicación extemporánea en SECOP de los documentos y los actos administrativos del proceso de contratación Ley 80 de 1993*".
- El procedimiento GC-P-02 - Planeación, contratación, ejecución y seguimiento contractual, tiene un punto de control para la publicación de documentos en SECOP, que no está definido como control en el riesgo.
- No se evidenció la identificación de un riesgo relacionado con la gestión documental de los expedientes contractuales a cargo de los supervisores designados, necesario para fortalecer este aspecto de dicha función.
- No se evidenció un riesgo a cargo de los contratistas de la entidad relacionado con la protección de los documentos generados en la gestión de los contratos, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo 001 de 2024, expedido por el Archivo General de la Nación, en los siguientes artículos:

Artículo 1.3.2. Recibo y entrega de documentos de archivo. (...)

*“Parágrafo 1. Los sujetos obligados son responsables de incorporar acciones en los procedimientos y minutas de contrato para garantizar la entrega de los documentos de archivos derivados de las obligaciones contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.8.2.2.4 del Decreto 1080 de 2015. Los cuales deben estar incluidos en el Sistema Integrado de Gestión – SIG”.*

Artículo 1.3.3. Omisión en la recepción, gestión y entrega de documentos. (...)

*“Parágrafo. Por ningún motivo el servidor público o contratista podrá llevarse la documentación producida en ejercicio de sus funciones u obligaciones contractuales, según corresponda, por cuanto los documentos*

públicos son de propiedad del Estado, so pena de encontrarse incurso en cualquiera de las sanciones previstas por la Ley”.

### 3.1.1.2. Riesgos de gestión del proceso Gestión Documental

**Riesgo:** "Posibilidad de pérdida reputacional por quejas y demandas de nuestros grupos de interés, o sanciones disciplinarias debido al inadecuado manejo del sistema de gestión documental y/o desconocimiento de los lineamientos en gestión documental por los colaboradores y/o el proveedor”.

No se evidenciaron quejas, reclamos, demandas y/o sanciones disciplinarias motivados en el inadecuado manejo de documentos contractuales.

Sin embargo, en la revisión de carpetas contractuales, se evidenció que estas contienen copias de los documentos que se encuentran tanto en SECOP II como en el Sistema de Gestión documental ORFEO, lo cual contraría lo señalado en la política de operación de la caracterización del proceso de Gestión Contractual - GC-C-01 – Versión 007 y lo indicado en la caracterización del proceso de Gestión documental GD-C-001-V007.

En el traslado del informe preliminar, el proceso de gestión contractual argumentó que “De conformidad a lo indicado, sea importante manifestar que este grupo ha mantenido los expedientes físicos dada la obligatoriedad y hasta tanto no se tenga una respuesta formal por parte de gestión documental en el que se indique que podría mantenerse el expediente del SGDA y SECOP II, es por ello por lo que este grupo elevó la consulta a Gestión Documental y reenviará su respuesta formal cuando sea obtenida”.

Es necesario precisar que no se cuestiona la existencia de las carpetas físicas, sino que las mismas contengan copias de los documentos que se encuentran tanto en SECOP, como en el sistema de gestión documental ORFEO, situación taxativamente definida en la política de operación de la caracterización del proceso de Gestión Contractual - GC-C-01 – Versión 007, que en tal sentido señala:

*“La información de los contratos que se encuentren conformados en medio electrónico reposa en el Sistema de Gestión Documental de la Agencia ORFEO y en la plataforma transaccional SECOP II de Colombia Compra Eficiente y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, por lo anterior, no será necesario imprimir los documentos que se encuentren en los respectivos expedientes electrónicos”.* Subrayado fuera de texto.

Así mismo la política de operación del proceso de Gestión documental GD-C-001-V007, establece que “Las gestiones adelantadas frente a los documentos, deberán estar sujetas a lo establecido en la "Política de Gestión Documental GD-PL-04" y la Política Ambiental y de cero papel, adoptadas por la Agencia.” Subrayado fuera de texto.

De otro lado, en la revisión realizada a 8 carpetas contractuales, se evidenciaron los siguientes contratos con documentos repetidos:

- Contrato 018 de 2023: Los folios 11, 12, 21 y 22, son el mismo documento.
- Contrato 044 de 2023: Los folios 24 y 38 son el mismo documento; 29 y 39 son el mismo documento.
- Contratos 134 de 2023: Los folios 8 y 9, son el mismo documento.

Lo anterior requiere control para un adecuado ejercicio archivístico, de conformidad con el documento del Archivo General de la Nación ORDENACIÓN DOCUMENTAL – 2003 - Numero 4°. Foliación que señala “...*debe tenerse en cuenta que antes de foliar es necesario hacer valoración primaria, la cual consiste en analizar si los documentos responden al trámite o a los tipos documentales de la respectiva serie documental, si existe duplicidad (documentos repetidos), si además de los tipos documentales propios de la serie existen otros de apoyo, y si están correctamente ordenados. Esto con el fin de proceder a depurar si fuere del caso lo cual consiste en retirar los documentos duplicados y los que no sean constitutivos de la serie*”. Subrayado fuera de texto.

De igual manera, a lo señalado en el documento del Archivo General de la Nación Foliación de archivos acápite de Requisitos, numeral 3° que señala: “*La documentación que va a ser objeto de foliación debe estar depurada. La depuración consiste en el retiro de duplicados idénticos, folios en blanco y documentos de apoyo en los archivos de gestión o de oficina. En fondos acumulados se hará igualmente depuración. En archivos históricos no se realizará ningún proceso de depuración o eliminación de documentos.*” Subrayado fuera de texto.

Tratándose de la contratación BID, igualmente se identifica que en las carpetas físicas validadas reposan fotocopias de información precontractual que obra en el SECOP II y en Orfeo, lo que no cumple con la Política de Operación del Proceso de Adquisiciones (gestión contractual) Código: DE-P-17 Versión: 000 que establece:

*“La información de los contratos que se encuentren conformados en medio electrónico reposan en el Sistema de Gestión Documental de la Agencia ORFEO y en la plataforma transaccional SECOP / régimen especial de Colombia Compra Eficiente, por lo anterior, **no será necesario imprimir los documentos que se encuentren en los respectivos expedientes electrónicos**”.* (La negrilla fuera de texto).

En el traslado del informe preliminar, la Gerente de la Unidad Ejecutora del Programa BID, informó que “*Dado que el régimen contractual es procedimiento especial que se deriva de la suscripción del contrato de préstamo 4922/OC-CO , las normas en conservación de documentos establecen que las carpetas del programa deben mantenerse en físico, por la obligatoriedad que subsiste de permitir que el BID realice visitas de inspección y supervisión sobre documentos que forman parte del proyecto, entre los cuales está la carpeta de los contratos (normas generales, artículo 6.01 literal C , del contrato de préstamo).*”

De lo informado por la UEP del BID, es importante aclarar tal como se hizo frente a la contratación por Ley 80:

No se cuestiona la existencia de las carpetas físicas, sino que las mismas contengan fotocopias de los documentos que se encuentran tanto en SECOP, como en el sistema de gestión documental ORFEO. Lo anterior por no estar acorde con 1.- la política de operación del procedimiento que establece “*La información de los contratos que se encuentren conformados en medio electrónico reposan en el Sistema de Gestión Documental de la Agencia ORFEO y en la plataforma transaccional SECOP / régimen especial de Colombia Compra Eficiente, por lo anterior, no será necesario imprimir los documentos que se encuentren en los respectivos expedientes electrónicos.*” Subrayado fuera de texto. 2. Con política de operación del proceso de Gestión documental GD-C-001-V007, que señala: “*Las gestiones adelantadas frente a los documentos, deberán estar sujetas a lo establecido en la “Política de Gestión Documental GD-PL-04” y la Política Ambiental y de cero papeles, adoptadas por la Agencia.”* Subrayado fuera de texto.

Revisada la sustentación dada por la UEP acerca de la necesidad de mantener fotocopias de la documentación en las carpetas físicas se encontró que la disposición citada (Artículo 6.1. contrato de préstamo 4922/OC-CO parte General - Capítulo VI – Ejecución del Proyecto – Artículo 6.01 – Sistemas de gestión financiera y control interno, establece:

*“(c) El Prestatario se compromete a conservar y a que el Organismo Ejecutor o la Agencia de Contrataciones, según corresponda, **conserven los documentos y registros originales del Proyecto** por un período mínimo de tres (3) años después del vencimiento del Plazo Original de Desembolsos o cualquiera de sus extensiones. Estos documentos y registros deberán ser adecuados para: (i) respaldar las actividades, decisiones y transacciones relativas al Proyecto, incluidos todos los gastos incurridos; y (ii) evidenciar la correlación de gastos incurridos con cargo al Préstamo con el respectivo desembolso efectuado por el Banco”.* Negrillas fuera de texto.

De otra parte, en la revisión de los contratos BID que constituyen la muestra aleatoria se evidencia que si bien se sube información definida por la Agencia en el procedimiento Gestión de Adquisiciones (Gestión Contractual) Código DE-P-17 V0, en los expedientes contractuales No. 038-2023 - certificaciones laborales y de estudio y No. 011-2024 - afiliaciones a la seguridad social, también se registran otro tipo de documentos relacionados con la hoja de vida, seguridad social, entre otros.

La falta de uniformidad y algunas de las inconsistencias señaladas en el texto del presente informe reflejan la necesidad de reforzar los lineamientos de gestión documental entre los diferentes responsables de las actividades asociados al cargue de la información contemplados en el procedimiento DE-P-17 V0, especialmente tratándose de la actividad 6° publicidad de los contratos BID.

También se evidencia la necesidad de revisar controles previstos en el procedimiento, ya que en la citada actividad 6 no se identifica ningún control, a lo cual se suma el hecho que la responsabilidad de subir la información, actualmente se encuentra en manos del supervisor y el contratista, aunque el citado procedimiento indica que la subida o el cargue de la información al SECOP de la parte precontractual estará a cargo del “El especialista de adquisiciones”.

Con relación al punto anterior, la UEP del BID informó que *“Actualmente nos encontramos haciendo un ajuste al ROP, una vez tramitada la NOB al mismo, se procederá a ajustar los procedimientos, como es el caso del SECOP transaccional, se actualizará el procediendo, recogiendo todas las instrucciones dadas al interior de la Agencia a lo largo del 2023 y lo corrido del 2024.*

*Para fines de trámite en SECOP II se tiene un flujo de aprobaciones que incluye tanto al especialista en adquisiciones y al gerente de la UEP”.*

Se encuentra que lo indicado por esta auditoria fue acogido por UEP y así será expuesto en la reunión de cierre. **Riesgo:** *“Posibilidad de pérdida reputacional por Sanciones Administrativas debido a PERDIDA DE INFORMACIÓN Y DEGRADACIÓN por la Inadecuada manipulación física de los documentos, Fluctuaciones de la humedad y temperatura en los centros de custodia de archivo y correspondencia, Incendios o Inundación en los centros de custodia de archivo y correspondencia”.*

No se evidenciaron sanciones administrativas por las razones enunciadas en el riesgo. No obstante, se evidenció buen estado de las carpetas contractuales de la muestra objeto de revisión.

### 3.1.1.3. Riesgo de corrupción del proceso Gestión Documental

**Riesgo:** *“Pérdida de documentos físicos/electrónicos por el servidor público encargado en beneficio propio o de un tercero”.*

Se evidenció que la gestión documental de la etapa precontractual de los contratos suscritos por la Agencia tanto con recursos de funcionamiento como de inversión (Préstamo BID) se hace en tiempo real a través del Sistema Electrónico para la contratación Pública – SECOP, que para ello ha dispuesto las plataformas SECOP I, SECOP II y Tienda Virtual del Estado Colombiano, TVEC.

Los documentos que se generan en las etapas contractual (ejecución) y post contractual (finalización), se documentan y publican en ORFEO, donde queda toda la trazabilidad documental del contrato. En las Plataformas SECOP, se publican documentos que dan cuenta de la ejecución contractual como informes de actividades, constancias de cumplimiento, facturas, pago de seguridad social y órdenes de pago.

En el ejercicio auditor, no se evidenció materialización de este riesgo de corrupción en el manejo documental de la información contractual de la entidad.

### 3.1.1.4. Riesgo de seguridad de la información del proceso Gestión Documental

**Riesgo:** *“Posible pérdida de la confidencialidad y disponibilidad de la información física de la agencia debido a pérdida y deterioro de los documentos descuidados en los puestos de trabajo”.*

En el ejercicio auditor no se evidenció materialización de este riesgo. Se evidenció que se sigue el procedimiento para el préstamo de expedientes contractuales.

**Riesgo:** *“Posible pérdida de la confidencialidad e integridad de la información por accesos físicos no autorizados”.*

Para la gestión del citado riesgo, se validó la efectividad de los siguientes controles:

- Se guardan dos juegos de llaves por separado por dos personas diferentes (áreas diferentes).

Para la auditoría no es claro como el control de las llaves en diferentes áreas puede mitigar el riesgo. Si lo que se pretende es evitar el acceso no autorizado a las áreas de archivo, es importante que el control le apunte a impedir accesos no autorizados.

Sobre lo señalado por la auditoría en el punto anterior, la Coordinadora del Proceso de Gestión Contractual informó que será revisado el punto.

**Riesgo:** *“Posible pérdida de confidencialidad e integridad del sistema de gestión documental ORFEO”.*

En el ejercicio auditor no se identificó materialización de este riesgo en lo relacionado con la información de los expedientes contractuales. Sin embargo, se considera importante que el riesgo precise que el activo que se pretende proteger es la información que se encuentra en el Sistema de gestión documental de la entidad.

**Riesgo:** *“Posible pérdida de la integridad de la información electrónica en el Sistema de Gestión Documental ORFEO y cuentas de buzones y correos electrónicos”.*

En el ejercicio auditor no se identificó materialización de este riesgo en lo relacionado con la información de los expedientes contractuales, en especial, expedientes relacionados con la defensa jurídica del Estado en el ámbito internacional, que gozan de restricción para la consulta en ORFEO.

### 3.2. Contratos

Se validó la gestión documental y ley de transparencia en las etapas precontractual, contractual y post contractual de una muestra de 33 contratos suscritos en la vigencia 2023 y de enero a febrero de 2024, encontrando lo siguiente:

De la validación a la publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, de documentos contractuales de las etapas precontractual, contractual y post contractual de 23 contratos de la muestra suscritos bajo la Ley 80 de 1993, se evidenció lo siguiente:

En la validación a la publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, de documentos contractuales de las etapas precontractual, contractual y post contractual de 23 contratos de la muestra suscritos bajo la Ley 80 de 1993, se evidenció que estos están publicados, algunos de los cuales no se encuentran en la vista pública, por contener información personal sometida a reserva.

La validación de la publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, de los documentos de los 10 contratos constitutivos de la muestra aleatoria, suscritos con recursos del préstamo BID, se realizó teniendo en cuenta el Procedimiento Gestión De Adquisiciones (Gestión Contractual) Código: DE-P-17 V0, que en la actividad No 6 - de *la publicidad de los contratos BID*, define los documentos a registrar indicando lo siguiente:

*“La Agencia Colombia Compra Eficiente, líder de la política contractual, no obliga a publicar de manera específica documentos en particular y deja a la entidad ejecutora se defina los documentos a publicar.*

*La ANDJE en su plan de mejoramiento, ha decidido publicar documentación derivada de los contratos BID, tanto en su etapa precontractual, como ejecución contractual.*

*De la etapa precontractual se publicará por parte del Especialista de adquisiciones de la UEP los siguientes documentos, cuando apliquen: Términos de Referencia, CDP y Contrato.*

*De la etapa contractual se publicará: informe de actividades, constancia de cumplimiento y pago, factura o cuenta de cobro, parafiscales y orden pago.”*



En el citado procedimiento se define que “La publicación en SECOP será bajo modalidad **no transaccional**”.  
Negrilla fuera de texto.

Estos parámetros son los acogidos para revisar los contratos de la muestra, encontrándose:

- La documentación definida por la Agencia en las etapas precontractual y contractual se encuentra registrada en la plataforma SECOP II, no obstante, se identifica que se suben otros documentos distintos a los mencionados, sin que ello obedezca a parámetros o instrucción definidos, haciendo que haya falta de uniformidad de la información que reposa en la plataforma.

Lo anterior puede obedecer a que en esta actividad intervienen el contratista y el supervisor, aunque de acuerdo con lo dispuesto en el citado procedimiento dicha información será subida por “Especialista de adquisiciones de la UEP”.

Los hechos que reflejan esta falta de uniformidad en la etapa precontractual y contractual son:

- Se encuentra información alusiva a la hoja de vida del contratista tales como las certificaciones laborales y de estudios (contrato 038 de 2023); afiliaciones a la seguridad social (contrato 011 de 2024), mientras que en los demás contratos no se evidencian. Así mismo sucede con la justificación de la contratación directa que no siempre se encuentra, no aparece en el contrato No. 10 de 2023.
- En el ítem de facturación y pago aparecen registrados las ordenes de pagos BID no así en el contrato 034-2023.

En este punto es importante aclarar que las órdenes de pago BID, son distintas de las órdenes de pago generadas a través del SIIF Nación, motivo por el cual se entiende que el documento denominado orden pago con numeración BID corresponde a un documento interno del área financiera que no es necesario subir al SECOP II.

Imagen No.1. Pantallazos Pago Contrato 034 BID-2023

<input type="checkbox"/>	OP 320285723 LITIGAR.pdf	OP 320285723 LITIGAR.pdf	Comprador	<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>
<input type="checkbox"/>	OP 402046623 LITIGAR PUNTO COM SAS.pdf	OP 402046623 LITIGAR PUNTO COM SAS.pdf	Comprador	<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>
<input type="checkbox"/>	OP 447594123 LITIGAR PUNTO COM SAS.pdf	OP 447594123 LITIGAR PUNTO COM SAS.pdf	Comprador	<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>

Preguntado en la UEP la razón de esto, se informó que ello puede obedecer a que a partir del II semestre de 2023 la contratación del BID se hace bajo la modalidad transaccional en el SECOP II, lo cual no se refleja en el citado procedimiento: DE-P-16 V 1, por tanto, se recomienda actualizar el procedimiento, así como la política de operación del procedimiento de publicación.

- En el contrato 052 de 2023 se encuentra que la factura 1, no evidencia orden de pago BID pero si se encuentra dicho registro en los pagos 2 y 3. En cuanto a la acreditación de pago de aportes parafiscales para el personal de la firma contratista que trabaja en el proyecto de la Agencia, se anexa una

certificación de la firma KPMG que no acredita este aspecto, esto obedece a que no se adjunta la parte pertinente de la certificación.

Se reitera el comentario acerca de que, tratándose de un documento de trámite e interno de financiera, no era necesario subirlo a la Plataforma SECOP II.

- En el contrato No. 038 de 2023, en la factura No.4, se evidencia factura y cuenta de cobro, no obstante, en los demás pagos se presenta factura electrónica; preguntado al supervisor por la causa de este hecho, nos informa que esto pudo ser una equivocación del contratista al subir la documentación, por tanto, es importante que se apliquen controles para evitar confusiones, especialmente por la responsabilidad tributaria que implica una factura, a diferencia de una cuenta de cobro.
- Se presenta informe de actividades y entrega de producto, mediante documentos sin formato ni firma del contratista, como se evidencio en el contrato No. 010 de 2023 y 005 de 2023, en este último en los soportes de los pagos 4 y 5.
- En el contrato No. 010 de 2023 tampoco se encuentra el pago de la seguridad social del mes de junio, documento que hace parte de los definidos para publicar como soportes de la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que el contrato finalizó el 30/06/2023.

En el término de traslado del informe preliminar la UEP BID informó que *“Teniendo en cuenta la observación se procedió a cargar el pago de seguridad social de junio quedando subsanada la observación, por lo que se puede proceder a eliminación de esta”*, documento cuya publicación fue verificada por la auditoría.

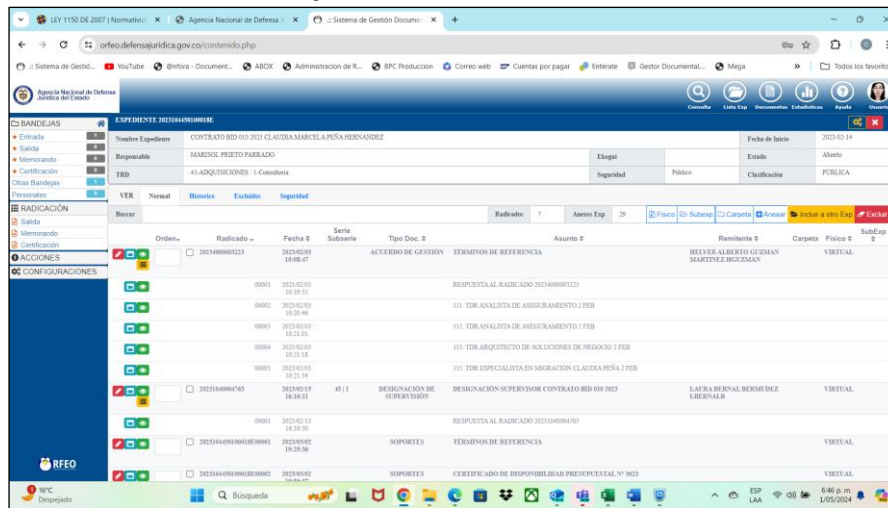
De la validación en ORFEO a los documentos de 23 contratos suscritos bajo la Ley 80 de 1993, objeto de muestra, se evidenció que estos reposan en el Sistema de Gestión Documental ORFEO.

De la validación en ORFEO a los documentos de los contratos suscritos con recursos del préstamo BID, objeto de muestra, se evidenció que la totalidad de estos reposan en el Sistema de Gestión Documental ORFEO, aunque se observan incumplimientos a algunos de los parámetros previstos en el Manual de Gestión Documental Código: GD-M-01 Versión: 06, que en el punto 7 dispone:

*“La ordenación de documentos electrónicos de acuerdo con la serie documental se debe ubicar al interior de cada carpeta, solo los documentos cuyo asunto esté relacionado exclusivamente al respectivo expediente y ordénelos en forma ascendente atendiendo el orden natural en que fueron elaborados o tramitados. De esta forma estará aplicando el Principio de Orden Original. El de fecha reciente a continuación del anterior. (De izquierda a derecha)”*. La negrilla es nuestra.

- En el contrato BID 010-23, expediente Orfeo 2023104450100018E - radicado 20234000003223 del 001-005, aparecen publicadas unas TRD que no corresponden a ese expediente, como se aprecia en la siguiente imagen:

Imagen No.2 - tomada el 1/05/23 de Orfeo.



En el punto 7- **Descripción** del manual de Gestión Documental, se establece que:

*“El Sistema de Gestión Documental permite que los documentos electrónicos sean agrupados atendiendo al fondo, serie y subserie y le asigna un número de consecutivo, determinando este como “Expediente”, concediendo a uno o más funcionarios actualizar de acuerdo con la generación de documentos. Por lo anterior, el manejo de estos documentos electrónicos deberá cumplir con las siguientes características: (...)*

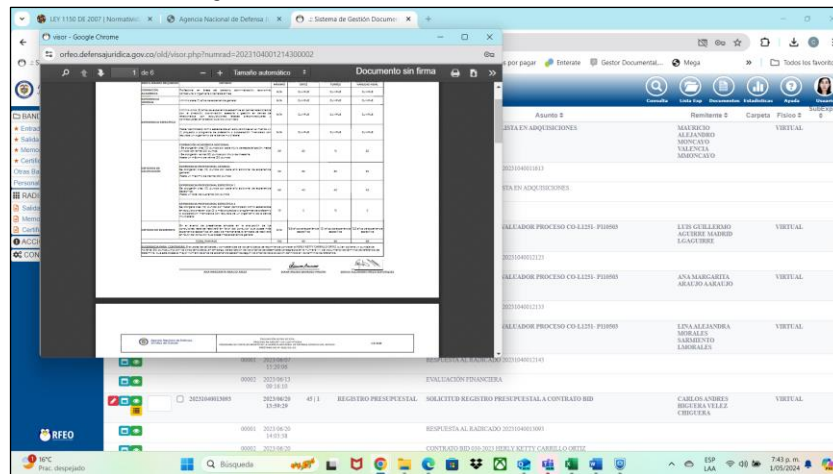
*3.-Debe incluir la descripción correspondiente al documento anexo, es decir el tipo documental debe estar acorde a la TRD implementada en el SGD”.* El subrayado es nuestro.

En el término de traslado del informe preliminar, la UEP BID informó que *“El documento mencionado corresponde al expediente, en el cual se analizaron los términos de referencia para este proceso y 3 (SIC) más, para este proceso corresponde el ítem 115. Los documentos anexos hacen parte del memorando remitido, por lo que no se pueden eliminar debido a que hacen parte del proceso precontractual de cada uno de los procesos”.*

En el caso anterior, se recomienda revisar con la Coordinación de Gestión documental el manejo que se le puede dar a estos casos y aplicar controles para evitar este tipo de inconvenientes.

- En el contrato 030 de 2023, en Orfeo se anuncia evaluación financiera y se encuentra anexa la evaluación de hojas de vida, tal como se ve en la siguiente imagen:

Imagen No.3 - tomada el 1/05/23 de la herramienta Orfeo.

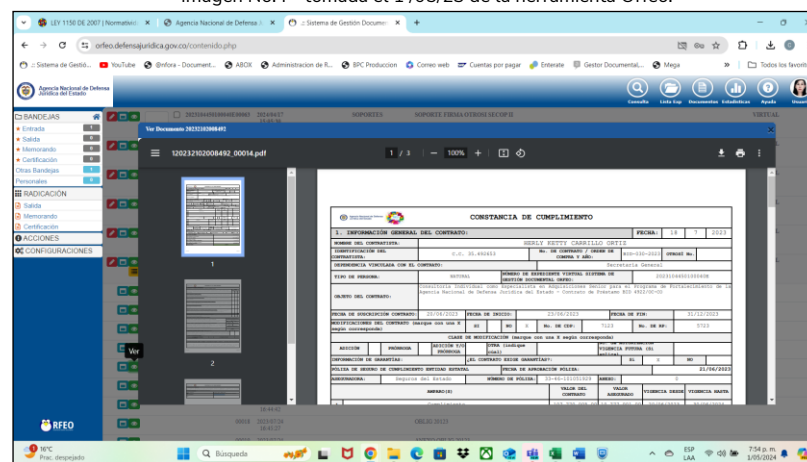


En el término de traslado del informe preliminar, la UEP BID informó que “La modalidad de contratación es proceso competitivo de hojas de vida y en dicha modalidad no se prevé la evaluación financiera, no obstante, se solicitará a soporte Orfeo la modificación del nombre del anexo, la cual está sujeta a que se pueda realizar en el sistema”.

Se entiende acogida la recomendación y así se expondrá en la reunión de cierre.

- En el radicado No20232102008492 0014 Radicación WEB- se enuncia Factura Electrónica No. 234 y se despliega constancia de cumplimiento.

Imagen No.4 - tomada el 1/05/23 de la herramienta Orfeo.



En el traslado del informe preliminar, la UEP BID informó que “Se solicitará a soporte Orfeo la modificación del nombre del anexo, la cual está sujeta a que se pueda realizar en el sistema”.

De la validación a 8 expedientes de contratos físicos (Carpetas contractuales) suscritos bajo la Ley 80 de 1993, se evidenció lo siguiente:

- En el contrato 008 de 2024, se comienza a foliar desde la lista de documentos.
- No se evidenció hoja de control del expediente en las carpetas contractuales revisadas. (Acuerdo No. 001 del 2024 expedido por el Archivo General de la Nación – *“Hoja de control: Instrumento descriptivo en el cual se relacionan cada uno de los tipos documentales que conforman un mismo expediente”*. La hoja de control se diligencia para las unidades documentales complejas. En esta se debe consignar la información por cada tipo documental y debe ser ubicada al inicio de cada unidad de conservación. (...) Para las unidades documentales simples, se debe establecer desde el Programa de Gestión Documental los controles para la descripción de los tipos documentales.
- La ordenación documental de los expedientes revisados no responde al principio de orden original (Artículo 11 Ley 594 de 2000).

En cuanto a la validación de los expedientes de contratos físicos (Carpetas contractuales) suscritos con recursos del préstamo BID, tal como se mencionó en el acápite de riesgos del presente informe se observa que en ellos reposan fotocopias de los documentos de la fase precontractual que obran en Orfeo, razón por la cual y frente a la Política de Operación del Proceso Gestión de Adquisiciones (Gestión Contractual) Código: DE-P-17 Versión: 000, no es claro la razón de la existencia de estos, de otra parte, no es claro cuál es el criterio de organización del expediente físico, que de acuerdo con el Manual de Gestión Documental Código: GD-M-01 Versión: 06, Numeral 2. Organización Física de los Documentos: indica:

*“La organización de archivos es el conjunto de acciones orientadas a la clasificación, ordenación y descripción de los documentos producidos y recibidos. Cada expediente al interior deberá llevar organizada la documentación donde responderá a la conformación de los expedientes y los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites (...)”*. Lo cual no se evidencia en la carpeta revisada en el contrato No. 011 de 2024.

En el traslado del informe preliminar, la Gerente de la Unidad Ejecutora del Programa BID, informó que *“Dado que el régimen contractual es procedimiento especial que se deriva de la suscripción del contrato de préstamo 4922/OC-CO, las normas en conservación de documentos establecen que las carpetas del programa deben mantenerse en físico, por la obligatoriedad que subsiste de permitir que el BID realice visitas de inspección y supervisión sobre documentos que forman parte del proyecto, entre los cuales está la carpeta de los contratos (normas generales, artículo 6.01 literal C, del contrato de préstamo).”*

Se reitera la recomendación de consultar el artículo 6.1. literal C del citado contrato de préstamo 4922/OC-CO y contrastarlo contra las políticas de operación de los procedimientos Gestión de Adquisiciones (Gestión Contractual) Código DE-P-17 V0 y el de Gestión documental GD-C-001-V007, que establece que *“Las gestiones adelantadas frente a los documentos, deberán estar sujetas a lo establecido en la Política de Gestión Documental GD-PL-04 y la Política Ambiental y de cero papel, adoptadas por la Agencia”*.

**4.1. No conformidad:** No se presentaron.

**4.2. Observaciones:**

**4.2.1.** En la revisión de carpetas contractuales, se evidenció que estas contienen copias de los documentos que se encuentran tanto en SECOP II como en el Sistema de Gestión documental ORFEO, lo cual contraría la política de operación de la caracterización del proceso de Gestión Contractual - GC-C-01 – Versión 007, que en tal sentido señala:

*“La información de los contratos que se encuentren conformados en medio electrónico reposa en el Sistema de Gestión Documental de la Agencia ORFEO y en la plataforma transaccional SECOP II de Colombia Compra Eficiente y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, por lo anterior, no será necesario imprimir los documentos que se encuentren en los respectivos expedientes electrónicos”.*

Así mismo la política de operación del proceso de Gestión documental GD-C-001-V007, que establece que *“Las gestiones adelantadas frente a los documentos, deberán estar sujetas a lo establecido en la “Política de Gestión Documental GD-PL-04” y la Política Ambiental y de cero papeles, adoptadas por la Agencia.”* Subrayados fuera de texto.

**4.2.2.** En la revisión realizada a 8 carpetas contractuales (Contratos suscritos bajo el régimen de ley 80 de 1993), se evidenciaron los siguientes contratos con documentos repetidos:

- Contrato 018 de 2023: Los folios 11, 12, 21 y 22, son el mismo documento.
- Contrato 044 de 2023: Los folios 24 y 38 son el mismo documento; 29 y 39 son el mismo documento; 31 y 40 son el mismo documento.
- Contratos 134 de 2023: Los folios 8 y 9, son el mismo documento.

Lo anterior, no acoge lo señalado en el documento del Archivo General de la Nación ORDENACIÓN DOCUMENTAL – 2003 - Numero 4. Foliación que señala:

*“...debe tenerse en cuenta que antes de foliar es necesario hacer valoración primaria, la cual consiste en analizar si los documentos responden al trámite o a los tipos documentales de la respectiva serie documental, si existe duplicidad (documentos repetidos), si además de los tipos documentales propios de la serie existen otros de apoyo, y si están correctamente ordenados. Esto con el fin de proceder a depurar si fuere del caso lo cual consiste en retirar los documentos duplicados y los que no sean constitutivos de la serie”.* Subrayado fuera de texto.

De igual manera, a lo establecido en el documento del Archivo General de la Nación Foliación de archivos acápite de Requisitos, numeral 3:

*“3. La documentación que va a ser objeto de foliación debe estar depurada. La depuración consiste en el retiro de duplicados idénticos, folios en blanco y documentos de apoyo en los archivos de gestión o de oficina. En fondos acumulados se hará igualmente depuración. En archivos históricos no se realizará ningún proceso de depuración o eliminación de documentos.”* Subrayado fuera de texto.

De la anterior observación, la Coordinadora del proceso de Gestión Contractual solicitó que *“En virtud de que esto se ha realizado de conformidad a la generalidad de la agencia y que hasta no se tenga autorización por parte de gestión documental de solo mantener expediente en el SGDA Y SECOP II, se solicita se deje en recomendación y no en observación”*.

Sobre la solicitud anterior, la auditoria mantiene las dos observaciones en consideración a que las mismas tienen sustento en lo indicado en las políticas de operación de gestión contractual de la entidad relacionadas con no imprimir documentos que se encuentren en los respectivos expedientes electrónicos y al principio de ordenación documental, que predica la no duplicidad de documentos idénticos en el procedimiento archivístico.

**4.2.3.** En el contrato BID 010-23 - expediente Orfeo 2023104450100018E, aparece publicadas unas TRD que no corresponden a ese expediente como se observa en el radicado 20234000003223 de los numerales 001 a 005.

Lo anterior contraviene el Manual de Gestión Documental Código: GD-M-01 Versión: 06, que en el punto 7 dispone:

*“La ordenación de documentos electrónicos de acuerdo con la serie documental se debe ubicar al interior de cada carpeta, solo los documentos cuyo asunto esté relacionado exclusivamente al respectivo expediente y ordénelos en forma ascendente atendiendo el orden natural en que fueron elaborados o tramitados. De esta forma estará aplicando el Principio de Orden Original. El de fecha reciente a continuación del anterior. (De izquierda a derecha)”*. La negrilla es nuestra.

### 4.3. Recomendaciones:

De acuerdo con los roles de la Oficina de Control Interno, en especial los de Liderazgo Estratégico y Enfoque hacia la prevención, como resultado de la presente auditoria a continuación se presentan algunas recomendaciones de cumplimiento de conformidad con lo evidenciado en el ejercicio auditor y otras con enfoque preventivo, estas últimas sin perjuicio de la autonomía del proceso para adoptarlas en caso de considerarlas procedentes y pertinentes para favorecer la detección y prevención de riesgos.

4.3.1. Identificar puntos de control para las modalidades de contratación directa y selección abreviada por acuerdo marco de precios para el riesgo *“Posibilidad de pérdida reputacional por Hallazgos por entes de control internos y externos debido a la publicación extemporánea en SECOP de los documentos y los actos administrativos del proceso de contratación Ley 80 de 1993”*.

4.3.2. Incluir como control para el riesgo de publicación de documentos en SECOP, el establecido en el procedimiento GC-P-02 - Planeación, contratación, ejecución y seguimiento contractual – Actividad 10.

4.3.3. Estudiar la pertinencia de identificar un riesgo relacionado con la gestión documental de los expedientes contractuales a cargo de los supervisores designados conforme a lo señalado en el MANUAL DE SUPERVISION CODIGO: GC-M-02 en el punto 11.2. que consagra las funciones de carácter administrativo del supervisor, dentro de las cuales está la de integración y estructuración del expediente contractual y con lo cual se busca garantizar de una parte que la Agencia cuenta documentalmente con la historia del contrato, *“...lo*

que permite dejar un registro de todo lo acontecido a lo largo de la totalidad de la vigencia del contrato” y con la Estructuración de los expedientes que “...le permite a la Entidad contar con el soporte probatorio válido y suficiente para atender con seguridad técnica y jurídica eventuales reclamaciones, conflictos y acciones judiciales”.

4.3.4. Estudiar la pertinencia de identificar un riesgo a cargo de los contratistas de la entidad relacionado con la protección de los documentos generados en la gestión de los contratos, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo 001 de 2024, expedido por el Archivo General de la Nación, en el párrafo de los siguientes artículos: Artículo 1.3.2. y 1.3.3.

4.3.5. Precisar el control identificado para el riesgo de seguridad de la información “Posible pérdida de la confidencialidad e integridad de la información por accesos físicos no autorizados”.

4.3.6. Precisar si el riesgo “Posible pérdida de confidencialidad e integridad del sistema de gestión documental ORFEO”, se refiere a la protección de la información registrada en el Sistema de Gestión Documental de la entidad o al aplicativo como herramienta, caso último que no correspondería a un riesgo de seguridad de la información.

Respecto de la contratación BID se recomienda:

4.3.7. Revisar y Actualizar el Procedimiento Gestión de Adquisiciones (Gestión Contractual) Código: DE-P-17 V0, teniendo en cuenta la forma o manera en que actualmente se gestiona la contratación, especialmente en lo relacionado con el registro de la información en SECOP y Orfeo.

4.3.8. Evaluar la identificación de un control en la Actividad No. 6 del procedimiento Gestión de Adquisiciones (Gestión Contractual) Código: DE-P-17 V0. que permita prevenir, detectar y/o corregir los errores o inconsistencias en la documentación a registrar en SECOP y en Orfeo.

4.3.9. Estudiar si es necesario mantener expedientes físicos con documentación fotocopiada.

4.3.10. Generar una forma o formato que estandarice entrega de productos por parte de los contratistas que implique que se especifique la fecha de entrega y que sea firmada por el contratista, como control para la validez del documento (a fin de que se constituya en un soporte probatorio válido de lo entregado).

4.3.11. Se recomienda revisar nuevamente el literal C del artículo 6.1 del contrato de préstamo No 4922/OC-CO.

Para constancia se firma en Bogotá D.C., a los 21 días del mes de mayo del año 2024.

---

**MARCELA VILLATE TOLOSA**

**Jefe de la Oficina de Control Interno ( E )**

*Nota.* Los anexos al presente informe hacen parte integral del mismo.



## Anexo No. 1 Informe de Auditoría al Proceso de Gestión Contractual.

### Especificaciones de la Auditoria

- **Criterios:**

- Constitución Política de Colombia – Artículos 8, 15, 74, 209 y 269.
- Ley 87 de 1993 "normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado" artículo 2º- Objetivos del SCI.
- Ley 80 de 1993 "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"
- Ley 1150 de 2007
- Decreto 1081 de 2015
- Decreto 2269 de 2019 - Por el cual se modifican parcialmente las funciones y estructura de la Agencia.
- Ley 1712 de 2014 "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública".
- Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" – Artículo 3
- Ley 489 de 1998- Artículo 3
- Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"
- Ley 594 de 2000 "Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones".
- Ley 527 de 1999 "por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones".
- Acuerdos 060 de 2001, 038 de 2002, 002 de 2014, 006 de 2014, 004 de 2013 y 003 de 2015, expedido por el Archivo General de la Nación – Vigentes para la revisión de la gestión documental de expedientes contractuales de 2023 y Acuerdo 001 de febrero de 2024 – aplicable a la gestión documental de expedientes contractuales de febrero y marzo de 2024.
- Guías y Manuales de Colombia Compra Eficiente.
- Manual de Gestión Documental Código: GD-M-01 Versión: 06.
- Procedimientos: Gestión Documental BID Código: DE-P-16 V 1, Gestión Documental Código: GD-C-01 Versión 007, Gestión De Adquisiciones (Gestión Contractual) Código: DE-P-17 V0.
- Manuales, instructivos, guías, políticas, procedimientos internos de la Agencia.
- Demás normatividad interna y externa aplicable.

- **Documentos Examinados:**

- Riesgos de gestión de los procesos de Gestión contractual y Gestión documental, relacionados con la gestión documental y ley de transparencia.
- Riesgos de corrupción del proceso Gestión documental.
- Riesgos de seguridad de la información del proceso Gestión documental.
- Muestra de contratos suscritos en la vigencia 2023 y enero y febrero de 2024.

- **Plan de muestreo:** Se validó una muestra aleatoria de 33 contratos, que representan el 11% del total de contratos suscritos por la entidad entre enero y diciembre de 2023 y, enero y febrero de 2024, incluidos los contratos suscritos con recursos BID que, de acuerdo con la fórmula de cálculo, es una muestra óptima.

- **Papeles de trabajo**

- Formato EXCEL - EI-F-13\_FTOS\_PT- Auditoria Proceso de Gestión Contractual que puede ser consultado en la siguiente carpeta: Of. Control Interno (B)/Carpeta OCI/Auditorías internas 2024/1. AE-GC-BID-2024.
- Anexo 1 – Validación publicación documentos en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP (SECOP I, SECOP II y Tienda virtual del Estado colombiano).
- Anexo 2- Validación gestión contractual en el sistema de gestión documental ORFEO
- Anexo 3 – Validación gestión documental expedientes contractuales en físico (Carpetas).