



INFORME DE AUDITORÍA A LA GESTIÓN CONTRACTUAL

INFORME DE AUDITORÍA

Auditoría al Proceso Gestión Contractual/
Procedimiento Gestión Contractual y
Procedimiento Supervisión e Interventoría

Líder del proceso

Diana Helen Navarro Bonett–
Secretaria General

Elaborado por:

Estefania Aya Navarro - Contratista
Bertha Sofía Ortiz Gutiérrez- Asesor
Control Interno

Revisado y Aprobado por:

Bertha Sofía Ortiz Gutiérrez
Asesor de Control Interno

Fecha del Informe:

Junio de 2021

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETIVO	3
2. ALCANCE	3
3. METODOLOGÍA UTILIZADA.....	3
4. ASPECTOS RELEVANTES DE LA AUDITORÍA	3
4.1. Criterios de Auditoría	4
4.2. Fortalezas	5
4.3. Debilidades	5
5. RESULTADOS DE AUDITORÍA	6
5.1. Oportunidades de Mejora.....	6
5.2. Hallazgos	11
6. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO DE AUDITORIAS ANTERIORES ..	11
7. SEGUIMIENTO AL MAPA DE RIESGOS DEL PROCESO.....	12
8. RECOMENDACIONES.....	12
9. CONCLUSIÓN	14

1. OBJETIVO

Verificar el desempeño del Proceso de Gestión Contractual, así como la implementación y efectividad de los mecanismos de control establecidos por el Grupo Interno de Trabajo Gestión Jurídica y Contractual, en la adquisición de bienes y servicios que contribuyan a la misionalidad de la UPME.

2. ALCANCE

El ejercicio de auditoria corresponde a la gestión adelantada desde enero de 2017 a marzo de 2021 en lo que respecta a la liquidación de los convenios y contratos, que la requieran; y desde enero de 2020 a marzo de 2021 de la gestión contractual, con el fin de verificar la implementación y efectividad de los mecanismos de control establecidos por el GIT de Gestión Jurídica y Contractual.

3. METODOLOGÍA UTILIZADA

En el Programa Anual de Auditoria Interna de la vigencia 2021 se programó, para el mes de abril y mayo realizar auditoría al proceso de Gestión Contractual de Secretaria General- Grupo Interno de Trabajo de Gestión Jurídica y Contractual, de la cual se realizó reunión de apertura el 9 de abril de 2021 y se dio inicio a la fase de planificación y análisis de la información, que permitió priorizar aspectos críticos a evaluar a través de la aplicación de la lista de verificación y reuniones de trabajo con los profesionales que participan en el proceso.

En dichas actividades se identificaron fortalezas y debilidades del proceso que permitieron formular observaciones y hallazgos que se deberán subsanar en función del logro de los objetivos institucionales y el mejoramiento de la gestión del proceso. Se precisa que la auditoría se realizó sobre la información publicada, la contenida en el sistema Orfeo y puesta a disposición por la Grupo Interno de Trabajo de Gestión Jurídica y Contractual y por el GIT de Planeación, ya que por la emergencia sanitaria declarada por el COVID 19, no se accedió a documentos físicos.

Con el fin de establecer un grado de madurez promedio de los procesos, se aplicó una calificación definida dentro de un rango, de acuerdo con el número de Observaciones y Hallazgos, tal como se expresa en la siguiente Tabla:

Tabla 1. Cálculo del Grado de Madurez Promedio del Procedimiento Auditado.

Grado de Madurez	Calificación	Hallazgos	Observaciones
Alto	Mayor a 4.5	0-1	1-2
Medio	Entre 3.5 – 4.5	2-3	3-5
Bajo	Menor 3.5	4 ó más	6 ó más

4. ASPECTOS RELEVANTES DE LA AUDITORÍA

El proceso de Gestión Contractual es liderado por Secretaría General y para la vigencia 2021 cuenta con un equipo de trabajo conformado 8 colaboradores, de los cuales 3 son

profesionales especializados, 2 profesionales universitario, 1 técnico administrativo y 2 contratistas por prestación de servicios profesionales, encargados de las actividades del proceso de gestión contractual. Las actividades relacionadas con la conformación del Plan Anual de Adquisiciones así como su publicación y actualización en SECOP II se encuentran a cargo del Grupo Interno de Trabajo de Planeación

4.1. Criterios de Auditoría.

Algunos de los criterios de auditoría utilizados son los siguientes:

- Constitución Política de Colombia
- Ley 87 de 1993. Por medio de la cual se establecen normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos del Estado.
- Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Decreto 410 de 1971. Por el cual se expide el Código de Comercio
- Decreto 2587 del 2012. Por el cual se señalan las funciones del Consejo Directivo de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) y se dictan otras disposiciones sobre su funcionamiento.
- Decreto 1258 de 2013. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.
- Decreto 1259 de 2013. Por el cual se modifica la planta de personal de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Decreto 1073 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.
- Resolución 176 de 2016. Por medio del cual se expide el Reglamento Interno de Contratación de la UPME
- Resolución 675 de 2017. Por la cual se hace una delegación de ordenación de gasto.
- Resolución 372 de 2018. Por la cual se expide el Manual de Contratación de la UPME
- Resolución 649 de 2018. Por la cual se modifican funciones y se integran los grupos internos de trabajo de la UPME
- Resolución 115 de 2019. Por medio del cual se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría
- Resolución 159 de 2020 Por la cual se modifica la Resolución 372 de 2018 Manual de Contratación de la UPME
- Resolución 184 de 2020. Por la cual se expide y actualiza el Manual de Contratación de la UPME
- Resolución 312 de 2020. Por medio del cual se modifica el Manual de Supervisión e Interventoría
- Resolución 011 del 9 de enero de 2020. Requisitos académicos y de experiencia, y tabla de honorarios para las personas naturales que suscriban contratos de PSP y AG
- Resolución 09 del 8 de enero de 2021. Requisitos académicos y de experiencia, y tabla de honorarios para las personas naturales que suscriban contratos de PSP y AG

- Procedimiento Gestión Contractual. P-GJ-01
- Procedimiento Supervisión e Interventoría. Código:P-GJ-03
- Procedimiento de Gestión Presupuestal. Código:P-GF-03
- Mapa de Riesgos
- Demás normatividad vigente aplicable.

4.2. Fortalezas

- Se evidencia que los procesos contractuales realizados en el periodo evaluado, fueron suscritos de conformidad con los requisitos que para cada tipo de contrato están establecidos en el Manual de Contratación y Procedimiento de Gestión Contractual.
- El proceso de Gestión Contractual cuenta con políticas de contratación y supervisión debidamente adoptadas y divulgadas a los terceros usuarios del proceso a través de la página web y de capacitación a la comunidad institucional.
- El proceso auditado desarrolla el principio contractual de publicidad, por medio de la publicación en la página web de los procesos contractuales, junto con el vínculo directo del contrato en el Sistema Electrónico de Contratación Pública- SECOP-.
- Por medio de la Circular Interna N°046 del 23 de noviembre de 2020, se adoptó la conformación de mesas de articulación contractual como una instancia que imparte lineamientos y resuelve las inquietudes formuladas en materia de compras públicas, gestión contractual y supervisión.
- Se fortaleció el equipo de trabajo con dos contratistas que participan en el Comité de Contratación, mesas de articulación contractual, elaboración documentos, verificación jurídica de contratos, pólizas, actas, resoluciones y liquidaciones, entre otras actividades.
- En la vigencia 2021 se evidencia una mejor gestión contractual frente a la realizada en la vigencia 2020, al aplicar controles al proceso, por ejemplo, en la utilización del SECOP II como plataforma transaccional; aprobaciones del Plan Anual de Adquisiciones -PAA previamente a estudiar y aprobar las fichas contractuales; mejor organización y contenido de las actas del comité; entre otras.

4.3. Debilidades

- Debilidades del GIT de Planeación en la aplicación de controles adecuados en las actualizaciones del PAA, en la modificación o inclusión de objetos y en los ajustes de valores de la contratación propuesta en el Plan y las modificaciones aprobadas en comité de contratación.
- Debilidades en los controles establecidos como políticas de operación interna para la gestión documental, impactando la trazabilidad de los documentos contractuales en ORFEO y en SECOP II.

- Debilidades en la identificación de controles dirigidos a prevenir, evitar o mitigar los riesgos del proceso

5. RESULTADOS DE AUDITORÍA

Durante la vigencia 2020 y a marzo de 2021, la UPME celebró 214 negocios contractuales, seleccionándose como objeto de la presente auditoría, una muestra de 35, correspondiente al 16%. De otra parte, durante las vigencias 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 se suscribieron 118 contratos con cláusula de liquidación, de los cuales, 35 fueron objeto de seguimiento en esta auditoría, lo que corresponde al 30%.

5.1. Oportunidades de Mejora

5.1.1. La Resolución 184 de 2020¹ por la cual se expide y actualiza el Manual de Contratación, presenta inconsistencias al señalar en el artículo 5°, que además debería ser 4°, que se deroga la Resolución 372 de 2020, cuando este acto administrativo es del 2018; así mismo, el Manual de Contratación, anexo a la mencionada resolución, señala en la página 38, en control de cambios que la segunda versión obedece a la expedición de la Resolución 1845 de 2020, número de acto administrativo que no corresponde. Por lo anterior, se evidencia que los controles efectuados al documento antes de su expedición y divulgación no fueron efectivos.

5.1.2. Se evidenció que el Procedimiento de Gestión Contractual código P-GJ-01 versión 05, presenta errores en la numeración de actividades y definiciones repetidas, ausencia de puntos de control en las actividades precontractuales, carece de segregación de controles para la revisión y aprobación de los documentos contractuales y términos de ejecución en las actividades relacionadas con la liquidación. Así mismo, se corroboró que no está desagregada las competencias del GIT de Gestión Jurídica y Contractual y el GIT de Planeación, para la presentación de los informes de seguimiento², conllevando a que no se identifiquen las responsabilidades de cada área. Igualmente, se evidenció en la documentación suministrada por el GIT de Planeación, dos versiones³ de dicho procedimiento donde en su contenido no existe diferencia, verificándose la falta controles en la revisión y codificación de documentos en el Sistema de Integrado de Gestión.

5.1.3. El numeral 1.2.2 del Procedimiento de Gestión Contractual establece que se debe realizar seguimiento del PAA de forma mensual a cargo de GIT de Planeación y Grupo Interno de Jurídica y Contractual, lo cual difiere de lo señalado en la función 18.6.2 del Manual de Contratación, que establece que este seguimiento lo realiza únicamente el Coordinador del GIT de Planeación de manera trimestral. Al respecto se pudo evidenciar que durante la vigencia 2021, el seguimiento al PAA lo ha presentado la Coordinadora del GIT de Gestión Jurídica y Contractual.

5.1.4. Durante las vigencias 2020 y 2021 se ha publicado en el link de transparencia el PAA- antes del 31 de enero de cada vigencia, dando cumplimiento al Artículo 74 de la Ley

1 https://www1.upme.gov.co/Normatividad/184_2020.pdf

2 Actividad 1.2 del Procedimiento de Gestión Contractual

3 Versión 04 del 1 de septiembre de 2020 y Versión 05 del 27 de enero de 2021

1474 de 2011⁴, sin embargo, se evidencia falencias en su diligenciamiento, publicación y actualización, situación que afecta la transparencia y comunicación oportuna con los posibles proveedores, así como el control y seguimiento al cumplimiento del plan. A continuación, se muestran algunas observaciones:

Tabla 3. Observaciones relacionadas con el PAA

CRITERIO	OBSERVACIÓN														
Actualizaciones del PAA, según lo indicado en el Artículo 2.2.1.1.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015 ⁵ que señala: <i>“La Entidad Estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones y las actualizaciones del mismo en su página web y en el SECOP, en la forma que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente”</i>	No se encuentran publicadas en la página web de la UPME o el link de consulta de las actualizaciones realizadas al PAA en el 2020 y 2021, obligación que se encuentra a cargo del GIT de Planeación, de conformidad a la actividad 1.3.6 del Procedimiento de Gestión Contractual.														
Publicación de las modificaciones del PAA de conformidad con la actividad 1.3.6 del procedimiento de Gestión Contractual, que señala que se publicará la modificación en el PAA a cargo del GIT de Planeación.	El objeto del contrato C-067-2020 ⁶ , fue ajustado por el comité de Contratación #30 del 5 de agosto de 2020, pero no se incluyó en las actualizaciones del PAA														
	La orden O-057-2020 suscrita con S&P GLOBAL INC fue aprobada por el comité con un valor de \$313.000.0000 pero en el PAA 2020 se observa un valor de \$285.000.000														
	El Contrato C-062-2020 suscrito con JOHN T. BOYD COMPANY COLOMBIA, fue aprobado por en el comité #37 de 2020 por valor de \$900.000.000, no obstante, en el PAA figura un presupuesto de \$135.000.000														
El valor incluido en el PAA difiere del valor aprobado por el comité de contratación.	El valor el Contrato C-040-2021 suscrito con Michael Álvaro Hernández se aprobó en el comité #3 por \$48.499.044 pero en el PAA el valor era de \$47.343.266														
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>CONTRATO</th> <th>VALOR PAA</th> <th>VALOR COMITE</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>O-012-2020</td> <td>\$50.000.000</td> <td>\$229.000.000</td> </tr> <tr> <td>C-044-2020</td> <td>\$45.836.580</td> <td>\$190.400.000</td> </tr> <tr> <td>C-065-2020</td> <td>\$335.506.000</td> <td>\$890.000.000</td> </tr> <tr> <td>CV-004-2020</td> <td>\$628.000.000</td> <td>\$971.713.037</td> </tr> </tbody> </table>	CONTRATO	VALOR PAA	VALOR COMITE	O-012-2020	\$50.000.000	\$229.000.000	C-044-2020	\$45.836.580	\$190.400.000	C-065-2020	\$335.506.000	\$890.000.000	CV-004-2020	\$628.000.000
CONTRATO	VALOR PAA	VALOR COMITE													
O-012-2020	\$50.000.000	\$229.000.000													
C-044-2020	\$45.836.580	\$190.400.000													
C-065-2020	\$335.506.000	\$890.000.000													
CV-004-2020	\$628.000.000	\$971.713.037													

⁴ por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

⁵ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional

⁶ Determinar los escenarios de incorporación de reservas de petróleo y gas con un horizonte de 25 años, que incluyan recursos convencionales y no convencionales, se estime las inversiones y los principales hitos asociados a cada escenario, a partir de la actualización de las variables de entorno nacional e internacional.

CRITERIO	OBSERVACIÓN
Modificaciones del PAA sin contar con la aprobación del Comité de Contratación según lo dispuesto en el último inciso del artículo 17 del Manual de Contratación, que señala: <i>“Si durante el respectivo año surgen modificaciones a la Plan Anual de Adquisiciones, éstas se someterán a consideración del Director General para su aprobación, previa recomendación del Comité de Contratación y posterior inclusión o exclusión en el PAA”.</i>	La modificación al PAA N°16 del 2020 se realizó en el SECOP II el 24 de noviembre de 2020, previa a la aprobación en el comité de contratación N°50 del 25 de noviembre de 2020.
	En la vigencia 2021, la 2° modificación al PAA realizada en el SECOP el 20 de enero de 2021, se realizó previa a la aprobación en el comité de contratación #3 del 22 de enero de 2021.

Fuente: creación propia

Si bien PAA es un documento de naturaleza informativa y las adquisiciones incluidas en el mismo pueden ser canceladas, revisadas o modificadas y no representa compromiso u obligación alguna por parte de la entidad estatal ni la compromete a adquirir los bienes, obras y servicios en él señalados es necesario brindar información veraz, oportuna y confiable a los interesados en participar en los procesos contractuales en aplicación de los principios de publicidad y transparencia.

5.1.5. Se observó en el Sistema Integrado de Gestión SIGUEME que el actual Manual de Contratación publicado no corresponde al adoptado mediante la Resolución 184 de 2020, sino la versión anterior⁷, desconociendo lo señalado en el artículo 2° del mencionado acto administrativo, que establece: *“Incluir el Manual de Contratación que hace parte integral de esta resolución en el Sistema de Gestión de Calidad así como sus actualizaciones a los procedimientos y formatos allí establecidos, los cuales estarán a cargo del (a) Coordinador (a) del Grupo de Gestión Jurídica y Contractual de la Secretaría General.”*

5.1.6. Se verificó que en los contratos y órdenes O-012-2020, O-014-2020, O-052-2020, C-001-2020, C-026-2020, C-031-2020, C-043-2020, C-044-2020, C-046-2020, C-049-2020, C-062-2020, C-067-2020 y C-070-2020, no se evaluó el proveedor como lo señala el artículo 64 de la Resolución 372 de 2018, artículo 70 de la Resolución 184 de 2020, artículo 15.3 de la Resolución 312 de 2020, actividad 7.1.7 del Procedimiento de Gestión Contractual y actividad 22 del Procedimiento de supervisión e interventoría, que establecen que una vez finalizada la ejecución de los contratos y órdenes, los supervisores deberán evaluar a los proveedores, conforme a los criterios establecidos en el Sistema Integrado de Gestión de la UPME.

Es de mencionar que, en la Mesa de Coordinación Directiva, realizada el 11 de Mayo de 2021, el Coordinador del GIT de Planeación presentó un cronograma de avance de la actualización del SIGUEME en el que informó que dicho sistema estaría dispuesto con la mayoría de módulos y con acceso remoto sin necesidad de VPN en el mes de Agosto, esta demora afecta la disponibilidad y consulta de los documentos y la evaluación de proveedores en el Sistema Integrado de Gestión de la entidad, teniendo en cuenta que actualmente la información sólo está disponible vía acceso VPN y no todos los funcionarios y contratistas cuentan con dicho acceso.

⁷ Adoptado mediante la Resolución 372 de 2018 del dieciséis (16) de julio de 2018.

5.1.7. Al revisar el expediente digital 2020114010400001E en ORFEO, se evidenció en las actas del Comité de Contratación, que el acta N°30 del 5 de agosto de 2020 esta publicada en formato word, sin radicado y sin firma del Director General quien presidía el comité⁸. Así mismo, se verificó que en la carpeta contractual no se encuentran adjuntos todos los documentos que se presentan ante el comité y que reposan en el drive, impidiendo tener la trazabilidad de la totalidad de las decisiones adoptadas en los comités.

5.1.8. Se verificó que no se publicó la segunda prórroga del Contrato C-058 de 2020 en SECOP II, desconociendo lo plasmado en la actividad 7.2.7 del Procedimiento de Gestión Contractual que señala: *“Cargar el contrato modificatorio y sus anexos, en el SECOP para el inicio del flujo de revisión y aprobación”* y lo señalado por el artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 de 2015 que indica *“...Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP)”* y Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015 que prescribe: *“Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición”*.

Es de mencionar que el GIT de Gestión Jurídica y Contractual cuenta con plan de mejoramiento suscrito como resultado de la auditoría realizada por la Contraloría General de la República- CGR, relacionado con la implementación de un control previo al inicio de la ejecución, para verificar la publicación de los documentos en el SECOP.

5.1.9. En la verificación de las actas del comité de contratación de las vigencias 2020 y 2021 se observó que se encuentran suscritas por el Director General⁹ como presidente, incumpliendo el artículo 26 del Manual de Contratación Resolución 184 del 24 de agosto de 2020 que establece que la Secretaria General actúa como presidente del Comité de Contratación.

5.1.10. Se evidenció que no se aplican adecuadamente los controles en la elaboración de las minutas, toda vez que se verificó en el Contrato C-076 suscrito con ITS SOLUCIONES ESTRATEGICAS SAS el objeto plasmado (*EL CONTRATISTA se obliga a adquirir la versión No. 5.5 del Software ITS-GESTIÓN alineado con el MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN – MIPG ...*), cuando lo que se requiere es que el contratista suministre la versión 5.5 del software; así mismo, se incluyó en la Cláusula Sexta el **PARÁGRAFO PRIMERO**: *Todos los pagos se efectuarán dentro de los treinta (30) días calendarios siguientes a la presentación de la factura validada por el supervisor...* cuando en la Cláusula Sexta se estableció un único pago.

5.1.11. Se evidencia ausencia de controles para determinar incluir en los contratos la cláusula de liquidación, por cuanto se evidenció que algunas ordenes¹⁰, contratos de prestación de servicio¹¹ y compraventa¹² cuentan con actas de liquidación en cumplimiento de una obligación post contractual, y otros contratos de compraventa y de

8 Resolución 372 de 2018, art. 24 Conformación Comité Contratación y art. Actas del Comité

9 Desde el acta del comité N°30 adelantado el 26 de agosto de 2020 hasta el acta N°12 del 25 de marzo de 2021.

10 Orden de obra 200-2018-118

11 C-019-2019, C-025-2019, CI-044-2019, C-027-2020, C-051-2020 y C-063-2020

12 C-047-2019 y C-049 -2020

prestación de servicios¹³ no cuentan con el acta de liquidación establecida en el contrato como obligación post contractual, sin embargo, es de mencionar que en el Manual de Contratación vigente para la fecha de suscripción, estas tipologías contractuales se encuentran exceptuadas de adelantar liquidación.

5.1.12. No se evidenció el acta de liquidación de contratos y convenios que tenían la obligación de liquidar, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 63 del Manual de Contratación adoptado por medio de la Resolución 372 de 2018, que establece: “Los contratos en los cuales se exija la constitución de garantías deberán ser objeto de suscripción de acta de liquidación...” incumpliendo así con la cláusula vigésima primera¹⁴ y vigésimo cuarta¹⁵ de los contratos que establece “...se procederá a la suscripción del acta de liquidación, dentro de un plazo no superior los seis (6) meses siguientes a su finalización”.

Tabla 6. Contratos y convenios sin liquidar

CLASE DE CONTRATO	IDENTIFICACIÓN	FECHA DE TERMINACIÓN
Consultoría	C-050-2019	13/12/2019
Interadministrativo	CV-005-2019	31/03/2020

Fuente: elaboración propia

Es importante mencionar que el GIT de Gestión Jurídica y Contractual tiene plan de Mejoramiento suscrito como resultado de la auditoría de la CGR, en el cual se formuló acciones para implementar un control automático que permita identificar los convenios a liquidar y sus fechas.

5.1.13. La Tabla de Retención Documental del GIT de Gestión Jurídica y Contractual, en la serie 14 -contratos, no contempla el tipo documental modificaciones (prorroga, adición, suspensión, cesión, terminación, etc), registros de la gestión contractual contemplados dentro del Manual y Procedimiento de Gestión Contractual.

5.1.14. Se observó deficiencias en la matriz de riesgo contractual¹⁶ contenida en los estudios previos, especialmente la de los contratos de Prestación de Servicio y de Apoyo a la Gestión, toda vez que hay riesgos que se refieren a lo mismo, como por ejemplo “Retraso en la consecución de documentos o en la firma del contrato o en la presentación de las garantías” y “Retraso en la presentación de las garantías”, por lo que se hace necesario ajustarla para que contemple riesgos contractuales en los que se puede ver avocada la entidad y/o el contratista, como por ejemplo:

- Expedición de normas que impongan nuevos tributos, impuestos o cargas parafiscales que pueda afectar el equilibrio económico del contrato
- Incumplimiento de requisitos legales en la celebración o ejecución del contrato
- Enfermedad General, laboral, accidentes laborales que puedan generar incapacidad discapacidad, muerte del contratista entre otros
- Riesgo por mal uso de la información, por cuanto el contratista en cumplimiento de sus obligaciones administra información y la usa en actividades diferentes al desarrollo de su objeto contractual.

¹³ C- 033 -2019, C-051 de 2019 y C-043-2020

¹⁴ Convenio CV-005 de 2019

¹⁵ Contrato C-050 de 2019

¹⁶ Ley 1150 de 2007 artículo 4o. De la distribución de riesgos en los contratos estatales

5.1.15. En la Matriz de Riesgos del Proceso se identifican 5 riesgos, de los cuales 3¹⁷ no cuentan con controles para evitar o reducir su materialización y se desconocen las actividades que se desarrollan para prevenir o detectar las causas que pueden dar origen al riesgo, ejemplo Verificar, Validar, Cotejar, Comparar, Revisar, por lo que no es posible evaluar el impacto del riesgo en el Proceso de Gestión Contractual.

5.2. Hallazgos

5.2.1. Algunos expedientes virtuales de la gestión contractual en el Sistema de Gestión Documental ORFEO, no contienen todos los documentos del contrato contemplados en la Tabla de Retención Documental TRD del GIT Gestión Jurídica y Contractual vigente para los contratos y convenios, publicadas en la página web¹⁸ de la UPME, situación que dificulta la conservación de los documentos, la trazabilidad documental de los expedientes contractuales y su completa disposición y consulta tal como dispone el artículo 11 de la Ley 594 de 2000¹⁹ que señala: “Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos. El Estado está obligado a la creación, organización, preservación y control de los archivos, teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística”. Lo anterior se muestra a continuación:

Tabla 5. Documentos con anomalías y faltantes en ORFEO

CONTRATO O CONVENIO	OBSERVACIÓN
CV-005 de 2019	No se publicó la primera prorrogación y las dos ampliaciones de garantía
CV-001-2020	No se observa la designación de supervisor financiero
CV-004-2020	No se observa la solicitud de CDP
CV-005-2020	No se observa la solicitud de CDP ni la designación del supervisor financiero
CV-006-2020	No se observa la designación de supervisor financiero
C-062-2020	No se observa la solicitud de CDP
C-005- 2021	La solicitud de CDP está en formato Word y sin firma
C-040- 2021	El estudio previo se encuentra sin radicar

Fuente: creación propia

5.2.2. Se evidenció en las certificaciones laborales aportadas por el contratista Edwin Bautista en el Contrato C-034 de 2021 una experiencia profesional de 13 meses y 29 días la cual no cumple frente a la experiencia requerida para el perfil seleccionado en la Resolución 09 de 2021²⁰, por cuanto el nivel 7 exige 18 meses de experiencia profesional específica, incumpliendo la actividad 4.1.7 del Procedimiento de Gestión Contractual, al no verificar la capacidad jurídica del futuro contratista.

6. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO DE AUDITORIAS ANTERIORES

Se evidenció que el proceso Gestión Contractual, implementó un plan de mejoramiento, derivado de la Auditoría al proceso Planeación Estratégica e Integral de Minerales,

¹⁷ “Realizar la gestión contractual con falta de eficacia y oportunidad”, “Favorecimiento a un contratista específico” y “Actuaciones improvisadas por parte de los supervisores”

¹⁸ https://www1.upme.gov.co/Seguimiento/Documents/GestionDocumental/TRD_2020.pdf

¹⁹ Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones

²⁰ Por la cual se establecen los requisitos académicos y de experiencia, y los honorarios para las personas naturales que suscriban contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de apoyo a la Gestión, con la Unidad.

compuesto por una acción suscrita, encontrándose en ejecución y por lo tanto abierta²¹, conforme a la auditoria de seguimiento a planes de mejoramiento efectuada por Control Interno el 26 de marzo de 2021.

7. SEGUIMIENTO AL MAPA DE RIESGOS DEL PROCESO

Se evidenció en el Mapa de riesgos del proceso Gestión Contractual la identificación de 5 riesgos, correspondiente a 4 riesgos operativos y 1 de corrupción, siendo todos objeto de auditoria en su diseño con los criterios establecidos en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, versión 4.0 del DAFP, información que se puede identificar de manera detallada en el Anexo 1.

Es de mencionar que los riesgos de “Realizar la gestión contractual con falta de eficacia y oportunidad”, “Favorecimiento a un contratista específico” y “Actuaciones improvisadas por parte de los supervisores” no cuentan con controles establecidos para evitar su materialización, por lo que no es posible conceptuar sobre ellos.

Por su parte, el control identificado para el riesgo de “Demoras en el inicio de los contratos” cuenta un control identificado, pero este arroja un resultado DEBIL en su diseño, por cuanto el Manual de Contratación no previene por si solo que se presenten demoras en el inicio de los contratos, que existan demoras en la entrega de información por parte del contratista, ni que se presente inconsistencia en las garantías presentadas.

En este caso se requiere profundizar en el análisis de los riesgos e identificar controles que estén dirigidos a prevenir o detectar las causas que pueden dar origen al riesgo, ejemplo Verificar, Validar Cotejar, Comparar, Revisar, entre otros.

Igualmente, el riesgo de “Realizar convenios que no incluyan la totalidad de obligaciones”, dispone de un control denominado “Plataforma SIGUEME”, que resulta DEBIL en su diseño, toda vez que dicha plataforma por sí sola no previene su ocurrencia, por lo que es necesario revisar con mayor profundidad las causas e incluir controles en los que se identifique fácilmente un responsable, periodicidad y registro o evidencia del control.

8. RECOMENDACIONES

1. Ajustar el Procedimiento de Gestión Contractual e incluir puntos de control (ejemplo Verificar, Validar Cotejar, Comparar, Revisar), responsables y periodicidad, igualmente incluir términos a las actividades relacionadas con la liquidación de contratos, teniendo en cuenta el indicador “Liquidaciones contractuales”.
2. Adelantar capacitaciones del Manual de Contratación y del Manual de Supervisión, dado las nuevas asignaciones de supervisión y mantener actualizado el Sistema Integrado de Gestión en el SIGUEME.
3. Publicar en la página web de la UPME las actualizaciones del PAA, o incluir un vínculo directo que lo direcciona a la última versión publicada en el SECOP II.

21 Implementar un control automático que permita identificar los convenios y contratos a liquidar y sus fechas.

4. Se recomienda que cuando se realicen modificaciones al PAA, estas formen parte integral de la respectiva acta del Comité de Contratación, para así tener la trazabilidad de las modificaciones realizadas. Así mismo, se sugiere establecer controles para que una vez aprobada la modificación del PAA por parte del Comité de Contratación, el GIT de Planeación incluya la totalidad de cambios en el SECOP II.
5. Se recomienda adoptar Políticas de Operación o procedimiento para la Gestión del Plan Anual de Adquisiciones, donde se establezcan los objetivos, finalidad, condiciones para elaborar el plan, consolidación, revisión, publicidad, modificaciones, entre otros aspectos.
6. Se recomienda no adelantar ninguna contratación que no esté en el PAA, ya que la verificación de la inclusión de la contratación en el plan anual de adquisición es un requisito de los estudios previos de la contratación a realizar y a la vez se constituye en una herramienta de control de ejecución.
7. Se recomienda que la totalidad de soportes anunciados en el desarrollo del comité de contratación se anexen a la correspondiente acta, dentro del expediente digital en ORFEO, para así contar con la trazabilidad de la información que sirvió de fundamento para adoptar las decisiones. Así mismo incluir todos los documentos de la gestión contractual en los expedientes virtuales que permita la integridad, conservación y consulta de las actuaciones contractuales.
8. Implementar al interior del GIT de Gestión Jurídica y Contractual controles para la verificación de la capacidad jurídica de los requisitos de los futuros contratistas previo a la suscripción del contrato.
9. Establecer controles para que, una vez finalizada la ejecución de los contratos, se generen alertas oportunas asociadas a los plazos establecidos en las cláusulas de liquidación, que permitan generar de manera preventiva las acciones que conlleven a una liquidación oportuna de los contratos y convenios.
10. Para reducir la exposición del Proceso de Gestión Contractual frente a los diferentes riesgos que se pueden presentar, se recomienda ajustar la administración de riesgos del proceso teniendo en cuenta los siguientes aspectos entre otros: los eventos que impidan la selección y suscripción del contrato, los que alteren la ejecución del contrato, la eficacia del proceso de Gestión Contractual y la liquidación de los contratos y convenios.
11. Dado que se aplica los lineamientos de la Agencia, se recomienda ajustar los riesgos de la contratación, de acuerdo con las directrices impartidas en el Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación, expedido por la Agencia Nacional de Contratación Pública.

9. CONCLUSIÓN

De acuerdo con el objetivo definido en la auditoría al Proceso de Gestión Contractual, se verificó la gestión realizada desde enero de 2017 a marzo de 2021 en lo que respecta a la liquidación de los convenios y contratos, y desde enero de 2020 a marzo de 2021 de la gestión contractual, así como los controles implementados, identificando 15 oportunidades de mejora y 2 hallazgos, ubicando al proceso en un Grado de Madurez Promedio Bajo, resultados que le permitirán al proceso identificar acciones para fortalecer la gestión.

Fortalezas	Oportunidades de Mejora	Hallazgos	Recomendaciones
6	15	2	11

Bertha Sofía Ortiz Gutiérrez
Asesora de Control Interno

Estefanía Aya Navarro - Contratista de Control Interno