

Nº INFORME: OCI-2023-043

PROCESO / ACTIVIDAD REALIZADA: Auditoría al proceso de adquisición de bienes y servicios

EQUIPO AUDITOR:

- Luz Nelly Castañeda Contreras – Contratista Oficina de Control Interno.
- Daniel Andrés Gamba Hurtado - Contratista Oficina de Control Interno.
- Germán Felipe Naranjo González - Contratista Oficina de Control Interno.

OBJETIVOS:

- Evaluar, en las diferentes etapas de los contratos seleccionados en la muestra, el cumplimiento de lo establecido en los manuales de contratación y supervisión e interventoría de la entidad, así como la normativa vigente.
- Verificar el cumplimiento y la oportunidad frente al reporte de la información contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOPII.
- Verificar el cumplimiento de las obligaciones de los contratistas y los soportes de las actividades ejecutadas.

ALCANCE:

Evaluar la gestión en las etapas precontractual y contractual, así como la efectividad de las contrataciones de la entidad, liderada por el proceso gestión de adquisición de bienes y servicios, para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 al 30 de abril de 2023.

Verificar la aplicación de los controles internos y el cumplimiento de la normativa, así como el seguimiento a la gestión efectuada por el proceso y los supervisores de los contratos en los portales de Sistema Electrónico de Contratación Pública, SECOP II.

CRITERIOS:

- Decreto 1082 de 2015, «Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional».
- 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».
- M-DA-013 Manual de contratación V.4.
- M-DA-015 Manual de Supervisión e Interventoría V.3.
- Circular Única Colombia Compra Eficiente.

DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO REALIZADO

1. Prueba precontractual

Se identificaron 146 contratos suscritos entre el 1 de enero de 2022 al 30 de abril de 2023, con objeto relacionado al asesoramiento y supervisión, de los que la Oficina de Control Interno seleccionó una muestra aleatoria de 46 procesos.

De la muestra seleccionada se verificó lo siguiente: i) que el valor a pagar concordara con la escala de honorarios, según la Circular 30 de 2022, ii) que las obligaciones específicas tuvieran relación con el objeto del contrato, iii) que los estudios previos se hubieran publicado en SECOP II dentro de los tres días siguientes a la expedición y, iv) que el perfil requerido fuera el idóneo para satisfacer la necesidad del contrato (formación académica, experiencia profesional, etc.)

Así mismo, se validó que los documentos solicitados en la lista de chequeo documental de la entidad se encontraran publicados en la plataforma SECOP II. Observando, debilidades en los siguientes contratos:

Nº Proceso	Documentos no cargados en SECOP II
TMSA-CD-950-2022	Correo solicitud de trámite
TMSA-CD-921-2022	Solicitud CDP
TMSA-CD-048-2022	Lista de chequeo
TMSA-CD-374-2022	Solicitud de CDP
TMSA-CD-059-2022	Lista de chequeo, solicitud CDP
TMSA-CD-217-2022	Tarjeta o matricula profesional
TMSA-CD-297-2022	Lista de chequeo
TMSA-CD-383-2022	Solicitud de CDP
TMSA-CD-522-2022	Lista de chequeo, solicitud CDP
TMSA-CD-604-2022	Solicitud CDP
TMSA-CD-1181-2022	Solicitud de trámite, lista de chequeo, solicitud CDP
TMSA-CD-056-2023	Lista de chequeo
TMSA-CD-067-2023	Solicitud CDP
TMSA-CD-070-2023	Lista de chequeo
TMSA-CD-090-2023	Lista de chequeo, constancia vigencia tarjeta profesional, solicitud CDP
TMSA-CD-952-2022	Lista de chequeo
TMSA-CD-1212-2022	Lista de chequeo
TMSA-CD-059-2022	Lista de chequeo
TMSA-CD-372-2022	Lista de chequeo
TMSA-CD-369-2022	Lista de chequeo
TMSA-CD-801-2023	Lista de chequeo
TMSA-CD-076-2023	Lista de chequeo
TMSA-CD-1774-2023	Lista de chequeo
TMSA-CD-078-2023	Lista de chequeo
TMSA-CD-194-2022	Libreta militar
TMSA-CD-055-2023	Certificado de deudores morosos, lista de chequeo
TMSA-CD-533-2023	Lista de chequeo
TMSA-CD-280-2022	Lista de chequeo
TMSA-CD-291-2022	RUT, Formato relación CPS, lista de chequeo
TMSA-CD-388-2022	Solicitud de CDP y de inicio de trámite contractual, lista de chequeo.
TMSA-CD-1511-2022	Solicitud de inicio de trámite contractual, solicitud de CDP, certificado de idoneidad, lista de chequeo
TMSA-CD-1731-2023	Solicitud de inicio de trámite contractual, certificado del sistema nacional de registro de medidas correctivas, lista de chequeo.

TMSA-CD-379-2022	Solicitud de inicio de trámite contractual, Solicitud CDP
TMSA-CD-061-2023	Lista de chequeo
TMSA-CD-1431-2023	Solicitud de CDP
TMSA-CD-1314-2022	Solicitud de inicio de trámite contractual, CRP
TMSA-CD-371-2022	Solicitud de CDP, Idoneidad cesionario
TMSA-CD-1281-2023	Certificado de registro de deudores alimentarios morosos, inscripción talento no palanca, formato relación de CPS.

Lo anterior conlleva a que exista un incumplimiento a la regulación interna y de las siguientes normas sobre la publicidad de los documentos propios del expediente:

- Artículo 2.2.1.1.2.3.1, Decreto 1082 de 2015: «De los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y pago. En el Cronograma, la Entidad Estatal debe señalar el plazo para la celebración del contrato, para el registro presupuestal, la publicación en el SECOP y para el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de condiciones para el perfeccionamiento, la ejecución y el pago del contrato».
- Circular Única Colombia Compra Eficiente: «Las Entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público. La información registrada por las Entidades en el SECOP II y en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, está disponible en tiempo real en razón a que las actuaciones del Proceso de Contratación tienen lugar electrónicamente a través de dichas plataformas transaccionales. Con respecto a los documentos que no son generados electrónicamente, el SECOP II permite publicarlos a través de un «mensaje público» o como un «documento del proceso», para la publicidad de dichos documentos la Entidad Estatal tiene el plazo de tres días siguientes a su expedición».
- M-DA-015 Manual de Supervisión e Interventoría v3 numeral 9.2. «Seguimiento Administrativo (...) i) Cuando exista expediente físico contractual, enviar el original

de toda la documentación del contrato a la dependencia responsable de su guarda y custodia para que reposen en la carpeta del contrato, evitando la duplicidad documental en cumplimiento de lo señalado por el Acuerdo 39 de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación. Cuando exista expediente electrónico el supervisor debe escanear y cargar toda la documentación en la plataforma SECOP II, se procurará por la inexistencia de documentación física, pero en caso de su existencia, esta deberá remitirse a la dependencia responsable de su guarda y custodia para que repose en la carpeta respectiva. En todo caso se recuerda a los supervisores que, en virtud de la Ley de Transparencia, los documentos de ejecución deben ser publicados dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, razón por la cual es responsabilidad del supervisor o interventor el cumplimiento de dicho término».

- Circular No. 011 de 2022, «Lineamientos de obligatorio cumplimiento para supervisores e interventores en TRANSMILENIO S.A.», lo que da lugar a la recomendación No. 1.

2. Prueba de ejecución contractual

La Oficina de Control Interno, de los contratos de prestación de servicios analizados en la prueba precontractual (46 contratos), seleccionó una muestra aleatoria de 22 contratos, con el fin de verificar, por medio de los informes de actividades presentados por los contratistas (con los respectivos soportes y el pago de seguridad social) y a partir de la información publicada en la plataforma SECOP II, el cumplimiento de las obligaciones contractuales. De la revisión, se advirtieron las siguientes situaciones:

- 1. En los contratos No. CTO192-22, CTO401-22, CTO715-22, CTO1023-22, CTO1277-22 y CTO553-22,** se observó debilidad en la supervisión de las actividades presentadas por el contratista, porque se encontraron informes en los que se afirmaba no haber realizado ninguna actividad durante la ejecución del contrato respecto de ciertas obligaciones. Sin embargo, al socializar esta situación

con los supervisores de cada uno de los contratos, remitieron a la Oficina de Control Interno los soportes con los que se pudo establecer que el contratista había cumplido la totalidad de las obligaciones contractuales. Por lo anterior, se dejarán las recomendaciones 2, 3 y 4.

2. **En el contrato CTO1622-22**, a pesar de que el supervisor remitió los informes de actividades, se constató que los mismos no se encontraban publicados en la plataforma SECOP II, lo que dará lugar a la observación No. 1.
3. **En el contrato CTO503-22**, se analizó el informe de la Contraloría de Bogotá, respecto de la «Auditoría de Regularidad EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.» con código de auditoría No. 83, de junio de 2023, en el que se dejó el hallazgo 3.2.2.1.1. *«Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque TRANSMILENIO S.A., no efectuó una oportuna supervisión ni control de la ejecución del Contrato No. 503 de 2022, suscrito con Global Project Strategy.»*

En dicho informe se concluyó que, *«En consecuencia, TRANSMILENIO S.A., mediante oficio 2023-EE-10367 del 26 de abril de 2023, manifestó que el contrato terminó el 6 de agosto de 2022, solo suscribió adición (sic), allegó copia del certificado de registro presupuestal 5767 del 05 de septiembre de 2022 por el valor de \$174.930.000. Es decir, los certificados de disponibilidad y registro fueron expedidos con fecha posterior a la culminación del contrato. Situación que demuestra la vulneración a lo señalado en el artículo 18 del Decreto 4730 de 2005 por el cual se reglamentan normas orgánicas de presupuesto, donde describe que previo a contraer compromisos se requiere de la expedición de estos certificados».* (Subrayado fuera del texto)

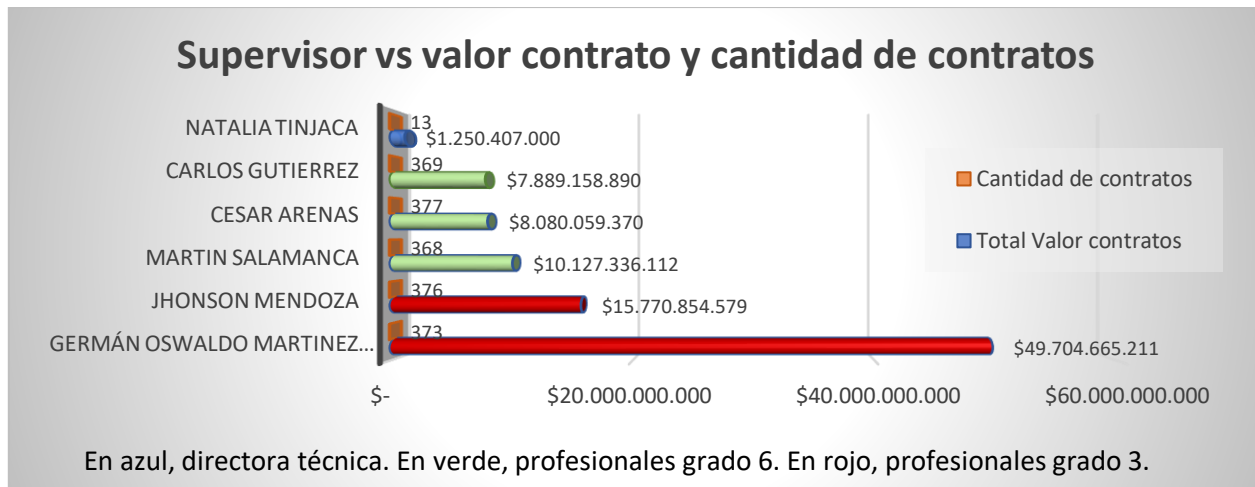
El equipo auditor evaluó la situación que originó el hallazgo establecido por la Contraloría de Bogotá y evidenció que, en los estudios se previó que la fecha de finalización del contrato estaba sujeta a condición así: **«Plazo de ejecución**

inicial: 6 meses o Hasta la culminación de la etapa probatoria del proceso arbitral instalado iniciado TRANSMILENIO S.A., en contra de Recaudo Bogotá S.A.S. en Reorganización ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá». No obstante, en la plataforma transaccional SECOP II, el plazo del contrato es de 6 meses, esto es, hasta el 6 de agosto de 2022, plazo que en la plataforma no tuvo condición.

El contrato CTO503-22 fue adicionado aproximadamente un mes después al vencimiento del plazo inicial, esto es, el 5 de septiembre de 2022, con el certificado de disponibilidad presupuestal No. 6149 del 31 de agosto de 2022 y el certificado de registro presupuestal No. 5767 del 5 de septiembre. Los documentos de la adición fueron expedidos con fecha posterior a la terminación del contrato, desconociendo con ello el artículo 18 del Decreto 4730 de 2005, como lo advirtió la Contraloría de Bogotá en el informe mencionado anteriormente (página 68), conclusión que comparte la Oficina de Control Interno.

3. Prueba respecto de la carga de supervisión de contratos en la Subgerencia Técnica de Seguridad

Para la realización de esta prueba, se solicitó, mediante correo electrónico, a la Subgerencia Técnica de Seguridad, remitir una base de datos de los contratos asociados a esa dirección, relacionando la siguiente información: Número de proceso, número de contrato, valor del contrato, nombre del supervisor, nombre del apoyo a la supervisión, tipo de vinculación del apoyo a la supervisión y, en caso de tratarse de un contratista, relacionar el número de proceso, contrato y valor del contrato. Luego de analizar la información entregada por el área, se concluye lo siguiente:



Grafica creada por la OCI, con la información remitida por la Subgerencia Técnica de Seguridad.

- La Dirección Técnica de Seguridad cuenta con seis supervisores, entre los que se encuentra la directora técnica, tres profesionales grado 6 y dos profesionales grado 3, siendo los profesionales grado 3 los que manejan el mayor presupuesto.
- En total tienen 33 contratistas como apoyo a la supervisión.
- En promedio, cada supervisor cuenta con 6 apoyos a la supervisión.
- Uno de los profesionales grado 3 cuenta con 8 contratistas como apoyo a la supervisión.
- Para 21 de los contratistas de apoyo a la supervisión, el presupuesto que manejan se encuentra entre \$1.100.000.000 y \$2.700.000.000.
- La cantidad de contratos por cada uno de los contratistas de apoyo a la supervisión oscila entre 55 y 79.

Lo anterior permite evidenciar que la carga de contratos por cada apoyo a la supervisión es alta, teniendo en cuenta que la vigilancia de los contratos está integrada por un conjunto de funciones o actividades necesarias para verificar el cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos en las etapas de ejecución y terminación del contrato. Esto podría generar un riesgo y dar lugar a errores en las aprobaciones de las cuentas, en el cargue de los documentos requeridos para el

pago de las cuentas, entre otras, que posteriormente pueden ser evaluados por entes externos. Por lo anterior, se dejará la recomendación No 5.

4. Prueba de evaluación de riesgos

Durante el ejercicio auditor al proceso de adquisición de bienes y servicios, se verificó la aplicación de los siguientes controles asociados al proceso, respecto del riesgo 3 «Debilidades en el perfeccionamiento o legalización del contrato»:

- «Revisión perfeccionamiento del contrato. El supervisor del contrato que se está perfeccionado debe verificar la existencia del CRP y la aprobación de la póliza correspondiente (cuando el negocio así lo requiera) en la plataforma SECOP II, y en caso de evidenciar la ausencia de alguno de estos documentos, debe solicitar al abogado responsable del proceso de selección, por medio de correo electrónico, la incorporación a la plataforma, para poder generar el acta de inicio (cuando así se requiera) e iniciar la ejecución del control».
- «Revisión suscripción de contratos. Para cada proceso contractual, el abogado responsable del proceso debe verificar que el adjudicatario suscriba el contrato correspondiente y allegue las pólizas que lo amparan (en los casos que así se requieran), en los términos establecidos en el cronograma del proceso de selección. Esta verificación se realiza a través de la plataforma SECOP II, en la que se registran todos los documentos y donde se puede evidenciar las fechas de cargue de los documentos requeridos. En caso de evidenciar el incumplimiento de las fechas establecidas en el cronograma, se iniciará el debido proceso para hacer efectiva la garantía de seriedad de la propuesta allegada por el adjudicatario oportunamente con la oferta, la que deberá ser cancelada por la aseguradora correspondiente.»

Realizado el análisis, se evidenció debilidad en la publicación de los documentos en la plataforma SECOP II en los siguientes procesos:

Nº Proceso	Documentos no cargados en SECOP II
TMSA-CD-950-2022	CRP, ARL, correo solicitud de trámite
TMSA-CD-921-2022	ARL, solicitud CDP
TMSA-CD-048-2022	ARL, lista de chequeo
TMSA-CD-374-2022	ARL, solicitud de CDP
TMSA-CD-059-2022	ARL, lista de chequeo, solicitud CDP
TMSA-CD-217-2022	ARL, tarjeta o matricula profesional
TMSA-CD-297-2022	ARL, lista de chequeo
TMSA-CD-383-2022	ARL, solicitud de CDP
TMSA-CD-522-2022	lista de chequeo, solicitud CDP
TMSA-CD-604-2022	ARL, Solicitud CDP
TMSA-CD-1181-2022	ARL, Solicitud de trámite, lista de chequeo, solicitud CDP
TMSA-CD-056-2023	lista de chequeo
TMSA-CD-067-2023	ARL, Solicitud CDP
TMSA-CD-070-2023	ARL, lista de chequeo
TMSA-CD-090-2023	ARL, lista de chequeo, constancia vigencia tarjeta profesional, solicitud CDP
TMSA-CD-952-2022	CRP, lista de chequeo
TMSA-CD-1212-2022	CRP, lista de chequeo
TMSA-CD-059-2022	ARL, lista de chequeo
TMSA-CD-372-2022	ARL, lista de chequeo
TMSA-CD-369-2022	ARL, lista de chequeo
TMSA-CD-801-2023	lista de chequeo
TMSA-CD-076-2023	ARL, lista de chequeo
TMSA-CD-1774-2023	CDP, CRP, lista de chequeo
TMSA-CD-078-2023	CDP, CRP, lista de chequeo
TMSA-CD-194-2022	libreta militar, ARL
TMSA-CD-055-2023	Certificado de deudores morosos, lista de chequeo
TMSA-CD-293-2023	CRP, acta de inicio, ARL
TMSA-CD-029-2022	CRP, acta de inicio, ARL
TMSA-CD-062-2022	ARL
TMSA-CD-533-2023	lista de chequeo
TMSA-CD-949-2022	ARL
TMSA-CD-951-2022	ARL, CRP
TMSA-CD-194-2022	ARL extemporánea, CRP Extemporáneo
TMSA-CD-280-2022	ARL, Lista de chequeo
TMSA-CD-291-2022	RUT, Formato relación CPS, lista de chequeo, ARL

TMSA-CD-388-2022	Solicitud de CDP y de inicio de trámite contractual, lista de chequeo, ARL
TMSA-CD-181-2022	CRP extemporáneo
TMSA-CD-1511-2022	Solicitud de inicio de trámite contractual, ni solicitud de CDP, Certificado de idoneidad, lista de chequeo ARL
TMSA-CD-1731-2023	Solicitud de inicio de trámite contractual, Certificado del sistema nacional de registro de medidas correctivas, lista de chequeo, ARL
TMSA-CD-379-2022	Solicitud de inicio de trámite contractual, Solicitud CDP, ARL
TMSA-CD-061-2023	lista de chequeo, ARL, Acta de inicio publicada extemporáneamente
TMSA-CD-1431-2023	Solicitud de CDP, ARL
TMSA-CD-1314-2022	Solicitud de inicio de trámite contractual, CRP y acta de inicio publicados extemporáneamente
TMSA-CD-371-2022	Solicitud de CDP, Idoneidad cesionario, Acta de inicio extemporánea, ARL
TMSA-CD-1281-2023	certificado de registro de deudores alimentarios morosos, Inscripción talento no palanca, Formato relación de CPS, ARL

Lo anterior conlleva a que exista un incumplimiento de la regulación interna y de las normas sobre la publicidad de los documentos propios del expediente, así como la falta de aplicación de los controles del Manual para la Gestión del Riesgo de TRANSMILENIO S.A., asociados al proceso, lo que da lugar al hallazgo No.1.

HALLAZGO

Nº1 HALLAZGO Incumplimiento al numeral 4.2 del Manual para la Gestión del Riesgo en TRANSMILENIO S.A.

Durante el ejercicio auditor al proceso de adquisición de bienes y servicios, se verificó respecto del riesgo 3 «Debilidades en el perfeccionamiento o legalización del contrato», la aplicación de los controles asociados al proceso y se identificó la falta de publicidad de documentos en la plataforma SECOP II.

Lo anterior permite evidenciar, el incumplimiento al numeral 4.2 «valoración de los controles», del Manual para la Gestión del Riesgo en TRANSMILENIO S.A., (Anexo 1 metodología para la administración de los riesgos de gestión), lo que puede generar posibles observaciones administrativas por los entes de control externos o pérdida de la información de la entidad por falta de trazabilidad de esta.

CRITERIOS

- Numeral 4.2: Valoración de los controles del manual para la gestión del riesgo en TRANSMILENIO S.A., Anexo 1 metodología para la administración de los Riesgos de gestión, que establece lo siguiente: «Para la adecuada mitigación de los riesgos, no basta con que un control esté bien diseñado, el control debe ejecutarse por parte de los responsables tal como se diseñó.

Porque un control que no se ejecute, o un control que se ejecute y esté mal diseñado, no va a contribuir a la mitigación del riesgo.»

RECOMENDACIÓN RESPECTO DEL HALLAZGO

- Evaluar la pertinencia de los controles y su diseño, para que estos aporten a la mitigación del riesgo y eviten la materialización de este.
- Actualizar los manuales que apoyan la ejecución de los controles, en cuanto a la especificidad de los documentos y los tiempos en que se deben publicar, y quién los debe hacer, estableciendo puntos de control para el cumplimiento de estos.
- Evaluar, por parte de la Dirección Corporativa, la actualización del manual de supervisión e interventoría de la entidad para definir responsabilidades respecto de las funciones de los supervisores (tipo cartilla), incluyendo de manera específica las responsabilidades y la forma de ejecutarla.

OBSERVACIÓN

Dentro del contrato CTO1622-22, a pesar de que el supervisor remitió los informes de actividades, se pudo constatar que los mismos no se encontraban publicados en la plataforma SECOP II. Esto evidencia el incumplimiento de la regulación interna y de las normas aplicables sobre la publicidad de los documentos propios del expediente, particularmente las siguientes

- Artículo 2.2.1.1.2.3.1, del Decreto 1082 de 2015, Circular Única Colombia Compra Eficiente y el M-DA-015 Manual de Supervisión e Interventoría v3 numeral 9.2. «Seguimiento Administrativo (...)».

Se recomienda al supervisor del contrato realizar un seguimiento continuo a los documentos que debe publicar el contratista en la plataforma SECOP II.

RECOMENDACIONES GENERALES

En virtud de los resultados anteriores, la Oficina de Control Interno realizó las siguientes recomendaciones:

1. Publicar en SECOP II los documentos precontractuales, contractuales y post contractuales que hacen parte del expediente, para dar cumplimiento al principio de publicidad y a la normativa vigente (Artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015).
2. Se recomienda a los supervisores de los contratos verificar detalladamente los informes de actividades presentados por los contratistas como requisito para el pago de los respectivos honorarios, dejando la trazabilidad, cuantas veces sea necesario, de las correcciones a que haya lugar, solicitando que se incluyan todas las actividades realizadas por el contratista durante la ejecución del contrato.
3. Así mismo, se recomienda estandarizar el informe de actividades, preferiblemente en columnas, donde en la columna izquierda se encuentren todas las obligaciones y en la columna derecha las actividades y productos realizados por el contratista para cada obligación, lo cual puede darles mayor control a los supervisores.

En ese sentido, se recomienda a los supervisores exigir al contratista incluir la totalidad de actividades realizadas por cada obligación contractual, con el propósito de lograr el cumplimiento del 100% de las obligaciones durante el periodo contractual.

4. Adicionalmente, la Oficina de Control Interno recomienda a las diferentes áreas de la entidad que, en cumplimiento del principio de planeación, al momento de estructurar los estudios y documentos previos, se estructuren las obligaciones que efectivamente

se van a requerir, evitando, de esa manera, que se incluyan las que no estén acordes a la necesidad del contrato o que no se requieran durante la ejecución de este.

5. Se recomienda aumentar el número de contratistas que apoyen la supervisión de los contratos asociados a la Subgerencia Técnica de Seguridad, porque podrían presentarse errores en las aprobaciones de las cuentas y en el cargue de documentos requeridos, cumplimiento de las obligaciones contractuales, errores que, posteriormente, pueden generar debilidad en la supervisión.

El presente informe fue socializado con supervisores y la Dirección Corporativa de la entidad, como líder del proceso, el 3 de agosto de 2023.

Sandra Jeannette Camargo Acosta

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Luz Nelly Castañeda Contreras - Contratista Oficina de Control Interno.