

Para contestar cite:

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA  
Memorando No. 2016-102-009936-3  
Fecha: 12/08/2016 08:29:01->102  
FUN: MARIA CLARA GARRIDO -400  
Anexos: INFORME 14 FOLIOS



Bogotá D.C

**PARA: MARÍA CLARA GARRIDO GARRIDO**  
Vicepresidenta Administrativa y Financiera

**JAIME GARCÍA MÉNDEZ**  
Vicepresidente de Planeación, Riesgos y Entorno

**PRISCILA SÁNCHEZ SANABRIA**  
Vicepresidenta Jurídica (E)

**CAMILO ANDRÉS JARAMILLO BERROCAL**  
Vicepresidente de Estructuración

**DANIEL FRANCISCO TENJO SUÁREZ**  
Vicepresidente de Gestión Contractual (E)

**DE: DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**  
Jefe Oficina de Control Interno

**ASUNTO:** Informe de Auditoría – Seguimiento a los Convenios y Contratos Interadministrativos (PEI 125).

Respetados Vicepresidentes:

Comedidamente me permito remitir para su consideración la evaluación de Seguimiento a los Convenios y Contratos Interadministrativos efectuada (PEI 125), dando cumplimiento al Plan de Evaluación Independiente que viene desarrollando la Oficina de Control Interno.

A continuación se anexa un cuadro, concluyendo lo evidenciado en la evaluación realizada:

Para contestar cite:  
 Radicado ANI No.: \*RAD\_S\*  
 \*\*RAD\_S\*\*  
 Fecha: \*F\_RAD\_S\*

Proyecto / Objeto de la auditoría	No Conformidades	Conclusiones	Recomendaciones
Seguimiento a los Convenios y Contratos Interadministrativos (PEI 125)	5*	3*	4*

\*Estas no conformidades, conclusiones y observaciones se consignan en los capítulos 5, 6 y 7 del informe que se anexa a la presente comunicación.

Con fundamento en lo anterior, nos dirigimos a esa dependencia, en los términos del literal g., artículo 4; los literales h, j, y k del artículo 12 y el artículo 14 de la Ley 87 de 1993, y de los Decretos 4165/11 y 1745/11, solicitando atentamente se sirva enviar el plan de mejora sobre el contenido de las no conformidades contenidas en el documento adjunto en consideración a la necesaria documentación de respuesta a través de la adopción de las medidas correctivas o preventivas procedentes o de la oportuna aclaración de las circunstancias de hecho a que haya lugar.

En atención al carácter probatorio del informe proferido y del cumplimiento periódico de seguimiento al contenido de lo comunicado mediante el presente, el término recomendado para la emisión de respuesta es de treinta (30) días contados a partir de la radicación (Art. 14 CPACA).

Con un muy cordial saludo,



**DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**

Jefe Oficina de Control Interno

Anexo: Informe con 14 Folios

Proyectó: Luis Miguel Sabogal Camargo – Contratista Oficina de Control Interno

C. Co. Dr. Gabriel Eduardo Del Toro Benavides, Gerente de Contratación

Dra. Carmen Janneth Rodríguez Mora, Coordinadora G.I.T. Archivo y Correspondencia

Nro Borrador: 2016-102-001845-8



Agencia Nacional de  
Infraestructura



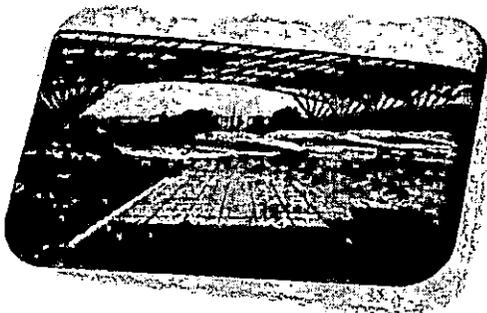
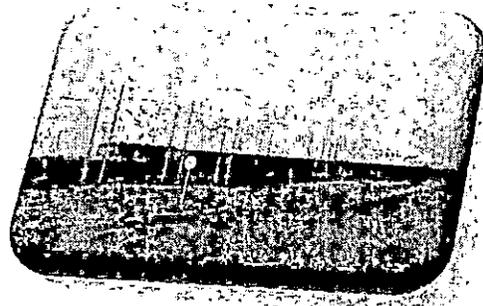
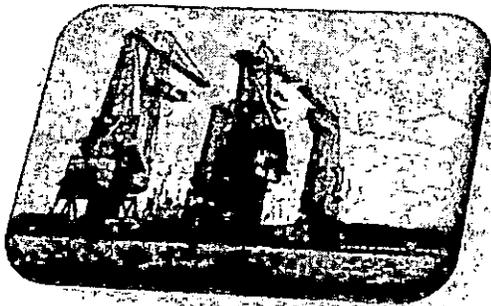
TODOS POR UN  
**NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

---

# INFORME DE AUDITORÍA

---

Ministerio de Transporte



INFORME DE AUDITORÍA – PEI 125

SEGUIMIENTO A LOS CONVENIOS y CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS

Julio -2016



## TABLA DE CONTENIDO

- 
1. OBJETIVOS
  2. ALCANCE
  3. METODOLOGÍA
  4. MARCO LEGAL
  5. NO CONFORMIDADES
  6. CONCLUSIONES
  7. RECOMENDACIONES

## 1. OBJETIVOS.

---

Examinar por medio de los diferentes documentos de trabajo, si se ha dado cumplimiento a las directrices institucionales y a la normatividad legal relacionadas con requisitos de celebración y ejecución de los convenios y contratos interadministrativos celebrados por la ANI, en cuanto a las exigencias de las normas de contratación para su celebración y ejecución con énfasis en la gestión de administración del riesgo.

## 2. ALCANCE.

---

Como quiera que el anterior seguimiento a contratos y convenios interadministrativos, se realizó en el año 2015 y fue referido exclusivamente para los contratos y convenios interadministrativos suscritos hasta el 30 de septiembre de 2015, en esta oportunidad lo realizamos de manera general, cubriendo los contratos y convenios interadministrativos vigentes, terminados, liquidados o celebrados por la ANI desde el 1 de octubre de 2015 hasta el 30 de junio de 2016.

De conformidad con lo anterior, se solicitó información a la Vicepresidencia Jurídica, la cual respondió que no tenía contratos de este tipo a su cargo; a la Vicepresidencia Administrativa y Financiera con remisión de 4 contratos; a la Vicepresidencia de Estructuración con remisión de 4 contratos; a la Vicepresidencia de Gestión Contractual con remisión de 9 contratos; y a la Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno, siendo esta última, la única sin dar respuesta oportuna a la solicitud de información antes del cierre de la auditoría el 31 de julio de 2016.

En total se recibió información de 17 convenios relacionados en el anexo No. 1, sobre los cuales hemos realizado un seguimiento en los aspectos que se presentan a continuación:

1. Entrega oportuna de la información (5 días)
2. Publicación en SECOP
3. Mapa de riesgos o acta de asignación de riesgos asociados al proyecto de convenio o contrato
4. Justificación de garantías
5. Acto de justificación de la modalidad de contratación
6. Estudios previos
7. Análisis del sector
8. Indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial
9. Designación de interventoría o supervisión
10. Acta de inicio
11. Informes de supervisión o interventoría
12. Acto de liquidación

### 3. METODOLOGÍA.

La metodología empleada por la Oficina de Control Interno, es la usualmente implementada para la elaboración de este tipo de informes de acuerdo a los procedimientos, formatos y alcances dispuestos para tal fin. En este sentido, la Agencia Nacional de Infraestructura cuenta dentro del sistema integrado de gestión con el procedimiento de Auditoría (Procedimiento EVCI-P-002) dentro del programa de evaluación y control institucional.

Para el desarrollo de la auditoría se tuvieron en cuenta tres fuentes de información a saber:

1. Información publicada en el SECOP.
2. Documentación e información obtenida directamente de cada Vicepresidencia.
3. Entrevistas de auditoría en sitio.

Con base en los anteriores insumos se determinó el marco legal e institucional aplicable al objeto de la auditoría; se hizo la evaluación integral de la información y de la documentación obtenida, a partir de la cual se evaluó y verificó el cumplimiento de la normatividad vigente, y se formularon tanto las conclusiones, como las respectivas recomendaciones.

La auditoría se adelantó de conformidad con el plan de auditoría que se presenta a continuación:

#### Plan de Auditoría.

**Procedimiento:** Convenios y Contratos Interadministrativos.

**Alcance:** Seguimiento al cumplimiento de normatividad legal e institucional, con énfasis en gestión y administración del riesgo, a contratos y convenios interadministrativos celebrados por la ANI que hayan estado vigentes y/o que hayan sido celebrados, terminados o liquidados entre el 1º de octubre de 2015 y el 30 de junio de 2016.

**Duración:** 01/07/2016 a 31/07/2016.

**Producto:** Informe de auditoría.

#### Cronograma de auditoría:

Plan de auditoría: 27/06/2016 a 30/06/2016

Inicio de auditoría: 01/07/2016

Reunión de auditores: 01/07/2016

Solicitud de información: 04/07/2016 a 07/07/2016

Reunión con representantes de la Dirección: 28/07/2016 a 02/08/2016

Cierre de la auditoría: 31/07/2016

Radicación del informe de auditoría para revisión: 04/08/2016

Las actividades realizadas se registraron en la ruta de auditoría que se presenta en el siguiente cuadro:

FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	ACTIVIDAD	RESULTADO
27/06/2016	30/06/2016	Revisión de antecedentes de auditoría de convenios Interadministrativos y estructuración del plan de auditoría para visto bueno del Jefe de la OCI.	<p><b>Plan de Auditoría.</b>  <b>Procedimiento:</b> Convenios y Contratos Interadministrativos.  <b>Alcance:</b> Seguimiento al cumplimiento de normatividad legal e institucional con énfasis en gestión y administración del riesgo a contratos y convenios Interadministrativos a cargo de la Vicepresidencia de Estructuración que hayan estado vigentes y/o que hayan sido celebrados, terminados o liquidados entre el 1º de octubre de 2015 y el 30 de junio de 2016.  <b>Duración:</b> 01/07/2016 a 31/07/2016  <b>Producto:</b> Informe de auditoría  <b>Cronograma de auditoría:</b>  <b>Plan de auditoría:</b> 27/06/2016 a 30/06/2016  <b>Inicio de auditoría:</b> 01/07/2016  <b>Reunión de auditores:</b> 01/07/2016  <b>Solicitud de Información:</b> 04/07/2016 a 07/07/2016  <b>Reunión con representantes de la Dirección:</b> 28/07/2016 a 02/08/2016  <b>Reunión de cierre:</b> 02/08/2016  <b>Radicación del Informe de auditoría:</b> 04/08/2016</p>
01/07/2016	01/07/2016	Reunión de auditores	Se presentó el plan de auditoría y se recibieron los lineamientos del Jefe de la OCI para el desarrollo de la Auditoría.
04/07/2016	07/07/2016	Solicitudes de Información	Se proyectaron y radicaron las siguientes solicitudes de información: Vicepresidencia Jurídica, radicado 20161020084343. Vicepresidencia Administrativa y Financiera, radicado 20161020085283. Vicepresidencia de Estructuración, radicado 20161020085303. Vicepresidencia de gestión Contractual, radicado 20161020085313. Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno, radicado 20161020085293.
14/07/2016	14/07/2016	Solicitud de Información	De acuerdo a lo conversado con Fernanda Perez se solicitó información respecto de los convenios del Fondo Adaptación
19/07/2016	19/07/2016	Solicitud de Información	Se solicitó a Jose Luis Rincon Pinzon de la VGC Informarnos la fecha de recibido del memorando interno con radicación 20161020085313 que se adjunta, con el fin de poder contar con la información requerida en el término fijado en la citada comunicación
25/07/2016	25/07/2016	Reiteración de Solicitud de información	Se reiteró a las 8.53 a.m. a la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno la solicitud de información.
25/07/2016	25/07/2016	Reiteración de Solicitud de información	Se reiteró a las 8.47 a.m. a la Vicepresidencia de Gestión Contractual la solicitud de información con radicación 20161020085313
25/07/2016	25/07/2016	Reiteración de Solicitud de información	Se recibió a las 10.37 a.m. de la Vicepresidencia de Gestión Contractual información con radicación 2016-200-008962-3
25/07/2016	25/07/2016	Programación de entrevista	Se programó y convocó mediante correo electrónico a entrevista a los responsables de atender la auditoría por parte de la VAF
26/07/2016	26/07/2016	Programación de entrevista	Se programó y convocó mediante correo electrónico a entrevista a los responsables de atender la auditoría por parte de la VE.
27/07/2016	27/07/2016	Entrevista de auditoría VAF	Se realizó conforme a lo programado y se dejó como constancia la respectiva acta.
28/07/2016	28/07/2016	Reiteración de Solicitud de Información	Se reiteró a la Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno la solicitud de información mediante correo remitido la asesora Carolina Avendaño
28/07/2016	28/07/2016	Programación de entrevista	Se programó y convocó mediante correo electrónico a entrevista a los responsables de atender la auditoría por parte de la VGC.
28/07/2016	28/07/2016	Entrevista de auditoría VEs.	Se realizó conforme a lo programado y se dejó como constancia la respectiva acta.
28/07/2016	28/07/2016	Remisión de acta de entrevista.	Se remitió conforme a lo acordado en desarrollo de la entrevista a la VAF.
28/07/2016	28/07/2016	Remisión de acta de entrevista.	Se remitió conforme a lo acordado en desarrollo de la entrevista a la VEs.
29/07/2016	01/08/2016	Entrevista de auditoría VGC.	Se realizó conforme a lo programado y se dejó como constancia la respectiva acta.
01/08/2016	01/08/2016	Programación de entrevista.	Se programó y convocó mediante correo electrónico al Dr. Gabriel del Toro con el fin de resolver inquietudes que han surgido a partir de las entrevistas y la documentación que ha sido objeto de revisión, relacionadas con publicaciones en le Secop, valoración y asignación de riesgos, determinación de garantías contractuales, estudios previos y supervisión.
02/08/2016	02/08/2016	Entrevista de auditoría G.C.	Se realizó entrevista en la Gerencia de Contratación conforme a lo programado y se dejó como constancia la respectiva acta.
01/08/2016	03/08/2016	Radicación de informe de auditoría.	De conformidad con el cronograma de auditoría.

#### 4. MARCO NORMATIVO.

- ✓ Constitución Política de Colombia:  
Art. 209 *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones"*.
  
- Art. 269 *"En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas"*.
  
- ✓ Ley 80 de 1993, *"Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública"*.
  
- ✓ Ley 87 de 1993, *"Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"*.
  
- ✓ 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"*.
  
- ✓ Ley 1712 de 2014, *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones"*
  
- ✓ Decreto 103 de 2015, *"Por medio de la cual se reglamenta la ley 1712 de 2014"*
  
- ✓ Decreto 19 de 2012, *"Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"*.
  
- ✓ Decreto 1510 de 2013 *"Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública". (vigente para la celebración de algunos contratos o convenios interadministrativos).*
  
- ✓ Decreto 1082 de 2015, *"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional"*
  
- ✓ Manual de Contratación de la Agencia Nacional de Infraestructura.
  
- ✓ Mapa de riesgos de corrupción de la Agencia Nacional de Infraestructura.
  
- ✓ Resolución No. 959 del 30 de agosto de 2013 *"Por medio de la cual se adopta la Bitácora del Proyecto como metodología para la trazabilidad de los procesos de estructuración y celebración de contratos, así como para la suscripción de modificaciones contractuales de la Agencia Nacional de Infraestructura"*.

- ✓ Matriz de Riesgos de Corrupción y medidas para mitigarla de la Agencia Nacional de Infraestructura.
- ✓ Resoluciones ANI Nos. 297/2012, 852/2012 y 776/2016, concordantes con el art. 51 de la Ley 1437/11, el art. 99 y ss. de la Ley 42/93 y demás disposiciones complementarias, como el memorando No. 2016-102-000880-3.

Convenios reportados por parte de las Vicepresidencias incluido el valor de los aportes, si los tiene.

Vicepresidencia	ITEM	No. del convenio o contrato Interadministrativo	Entidad/es que hace/n parte del convenio o contratista/s	Valor/aportes
Administrativa y Financiera	1	CISAF - 11	SERVICIOS POSTALES NACIONALES	\$195.000.000
	2	4	MINISTERIO DE TRANSPORTE	\$0
	3	CIVAF - 487	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.	\$ 30.000.000
	4	CISAF - 792	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.	\$ 210.000.000
Estructuración	5	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 004-2016	IDU - ANI	\$0
	6	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 005-2016	Hospital Militar Central - ANI	\$0
	7	CONVENIO 006-2016 ENTRE ANI-EFR SAS-TRANSMILENI	Transmilenio - Empresa Férrea Regional S.A.S. - ANI	\$0
	8	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 009-2016	AGENCIA APP - ANI	\$0
Gestión Contractual	9	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 008 DE 2008	ANI - Secretaria Distrital de Movilidad - IDU	\$12.617.932.451
	10	CONTRATO DE COMODATO BIENES MUEBLES 282 DE 2016	ANI - MINISTERIO DE DEFENSA - EJECITO NACIONAL - CENAC INGENIEROS MILITARES	\$0
	11	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN No. 002 de 2016	Agencia Nacional de Infraestructura-ANI y la Empresa de Energía de Cundinamarca S.A. E.S.P-EEC	\$0
	12	Convenio 1228 de 2015	ANI - INVIAS	\$0
	13	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 0026 DEL 30 DE JUNIO DE 2015	AERONAUTICA CIVIL - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	\$824.123.372
	14	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DEL 04 DE ABRIL DE 2016	AERONAUTICA CIVIL - AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA	\$0
	15	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ANI No. 029 ANI y 1316 INVIAS de 9 de septiembre de 2015	INVIAS ANI	\$0
	16	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 012 DE 2015	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC	\$965.000.000
	17	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 129 DE 2016	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC	\$65.000.000

La Vicepresidencia de Planeación, Riesgos y Entorno no dio respuesta oportuna a la solicitud de información, razón por la cual no se incluyen en el cuadro anterior contratos o convenios interadministrativos a cargo de esta dependencia.

## 5. NO CONFORMIDADES.

### 5.1. Verificación de Entrega oportuna de la información (5 días) por Vicepresidencia.

Como fundamentos normativos de este criterio de verificación se tienen la Ley 87 de 1993 y las Resoluciones ANI Nos. 297/2012, 852/2012 y 776/2016, concordantes con el art. 51 de la Ley 1437/11, el art. 99 y ss. de la Ley 42/93 y demás disposiciones complementarias, como el memorando No. 2016-102-000880-3; "la inoportuna, defectuosa o extemporánea radicación de la respuesta en la autoridad requirente puede generar la imposición de graves sanciones a la Agencia y/o a su Representante y/o al funcionario que incurra en dicha conducta".

➤ **No conformidad por contravenir el deber de respuesta oportuna dentro de los términos fijados en la solicitud.**

Vicepresidencia	Fecha de solicitud	Fecha de asignación en ORFEO	Fecha de respuesta	No. Días
Vicepresidencia Jurídica	07/07/2016	07-07-2016	18/07/2016	11
Vicepresidencia Administrativa y Financiera	08/07/2016	12-07-2016	21/07/2016	9
Vicepresidencia Estructuración	08/07/2016	11/07/2016 0:00	21/07/2016	10
Vicepresidencia de Gestión Contractual	08/07/2016	12/07/2016	22/07/2016	10
Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno	08/07/2016	28/07/2016	Sin respuesta a 31/07/2016	X

Luego de revisar el sistema de gestión documental ORFEO se constató que, en el trámite de gestión documental interno el tiempo de radicación efectiva de las solicitudes a las Vicepresidencias fue de 6.4 días hábiles en promedio; así mismo que, a partir de la fecha de recibido del documento en físico, el tiempo de respuesta en promedio fue de 10 días, salvo para la Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno que a la fecha de cierre de la auditoría (31 de julio de 2016) no había dado respuesta a la solicitud de información.

Lo anterior evidencia deficiencias en la gestión documental que impide la respuesta oportuna a las solicitudes de información relacionadas con procesos de control en la contratación, en aplicación del artículo primero de la Ley 87 de 1993, y el artículo primero de la Resolución 297 de 2012 de la ANI, en la que se establece que, los términos de trámite a las comunicaciones internas empiezan a contar a partir de la radicación.



La presente no conformidad se extiende al área de correspondencia, debido a la demora y extemporaneidad de la gestión documental evidenciada en los 20 días de trámite que, de conformidad con la trazabilidad de ORFEO, se tardó en la asignación de la solicitud de información, a la Vicepresidencia de Planeación Riesgos y Entorno.

Lo anterior no excusa la falta de respuesta oportuna al requerimiento de la Oficina de Control Interno, en razón a que, además de la radicación hecha el 8 de julio, la solicitud se reiteró al correo electrónico de la misma Vicepresidencia el 25 de julio del año en curso.

### 5.2. Publicación en el SECOP de los documentos y los actos administrativos del proceso de contratación de contratos y convenios interadministrativos.

El artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, en concordancia con el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 establece:

*"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. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.*

*La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto".*

Así mismo, el Manual de Contratación de la ANI, adoptado mediante la Resolución 1113 de 2015, en el Numeral 2.1. relativo a los principios y postulados de la contratación con respecto a principio de publicidad consagra:

*"Para dar cumplimiento al principio de publicidad de las actuaciones de la administración pública, la ANI deberá ajustar sus actuaciones en materia de contratación, garantizando la imparcialidad, igualdad y transparencia en el manejo y publicación de la información, en especial de las decisiones adoptadas por la administración, así como de la información que facilite la oportuna y eficiente participación de los interesados en el proceso contractual, de los órganos de control y de las veedurías ciudadanas, facilitando el conocimiento oportuno de la información relativa a la contratación estatal, que garantice los derechos constitucionales a la defensa, el debido proceso y el acceso a los documentos públicos. La observancia de este principio por parte de la ANI, impondrá a los interesados, proponentes y contratistas el deber correlativo de observar cualquier aspecto de la contratación que deba ser advertido oportunamente para garantizar el cumplimiento de los fines de la contratación; y en aplicación del principio de la buena fe contractual, los contratistas no tomarán ventaja en contra de la ANI de su falta de diligencia en analizar y advertir las inconsistencias, inexactitudes o defectos de la información que les sea suministrada en atención al principio de publicidad".*

Con relación al deber de publicación en el SECOP de los actos contractuales, la Ley 1712 de 2014 en su artículo 10 establece:

*“Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9° literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el*

*medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.*

*Parágrafo. Los sujetos obligados deberán actualizar la Información a la que se refiere el artículo 9°, mínimo cada mes”.*

Respecto de la publicación de los informes de supervisión o de interventoría, tanto la ley de acceso a la información, como su decreto reglamentario establecen las siguientes obligaciones:

Literal g), Artículo 11 de la ley 1712 de 2014: *“Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:*

...

*g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones”...*

Artículo 8 del Decreto 103 de 2015: *“Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato”.*

El Manual de Contratación en el literal d), del Numeral 3.1.1, consagra: *“En aras del principio de publicidad, se propenderá por la publicación de todos los documentos de los procesos de selección y que sean exigidos por la normatividad vigente, así como los atinentes a la oferta seleccionada y aquellos que provengan de los partícipes del proceso de selección”.*

- **No conformidad por contravenir la exigencia del deber de publicación<sup>1</sup> de los documentos y los actos administrativos del proceso de contratación de contratos y convenios interadministrativos.**

La no conformidad se basó en la verificación de la información remitida oportunamente por las Vicepresidencias y la revisión de los documentos publicados en el SECOP de acuerdo con el cuadro que se presenta a continuación:

<sup>1</sup> El Manual de Contratación, literal d), del Numeral 3.1.1.

Vicepresidencia	ITEM	No. del convenio o contrato Interadministrativo	Fecha de firma del Contrato o Convenio	Fecha de publicación en SECOP	Tiempo de publicación en días	Publicación en SECOP			Observaciones	Link SECOP
						Estado	Fecha de publicación	Observaciones		
Administrativa y Financiera	1	CISAF - 11	16/05/2016	26/05/2016	10	X			La publicación en el secop se hace 7 días después del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-3551799">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-3551799</a>
	2	4	26/05/2016	26/05/2016	1	X			La publicación en el Secop se hace dentro del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-3963489">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-3963489</a>
	3	CIVAF - 487	26/05/2016	01/06/2016	6	X			La publicación en el secop se hace 9 días después del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-4370503">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-4370503</a>
	4	CISAF - 792	01/06/2016	22/06/2016	21	X			La publicación en el secop se hace 18 días después del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-4588925">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-4588925</a>
Estructuración	5	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 004-2016	30/12/2014	03/03/2015	93	X			La publicación en el Secop se hace 90 días después del término de ley. Únicamente del convenio. No se publican estudios previos. Justificación de la modalidad de contratación etc.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5159597">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5159597</a>
	6	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 005-2016	24/02/2015	23/06/2015	121	X			La publicación en el Secop se hace 118 días después del término de ley. El soporte de la prórroga del contrato no ha sido publicado.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5160453">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5160453</a>
	7	CONVENIO 006-2016 ENTRE ANI-EFR SAS-TRANSMILENI	23/10/2015	06/11/2015	14	X			La publicación en el Secop se hace 11 días después del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5177429">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5177429</a>
	8	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 009-2016	22/12/2015	15/01/2016	24	X			La publicación en el Secop se hace 21 días después del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5253768">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5253768</a>
Gestión Contractual	9	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 008 DE 2008	30 de mayo de 2008	Pendiente	7 años dos meses...	X			Falta de publicación del convenio y de los otros/s.	PENDIENTE PUBLICACIÓN EN EL SECOP
	10	CONTRATO DE COMODATO BIENES MUEBLES 282 DE 2016	15/02/2016	Pendiente	165	X			La publicación en Secop a 31 de julio de 2016 sigue pendiente.	PENDIENTE PUBLICACIÓN EN EL SECOP
	11	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN No. 002 de 2016	18/03/2016	Pendiente	132	X			La publicación en Secop a 31 de julio de 2016 sigue pendiente.	PENDIENTE PUBLICACIÓN EN EL SECOP
	12	CONVENIO 1228 de 2015	28/08/2015	17/09/2015	20	X			La publicación en el Secop se hace 17 días después del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-4187658">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-4187658</a>
	13	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 0026 DEL 30 DE JUNIO DE 2015	30/06/2015	Pendiente	365	X			La publicación en Secop a 31 de julio de 2016 sigue pendiente.	PENDIENTE PUBLICACIÓN EN EL SECOP
	14	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DEL 04 DE ABRIL DE 2016	04/04/2016	Pendiente	116	X			La publicación en Secop a 31 de julio de 2016 sigue pendiente.	PENDIENTE PUBLICACIÓN EN EL SECOP
	15	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ANI No. 029 ANI y 1316 INVIAS de 9 de septiembre de 2015	09/09/2015	13/10/2015	34	X			La publicación en el Secop se hace 31 días después del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-4903661">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-4903661</a>
	16	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 012 DE 2015	07/05/2015	07/05/2015	1	X			La publicación en el Secop se hace dentro del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-3826732">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-12-3826732</a>
	17	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 129 DE 2016	15/04/2016	26/04/2016	11	X			La publicación en el Secop se hace 8 días después del término de ley.	<a href="https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5037542">https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-12-5037542</a>

Como resultado del análisis de la información se constató que de los 17 procesos de contratación reportados que corresponden a convenios y contratos interadministrativos<sup>2</sup>, solamente 2 fueron publicados dentro del término de ley, así mismo que 5 procesos a cargo de la Vicepresidencia de Gestión Contractual están aún pendientes de publicación, siendo necesario y a la vez preocupante resaltar que esta dependencia considera que, para los citados convenios, no aplica la publicación.

La Vicepresidencia de Gestión Contractual reportó como no publicada la documentación del convenio interadministrativo de cooperación No 002 de 2016 por considerar que no aplica, No obstante lo anterior la Gerencia de Contratación en desarrollo de la entrevista de auditoría informó que el citado convenio fue publicado en el SECOP desde el 1º de abril de 2016.

Contratos reportados	Contratos publicados dentro del término de ley	Porcentaje de cumplimiento
17	2	11.7%

Adicionalmente al resultado anterior, la Oficina de Control Interno identificó las situaciones que se presentan a continuación:

- a) El Convenio Interadministrativo No. 008 de 2008 lleva 7 años y 2 meses sin ser publicado; en vigencia del citado convenio se han suscrito 9 otrosíes, algunos de los cuales presentan las siguientes inconsistencias:
- Al otrosí 2 le falta ser firmado.
  - Al otrosí 3 le faltan firmas y le falta la fecha de suscripción.
  - El otrosí 4 está incompleto; no se observan firmas.
  - Al otrosí 5 le falta firma y le falta la fecha de suscripción.
  - Al otrosí 6 le falta firma y le falta la fecha de suscripción.
  - Al otro sí 9 le falta firma y le falta la fecha de suscripción.
- b) Contratos o convenios interadministrativos con más de 90 días de retraso en la publicación en el SECOP:
- Convenio Interadministrativo 004-2016.
  - Convenio Interadministrativo 005-2016.
- c) Contratos o convenios interadministrativos con publicación pendiente en el SECOP:
- Convenio Interadministrativo No. 008 de 2008.
  - Contrato de comodato bienes muebles 282 de 2016.
  - Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 002 de 2016.

<sup>2</sup> En virtud de las modalidades de selección del contratista establecidas en la Ley 1150 de 2007, la celebración de contratos y convenios interadministrativos, se clasificó en la modalidad de la contratación directa.

- Convenio Interadministrativo 0026 del 30 de Junio de 2015.
- Convenio Interadministrativo del 04 de Abril de 2016.

A continuación se detallan los documentos que se encuentran publicados en el SECOP para cada uno de los contratos o convenios que fueron objeto de seguimiento:

Vicepresidencia	ITEM	No. del convenio o contrato Interadministrativo Informado	Codificación en el SECOP	Fecha de firma del Contrato o Convenio	Fecha de publicación en SECOP	Estudios previos	Acto de justificación de la modalidad de contratación	Acta de asignación de riesgos	Contrato o convenio	Otrosí	Acta de inicio	Informes de supervisión	Acto de liquidación
Administrativa y Financiera	1	CSAF - 31	CSAF-011-2014	16/01/2016	26/05/2016	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	2	4	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 004-2015 COMODATO	28/05/2016	28/05/2016	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
	3	CSAF - 487	487-2015	20/05/2016	01/06/2016	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO
	4	CSAF - 792	792-2015	01/06/2016	22/06/2016	SI	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO
Estructuración	5	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 004-2016	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 004-2016	30/12/2014	03/03/2015	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO
	6	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 005-2016	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 005-2016	24/02/2015	23/06/2015	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
	7	CONVENIO 006-2016 ENTRE ANEP SAS TRANSAMBIEN	CONVENIO 004-2016 ENTRE ANEP SAS TRANSAMBIEN	23/10/2015	06/11/2015	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
	8	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 009-2016	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 009-2016	22/12/2014	15/01/2016	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
Gestión Contractual	9	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 008 DE 2009		20 de mayo de 2009	Pendiente	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	10	CONTRATO DE COMODATO ENTRE ANEP SAS 282 DE 2016		13/02/2016	Pendiente	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	11	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN No. 002 de 2016		18/03/2016	Pendiente	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	12	CONVENIO 123R de 2015	1286-2015	21/08/2015	17/09/2015	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
	13	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 0026 DEL 30 DE JUNIO DE 2015		30/06/2015	Pendiente	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	14	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DEL 04 DE ABRIL DE 2016		04/04/2016	Pendiente	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	15	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO AJO No. 029 ANI y 1216 INVIAS de 9 de septiembre de 2015	CONVENIO 029-2015	09/09/2015	13/10/2015	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
	16	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 017 DE 2015	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO 12 INSTITUTO GEOGR	07/05/2015	07/05/2015	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO
	17	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 120 DE 2016	120-2016	15/04/2016	26/04/2016	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO

La Oficina de Control Interno luego de verificar la publicación de los soportes de los procesos de contratación tabulada en el cuadro precedente y de hacer la respectiva comparación, analizó y evaluó tanto los documentos, como la información recaudada obteniendo los siguientes resultados:



Documentos que deben ser publicados	Contratos verificados	Con publicación	Porcentaje de cumplimiento
Estudios previos	17	10	58.8%
Acto de justificación de la modalidad de contratación	17	9	52.9%
Asignación de riesgos	17	5	29.4%
Minuta del contrato	17	12	70.5%
Otrosíes	3	0	0%
Acta de inicio	17	1	5.8%
Informes de interventoría	17	0	0%
Acta de liquidación	17	0	0%

Se identificó la falta de publicación en el SECOP de los otrosíes de los contratos o convenios que han sido objeto de modificaciones que se relacionan a continuación:

- Prórroga 1 del Contrato Interadministrativo 004-2015 Comodato.
- Otrosíes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del Convenio Interadministrativo No. 008 DE 2008
- Otrosí No.1 del Convenio Interadministrativo No. 7000284-OH-2007

La Oficina de Control Interno adicionalmente encontró que, ninguno de los 17 procesos de contratación revisados está cumpliendo con la obligación de publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato, a las que se refieren tanto el artículo 8 del Decreto 103 de 2015, como el Manual de Contratación en su literal d), del numeral 3.1.1 anteriormente transcritos.

### 5.3. Verificación de identificación y asignación de riesgos asociados a los procesos de contratación de contratos y convenios interadministrativos.

La gestión de administración de los riesgos asociados a los procesos que originan contratos y convenios interadministrativos ha sido objeto de especial atención y desarrollo normativo, no solo por el régimen contractual vigente, sino por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura a través del Manual de Contratación, el Manual de Supervisión e Interventoría, el Plan Anticorrupción y el Mapa de Riesgos de Corrupción, sin que se consagren excepciones respecto de los contratos o convenios interadministrativos, los cuales se fundamentan jurídicamente en las disposiciones que se relacionan a continuación:

#### Ley 1150 de 2007.

El Artículo 4 de la ley 1150 de 2007 establece respecto de la distribución de riesgos en los contratos estatales lo siguiente: "Los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación".

### Decreto 1082 de 2015.

El Decreto 1082 de 2015 se refiere al deber de análisis de riesgos asociados a los procesos de contratación en los artículos que se destacan a continuación:

Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso. (Decreto 1510 de 2013, artículo 15) (Subrayas fuera del texto)

Artículo 2.2.1.1.1.6.3. Evaluación del Riesgo. La Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente. (Decreto 1510 de 2013, artículo 17) (Subrayas fuera del texto)

Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.
4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.
5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.
6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo.
7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.
8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.

El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía. (Decreto 1510 de 2013, artículo 20) (Subrayas fuera del texto)

## Manual de Contratación de la Agencia Nacional de Infraestructura.

El numeral 1.13 del Manual de Contratación<sup>3</sup> de la Entidad adoptó las definiciones de los conceptos de estudios y documentos previos, así como de riesgos en los siguientes términos:

**“Estudios y Documentos Previos:** Son el conjunto de documentos (estudios, evaluaciones, entre otros) que sirven de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones, de la invitación pública y/o del contrato, de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad, así como la distribución de riesgos que la Entidad propone”. (Subrayas fuera del texto)

**Riesgo:** “Es un evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución de un Contrato”. (Subrayas fuera del texto)

### 2.1 Principios y Postulados de la Contratación.

#### **“Principio de responsabilidad.**

*El principio de responsabilidad tiene como propósito fundamental que la gestión pública se desarrolle de manera diligente, recta y transparente, fijando responsabilidades en los servidores públicos y contratistas de la administración que participan en la actividad contractual, con el fin de vigilar y controlar la correcta ejecución de lo contratado y garantizar la protección de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de la entidad, del contratista, y de toda persona con interés o participación en el contrato. Los proponentes y los contratistas serán responsables por toda acción u omisión que contravenga la buena fe contractual, tanto en las etapas previas a la contratación como dentro del proceso contractual.*

#### **Principio de planeación.**

*El principio de planeación en la actividad contractual de las entidades estatales, se orienta a que las mismas, previamente a la iniciación del proceso de contratación, cuenten con los estudios tendientes a determinar la oportunidad y conveniencia del contrato, así como la adecuación de los procesos de selección y de sus condiciones al cumplimiento de los fines de la entidad contratante, a su plan de inversiones y a su presupuesto. Se deben elaborar detalladamente los estudios previos y documentos soporte del proceso de selección, con el objeto de poder lograr la necesidad del servicio y la finalidad de la actividad de la entidad contratante”.*

<sup>3</sup> Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.2.1.2.5.3. Manual de contratación. Las Entidades Estatales deben contar con un manual de contratación, el cual debe cumplir con los lineamientos que para el efecto señale Colombia Compra Eficiente. (Decreto 1510 de 2013, artículo 160)

### TÍTULO III – Información y buenas prácticas en materia contractual.

“Con el fin que la contratación se emplee efectivamente como un instrumento de desarrollo y de aseguramiento de beneficios en interés general, y no como base de reclamaciones y violación de derechos fundamentales de los asociados, es necesario que los procesos de selección se lleven a cabo con la estricta observancia de los principios y postulados en el presente manual. Estos principios deben ser rigurosamente acatados desde el momento de la planeación contractual, toda vez que desde la determinación de la necesidad en el plan de adquisiciones, hasta la elaboración de los estudios previos, y el análisis de conveniencia e inconveniencia de la forma en cómo debe ser satisfecha dicha necesidad, deben hacer parte de un procedimiento serio en el que se estudien varias posibilidades y se prevean todos los requisitos y variables necesarias que hagan exitoso el proceso de contratación con la escogencia del proponente más favorable y la obtención del bien o servicio requerido. En tal sentido, y como quiera que éste tipo de acercamientos con los particulares a través del negocio jurídico reviste las más disímiles complejidades, será exitoso el proceso de contratación que prevea o mitigue los riesgos asociados a éste tipo de relación, dado que en la misma intervienen factores internos relativos al propio comportamiento, naturaleza y diligencia de las partes en relación con el cumplimiento de obligaciones acordadas, y factores exógenos que pueden afectar el cumplimiento de las prestaciones a cargo, los cuales, como el término lo indica, no dependen de ninguna de ellas, y pueden estar dados por citar algunos por hechos de la naturaleza, por hechos de terceros, por cambios normativos, variaciones del mercado, precedentes jurisprudenciales, etc., cuestiones que hacen que cada proceso contractual revista complejidades, la mayoría de las veces desconocidas, frente a las cuales es menester tener a la mano las herramientas necesarias para obtener la consecución de la necesidad y al mismo tiempo respetar los derechos de los particulares afectados con el proyecto e involucrados en el proceso. Las diferentes áreas de la entidad deberán establecer procedimientos de gestión de calidad tendientes a identificar las mejores prácticas en materia de gestión predial, social, y ambiental, y en la identificación, tipificación, estimación y asignación de riesgos, y por ende la de prevención del daño antijurídico a nivel interno”...

#### “3.1 Buenas prácticas en el proceso contractual.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación se esbozarán una serie de recomendaciones a efectos de anular o mitigar los riesgos evidenciados en el proceso contractual, a través de cada una de sus etapas:

##### 3.1.1 Etapa de planeación:

Teniendo en cuenta que “El instrumento de planeación es la piedra angular para que el proceso de contratación inicie con todas las garantías de transparencia e integridad. Por eso la planeación debe ser una constante en la gestión contractual”<sup>4</sup> y con el propósito de advertir omisiones o errores que en esta etapa se verán reflejadas en el desarrollo del proceso de selección o durante la ejecución del contrato, en hechos tales como la declaratoria desierta del proceso de selección, la declaratoria de nulidad absoluta del contrato, la necesidad de ajustar el contrato a la realidad del bien, servicio u obra contratada, el reconocimiento de

<sup>4</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenas Prácticas de Transparencia en la Gestión Contractual, página 98.

los mayores costos en los eventos en que haya lugar y, en el más extremo de los casos, el rompimiento del equilibrio económico, cada uno de los responsables e intervinientes en esta etapa deberán observar y aplicar las siguientes prácticas, al momento de la elaboración de los documentos previos del proceso de contratación:

a) En la elaboración de los documentos y estudios previos, la dependencia responsable de su estructuración deberá verificar con certeza los siguientes aspectos:

...

iv. Conoce los riesgos que implica para las partes la ejecución del objeto contractual, puesto que cuenta con conocimiento de la matriz respectiva".

...

- No conformidad por contravenir la exigencia de análisis y asignación de riesgos asociados a los procesos de contratación de contratos y convenios interadministrativos.

Esta no conformidad se fundamenta en la verificación de la información y la documentación remitida oportunamente por las Vicepresidencias de acuerdo con el cuadro que se presenta a continuación:

Verificación de la obligación de análisis y asignación de riesgos asociados a los procesos de contratación de contratos y convenios interadministrativos.							
Vicepresidencia	ITEM	No. del convenio o contrato Interadministrativo	Referencia de verificación	C N C O			Observaciones
				C	N	C	
Administrativa y Financiera	1	CISAF - 11	Nral. VI del Estudio de conveniencia y oportunidad	X			Matriz de riesgos en anexo adjunto.
	2	4	Numeral 5 de los estudios previos hechos por el Mintransporte sin soporte de matriz de riesgos		X		La ANI no aporta análisis de riesgos. No obstante se contemplan pólizas de de amparo de riesgos patrimoniales
	3	CIVAF - 487	Nral. 6 del Estudio de conveniencia y oportunidad	X		X	Matriz de riesgos no está como anexo adjunto, según el Nral. 6 de los E.P. Se verificó existencia en la carpeta física en desarrollo de la entrevista de auditoría
	4	CISAF - 792	Nral. 6 del Estudio de conveniencia y oportunidad	X			Matriz de riesgos en anexo adjunto.
Estructuración	5	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 004-2016				X	En el Nral. 6 del Estudio de conveniencia y oportunidad se establece que no se prevén riesgos pero no se encuentra el soporte de esta determinación.
	6	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 005-2016		X		X	El análisis de riesgos es presentado únicamente por el Hospital Militar Central
	7	CONVENIO 006-2016 ENTRE ANI-EFR SAS-TRANSMILERII			X	X	Ninguna de las partes del convenio aporta estudio de riesgos
	8	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 009-2016			X		Ninguna de las partes del convenio aporta estudio de riesgos



<b>Gestión Contractual</b>	9	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 008 DE 2008	Clausula 8 del convenio, Garantía Única	X		No hay soporte de estimación de riesgos a pesar de que se contemplan garantías contractuales asociadas al cumplimiento del objeto contractual. y a pesar de los 9 otros/s
	10	CONTRATO DE COMODATO BIENES MUEBLES 282 DE 2016	Clausula 6 del convenio, Garantía Única	X		No hay soporte de estimación de riesgos a pesar de que se contemplan garantías contractuales asociadas al cumplimiento del objeto contractual
	11	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN No. 002 de 2016		X		Ninguna de las partes del convenio aporta estudio de riesgos
	12	CONVENIO 1228 de 2015		X		Ninguna de las partes del convenio aporta estudio de riesgos
	13	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 0026 DEL 30 DE JUNIO DE 2015		X		En la carpeta remitida para este convenio, solo se anexa el Otrosí No. 1 del Convenio Interadministrativo No. 7000284-0H-2007
	14	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DEL 04 DE ABRIL DE 2016		X		En la carpeta remitida para este convenio solo se anexa el Otrosí No. 11 del contrato de Concesión No. 8000011-OK-2008 y un concepto jurídico.
	15	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ANI No. 029 ANI y 1316 INVIAS de 9 de septiembre de 2015		X		Ninguna de las partes del convenio aporta estudio de riesgos
	16	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 012 DE 2015		X		No se entregó documentación
	17	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 129 DE 2016		X		No se entregó documentación

Del análisis de la información contenida en el cuadro anterior, la Oficina de Control Interno encontró con preocupación los incumplimientos que se presentan a continuación:

- a) De los 17 procesos de contratación revisados, únicamente se evidencia análisis y asignación de riesgos en 3 contratos, dando como resultado un escaso cumplimiento del 17.6% frente a las obligaciones establecidas tanto en la ley, como en las disposiciones de la Entidad, ya citadas, en materia de administración y gestión del riesgo.
  - CISAF 011-2014
  - 487-2015
  - 792-2015
  
- b) Se encontraron 2 análisis de identificación y de asignación de riesgos, adicionales a los 3 anteriormente señalados, en los que la Agencia Nacional de Infraestructura no tuvo participación y prácticamente se allanó a la evaluación de riesgos aportada por la otra entidad:
  - Contrato Interadministrativo 004-2015 Comodato
  - Convenio Interadministrativo 005-2016
  
- c) En ninguno de los 3 análisis de identificación y de asignación de riesgos hechos por la Agencia Nacional de Infraestructura se tuvieron en cuenta los riesgos contenidos en el Mapa de Riesgos

de Corrupción de la Entidad, el cual se encuentra debidamente actualizado y ajustado al Decreto 124 del 26 de enero de 2016, disponible en la página web en el link:

<http://ani.gov.co/sites/default/files/u246/20160318mapariesgosanticorrupcion2016consolidadonvametodologia.pdf>

Tampoco se tuvo en cuenta la Matriz de Riesgos de Corrupción disponible en la página web de la Entidad disponible en el link:

<http://ani.gov.co/sites/default/files/u246/20160318matrizanticorrupcion2016.pdf>

#### 5.4. Verificación del deber de justificar la exigencia o la no exigencia de garantías en los procesos de contratación de contratos y convenios interadministrativos.

La obligación de establecer dentro de los estudios previos, de los procesos de contratación de contratos y convenios interadministrativos, la necesidad de exigir o no exigir garantías ha sido establecida en las normas que se indican a continuación:

Artículo 7º de la Ley 1150 de 2007: De las garantías en la contratación:

... "Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante el período que transcurra entre la entrada en vigencia de la reforma contenida en la presente ley y la expedición del decreto reglamentario a que se refiere este artículo, las entidades estatales continuarán aplicando las normas legales y reglamentarias vigentes."

El Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015 que establece: *Estudios y documentos previos*. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

#### 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.

El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía. (Decreto 1510 de 2013, artículo 20)

El Artículo 2.2.1.2.1.4.5. *Ibidem*: No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1. del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos. (Decreto 1510 de 2013, artículo 20)

Concepto 80112 – de la Contraloría General de la República.

“La constitución o no de garantías en los contratos interadministrativos dependerá del tipo de riesgos a los que se encuentre expuestos la ejecución del objeto del contrato y del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo.”

- **No conformidad por contravenir el deber de justificar la exigencia o la no exigencia de garantías en los procesos de contratación de contratos y convenios interadministrativos.**

Esta no conformidad se fundamenta en la revisión de cada uno de los contratos y la información complementaria obtenida de la documentación remitida por las Vicepresidencias, la cual se sintetiza en el siguiente cuadro:

Justificación de exigencia o de no exigencia de garantías							
Vicepresidencia	ITEM	No. del convenio o contrato interadministrativo	Referencia de verificación	C N C O			Observaciones
				C	N	C	
Administrativa y Financiera	1	CISAF - 11			X		Ni en los estudios previos, ni en el contrato se establecen o justifica la no exigencia de garantías.
	2	4	Numeral 5 de los estudios previos hechos por el Mintransporte sin soporte de matriz de riesgos.	X		X	La ANI no aporta justificación de no garantías.
	3	CIVAF - 487			X		Ni en los estudios previos, ni en el contrato se establecen o justifica la no exigencia de garantías.
	4	CISAF - 792	Numeral 9 de los estudios previos	X			
Estructuración	5	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 004-2016	Nral. 7 del Estudio de conveniencia y oportunidad	X		X	En el Nral. 7 del Estudio de conveniencia y oportunidad se establece que no se prevé exigencia de garantías con base en el análisis de riesgos cuyo soporte no se encuentra.
	6	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 005-2016	Clausula 11 del convenio	X			
	7	CONVENIO 006-2016 ENTRE ANI-EFR SAS-TRANSMILENI			X		Ninguna de las partes del convenio justifica la exigencia o no de garantías
	8	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 009-2016	Cláusula 7 del contrato	X			

Gestión Contractual	9	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 008 DE 2008	Clausula 6 del convenio, Garantía Única	X			
	10	CONTRATO DE COMODATO BIENES MUEBLES 282 DE 2016	Clausula 6 del convenio, Garantía Única	X			
	11	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN No. 002 de 2016			X		Ninguna de las partes del convenio justifica la exigencia o no de garantías
	12	CONVENIO 1228 de 2015	Numeral 8 de los estudios previos. Clausul 14 DEL CONVENIO	X			
	13	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 0026 DEL 30 DE JUNIO DE 2015		X			Ninguna de las partes del convenio justifica la exigencia o no de garantías
	14	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DEL 04 DE ABRIL DE 2016			X		Ninguna de las partes del convenio justifica la exigencia o no de garantías
	15	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ANI No. 029 ANI y 1316 INVIAS de 9 de septiembre de 2015	Cláusula 14 del convenio	X			
	16	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 012 DE 2015			X		No se pudo verificar por falta de remisión de la respectiva documentación
	17	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 129 DE 2016			X		No se pudo verificar por falta de remisión de la respectiva documentación

Del análisis de la información se verificó que de los 17 procesos de contratación reportados, la ANI cumple con la obligación de justificar la exigencia o la no exigencia de garantías en 8, lo cual arroja el siguiente resultado:

Contratos reportados	Contratos con justificación de exigencia o de no exigencia de garantías	Porcentaje de cumplimiento
17	8	47%

Otros 2 contratos, no obstante incluir el requisito legal que nos ocupa, son objeto de las siguientes observaciones:

- Para el Contrato Interadministrativo 004-2015 la justificación de exigencia de garantías es aportada únicamente por el Hospital Militar, sin que se evidencia participación de la ANI en la adopción de esta determinación.
- En el numeral 7 del Estudio de conveniencia y oportunidad del Convenio Interadministrativo 004-2016 se establece que no se contempla exigencia de garantías con base en el análisis de riesgos, cuyo soporte no se encontró.

**5.5. Verificación de cumplimiento del requisito legal de indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.**

El Artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015 consagra como uno de los elementos que hacen parte de los estudios previos la indicación de si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial en los siguientes términos:

*“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

...

*8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.*

*El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía. (Decreto 1510 de 2013, artículo 20)”*

- **No conformidad por incumplimiento el deber legal de indicar en los estudios previos si el proceso de contratación de contratos y convenios interadministrativos está cobijado por un acuerdo comercial.**

La Oficina de Control Interno, luego de revisar los soportes allegados en desarrollo de la auditoría, encuentra no conformidad respecto del cumplimiento del requisito legal de indicar en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial, la cual se fundamenta en el análisis de los datos contenidos en el cuadro que se presenta a continuación:

Indicar en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.							
Vicepresidencia	ITEM	No. del convenio o contrato interadministrativo	Referencia de verificación	E N C O			Observaciones
Administrativa y Financiera	1	CISAF - 11					No se indica en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.
	2	4	Numeral 6 de los estudios previos hechos por el Mintransporte	X			
	3	CIVAF - 487					No se indica en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.
	4	CISAF - 792	Numeral 8 de los estudios previos	X			

Estructuración	5	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 004-2016	Nral. 9 del Estudio de conveniencia y oportunidad	X	X	En el Nral. 9 del Estudio de conveniencia y oportunidad se establece que no aplican, pero la determinación no tiene soporte ni fundamentación jurídica
	6	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 005-2016				No se indica en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.
	7	CONVENIO 006-2016 ENTRE ANI-EFR SAS-TRANSMILENI				Ninguna de las partes del convenio indica si aplica acuerdo comercial
	8	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 009-2016				Ninguna de las partes del convenio indica si aplica acuerdo comercial
Gestión Contractual	9	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 008 DE 2008				No se pudo verificar el cumplimiento de este requisito porque no se allegaron los estudios previos en la documentación remitida
	10	CONTRATO DE COMODATO BIENES MUEBLES 282 DE 2016				No se pudo verificar el cumplimiento de este requisito porque no se allegaron los estudios previos en la documentación remitida
	11	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN No. 002 de 2016				No se indica en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.
	12	CONVENIO 1228 de 2015				No se indica en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.
	13	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 0026 DEL 30 DE JUNIO DE 2015				No se pudo verificar el cumplimiento de este requisito porque no se allegaron los estudios previos en la documentación remitida
	14	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DEL 04 DE ABRIL DE 2016				No se pudo verificar el cumplimiento de este requisito porque no se allegaron los estudios previos en la documentación remitida
	15	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ANI No. 029 ANI y 1316 INVIAS de 9 de septiembre de 2015				No se indica en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial.
	16	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 012 DE 2015				No se pudo verificar el cumplimiento de este requisito porque no se allegaron los estudios previos en la documentación remitida
	17	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 129 DE 2016				No se pudo verificar el cumplimiento de este requisito porque no se allegaron los estudios previos en la documentación remitida

Luego de ser revisados por parte de la Oficina de Control Interno los documentos allegados a la auditoría se encontró que solo 3 que de los 17 procesos de contratación reportados, cumplen con la obligación de indicar en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial, lo que permite llegar a la siguiente conclusión:

Contratos reportados	Contratos en los que se indica en los estudios previos si el proceso de contratación está cobijado por un acuerdo comercial	Porcentaje de cumplimiento
17	3	17.6%

Para el Convenio Interadministrativo 004-2016 el requisito objeto de análisis se cumple en el numeral 9 del estudio de conveniencia y oportunidad, sin embargo solo menciona que "no aplican", sin que esta determinación cuente con algún tipo de soporte o de fundamentación jurídica.

## 6. CONCLUSIONES.

### 6.1. No Conformidades:

Las previstas en el capítulo 5 de este informe.

### 6.2. Trazabilidad con relación las anteriores auditorías:

Se observa por parte de la Oficina de Control Interno que las causalidades de las no conformidades identificadas en la presente auditoría de contratos y convenios interadministrativos son reiteradas, frente a los resultados del mismo ejercicio auditor del año 2015, así mismo que las recomendaciones que se hicieron en esa oportunidad no han sido atendidas por parte de los auditados en lo que corresponde a la oportuna publicación de los documentos y actos del contrato en el SECOP; respecto al cumplimiento de requisitos mínimos en la elaboración de estudios previos; y de manera especial a la necesidad de que previamente a la celebración de un contrato o convenio interadministrativo se desarrolle el respectivo análisis de riesgos y su forma de mitigarlos.

### 6.3. Resultados de las entrevistas de auditoría:

Con fin de complementar las fuentes de información y verificación documental consultadas, no solo en los soportes allegados por las Vicepresidencias que respondieron a la solicitud de información de la Oficina de Control Interno, sino a los documentos publicados en el SECOP y en la página web de la Entidad, se realizaron las 4 entrevistas de auditoría relacionadas en cuadro de ruta de auditoría que hace parte del presente informe, en desarrollo de las cuales se pudo evidenciar:

- Que hay una deficiente gestión de supervisión en lo que corresponde al componente jurídico de seguimiento y verificación de requisitos legales tanto en la estructuración como en la ejecución de contratos y convenios interadministrativos.
- Que hace falta, no solo seguimiento, sino pedagogía institucional para el cumplimiento de los mínimos de ley, así como de los lineamientos y directrices consagrados en el Manual de Contratación; en el Manual de Interventoría y Supervisión; en el Mapa de Riesgos de Corrupción; y

la Matriz de Riesgos de Corrupción adoptados por la ANI, los cuales a 30 de junio de 2016 se encuentran debidamente actualizados y publicados en la página web de la Entidad.

- Que algunos de los servidores responsables de la gestión de contratos y convenios interadministrativos consideran que estos son un tipo de contrato excepcional al que no les aplican ni las normas constitucionales y legales que han sido tenidas en cuenta como fundamentación de la presente auditoría, ni las disposiciones contenidas en el Manual de Contratación; en el Manual de Interventoría y Supervisión; en el Mapa de Riesgos de Corrupción; y la Matriz de Riesgos de Corrupción de la Entidad.
- Que hay deficiencias en la gestión documental que impiden la trazabilidad integral que es necesaria para garantizar el cumplimiento de la normatividad asociada a las no conformidades establecidas en el presente informe de auditoría.
- Que hace falta un instrumento de gestión o una matriz centralizada de información que le permita a la alta gerencia y la alta dirección de la Entidad tener acceso confiable y oportuno a la trazabilidad del cumplimiento del régimen contractual vigente y a la gestión integral de supervisión de los contratos y convenios interadministrativos.
- Que no existe unicidad de gestión documental, en lo que corresponde al archivo y publicación, tanto en el SECOP, como en la web de la ENTIDAD, de los documentos contractuales de los contratos y convenios interadministrativos.
- Que hay algunos estudios previos que tienen como fundamentación jurídica normatividad derogada al momento de generarse.

## 7. RECOMENDACIONES

---

En armonía y coherencia con las conclusiones anteriormente planteadas la Oficina de Control Interno, comedida y respetuosamente se permite formular las recomendaciones que se presentan a continuación:

Generar un instrumento de gestión contractual que unifique la información y le permita, tanto a la alta gerencia, como a los responsables de la ejecución y la supervisión de este tipo de contratos vigilar y verificar el cumplimiento tanto de la ley, como de la reglamentación institucional asociada a la estructuración y ejecución de los contratos y convenios interadministrativos, no solo para identificar las falencias que se puedan presentar, sino para que se adopten oportunamente las decisiones a que haya lugar.

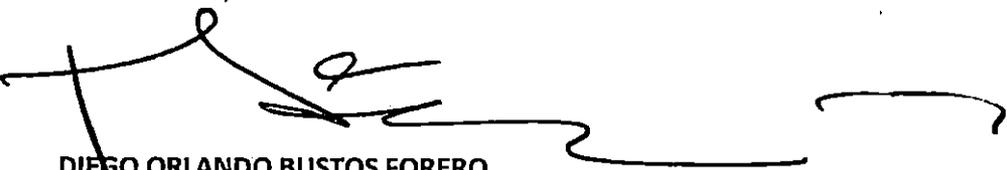
Implementar un componente de divulgación y pedagogía de la normatividad constitucional, legal e institucional para fortalecer las competencias de los servidores responsables de la gestión de convenios y contratos interadministrativos.

Desarrollar listas de chequeo para la verificación del cumplimiento de los requisitos normativos mínimos que deben ser tenidos en cuenta en las fases de estructuración de contratos y convenios interadministrativos.

Adoptar lineamientos que unifiquen la gestión de publicación en el SECOP y el archivo de los documentos que hacen parte de la gestión contractual de los convenios y contratos interadministrativos para facilitar su consulta y garantizar el acceso público a la información de los mismos.

Establecer las directrices a que haya lugar con el objeto de garantizar que los actos administrativos relacionados con los contratos y convenios interadministrativos estén motivados, fundamentados, soportados y justificados.

Cordialmente,



**DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**  
Jefe Oficina de Control Interno.

Proyectó: Luis Miguel Sabogal Camargo 