

BOLETÍN no. 2

RESULTADOS DE CONTROL SOBRE BITÁCORAS

1. Introducción

Por la importancia que ha suscitado el tema de bitácoras, procedemos a continuación a publicar los resultados de la auditoría efectuada al tema en comento y que tuvo como fecha de corte el 13 de diciembre de 2013, luego de lo cual se evaluó el material recaudado hasta entregar el informe los primeros días de enero del año en curso.

2. Hallazgos generales

Hallazgo #01 – Hay bitácoras de proyecto que a la fecha de corte (13 de diciembre de 2013) no estaban entregadas aún al área de Archivo. Esto incluye algunas bitácoras de estructuración técnica/financiera, legal y de modificaciones contractuales y todas las bitácoras de contratación. Ver el detalle en el numeral 4 del presente informe. De esta manera:

De 30 procesos publicados en el SECOP, que requieren Bitácora de estructuración según los lineamientos de la Resolución 959 de 2013, sólo se han entregado 13 de estructuración técnica y financiera al área de Archivo.
--

De los mismos 30 procesos publicados en el SECOP, que requieren Bitácora de estructuración según los lineamientos de la Resolución 959 de 2013, sólo se han entregado 20 de estructuración legal al área de Archivo[1].

Estos mismos 30 procesos deberían contar con Bitácora de contratación en un estado de conformación concomitante al estado específico de cada proceso; sin embargo, no se encontró entrega de bitácora alguna de contratación al área de Archivo[2].

De 15 procesos detectados de modificación contractual sólo se entregó una (1) Bitácora al área de Archivo.
--

Hallazgo #02 – Hay bitácoras que no fueron conformadas y entregadas al área de archivo, por parte de las áreas involucradas, debido a una interpretación del artículo octavo – *ámbito de aplicación y régimen de transición* de la Resolución 959 de 2013-, según la cual (la interpretación), sólo se requeriría conformar bitácoras de las modificaciones

contractuales y los proyectos de concesión que hayan sido licitados o APP otorgados u objeto de precalificación entre el 31 de marzo y el 31 de octubre de 2013. Esta interpretación dejó por fuera la documentación de bitácoras asociadas con Interventorías y Consultorías técnicas de ese mismo período. Sin embargo, la Oficina de Control Interno interpreta que a partir de la entrada en vigencia de la Resolución, es decir, a partir del 30 de agosto de 2013, se implementará la bitácora para la totalidad de los proyectos que lo requieran conforme al numeral 4.1.5 del Manual de Contratación de la ANI, como requisito para a) solicitar el inicio del proceso contractual y someter a consideración del Comité de Contratación la convocatoria de un proceso de selección; b) someter al Comité de Contratación a adjudicación de un proceso de selección; y c) someter a la firma del funcionario competente el contrato adjudicado o la modificación contractual correspondiente. Y la Resolución dio 60 días de plazo para la implementación gradual de esta obligación. La interpretación de la OCI lleva a incluir la obligación de documentar la bitácora de 7 procesos de interventoría, 1 proceso de Consultoría técnica y 1 proceso de un contrato de obra, que pasaron por alguna de las actividades a), b) o c) después del 30 de agosto de 2013. Ver el detalle en el numeral 4.3.

Hallazgo #03 – Se observa una dificultad importante para encontrar una bitácora específica en los archivos magnéticos de bitácora que se han entregado al área de Archivo, debido a que la denominación de los archivos no corresponde a una nemotecnia estandarizada ni está alineada a la codificación usada en el SECOP.

Hallazgo #04 - Se observa la entrega al área de Archivo, de documentos en medio magnético que conforman las bitácoras, que están en formato de Word o Excel y que, por tanto, corren el riesgo de ser fácilmente manipulados. Adicionalmente, estos archivos de Word o Excel no muestran el registro de firmas de los funcionarios que permita un arraigo claro de responsabilidades ni evidencias de entrega a otras áreas, cuando aplica.

Hallazgo #05 – A la fecha de corte que se identifica con la recepción de las bitácoras objeto de análisis de esta auditoría (13 de diciembre de 2013), aún no se contaba con un procedimiento aprobado y difundido para la generación, administración y control de las bitácoras en la Agencia.

Hallazgo #06 - La documentación que busca registrar la participación y responsabilidad de las distintas áreas de la ANI en el proceso de estructuración técnica y financiera y que corresponde a memorandos, correos electrónicos, actas de reunión, se encuentra centralizada en un solo archivo de extensión TIFF, sin ninguna clasificación ni índice de su contenido, que facilite consultas posteriores.

Hallazgo #07 – No es claro para esta oficina, cuáles serán los mecanismos tecnológicos requeridos en el literal d del artículo quinto de la Resolución 959 de 2013, que permitirán “la radicación de correos electrónicos de los proyectos sin requerirse su impresión

previa, y bajo mecanismos que garanticen la trazabilidad de todas las actividades documentadas electrónicamente".

3. Hallazgos relacionados con la revisión detallada sobre una muestra de cinco Bitácoras

3.1. Mulaló – Loboguerrero – Revisión de la estructuración técnica

Hallazgo #08 – No se incluyó la distribución de riesgos del proyecto dentro de la Bitácora.

Hallazgo #09 – No se encontró el detalle de las actividades realizadas por el estructurador técnico, incluyendo la descripción del proceso de su selección y los informes que tuvo a su cargo.

Hallazgo #10 - El estructurador presenta un índice técnico de su informe cuya documentación correspondiente no se encontró entregada al área de Archivo.

3.2. Autopista Río Magdalena 1 (Autopistas de la Prosperidad) – Revisión financiera

Sin hallazgos.

3.3. Interventoría Corredor Loboguerrero – Buga – Revisión de consistencia entre documentos físicos y documentos magnéticos

Hallazgo # 11 – No se encontró evidencia de la certificación de debida diligencia en la Bitácora de estructuración.

3.4. Aeropuerto Ernesto Cortissoz y otros – Proceso VJ-VE-IP-012-2013 - Revisión integral

a. Estructuración técnica

Sin hallazgos.

b. Estructuración Financiera

Sin hallazgos.

c. Estructuración legal

Hallazgo # 12 – Dentro de la documentación enviada por el área de archivo y correspondencia, se logró observar la BITÁCORA enviada por la Vicepresidencia de Estructuración, contrario sensu ocurre con la BITÁCORA de contratación y sus 23 ítems, no se encontró documento alguno de realización o envío de dicha BITÁCORA.

Hallazgo # 13 – El proceso cuenta tan solo con la certificación de debida diligencia técnico financiera y carece de dicha certificación en materia legal. También se encontró que este proceso en lo que respecta a la publicación en SECOP registra alarmas, lo cual da cuenta de problemas en la publicación actualizada de la información.

3.5. Proyecto - VJ-VE-LP-002-2013 – FÉRREO

En este proceso se analizó la bitácora en su fase de estructuración legal. También se analizó este proceso en relación con la bitácora en la fase de contratación y en cuanto a la certificación de la debida diligencia. En este sentido, se generan los siguientes hallazgos:

Hallazgo # 14 – El proceso férreo tiene por objeto la celebración de dos contratos de obra ya celebrados (Nos. 356 de 2013 y 418 de 2013, cuya naturaleza en principio no correspondería al objeto institucional previsto en el artículo 2° del decreto 4165 de 2011. Si bien el artículo 3° del mencionado decreto señala que la ANI administrará y operará el sistema ferroviario coyunturalmente, esta administración y operación debe ser generada en función de su naturaleza que no contempla la celebración de contratos de obra.

Hallazgo # 15 –La bitácora no cuenta con la matriz de actividades de planeación del proyecto que se encuentra prevista en el artículo 2° numeral 2.2 de la Resolución 959 de 2013.

Hallazgo # 16 – La bitácora de contratación no cuenta con todos los documentos que hacen parte del contenido en esta fase conforme al artículo 3° de la resolución 959 de 2013. Entre otros se extrañan los siguientes documentos: Conformación del comité evaluador o verificador; observaciones al pliego de condiciones definitivo o del proyecto; audiencia de aclaración al pliego de condiciones.

No obstante lo anterior, estos elementos aparecen registrados en el SECOP, lo cual dejaría entrever que si bien se está publicando adecuadamente este proceso, la bitácora no es administrada adecuadamente.

Hallazgo # 17 – El proceso cuenta tan solo con la certificación de debida diligencia técnico financiera y carece de dicha certificación en materia legal.

4. Detalle del Hallazgo #01 y #02

Con base en el Artículo octavo de la resolución 959 de 2013, se tiene lo siguiente:

Período de transición: modificaciones contractuales, proyectos de concesión licitados o APP otorgados o precalificados, desde el 31 de marzo al 31 de octubre de 2013.

A partir del 30 de agosto de 2013: se requiere bitácora para todo contrato misional así como para todo contrato portuario y todo contrato de mayor cuantía, que se someta a consideración del comité de contratación para la convocatoria o adjudicación del proceso, o se someta a firma del funcionario competente el contrato adjudicado o la modificación contractual correspondiente. Se define la implementación progresiva de la bitácora hasta el 30 de octubre para su posterior entrega al área de archivo.

En este sentido, el siguiente cuadro registra los procesos que deberían tener bitácora entregada al área de Archivo:

Tipo de proceso	Total por tipo	Borrador	Convocado	Adjudicado	Celebrado
Concesión – APP	21	10	9	1	1
Interventorías (1)	7				7
Consultorías técnicas (1)	1		1		
Contrato de Obra (1)	1				1
Modificaciones Contractuales	15				15
Total	45	10	10	1	24

- (1) Corresponde a contratos convocados, adjudicados o celebrados después del 30 de agosto de 2013, que corresponde a la fecha de publicación y entrada en vigencia de la Resolución 959 de 2013 y que tenían plazo de conformación de la Bitácora y entrega a Archivo hasta el 31 de octubre de 2013.

Los siguientes cuadros se extrajeron del Anexo 1, que contiene el detalle de cada uno de los procesos contractuales a los que les aplica la Resolución 959 de 2013. Este anexo 1 no incluye información relacionada con las modificaciones contractuales.

4.1. Detalle de procesos de contratación de **Concesión** que cuentan con bitácora entregada al área de Archivo

Estado	Total estado por	Técnica/ financiera	Legal	Contratación
Borrador	10	5	10	0
Convocado	9	2	8	0
Adjudicado	1	1	1	0
Celebrado	1	1	1	0
Total	21	9	20	0

- De 21 procesos de contratación de concesiones, sólo 9 presentan soporte de bitácora de estructuración técnica y financiera entregada al área de Archivo.
- De 21 procesos de contratación de concesiones, 20 presentan soporte de bitácora de estructuración legal entregada al área de Archivo.
- De 11 procesos de contratación de concesiones que deberían contar con bitácora de contratación (estados *convocado*, *adjudicado* y *celebrado*), ninguna cuenta con bitácora entregada al área de archivo.

4.2. Detalle de procesos de contratación de **Interventoría** que cuentan con bitácora entregada al área de Archivo.

Estado	Total estado por	Técnica/ financiera	Legal	Contratación
Borrador	0	0	0	0
Convocado	3	1	0	0
Adjudicado	0	0	0	0
Celebrado	4	1	0	0
Total	7	2	0	0

- De 7 procesos de contratación de interventorías sólo 2 cuentan con bitácora de estructuración técnica/financiera entregada al área de Archivo y ningún proceso cuenta con bitácora de estructuración legal entregada al área de Archivo.
- Los 7 procesos de contratación de interventorías deberían contar con bitácora de Contratación entregada al área de Archivo (estados *convocado*, *adjudicado* y *celebrado*) pero sólo un contrato de interventoría que está celebrado ha sido entregado a esta área.

4.3. Detalle de procesos de contratación de **Consultoría** que cuentan con bitácora entregada al área de Archivo

Estado	Total estado	por	Técnica/ financiera	Legal	Contratación
Borrador	0		0	0	0
Convocado	1		1	0	0
Adjudicado	0		0	0	0
Celebrado	0		0	0	0
Total	1		1	0	0

- El único proceso de consultoría al que le aplicaría la Resolución 959 de 2013, sólo cuenta con Bitácora técnica/financiera entregada al área de Archivo.

4.4. Detalle de procesos de contratación de **Contratos de Obra** que cuentan con bitácora entregada al área de Archivo

Estado	Total estado	por	Técnica/ financiera	Legal	Contratación
Borrador	0		0	0	0
Convocado	0		0	0	0
Adjudicado	0		0	0	0
Celebrado	1		0	0	0
Total	1		0	0	0

- El único proceso de contrato de obra al que le aplicaría la Resolución 959 de 2013, no cuenta con bitácora de estructuración técnica y financiera, legal ni de contratación entregada al área de Archivo.

4.5. Detalle de modificaciones contractuales que cuentan con bitácora entregada al área de Archivo

Concepto	Cantidad
Celebrado	15
Bitácora entregada	1

- Sólo el Otrosí No. 9 al contrato de concesión 446 de 1993 – proyecto malla vial del meta - cuenta con bitácora entregada al área de Archivo.

6. RECOMENDACIONES

Además de los hallazgos encontrados que requieren de un análisis y respuesta por parte de los involucrados, se proponen las siguientes recomendaciones, con el objeto de que se generen las acciones orientadas a fortalecer y asegurar la conformación y gestión de las bitácoras de estructuración y contratación de los diferentes proyectos a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura:

Recomendación #01: Generar un documento que complemente el artículo Octavo de la Resolución 959 de 2013, en relación con la interpretación del período de transición y la entrada en vigencia de dicha resolución (ver hallazgo #02).

Recomendación #02: Establecer claramente cuáles documentos de la Bitácora pueden aportarse en medio magnético y cuáles deben aportarse en medio físico, tomando como base el Artículo 39 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 734 de 2012. Esta definición debe también tomar en consideración la Directiva Presidencial 004 de 2012 y la Resolución 460 de 2012 de la ANI, relacionadas con el ahorro de papel en la administración pública.

Recomendación #03: Evaluar la posibilidad de implementar una lista de chequeo en cada Bitácora que le permita al líder del proceso respectivo, verificar la completitud de la Bitácora previo a su entrega formal al área de Archivo, y no arraigar la responsabilidad por esta verificación al Archivo. El criterio de completitud se encuentra establecido en los artículos Segundo, Tercero, Cuarto y Séptimo de la Resolución 959 de 2013.

Recomendación #04: Reevaluar el esquema actual de conformación de las Bitácoras según el cual las diferentes áreas van armando las Bitácoras en sus equipos y sólo al final se hace una entrega formal al área de Archivo. Esta Oficina considera que la conformación de la Bitácora debe ser simultánea con las acciones y decisiones que se van tomando en el proceso y dicha conformación gradual debería ir quedando asegurada por medios tecnológicos, de manera que se evite el riesgo de que un determinado documento sea después modificado para hacerlo concordar con una decisión posterior. Todo cambio posterior a un documento o una decisión, debería estar asegurado por un sistema de gestión de la configuración.

Recomendación #05. Evaluar alternativas tecnológicas más robustas que la sola viabilización de un espacio en el servidor para cada Bitácora. El espacio en el servidor permitirá la disponibilidad de la información, el control de quiénes pueden modificar/consultar la información y la toma rutinaria de backups, pero a juicio de la Oficina de Control Interno, podrá hacer muy poco en relación con el control y registro de modificaciones no autorizadas a los documentos de la Bitácora por parte de los participantes en el proceso de su conformación.

Recomendación #06: La bitácora de estructuración legal se está conformando en archivos en Word y Excel que contienen vínculos a otros documentos. Estos vínculos se perderían ante un eventual cambio a formato *pdf* de dichas bitácoras, en función del hallazgo #04 del presente informe, por lo que se sugiere evaluar alternativas adicionales que permitan la adecuada trazabilidad de las actuaciones y decisiones, pero a la vez la adecuada seguridad de los documentos elaborados.

Con un muy cordial saludo,

Diego Orlando Bustos Forero
Jefe de Oficina - 7
Oficina de control Interno
Presidencia
PBX: 571 - 3791720 Ext: 1422
Calle 26 Nro. 59 - 51 Edificio T4, Piso 2
Bogotá D.C. – Colombia - www.ani.gov.co

[1] Nueve de los diez procesos faltantes de Bitácora Legal, se generan por la interpretación al Artículo 8vo de la Resolución 959, que se registra en el hallazgo #02.

[2] Esto incluye seis contratos **celebrados**: un contrato de concesión celebrado el 29 de julio de 2013 y cuatro de interventoría más uno de obra, celebrados después del 30 de agosto que es la entrada en vigencia de la Resolución 959 de 2013.