

	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	1 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

**AUDITORIA ESPECIAL
PROCESO COMPRA PAPELERIA 2015
MODALIDAD ACUERDO MARCO**

OFICINA DE CONTROL INTERNO

BOGOTÁ, D.C., JUNIO DE 2014

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	2 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

TABLA DE CONTENIDO

AUDITORÍA ESPECIAL PROCESO COMPRA PAPELERÍA 2015	3
MEDIANTE ACUERDO MARCO DE PRECIOS.....	3
1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA.....	3
3. OBJETIVO.....	3
4. ALCANCE	3
5. EQUIPO DE TRABAJO	3
6. METODOLOGÍA APLICADA.....	4
7. CONTEXTO DE LOS ACUERDOS MARCO	4
8. ESTADO DE LOS HALLAZGOS VIGENTES.....	5
9. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	6
9.1. INEXISTENCIA DE ESTUDIOS PREVIOS.....	6
9.2. INOBSERVANCIA DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS.....	12
9.3. DESARTICULACIÓN EN LA COMUNICACIÓN.....	14
9.4. NO CONFORMIDADES.....	15
9.5. RECOMENDACIONES	16
10. CONCLUSIONES.....	16

	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	3 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

AUDITORÍA ESPECIAL PROCESO COMPRA PAPELERÍA 2015 MEDIANTE ACUERDO MARCO DE PRECIOS

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe es el resultado de la auditoría interna especial al proceso de compra de papelería de 2015, cuyo trámite se llevó a cabo en la Tienda Virtual del Estado Colombiano, en el aplicativo SECOP a través de Acuerdo Marco de Precios; con el fin de atender solicitud del Director del Instituto, del 5 de junio de 2014.

2. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA

- Ley 80 de 1993 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- 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.
- Decreto 1510 de 2013 Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.
- Manual de Contratación A-GCO-MA-002.

3. OBJETIVO

Revisar el proceso de compra de papelería 2015, para establecer si el Instituto incurrió en error al surtir el procedimiento de ley, para agotar las etapas contractuales de compra mediante Acuerdo Marco de Precios.

4. ALCANCE

Para adelantar la auditoría solicitada se revisará la documentación pre contractual del proceso de compra de papelería 2015, verificando el cumplimiento de la normatividad contractual vigente.

5. EQUIPO DE TRABAJO

Auditor interno Mónica del Pilar Castillo Albadán

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. INTEGRACIÓN SOCIAL Inclusión para la Protección de la Niñez y la Juventud	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	4 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

6. METODOLOGÍA APLICADA

Se revisó la carpeta suministrada por el Área de Administración Documental, como soporte de la etapa pre contractual; se verificó la información de la página web del Instituto relacionada con manuales, procedimientos y formatos relacionados con procesos de contratación, así como las guías, manuales y demás información publicada en la página web de Colombia Compra Eficiente, Agencia Nacional encargada de conformar el Catálogo del Gran Almacén para procesos de contratación, y de administrar la Tienda Virtual.

Con la certificación de existencias elaborada por el área de Almacén e Inventarios, se realizó una verificación de los bienes certificados, contra los bienes que se incluyeron en la orden de Compra No. 2837 del 1 de junio de 2015, para determinar la cantidad de bienes requeridos a pesar de contar con existencias en la Entidad.

7. CONTEXTO DE LOS ACUERDOS MARCO

De acuerdo con lo definido por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, los Acuerdos Marco son herramientas de agregación de demanda que permiten a las Entidades adquirir de manera ágil los Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes.

La Ley 1150 de 2007 artículo 2° señala:

“De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: [...]

2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	5 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos;

A su turno el Decreto 1510 de 2013 establece en el artículo 46 que las entidades estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, están obligadas a adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios vigentes, mientras que las entidades territoriales, los organismos autónomos y los pertenecientes a la Rama Legislativa y Judicial no están obligados, pero están facultados para hacerlo.

Colombia Compra Eficiente es la entidad encargada de “Diseñar, organizar y celebrar los Acuerdos Marco de Precios y demás mecanismos de agregación de demanda” y en consecuencia, es quien debe adelantar los Procesos de Contratación para los Acuerdos Marco de Precios.

El Acuerdo Marco de Precios es el contrato celebrado entre uno o más Proveedores y Colombia Compra Eficiente, para la provisión a las Entidades Estatales de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes, en la forma, plazo y condiciones establecidas en éste. Las partes de un Acuerdo Marco de Precios son los Proveedores seleccionados en el marco de la licitación pública y Colombia Compra Eficiente.

Las Entidades Compradoras son parte del Acuerdo Marco de Precios a partir de la fecha en la cual colocan una Orden de Compra al amparo del mismo. Colombia Compra Eficiente está encargada de la administración de los Acuerdos Marco de Precios y en consecuencia, ofrece a los Proveedores y a las Entidades Compradoras la Tienda Virtual del Estado Colombiano, a través del cual deben adelantarse las transacciones derivadas del Acuerdo Marco de Precios. Los términos y condiciones particulares de un Acuerdo Marco de Precios están definidos en el texto del mismo.

En un Acuerdo Marco de Precios hay: (a) una Operación Principal en la cual Colombia Compra Eficiente hace los estudios para estructurar el Acuerdo Marco de Precios, prepara los Documentos del Proceso, selecciona los Proveedores y celebra el Acuerdo Marco de Precios; y (b) una Operación Secundaria, en la cual la Entidad Compradora compra, recibe y paga el bien o servicio al amparo del Acuerdo Marco de Precios.

8. ESTADO DE LOS HALLAZGOS VIGENTES

Por tratarse de una auditoría especial al proceso de contratación de papelería 2015, no se evidencian hallazgos vigentes.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. INTEGRACIÓN SOCIAL Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
			PÁGINA:	6 de 17
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	VIGENTE DESDE	13/11/2014

9. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Se verificó que el proceso de compra para la adquisición de papelería y útiles de oficina desconoció los principios y normas de la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1510 de 2013, en cuanto a la definición de las etapas contractuales y en particular frente a la etapa de planeación; en igual sentido desconoció procesos, procedimientos y manuales del Instituto, situaciones que se explican a continuación:

9.1. INEXISTENCIA DE ESTUDIOS PREVIOS

La carpeta documental que soporta el proceso de contratación carece de estudio previo, documento indispensable para determinar las necesidades que se pretenden satisfacer.

El Manual de Contratación de la entidad código A-GCO-MA-002, numeral 3.1.1.1 señala:

“Se entiende por Estudios y Documentos Previos, el conjunto de los soportes para todos los procesos de contratación en los que cualquier proponente puede valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad. Con los estudios previos se refleja el análisis que el Instituto ha realizado sobre la necesidad del bien, obra o servicio que requiere, de acuerdo con el Plan de Desarrollo, el Presupuesto y el Plan Anual de Adquisiciones, así como la conveniencia y oportunidad de realizar la contratación. Los estudios y documentos previos estarán conformados por todo documento final que haya servido de soporte para la elaboración del proyecto de Pliego de Condiciones, Invitación Pública o Contrato según se trate, incluyendo diseños y proyectos necesarios, así como toda la información indispensable para permitir la presentación de las ofertas, de manera que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por el Instituto, así como la distribución de riesgos que se propone. Los estudios previos deben ser elaborados por aquellas personas designadas por el Gerente del Proyecto conforme a las normas internas y si es más de un proyecto se designará un líder del proceso sin perjuicio de la responsabilidad. Dichos estudios deberán contener los siguientes elementos mínimos:

3.1.1.1.1. La descripción de la necesidad que la entidad distrital pretende satisfacer con la contratación.

Expresión escrita y detallada de las razones que justifican el qué, el por qué y el para qué de la contratación. Para ello es necesario tener en cuenta que toda la actividad de la administración es reglada, es decir, la celebración de un contrato implica la habilitación legal para celebrarlo y competencia para suscribirlo, de acuerdo con las funciones asignadas en el ordenamiento jurídico. En este punto se debe consignar la historia del por qué se necesita contratar y lo esperado con la contratación a celebrar, con la finalidad de justificar y soportar la inversión de los recursos del Estado, como evidencia de la debida planeación. Debe describirse la necesidad de realizar el proyecto y la contratación de servicios, obras y bienes, haciendo especial

	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	7 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

énfasis en los aspectos más relevantes, que expliquen de manera clara el entorno de la situación y enumeren los problemas, dificultades y complicaciones que se están presentando o que podrían llegar a presentarse en caso de no llevarse a cabo la contratación. Responder a las preguntas de qué necesito contratar, por qué necesito contratar, para qué necesito contratar y la relación que existe entre la necesidad identificada y el objeto contratar. En este análisis deben concretarse los siguientes aspectos: • La necesidad de la entidad que se pretende satisfacer con la contratación. • Opciones que existen para resolver dicha necesidad en el mercado. • Verificación de que la necesidad se encuentra prevista en el Plan Anual de Adquisiciones de la entidad o inclusión de ésta a través del ajuste respectivo. • Relación existente entre la contratación a realizar y el rubro presupuestal del cual se derivan sus recursos.¹

La planeación, debe ser entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal. De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de la planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos. La etapa precontractual, es decir, la que antecede cualquier contratación, determina, en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección o de los contratos que se suscriban.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.

¹ Negrita y subrayado fuera del texto

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. INTEGRACIÓN SOCIAL Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	8 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.

v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.

vi) La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores...”.

Frente al caso que nos ocupa, se hace una relación de los documentos que soportan el proceso de compra, para establecer las omisiones respecto a la normatividad vigente.

De conformidad con el plan anual de adquisiciones del Instituto estableció la siguiente necesidad:

Códigos UNSPSC	Descripción	Fecha estimada de inicio de proceso de selección	Duración estimada del contrato	Modalidad de selección	Fuente de los recursos	Valor total estimado	Datos de contacto del responsable
44122003 44121600 44121700 44121900 44111500	Compra materiales y suministros de oficina e insumos de papelería	Marzo de 2015	6	Selección Abreviada- Menor Cuantía	Distrito	85.475.426	José Darío guerrero joseg@idipron.gov.co

El proceso contractual se asignó al señor José Darío Guerrero, funcionario responsable del Área de Administración documental, tal como aparece en la casilla “Datos de contacto del responsable”, del plan anual de adquisiciones, y debía ser adelantado utilizando la modalidad selección abreviada por menor cuantía.

En la carpeta contractual obran copias de correos electrónicos remitidos durante el mes de febrero de 2015, por funcionarios asignados al área de Administración Documental, en los que señalaban “*De manera atenta y con el ánimo de adelantar las compras relacionadas con Materiales y Suministros de la Entidad, atentamente solicito enviar las necesidades de cada uno de sus proyectos para la vigencia 2015, de acuerdo con la base de datos que se acompaña. Esta información debe ser enviada por este medio a más tardar el día 6 de febrero antes de las 4 de la tarde*”. Estos correos fueron dirigidos a los proyectos 968, 969, y 722.

	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	9 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

La base de datos que se remitió a los proyectos corresponde al catálogo de 180 productos que hace parte integral del Acuerdo Marco para la adquisición de papelería y útiles de oficina, identificado Número de proceso: CCE-135-1-AMP-2014, de Colombia Compra Eficiente.

Los proyectos diligenciaron la denominada “base de datos”, relacionando frente al listado de productos la cantidad que requerían, sin explicar cuáles eran las necesidades que pretendían satisfacer con la adquisición de dichos bienes.

A folios 31 a 35 se encuentra un Consolidado o pedio preliminar, en el que el área de Administración relacionó las cantidades requeridas por proyecto, así como el total solicitado. Este cuadro se hizo sobre la totalidad del catálogo, es decir, sobre los 180 productos que conforman el Acuerdo Marco; sin embargo al hacer un conteo esta oficina encontró que inicialmente se relacionaban cantidades para 103 elementos, los demás aparecían con valor cero (0), en la columna “TOTAL SOLICITADO”, por lo que se supone no se iban a incluir en el pedido de compra. En la parte final del cuadro relacionaron 4 bienes que no se encontraban en el catálogo.

Este consolidado preliminar se remitió al área de Almacén e Inventarios con comunicación interna 2015IE1631 del 25 de febrero de 2015, en la que el responsable del área de Administración Documental solicitaba “[...] *certificar la existencia según inventarios de cada uno de los ítems, así como los elementos de retoma*”. Esta solicitud fue reiterada con oficio 2015IE2259 del 9 de marzo de 2015, en el que además solicitó “[...] *nuevamente la información consolidada del rubro de Materiales y Suministros, con las necesidades de papelería de la sede administrativa*”.

Ante la falta de respuesta, el área de Administración Documental remitió oficio el 6 de abril de 2015 No. 2015IE3240, reiterando la solicitud de certificación de existencias, para dar trámite al proceso de contratación.

El 14 de abril de 2015, la responsable del área de Almacén e Inventarios, mediante oficio 2015IE3690, remitió certificación de existencias de papelería, señalando que “[...] *se presentaron inconvenientes de índole técnico de los productos cuyas medidas y/o cantidades de empaque no corresponden con las necesidades de los proyectos del Idipron, así como la asignación de cantidades a requerir en ítem's que no corresponden o cuya medida según su embalaje es mayor a la necesidad y de las cuales se sombrearon y se hicieron las notas para que se revisen*”.

La CERTIFICACIÓN que obra a folio 41 de la carpeta establece “[...] *el Área de Almacén e inventarios cuenta con las existencias parciales de acuerdo al formato adjunto, en siete (7) folios. Esta certificación se expide por solicitud del requirente a los trece (13) días del mes de Abril de 2015*”.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. INTEGRACIÓN SOCIAL Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	10 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

Al revisar el cuadro que acompaña la certificación, se puede establecer que frente a cada una de las cantidades solicitadas por proyecto relacionaron una columna con la cantidad de "Existencia proyecto" mientras en otra columna relacionan la cantidad de "Existencia Retoma en unidades", en dicha columna se especifican notas aclaratorias para algunos elementos, y en otros aparece "revisar" y se encuentran resaltados.

Posteriormente se evidencia un nuevo cuadro denominado "PEDIDO DE PAPELERIA INICIAL", en el que el área de Administración Documental relacionó el "TOTAL A COMPRAR" para 70 de los bienes del catálogo, es decir, las cantidades totales requeridas para los diferentes elementos, y en virtud del cual el proceso sumaba un valor de veintidós millones quinientos seis mil setecientos veintiséis pesos m/cte. (\$22.506.726).

De conformidad con los correos electrónicos remitidos a los proyectos de inversión a finales de abril y comienzos de mayo de 2015, el área de Administración Documental, envió nuevamente la base de datos, informándoles que "Adjunto el pedido de papelería del proyecto (722, 968, 969), se agregó el valor unitario de cada producto para que el pedido sea más grande y el valor total se acerque al rubro destinado para dicha compra". Esta información es un indicio para determinar que el pedido se realizó sin establecer unas necesidades reales de compra, sino simplemente para agotar el presupuesto previsto en el plan anual de adquisiciones y que recordemos se determinó en \$85.475.426.

Posteriormente, el área de Administración Documental solicitó al área de Almacén e Inventarios certificación de inventarios relacionada con solicitud de compra de material y suministros de oficina e insumos de papelería, del proyecto ESCCNA, mediante oficio 2015IE4987 del 15 de mayo de 2015, con el ánimo de legalizar la solicitud remitida por mail el día 13 de mayo de 2015.

A folio 86 obra certificación expedida por el área de Almacén e Inventarios del 19 de mayo de 2015, en la que señalan "Que de los elementos requeridos a través de correo electrónico y posteriormente mediante Memorando 2015IE4987, elementos de papelería solicitados para el proyecto ESCCNA, el Área de Almacén e Inventarios cuenta con existencias parciales de acuerdo al listado adjunto". Esta certificación fue remitida con oficio 2015IE5115 del 19 de mayo de 2015.

El 28 de mayo de 2015 se realizó la Solicitud 6716 a través de Colombia Compra Eficiente, mediante Modalidad de selección Abreviada AMP, en la que se relacionaron cantidades de compra para 95 ítems por un valor total de cuarenta y ocho millones novecientos cuarenta y seis mil quinientos cuarenta y cuatro pesos, con seis centavos (\$48.946.544,06).

Esta oficina contrastó las cantidades iniciales requeridas y sobre las que se pidió certificación al área de Almacén e Inventarios, estableciendo que en la orden de compra se incluyeron bienes sobre los que no

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. INTEGRACIÓN SOCIAL Instituto para la Protección De la Niñez y la Juventud	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	11 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

se solicitó certificación de existencias; situación que se presentó cuando solicitaron nuevamente a los proyectos diligenciar el archivo, ya que incluyeron productos adicionales a los inicialmente requeridos. Se advierte que con esta actividad se materializó el riesgo de adquirir elementos con existencias en las bodegas de Almacén, reiterando con ello, que el proceso adoleció de una adecuada planeación inicial para identificar las necesidades.

A continuación se relacionan los bienes que se incluyeron en la orden de compra, sin haber solicitado certificación de existencias:

No.	Producto	Presentación	Total solicitado para certificar	Total solicitado para certificar ESCCNA	Cantidades compradas	Observación
28	Almohadilla dactilar recargable	Unidad	0		15	
67	Cosedora semindustrial	Unidad	0		3	
18	Folder celuguia con porta guía plástica en posición horizontal	Paquete x 50	0		10	
19	Folder celuguia con porta guía plástica en posición vertical	Paquete x 50	0		10	
113	Guía en cartulina oficio	Paquete x 5	0		20	
128	Kit escolar básico	Unidad	0	30	80	Inicialmente no se programó, se solicitó certificación para 30 kit de ESCCNA. Los 50 restantes se requirieron para el proyecto 969.
12	Legajador AZ	Unidad	0	2	112	Inicialmente no se programó, se solicitó certificación para 2 legajadores de ESCCNA. Requirieron 100 para el proyecto 968 y 10 para el proyecto 969.
153	Libro de actas 600 folios	Unidad	0		200	Los requirió el proyecto 968
162	Papel kraft 60g	Rollo	0		15	El proyecto 969 requirió 10 rollos y el proyecto 968 5 rollos.

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. INTEGRACIÓN SOCIAL Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	12 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

94	Pegante líquido 4000g	Unidad	0	1	11	Inicialmente no se programó, se solicitó certificación para 1 pegante de ESCCNA los 10 restantes los requirió el proyecto 969.
97	Perforadora Semindustrial 2 huecos	Unidad	0	2	9	Inicialmente no se programó, se solicitó certificación para 2 perforadoras de ESCCNA. Se requirieron 5 para el proyecto 969 y 4 para el 968
99	Perforadoras 3 huecos	Unidad	0	1	4	Inicialmente no se programó, se solicitó certificación para 1 perforadora de ESCCNA los 10 restantes las requirió el proyecto 969
23	Plastifolder carta con gancho legajador	Unidad	0		20	
24	Plastifolder oficio con gancho legajador	Unidad	0		20	
177	Sobre carta	Paquete x 100	0		5	
123	Tajalápiz eléctrico	Unidad	0	1	7	Inicialmente no se programó, se solicitó certificación para 1 tajalápiz de ESCCNA. Se programaron 2 para el proyecto 969, 4 para el 968, 1 para el 960

9.2. INOBSERVANCIA DE PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

Con los documentos aportados no es posible determinar por qué razón se desconoció la función que le corresponde a la Oficina Asesora Jurídica del Instituto, como líder del proceso Gestión Contractual, que tiene como objetivo *“Gestionar la adquisición eficaz y eficiente de los bienes y servicios que requiere la entidad, cumpliendo con la normatividad legal vigente y bajo parámetros de efectividad, calidad y transparencia”*; teniendo en cuenta que dicha Oficina es la encargada de asesorar, liderar y realizar las actividades que permitan concretar las necesidades identificadas, en contratos acordes con la normatividad, sin importar la modalidad de selección que se utilice.

El proceso Gestión Contractual cuenta con once (11) procedimientos, que reglamentan las actividades que se deben realizar para adelantar procesos contractuales, pero ninguno hace referencia a la modalidad de selección abreviada mediante Acuerdo Marco de Precios.

	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	13 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

En la carpeta pre contractual en los folios 80 a 83, se encuentra solicitud de creación de usuario comprador de la entidad, con la información del ordenador del gasto y del usuario comprador con todos los datos del funcionario José Darío Guerrero Figueroa, de acuerdo con lo señalado en el numeral 4 de dicho documento *la Orden de Compra emitida a favor de un Gran Almacén a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano y el Catálogo del Gran Almacén publicado en la Tienda Virtual del Estado Colombiano constituyen el contrato de compra venta de bienes entre la Entidad Compradora y el Gran Almacén*². La aceptación a los Términos y Condiciones de Uso es del 11 de mayo de 2015 y está firmada por el Director Ing. Roberto Antonio Contreras Mora, y por el usuario comprador José Darío Guerrero Figueroa, en el espacio de la firma del ordenador del gasto se visibiliza visto bueno de la Dra. Mónica Constanza Guerrero Zambrano Asesora Jurídica del Instituto.

La orden de compra se gestionó el 1 de junio de 2015, con fecha de vencimiento 4 de junio de 2015, por un valor total de cuarenta y ocho millones novecientos cuarenta y seis mil quinientos cuarenta y cuatro pesos, con seis centavos (\$48.946.544,06), con el proveedor Comercializadora FERLAG LTDA.

Mediante oficio 2015IE5718 del 2 de junio de 2015 el responsable del proceso de compra solicita al área de Almacén e Inventarios “[...] *colaboración para ordenar a quien corresponda el acompañamiento para la entrega de los elementos de papelería el día 9 de junio de 2015, en las instalaciones de la sede de la 32. [...] para su información adjunto copia del pedido de la orden de compra en mención y el listado de los documentos que no se encuentran en el listado de Colombia Compra Eficiente para que el área a su cargo suministre esos elementos según sus existencias o elementos equivalentes según el caso*”.

Es de señalar que el Instituto cuenta con el procedimiento Recepción e Ingreso de Bienes A-ABI-PR-001, el que tiene por objeto Ingresar de manera física y sistematizada todos los bienes y elementos de consumo adquiridos, al inventario propiedad de IDIPRON. La actividad 1 señala que el área de Almacén e Inventarios debe “*Recibir los documentos soporte de la adquisición de los bienes y/o elementos, los cuales son remitidos por el proceso de Gestión Contractual*”³ - *Copia del contrato legalizado. - Propuesta económica definitiva y/o fichas técnicas cuando se requiera. - Acta de Inicio del Contrato. - Póliza con su respectiva Acta de Aprobación*”, documentos que no fueron allegados al área de Almacén e Inventarios.

La actividad 2 a su turno establece que la oficina o subdirección involucrada debe “*Programar y coordinar con el proveedor y el Supervisor del Contrato, las fechas y lugares de recibo y entrega de*

² Subrayado fuera del texto

³ Subrayado fuera del texto

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. INTEGRACIÓN SOCIAL Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	14 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

acuerdo con: las minutas (en el caso de alimentos), stock de inventarios y solicitudes establecidas para el periodo programado e informar al área de almacén e inventarios”.

Posteriormente el área de Almacén e Inventarios, según la actividad 3 debe *“Recibir los elementos verificando las especificaciones en cuanto a características, cantidades y estado de los bienes, de acuerdo con lo establecido en el Contrato y la Propuesta Económica vs la Factura o Remisión”.*

Las actividades descritas son un control, para que la entidad reciba los bienes con la calidad y las características previstas en los estudios previos y fichas técnicas, logrando una adecuada satisfacción de las necesidades. La ausencia de documentos para controlar el ingreso de elementos al Almacén, representa un riesgo alto de recibir bienes que no cumplen con las especificaciones contratadas.

Es conveniente aclarar que la recepción de bienes no se materializó, como quiera que la orden de compra se canceló el 3 de junio de 2015, por la imposibilidad del proveedor para cumplir la entrega en el plazo previsto. En la carpeta obran los oficios No. 2015EE2028 dirigido al Administrador del Acuerdo Marco, solicitando la cancelación de la orden de compra; el No. 2015EE2033 dirigido al Representante Legal de la Comercializadora FERLAG LTDA, solicitando la cancelación de la orden y el No. 2015EE2044 dirigido al Administrador del Acuerdo Marco dando alcance a la solicitud de cancelación y allegando documento de aceptación de la cancelación de la orden por parte del proveedor Comercializadora FERLAG LTDA.

Finalmente, es importante señalar que otro síntoma de alerta de la falta de planeación y la inobservancia de procedimientos que se evidencia en este proceso, es que tanto la Solicitud como el Certificado de Disponibilidad Presupuestal son del 27 de mayo de 2015; lo que implica que toda la etapa pre contractual se surtió sin haber requerido este documento, que es fundamental para iniciar los procesos de compra de conformidad con lo establecido en el numeral 6° del artículo 25 de la ley 80 de 1993, que señala: *“Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales”.*

9.3. DESARTICULACIÓN EN LA COMUNICACIÓN

El proceso de compra de papelería 2015, refleja que las dependencias o áreas involucradas actúan en materia contractual en forma desarticulada, afectando la consecución de los resultados esperados, tanto en el desarrollo, como en los objetivos del proceso.

Las comunicaciones intercambiadas entre las dependencias no son claras, lo que genera desgaste administrativo en recursos de tiempo, humanos y financieros, situación que se percibe tanto en las

	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	15 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

solicitudes que remitió el área de Administración documental, como en las certificaciones emitidas por el área de Almacén e Inventarios. De conformidad con el numeral 5.6 de la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión NTD-SIG 001:2011, la entidad debe poder demostrar un procedimiento de comunicación eficiente, eficaz y efectivo para que entre otros aspectos se garantice que la información que se transmite está claramente definida, es apropiada y exacta para los propósitos de la comunicación.

Como las necesidades no se establecieron apropiadamente en el cuadro denominado "PEDIDO INICIAL" que fue remitido al área de Almacén e Inventarios, se evidenció que se programaron compras para elementos que tenían existencias o de las cuales no se requirió certificación.

La revisión documental permite establecer que la participación de los proyectos de inversión 968, 969 y 722 se limitó únicamente a diligenciar unas cantidades en el cuadro suministrado por el área de Administración Documental, olvidando que la planeación implica no sólo contar con un plan anual que consolide y priorice las adquisiciones de la entidad, con fundamento en las necesidades técnicamente diagnosticadas, sino que exige la realización de una serie de estudios y análisis orientados a establecer mecanismos económicos, transparentes y adecuados para satisfacer dichas necesidades.

Es responsabilidad de los proyectos de inversión que programaron en el plan anual de adquisiciones, determinar y fundamentar las necesidades institucionales que pretenden satisfacer con el proceso de contratación, función que no se cumplió en este proceso de compra, probablemente por la nula comunicación que rodeó toda la ejecución del mismo.

9.4. NO CONFORMIDADES

9.4.1. El proceso de compra para la adquisición de papelería y útiles de oficina 2015 no elaboró estudio previo, contraviniendo lo establecido en el artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, que señala la obligatoriedad de elaborarlo, así como los elementos que debe contener, de igual manera el numeral 3.1.1.1 del Manual de Contratación del Instituto código A-GCO-MA-002.

9.4.2. El proceso de compra para la adquisición de papelería y útiles de oficina 2015 no solicitó certificación de inexistencia para la totalidad de bienes relacionados en la orden de compra No. 2837, materializando el riesgo de adquirir elementos con existencias en las bodegas de Almacén.

	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	16 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

9.5. RECOMENDACIONES

9.5.1. Reglamentar el uso del instrumento de los Acuerdos Marco de Precios, así como las responsabilidades para el desarrollo de los mismos; de igual manera definir controles que restrinjan la creación de “Usuario Comprador” en la plataforma de Colombia Compra Eficiente, sin la debida autorización y acompañamiento de la Oficina Asesora Jurídica, teniendo en cuenta que esta área tiene como función asesorar y coordinar el proceso Gestión Contractual.

9.5.2. Los gerentes de proyectos de inversión deben hacer la programación de adquisiciones, fundamentados en estudios y análisis de necesidades, para que así los procesos de contratación correspondan a criterios o factores acordes que incluyan las cantidades de existencias almacenadas, la población que espera atenderse, el comportamiento de la vigencia anterior y demás elementos que influyen en la ejecución misma de los proyectos y los resultados esperados.

9.5.3. En el año 2012 se adelantó un ejercicio con la Veeduría Distrital, respecto a los riesgos de la gestión contractual. Se determinó que las “*Debilidades en la identificación y programación de las necesidades de Contratación*”, representaban el Riesgo 1 para dicho proceso, razón por la cual se propuso como estrategia “*Generar los espacios necesarios para articular las áreas de la Entidad con el fin de establecer y analizar la identificación y priorización de los planes de contratación y compras. De las decisiones tomadas en estos espacios se deberá levantar el acta correspondiente.*”; por lo anterior se recomienda dar alcance a la estrategia, fortaleciendo en el Instituto el Comité de Contratación, como órgano asesor para los temas relacionados con la gestión contractual y mejorando así la comunicación de las áreas involucradas en los procesos de compra.

9.5.4. Teniendo en cuenta que la Certificación de Inexistencias es un documento fundamental en los procesos de contratación, se recomienda reglamentar aspectos que clarifiquen a los requirentes la oportunidad para hacer la solicitud, cómo hacerla, los soportes que se deben anexar, y de otra parte especificar cómo se surte el trámite en el área de Almacén e Inventarios, el contenido mínimo esperado y el tiempo que se requiere para surtir el trámite, entre otros aspectos.

10. CONCLUSIONES

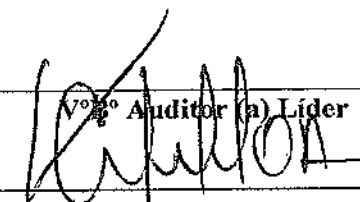
Revisado el proceso de compra para la adquisición de papelería y útiles de oficina 2015, se pudo establecer que sin razón aparente se omitió la elaboración de estudios previos desconociendo principios

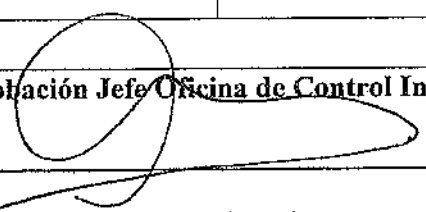
 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. INTEGRACIÓN SOCIAL Instituto para la Promoción de la Edad y la Juventud	PROCESO	SEGUIMIENTO Y EVALUACION A LA GESTION	CÓDIGO	S-SEG-FT-007
			VERSIÓN	01
	FORMATO	INFORME DE AUDITORIA	PÁGINA:	17 de 17
			VIGENTE DESDE	13/11/2014

y normas de la Constitución Política, la Ley 80 de 1993 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1510 de 2013, específicamente respecto a la etapa pre contractual de planeación.

Con la cancelación de la orden se evitó un perjuicio para la entidad, teniendo en cuenta que tanto la Contraloría de Bogotá como la Veeduría de Bogotá, han señalado la necesidad de implementar acciones de mejora para evitar que se presenten situaciones como la ocurrida en el proceso de compra de papelería 2015.

Este informe pone en evidencia la necesidad institucional de reglamentar el uso del instrumento de los Acuerdos Marco de Precios, así como la definición de responsabilidades para el desarrollo de los mismos; ya que revisados los manuales, procedimientos e instructivos del proceso de Gestión Contractual, ninguno hace referencia a las actividades que se deben adelantar para realizar contrataciones utilizando el mismo.

VºBº Auditor (a) Líder FIRMA:  NOMBRE: Mónica del Pilar Castillo Albadán	VºBº Equipo Auditor* FIRMA: _____ NOMBRE: _____
--	---

Aprobación Jefe Oficina de Control Interno FIRMA:  NOMBRE: Gustavo Olaya Ferreira

*Nota: Adicionar si es necesario el espacio de nombre y firma para el equipo auditor.

