

SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA

**INFORME PRELIMINAR AUDITORIA PROCESO DE GESTIÓN DOCUMENTAL DE LA
SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA – VIGENCIAS 2017 - 2018.**

OFICINA DE CONTROL INTERNO

Bogotá, D.C, Julio 25 de 2018

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

I. OBJETIVO GENERAL

II. NORMATIVIDAD

III. ALCANCE

IV. METODOLOGÍA

V. RECOMENDACIONES

INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 9º de la Ley 87 de 1993 le corresponde a la Oficina de Control Interno asesorar a la Dirección en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos; en desarrollo de tales funciones, el artículo 17 del Decreto 648 de 2017 identifica la evaluación y seguimiento como uno de los principales tópicos que enmarcan el rol de las Oficinas de Control Interno.

De igual forma, teniendo en cuenta que el artículo 6º del Decreto 648 de 2017, establece que le corresponde a la Oficina de Control Interno en cada entidad *“Medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles adoptados por la entidad, así como asesorar y apoyar a los directivos en el desarrollo y mejoramiento del Sistema Institucional de Control Interno a través del cumplimiento de los roles establecidos”*, mediante la formulación de recomendaciones y observaciones para lograr el cumplimiento de las funciones y objetivos misionales, y dando cumplimiento a lo dispuesto en el Programa Anual de Auditorías para la vigencia 2018 en su componente Auditorías a Procesos, en su actividad No. 4 – Gestión Documental, la Oficina de Control Interno, se permite presentar el Informe Preliminar de Auditoría al Proceso de Gestión Documental en los siguientes términos:

I. OBJETIVO GENERAL

Llevar a cabo el seguimiento a las recomendaciones de mejora del proceso de Gestión Documental durante la vigencia 2017 así como la verificación de los avances en la implementación de la ley 594 de 2000 - Ley General de Archivo y el Decreto 2609 de 2012 en la Superintendencia de la Economía Solidaria durante la vigencia 2018, las cuales reglamentan la Gestión Documental en el Estado colombiano, con el objeto de evaluar el cumplimiento de los objetivos del proceso, la efectividad de los controles existentes y la identificación de posibles nuevos riesgos del precitado proceso.

II. NORMATIVIDAD

Teniendo en cuenta la normatividad vigente al respecto se llevó a cabo la verificación del grado de cumplimiento de las siguientes normas:

1. Ley 594 de 2000 *“Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”*.
2. Ley 1712 de 2014 – *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, especialmente en el Artículo 16 “Archivos”*
3. Decreto 2482 de 2012 *“Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la Gestión”*
4. Decreto 2578 de 2012 *“Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Archivos, se establece la Red Nacional de Archivos, se deroga el Decreto 4124 de 2004 y se dictan otras disposiciones relativas a la administración de los archivos del Estado”*
5. Decreto 2609 de 2012 *“Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado”*

6. Decreto 1080 de 2015 “Decreto Reglamentario Único del Sector Cultura”
7. Acuerdo No. 05 de 2013 “Por el cual se establecen los criterios básicos para la clasificación, ordenación y descripción de los archivos en las entidades públicas y privadas que cumplen funciones públicas y se dictan otras disposiciones”
8. Acuerdo 006 de 2014 “Por medio del cual se desarrollan los artículos 46, 47 y 48 del Título XI “Conservación de Documentos” de la Ley 594 de 2000”

III. ALCANCE

1. Seguimiento al cumplimiento de las acciones de mejora presentadas con el objeto de atender las recomendaciones correspondientes al Informe Auditoría Proceso Gestión Documental – vigencia 2017.
2. Revisión del grado de implementación de los proyectos, planes y programas de las normas y parámetros que exige la norma archivística durante la vigencia 2018 dentro de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

IV. METODOLOGÍA

Mediante Memorando 20181300005993 del 8 de junio de 2018, reiterado a través de Memorando 20181300006943 del 27 de junio del presente se solicitó a la Secretaría General de la entidad la información correspondiente acerca del proceso de Gestión Documental de la vigencia 2018, la cual fue respondida en Memorando 20181300006943 el día 3 de julio de 2018, fecha a partir de la cual se procedió a llevar a cabo el ejercicio de auditoría del proceso de Gestión Documental de la Superintendencia de la Economía Solidaria con base en los soportes allegados en el memorando de respuesta, entrevista con el Director del Proyecto Javier Umaña, así como en la revisión de los documentos publicados en la página web de la entidad.

V. DESARROLLO DEL EJERCICIO DE AUDITORIA – PROCESO GESTIÓN DOCUMENTAL SUPERSOLIDARIA VIGENCIA 2018.

Verificación de las leyes, normas y procedimientos de Gestión Documental

De acuerdo con los lineamientos establecidos por el Archivo General de la Nación en la ley 594 de 2000 y sus normas reglamentarias de orden nacional, procede la Oficina de Control Interno a verificar el cumplimiento de la normatividad vigente.

1. Archivo

El literal b del artículo 23 de la Ley General de Archivo, establece lo siguiente respecto al archivo central:

“ARTÍCULO 23. Formación de archivos. Teniendo en cuenta el ciclo vital de los documentos, los archivos se clasifican en:

(...)

b) Archivo central. En el que se agrupan documentos transferidos por los distintos archivos de gestión de la entidad respectiva, cuya consulta no es tan frecuente pero

que siguen teniendo vigencia y son objeto de consulta por las propias oficinas y particulares en general.”

A su vez, la Ley 594 de 2000, Titulo IV Administración De Archivos en el parágrafo 1 del artículo 14 establece lo siguiente:

"PARÁGRAFO 1 La administración pública podrá contratar con personas naturales o jurídicas los servicios de custodia, organización, reprografía y conservación de documentos de archivo",

Teniendo en cuenta la normatividad relacionada con antelación se tiene que la Superintendencia de la Economía Solidaria ha celebrado, durante las vigencias 2017 y 2018 dos (2) procesos contractuales con el propósito de llevar a cabo la organización archivística de la entidad como a continuación se indica¹:

Contrato	Objeto	Cuantía	Contratista	Duración	Estado	Entregables
CI-189-2017	" PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE LOS ARCHIVOS DE GESTIÓN, AJUSTE DE LAS TABLAS DE RETENCIÓN DOCUMENTAL, ORGANIZACIÓN DEL FONDO DOCUMENTAL ACUMULADO, ELABORACIÓN DE LAS TABLAS DE VALORACIÓN DOCUMENTAL, ASI COMO LA REALIZACIÓN DEL SANEAMIENTO AMBIENTAL, LIMPIEZA DOCUMENTAL Y RESTAURACIÓN DE LOS ARCHIVOS PERTENECIENTES A LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	\$ 1.950.000.000	EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE POPAYÁN S.A. EMTTEL E.S.P.	122 días	SIN LIQUIDAR	<input type="checkbox"/> 1.495 metros lineales de fondo documental acumulado organizados. <input type="checkbox"/> 400 metros lineales de archivos de gestión organizados. valoración documental. documental.
CI-170-2018	"PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE LOS ARCHIVOS DE GESTIÓN DE ÁREAS MISIONALES, ORGANIZACIÓN DE FONDO DOCUMENTAL ACUMULADO Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS DE CARÁCTER HISTÓRICO DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	\$ 997.815.000	EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE POPAYÁN S.A. EMTTEL E.S.P.	6 meses	En ejecución	<input type="checkbox"/> Organización 190 metros lineales archivos de gestión. <input type="checkbox"/> Organización fondo documental acumulado 100 ML. <input type="checkbox"/> Actualizar y presentar las Tablas de Valoración Documental y las Tablas de Retención Documental de conformidad con la reglamentación establecida por el Archivo general de la Nación al Comité de Archivo y posteriormente al Comité Evaluador del Archivo General de la Nación. <input type="checkbox"/> Digitalización en PDF e indexación con siete campos de aproximadamente 3 millones de imágenes de documentos de carácter histórico.

En este sentido se procedió a verificar la publicación de los documentos e informes de ejecución correspondientes al CI-189-2017 dentro del detalle del proceso extraído de la plataforma SECOP I encontrándose únicamente la publicación del contrato y no los demás documentos correspondientes a la ejecución del proceso contractual en mención.

Respecto al CI-170-2018, una vez verificada la información de los documentos del proceso dentro del detalle del proceso extraído de la plataforma SECOP II, no se evidencia la publicación de los documentos del contrato (estudios previos) como tampoco los informes de ejecución, en contravención a lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014:

“Artículo 11. 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: ...

¹ Memorando 20184000007073 del 3 de julio de 2017 la Secretaría General- Respuesta Memorandos 20181300005993 y 20181300006943 Solicitud información Gestión Documental.

(...)

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”*

1.1. Contratos de Prestación de servicios

Mediante Memorando 20184000007073 del 3 de julio de 2018 la Secretaria General informa que se suscribieron trece (13) contratos de prestación de servicios, con el objeto de *“Prestar de servicios de apoyo a la gestión para la administración, control, seguimiento y digitalización de la correspondencia interna y externa que se genere e ingrese por cualquier medio a la Superintendencia de la Economía Solidaria.”*

1.2. Contratos de Prestación de Servicios no reportados al Archivo General de la Nación –AGN

El párrafo del Art. 34 del Decreto 106 de 2015 establece lo siguiente:

“Párrafo. Es obligación de las entidades públicas y de las entidades privadas que cumplen funciones públicas informar de manera inmediata al Archivo General de la Nación, los contratos que suscriban para la prestación de los servicios archivísticos descritos en el presente artículo.”

Una vez revisada la información suministrada en Memorando 20184000007073 del 3 de julio de 2018 y a través de información suministrada por el Director del Proyecto Javier Umaña, no se reporta el envío de la información contractual reportada al Archivo General de la Nación en virtud de los contratos de servicio archivístico a la entidad.

1.3. Custodia de archivo tercerizado

Al respecto, en entrevista con el Director del Proyecto de Gestión Documental de la entidad, Javier Umaña, informó a ésta Oficina que durante las vigencias 2017 y 2018, la entidad contrató los servicios de bodega para la correspondiente custodia de los archivos de la entidad:

Contrato	Objeto	Cuantía	Contratista
CD-005-2018	ARRENDAMIENTO DE BODEGA PARA EL ARCHIVO DOCUMENTAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	\$ 57.094.291,00	TEGUIA LOGISTICA E INFORMACION S A S
CD-143-2017	ARRENDAMIENTO DE BODEGA PARA EL ARCHIVO DOCUMENTAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA	\$ 31.366.531,00	TEGUIA LOGISTICA E INFORMACION S A S

2. Instrumentos archivísticos

2.1. Programa de Gestión Documental

Según establece la norma, toda entidad pública debe contar con un Programa de Gestión Documental con el fin de implementar políticas, procedimientos y lineamientos en materia de archivo documental.

Según el Decreto 2609 de 2012 y la y la Ley 1712 de 2014:

1. Artículo 10. Decreto 2609 de 2012: Obligatoriedad del programa de gestión documental. *Todas las entidades del Estado deben formular un Programa de Gestión Documental (PGD), a corto, mediano y largo plazo, como parte del Plan Estratégico Institucional y del Plan de Acción Anual.*

Adicionalmente la ley 1712 de 2014, determina que:

“Artículo 15. Programa de Gestión Documental. *Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los sujetos obligados deberán adoptar un Programa de Gestión Documental en el cual se establezcan los procedimientos y lineamientos necesarios para la producción, distribución, organización, consulta y conservación de los documentos públicos. Este Programa deberá integrarse con las funciones administrativas del sujeto obligado. Deberán observarse los lineamientos y recomendaciones que el Archivo General de la Nación y demás entidades competentes expidan en la materia.”*

2. Artículo 12. Decreto 2609 de 2012 Publicación del programa de gestión documental. *El Programa de Gestión Documental (PGD) debe ser publicado en la página web de la respectiva entidad, dentro de los siguientes treinta (30) días posteriores a su aprobación por parte del Comité de Desarrollo Administrativo de la Entidad en las entidades del orden nacional o el Comité Interno de Archivos en las entidades del orden territorial, siguiendo los lineamientos del Manual de Gobierno en Línea.*

Si bien se evidencia la publicación en la página web de la entidad, de la Resolución 2017110006345 del 30 de noviembre de 2017 “*Por medio de la cual se adopta los instrumentos de gestión de la información pública de la Superintendencia de la Economía Solidaria*”, integrada por (i) Registro de activos de información (ii) Índice de Información clasificada y reservada (iii) Esquema de publicación de la información y (iv) Programa de Gestión Documental así como la publicación del precitado programa en la página de la entidad, también es cierto que en ella no se menciona el acta de comité en la cual se surtió la aprobación.

De igual manera, se observa que la Resolución en comento fue expedida por la entidad en fecha posterior a la designada por la norma, la cual establecía los seis (6) meses a la entrada en vigencia de la Ley 1712 de 2014 (6 de marzo de 2014).

2.2. Programa Institucional de Archivos de la Entidad (PINAR)

El literal d del artículo 8 del Decreto 2609 de 2012 establece el Plan Institucional de Archivos – PINAR, “*el cual es un instrumento que permitirá planear, hacer seguimiento y articular con los planes estratégicos, la función archivística de acuerdo con las necesidades, debilidades, riesgos y oportunidades*”², mismo que deberá ser aprobado por el Comité de Desarrollo Administrativo de la Entidad, actualmente, Comité Institucional de Gestión y Desempeño según lo establece el artículo 2.2.22.3.8 del Decreto 1499 de

² Manual Formulación del Plan Institucional de Archivos -PINAR – Archivo General de la Nación 2014

2017; no obstante lo anterior, si bien se evidencia su publicación en la página web de la entidad, no se evidencia la publicación de la Resolución de adopción del precitado instrumento archivístico.

2.3. Sistema Integrado de Conservación (SIC)

El artículo 11 del Decreto 006 de 2014 establece lo siguiente respecto al Sistema Integrado de Conservación:

“ARTÍCULO 11. APROBACIÓN SISTEMA INTEGRADO DE CONSERVACIÓN-SIC. *El Sistema Integrado de Conservación deberá ser aprobado mediante acto administrativo expedido por el Representante Legal de la entidad, previo concepto emitido por el Comité de Desarrollo Administrativo en las entidades del orden nacional o por el Comité Interno de Archivo en las entidades del nivel territorial, cuyo sustento deberá quedar consignado en el Acta del respectivo Comité.”*

Frente a lo anterior se observa que el documento que contiene los parámetros legales y metodológicos del Sistema Integrado de Conservación (2016) se encuentra publicado en la página web de la entidad, no obstante, no se evidencia la publicación del acto administrativo de aprobación por parte del Comité de Desarrollo Administrativo de la Entidad, actualmente, Comité Institucional de Gestión y Desempeño según lo establece el artículo 2.2.22.3.8 del Decreto 1499 de 2017.

2.4. Diagnóstico Integral de Archivo:

El párrafo del artículo 4 del Acuerdo 006 de 2014 establece lo siguiente:

“PARÁGRAFO. *El diagnóstico integral de archivo es requisito previo a la formulación de los planes del SIC; el diagnóstico integral de archivo debe ser elaborado siguiendo los criterios metodológicos establecidos por el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado y se presentará como documento anexo a los planes del SIC.”*

Una vez revisada la publicación del Sistema Integrado de Conservación (SIC) en la página web de la entidad, no se evidencia la publicación del Diagnóstico Integral de Archivo como documento anexo al precitado plan, no obstante, en el cronograma se observa como actividad No. 1; lo anterior teniendo en cuenta que se realizaron dos (2) diagnósticos en mayo y octubre de 2015 elaborados por el Director del Proyecto de la entidad.

2.5. Cuadro de Clasificación Documental (CCD)

Revisada la página web de la entidad se verificó la publicación del Cuadro de Clasificación Documental en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 del Acuerdo 5 de 2013 el cual establece:

“Artículo 5°. Clasificación documental. *Las entidades del Estado deben desarrollar procesos de clasificación documental, cuyo resultado es el cuadro de clasificación de documentos, representado en los siguientes niveles y subniveles: fondo, subfondo, sección, subsección, serie, subsane, unidad documental compuesta, unidad documental simple.”*

2.6. Registro de Activos de Información

En la página web de la entidad se evidencia la publicación de la Resolución 2017110006345 del 30 de noviembre de 2017 *“Por medio de la cual se adopta los instrumentos de gestión de la información pública de la Superintendencia de la Economía Solidaria”*, la cual integra el (i) Registro de activos de que trata el artículo 13 de la Ley 1712 de 2014; así mismo se evidencia la publicación del precitado registro, en cumplimiento de lo dispuesto en el literal j del artículo 11 de la referida Ley la cual establece lo siguiente respecto al deber de publicación:

“Artículo 11. 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:

(...)

j) Un registro de publicaciones que contenga los documentos publicados de conformidad con la presente ley y automáticamente disponibles, así como un Registro de Activos de Información;”

De igual manera, si bien se evidencia la publicación del **Esquema de Publicación**, Código: D-GECO-007 Versión: 00 en la página web de la entidad, dicho documento no presenta información respecto a la persona que elaboró, revisó y aprobó, así como tampoco indica la fecha de vigencia; de igual manera se observa que la adopción del mismo se realizó de manera posterior a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1712 de 2014, la cual establece:

“Artículo 12. Adopción de esquemas de publicación. Todo sujeto obligado deberá adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley”

En cuanto al **Índice de Información Clasificada y Reservada**, se tiene que la misma también fue adoptada mediante la precitada resolución, se evidencia su publicación en los términos que establece la norma, sin embargo, no se evidencia la fecha de vigencia del precitado documento.

2.7. Tabla de Retención Documental (TRD)

Revisada la página web de la entidad se evidencia la publicación de la Tabla de Retención Documental, no obstante, no se evidencia la publicación de la Resolución de su adopción, por lo que se recomienda llevar a cabo su publicación.

2.8. Inventario Documental

El Artículo 26 de la Ley 594 de 2000, establece que *“Es obligación de las entidades de la Administración Pública elaborar inventarios de los documentos que produzcan en ejercicio de sus funciones, de manera que se asegure el control de los documentos en sus diferentes fases”*.

Verificada la página web respecto al programa de gestión documental de la entidad, no se evidencia la publicación del instrumento archivístico en mención.

3. Resolución revocatoria Directrices a las vigiladas

En la página web de la entidad se evidencia la publicación de la Resolución 2015110006015 de 3 de julio de 2015 por medio la cual se revoca la Resolución 2015400002925 del 25 de marzo de 2015 a través de la cual *“se establecen las directrices en materia de gestión documental y organización de archivos que deben cumplir los vigilados por la Superintendencia de la Economía Solidaria”* en consideración a que antelación a su expedición, para conocimiento de las organizaciones vigiladas y el público en general y poder así recibir las opiniones y observaciones que sobre el asunto fueran pertinentes, no obstante, hasta la fecha no se ha expedido un nuevo acto administrativo atendiendo las disposiciones contenidas en el Art. 36 numeral 22 de la Ley 454 de 1998 **“Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones”**, a saber:

“Artículo 36, numeral 22. Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.”

4. Indicadores del Proceso de Gestión Documental

Revisada la plataforma *Isolucion* se evidenció la **No Conformidad # 394** cuya fecha de registro es el 26 de agosto de 2014, respecto a la acción correctiva referente a la organización de archivo de gestión con base en la Tabla de Retención en los términos del Acuerdo 042 de 2002, la cual, hasta la fecha no ha presentado avance dado que en el último seguimiento de fecha 9 de noviembre de 2017 se dejó como fecha para corrección diciembre de 2018.

V. RECOMENDACIONES

1. Se recomienda cumplir con las disposiciones contenidas en el Artículo 26 de la Ley 594 de 2000 respecto al Inventario Documental de la entidad.
2. Se reitera en la publicación del acto administrativo a través de los cuales se adoptan las Tablas de Retención Documental de la entidad.
3. Se recomienda dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 22 del artículo 36 de la Ley 554 de 1998 respecto a la instrucción a las vigiladas por parte de la entidad sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad en materia de gestión documental y organización de archivos.
4. Se recomienda informar al AGN sobre los contratos de prestación de servicios en virtud de lo señalado en el parágrafo del Art. 34 del Decreto 106 de 2015:

“Parágrafo. Es obligación de las entidades públicas y de las entidades privadas que cumplen funciones públicas informar de manera inmediata al Archivo General de la Nación, los contratos que suscriban para la prestación de los servicios archivísticos descritos en el presente artículo.”

5. Se recomienda adoptar a través de acto administrativo las herramientas archivísticas: Reglamento de Archivo y Correspondencia, Plan Institucional de Archivos- PINAR y Sistema Integrado de Conservación-SIC de la Superintendencia de la Economía Solidaria.
6. Se recomienda llevar a cabo los avances establecidas como acciones correctivas dentro del proceso de Gestión Documental en la plataforma *Isolucion*.
7. Revisar cada una de las recomendaciones incluidas en cada uno de los puntos desarrollados en el presente informe.
8. Se recomienda implementar el plan de mejoramiento correspondiente de acuerdo a cada una de las observaciones presentadas por esta Oficina en el presente informe.

Cordialmente,

(Original firmado)

MABEL ASTRID NEIRA YEPES
Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Betsy Elena Checa