



República de Colombia  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Supersolidaria**  
Superintendencia de la Economía Solidaria



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

## **SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA SOLIDARIA**

### **INFORME AUDITORIA ESPECIAL**

**OPERATIVIDAD Y COSTOS SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL - ESIGNA**

**OFICINA DE CONTROL INTERNO**

**Bogotá, D.C, septiembre de 2019**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

I. OBJETIVO GENERAL

II. ALCANCE

III. INFORMACIÓN GENERAL

1. CONTRATACION
2. ANTECEDENTES INFORMES OFICINA DE CONTROL INTERNO APLICATIVO E SIGNA
3. FALENCIAS ENCONTRADAS EN LA PLATAFORMA DE GESTION DOCUMENTAL - 2016
4. SOLICITUD INFORMACIÓN
5. FALENCIAS ENCONTRADAS EN LA PLATAFORMA DE GESTION DOCUMENTAL - 2019
6. COSTOS
7. ISOLUCION

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## **INTRODUCCIÓN**

De conformidad con lo establecido en el artículo 9° 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 6° 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 2019 en su componente Auditorías especiales, en su actividad No. 34 – Auditoría Sistema de Gestión Documental eSigna – Operatividad y Costos, la Oficina de Control Interno, se permite presentar el Informe de Auditoría en los siguientes términos:

### **I. OBJETIVO GENERAL**

Verificar el adecuado funcionamiento y operatividad del Sistema de Gestión Documental eSigna, incluyendo el cumplimiento de los principios y procesos archivísticos, así como en las prácticas operativas, estableciendo las diferentes falencias y problemas que se presentan en dicho aplicativo para que se implementen los correctivos y adecuaciones que permitan reducir los problemas existentes y facilitar el desempeño de las actividades propias de cada dependencia o área usuaria del sistema, así mismo establecer el valor que se ha venido desembolsando desde su compra a la fecha para su funcionamiento y operación.

## **II. ALCANCE**

Teniendo en cuenta que el Sistema de Gestión Documental que opera en la entidad inicia desde la planeación y valoración documental, la producción, recepción, direccionamiento y organización de documentos, distribución, consulta, transferencia y disposición, y preservación, así como el establecimiento de tablas de retención documental y la valoración de la información, se revisará el adecuado funcionamiento y operación del Sistema de Gestión documental eSigna, en su enfoque informático en la Superintendencia de la Economía Solidaria así como los costos en los cuales ha incurrido la entidad para su implementación y funcionamiento.

## **III. INFORMACIÓN GENERAL**

Mediante el contrato CD-069-2014 la Superintendencia de la Economía Solidaria adquirió el licenciamiento de la suit eSigna, el soporte, implementación de flujos y acompañamiento en la operación de la solución de gestión documental basado en BPM (Sistema Integrado Electrónico Documental), sobre dicho aplicativo se han venido realizado una serie de pagos por adquisiciones por concepto de licencias, así como pagos por prestación de servicios de diferente personal que ha venido soportando su funcionamiento, entre otros costos que se han requerido para su operación en la entidad.

La información que se presenta en este informe ha sido suministrada por la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas, la Secretaria General y las demás dependencias, de acuerdo a lo solicitado por esta oficina a través de memorandos internos, correos electrónicos y actas de comité directivo entre otros medios.

En el contenido del presente documento se relacionara información consolidada de las actividades y respuestas emitidas por cada una de las áreas o dependencias relacionadas anteriormente.

En este informe se establecen recomendaciones que el Representante Legal de la Superintendencia deberá observar con el fin de que se tomen las medidas y acciones requeridas que procuren el mejoramiento continuo y el adecuado y oportuno funcionamiento del aplicativo, todo ello en beneficio de los usuarios tanto internos como externos, así como el mejoramiento de los diferentes procesos Misionales (Inspección, Vigilancia, Control y Gestión de Interacción Ciudadana), de apoyo y estratégicos de la entidad.

### **1. CONTRATACIÓN**

Teniendo en cuenta el cumplimiento de lo establecido en la Ley 594 de 2000, que indica las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado, y determinó como obligación para las Entidades Públicas, el elaborar programas de gestión documental, en cuya aplicación deberán observarse los principios y procesos Archivísticos y el alcance del Decreto 2609 del 14 de diciembre de 2012, por el cual se reglamenta el título V de la Ley 594 de 2000, dispone en su artículo 3º que *“la gestión de documentos está asociada a la actividad administrativa del Estado, al cumplimiento de las funciones y al desarrollo de los procesos de todas las entidades del Estado; por lo tanto,*

*es responsabilidad de los servidores y empleados, aplicar las normas que en esta materia establezca el Archivo General de la Nación.”*

Se revisa el proceso y procedimiento del Sistema de Gestión documental eSigna, en su enfoque informático de la Superintendencia de la Economía Solidaria desde su origen en la compra, instalación, puesta en marcha, adecuación, fallas y mantenimiento.

## **1.1. Contrato No. CD- 069 de 7 de abril de 2015**

### **1.1.1.Objeto del Contrato:**

*“Contratar la adquisición del licenciamiento de la suit eSigna, soporte, implementación de flujos y acompañamiento en la operación de la solución de gestión documental basado en BPM (Sistema Integrado Electrónico Documental) de la Superintendencia de la Economía Solidaria”.*

### **1.1.2.Valor del Contrato:**

*“El valor del contrato es de Dos mil Ochenta y un millones novecientos veintiún mil setecientos dieciséis pesos m/cte. (\$2.081.921.716)”*

Es importante informar que sobre este contrato se han adelantado o se han venido adelantando investigaciones de carácter fiscal, penal y disciplinario por parte de los entes de vigilancia y control.

### **1.1.3.Justificación del Contrato:**

Según el Numeral 4 del contrato: *“se requiere con urgencia garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de gestión electrónica para poder dar cabal cumplimiento a lo establecido en la Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos , del comercio electrónico y de las firmas digitales y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones que crea el marco para dar validez jurídica a los documentos electrónicos suscritos con firmas y certificados digitales. La Ley 594 de 2000 establece que las entidades de la Administración Pública deberán elaborar Programas de Gestión Documental en cuya aplicación atenderán los principios y procesos archivísticos, de igual manera el Artículo 22 de la misma ley, prevé que la gestión de documentos dentro del concepto del archivo total, comprende procesos tales como: la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos. La Ley General de Archivos 594 de 2000 señala, entre otros aspectos, que los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del estado y la administración de justicia.”*

## **1.2. Contrato CD-143 del 23 de diciembre de 2015:**

### **1.2.1.Objeto del Contrato:**

*El Objeto del presente contrato lo constituye la ADQUISICIÓN DE LA LICENCIA ESIGNA DESIGNER en propiedad no exclusiva y a perpetuidad para uso interno de la entidad. SERVICIOS DE SOPORTE Y MANTENIMIENTO POR UN AÑO PARA LA SUPERINTENDENCIA DE ECONOMIA SOLIDARIA.*

### **1.2.2. Valor del Contrato:**

*El valor del contrato es de doscientos cuarenta y cuatro millones novecientos noventa y dos mil pesos m/cte. (\$244.992.000,00)*

### **1.2.3. Justificación del Contrato:**

*Se hace necesario para la entidad la autonomía para la modificación y desarrollo de nuevos flujos de procedimientos y su implementación en el sistema de Gestión de Documento Electrónico SGDA, la realización de actividades para el mejoramiento de la gestión documental integral y la administración efectiva y eficiente de los documentos, ampliar la cobertura de las funcionalidades de la plataforma Esigna adquiriendo la licencia de eSigna Designer, sus servicios de soporte y mantenimiento por un año.*

## **1.3. Contrato CD- 178 de 14 de octubre de 2016:**

### **1.3.1. Objeto del Contrato:**

*Su objeto es la renovación del licenciamiento de la suite de eSigna y servicios de soporte e implementación de nuevos flujos al sistema de gestión documental de la Supersolidaria.*

### **1.3.2. Valor del Contrato:**

*El valor del presente contrato incluidos todos los impuestos, tasas y contribuciones a que haya lugar corresponde a la suma de Trescientos cuarenta y nueve millones ochocientos setenta y un mil ciento veinte pesos m/cte. (\$349.871.120,00)*

### **1.3.3. Justificación del Contrato:**

*Se requiere realizar el proceso de contratación para la renovación de las licencias eSigna gestor de expedientes, eSigna Archivo, eSigna sede electrónica (incluye licencia eSigna procesos), eSigna digital scan (licencia anual sin límite de documentos) y para contar con los servicios de soporte y mantenimiento de la plataforma para así garantizar su óptimo e ininterrumpido funcionamiento.*

## **1.4. Contrato CD-245 de 19 de diciembre de 2017:**

### **1.4.1. Objeto del Contrato:**

*Su objeto es servicio de soporte de la suite eSigna del sistema de gestión documental de la Supersolidaria.*

### **1.4.2. Valor del Contrato:**

*El valor total de presente contrato incluidos impuestos, tasas y contribuciones, corresponde a la suma de ochenta y tres millones ciento ocho mil ochocientos ochenta pesos m/cte. (\$83.108.880,00)*

### **1.4.3. Justificación del Contrato:**

*Se requiere renovar el servicio de soporte y correo certificado para que garantice su óptimo e ininterrumpido funcionamiento, garantizando la gestión de documentos conforme*

a la normatividad vigente de una manera más eficiente y operativa. Las aplicaciones son eSigna BPM (Gestor de Expedientes, versión 3,14), eSigna RM (versión 1.10), eSigna sede electrónica (incluye esigna procesos, versión 3,6) y eSigna digital Scan (licencia anual sin límite de documentos, versión 3,3.0). Así como es necesario contar con 30.000 correos electrónicos certificados.

## **1.5. Contrato CD-086 de 2019:**

### **1.5.1. Objeto del Contrato:**

Suministrar a la SUPERSOLIDARIA cincuenta mil (50.000) correos electrónicos certificados con vigencia igual a la vigencia del contrato, que cuenten con el aval una entidad de certificación abierta autorizada en Colombia y que sea cien por ciento (100%) compatible con el sistema de gestión documental eSigna®, para ello el contratista debe proporcionar la certificación correspondiente en el que confirma ambos criterios.

### **1.5.2. Valor del Contrato:**

Un pago por valor de doscientos cuarenta y seis millones ciento treinta y un mil diez pesos con cuarenta y siete centavos m/cte. (\$246.131.010,47)

### **1.5.3. Justificación del Contrato:**

Prestar servicios de soporte remoto por un año contado a partir del inicio de la ejecución del contrato y prestar los canales de comunicación necesarios para atender a las solicitudes de la SUPERSOLIDARIA.

## **2. ANTECEDENTES INFORMES OFICINA CONTROL INTERNO APLICATIVO ESIGNA**

Desde el mes de agosto de 2016, teniendo en cuenta las falencias presentadas en el funcionamiento del aplicativo eSigna, la Oficina de Control Interno realizó los siguientes requerimientos a la Oficina Asesora de Planeación y sistemas y áreas involucradas, informando o solicitando información sobre los diferentes inconvenientes y problemas que se venían presentando:

### **2.1. Memorandos dirigidos a la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas:**

- **20161300008113 del 04 de agosto de 2016:** Se solicita información sobre las fallas reiterativas en la plataforma de Gestión Documental eSigna y en el servicio de Internet de la entidad.
- **20161300008263 del 08 de agosto de 2016:** Se solicita poder consultar la información generada o direccionada en el sistema eSigna a otras dependencias.
- **20161300011483 del 07 de octubre de 2016:** Se solicita suministrar listado de usuarios habilitados y no habilitados en la plataforma esigna, junto con tareas pendientes de asignación.

### **2.2. Correos electrónicos**

- **Correo del 12 de septiembre de 2016:** Se solicita informar los inconvenientes presentados con la plataforma de gestión documental eSigna, dirigido a las áreas para documentar de manera específica y puntual las falencias y problemas.
- **Correo del 13 de septiembre de 2016:** Se solicita la identificación y reporte de inconvenientes con eSigna enviado a la Oficina de Planeación y Sistemas para que sea consolidado y analizado y presentar propuestas de mejora.
- **Correo del 10 de octubre de 2016:** Se solicita realizar un análisis de incidencias eSigna – Plan de trabajo requiriendo el plan de mejoramiento a la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas

De igual forma la Oficina de Control Interno en el desarrollo de su rol de “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”, solicito realizar una reunión de comité directivo en la cual se realizara una exposición sobre los diferentes inconvenientes que se venían presentando para que se estableciera un plan de trabajo por parte de la Oficina Asesora de Planeación y Sistemas, con el cual se subsanaran y corrigieran las falencias presentadas.

### **2.3. Acta de Comité Directivo de 15 de septiembre de 2016**

De acuerdo con lo establecido en el acta de comité directivo, sobre el funcionamiento de la Plataforma eSigna, se resumieron en 21 puntos las diferentes falencias e inconvenientes presentados en el sistema, los cuales se relacionan a continuación, en dicha reunión la Oficina Asesora de Planeación y sistemas se comprometió a realizar 19 actividades en un plazo máximo de un mes para solucionar los percances presentados.

Los cuales se detallan a continuación:

- 1) *El Sistema eSigna es demasiado lento*
- 2) *No facilita procesos*
- 3) *No tiene archivo automático*
- 4) *No permite ver quién es el supervisor de determinada cooperativa*
- 5) *El proveedor se encuentra en España, siempre se informa que cualquier problema se escalará con ellos.*
- 6) *No permite consultas, se origina información incompleta, o al realizar la consulta por nit. se evidencia en algunos casos que arroja una entidad que no corresponde.*
- 7) *No se está realizando el proceso de tipificación de forma correcta, lo cual exige que se deba abrir el documento para saber de qué se trata perdiendo tiempo innecesario.*
- 8) *No está configurado en todos los navegadores igual puesto que en unos funcionan solo algunas áreas.*

- 9) *Dificultad al firmar en masivo, ya que algunos documentos quedan sin rubrica.*
- 10) *En algunos casos la edición del documento se dificulta.*
- 11) *Los oficios en estado finalizado o archivado no se pueden visualizar.*
- 12) *Se resalta que no se tomó en cuenta la participación de los funcionarios, ni gestores del sistema para conocer los procesos que se requerían.*
- 13) *No es amigable ni fácil de manipular sin la capacitación exhaustiva, no es una herramienta que facilite el trabajo a los usuarios internos y externo.*
- 14) *A la fecha no se iniciado la aplicación de las TRD en el aplicativo eSigna de acuerdo a los parámetros acordados y continua la acumulación de documentos electrónicos sin ningún criterio archivístico desde que inició el sistema en 2014, como el de la aplicación de las TRD de forma correcta.*
- 15) *eSigna presenta una falla para la radicación del correo electrónico debido a que no permite visualizar el formulario y solo muestra la hoja remisoría (solicitud) por lo cual se optó por imprimir las solicitudes para poder realizar el trámite correspondiente y evitar represamiento de las solicitudes.*
- 16) *Cuando por la sede electrónica llega en un solo documento varias solicitudes para ser contestadas por diferentes áreas solo se puede enviar a un área, generando que los tiempos de respuesta demoren aún más, ya que hasta que el gestor conteste la parte que le corresponde puede enviar la tarea a otra área o gestor para contestar lo demás.*
- 17) *Con relación al proceso de digitalización, la plataforma es lenta en cuanto a búsqueda, subir la información y el envío de la misma.*
- 18) *En ocasiones el sistema se cae totalmente, (10 a 15 minutos) y hace que el proceso de subir, editar y firmar documentos sea más demorado.*
- 19) *Respecto a un requerimiento que se hizo desde el 2014, Indenova (España) por descuido, dejó una de las plantillas de Excel sin ajustar de acuerdo a los parámetros establecidos. Aunque existe evidencia de todos los correos donde se adjuntaron todas las plantillas de Excel, ellos insisten que es un desarrollo nuevo, por tanto, no han dado una solución.*
- 20) *En algunos casos el sistema no permite ver los radicados de compañeros del mismo grupo, lo que genera que se tramite una misma petición por diferentes gestores perdiendo trabajo y tiempo.*
- 21) *La información de los CD'S, dependiendo el formato y peso, no sube al sistema."*

### 3. FALENCIAS ENCONTRADAS EN LA PLATAFORMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL – eSigna (Comité Directivo del 16 de septiembre de 2016):



ANEXO. REVISIÓN INCIDENCIAS AÑO 2016  
SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL - ESIGNA

CONCEPTO	INCIDENCIA	CAUSA	SOLUCION	OBSERVACIONES
<p><b>CONECTIVIDAD</b></p> <p>(Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)</p>	Inconvenientes en la gestión de documentos (editar, subir, firmar, posicionar firma, agregar interesados)	Intermitencia entre el componente eSignaDocSecure y la plataforma para el cargue de los documentos, tiempo requerido para remitir los documentos hasta los servidores en España.	Migración de SGDE al CPD contratado por la Superintendencia. Elaboración de estudios previos para ampliación de BBDD, definición de protocolo para migración desde el inicio del sistema (Dic 2014) e información de ORFEO.	La minuta de contratación para ampliación de BBDD requerida en la migración del SGDE al CPD se remitió a la OAPS hasta el pasado 8 de Septiembre, se encuentra pendiente de firma de INTERNEXA.
<p><b>CONECTIVIDAD</b></p> <p>(Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)</p>	Demora en abrir documentos	Intermitencia en la selección del documento y cantidad de hojas a visualizar	Migración de SGDE al CPD contratado por la Superintendencia. Elaboración de estudios previos para ampliación de BBDD, definición de protocolo para migración desde el inicio del sistema (Dic 2014) e información de ORFEO.	La minuta de contratación para ampliación de BBDD requerida en la migración del SGDE al CPD se remitió la OAPS hasta el pasado 8 de Septiembre, se encuentra pendiente de firma de INTERNEXA.
<p><b>CONECTIVIDAD</b></p> <p>(Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)</p>	Demora en búsqueda	Cantidad de registros a localizar, restricción de acceso a la información a otras dependencias, tiempo de consulta de la información hasta los servidores de España.	Especificar grupos de consulta dependiendo de las funciones a ejecutar por cada dependencia, se debe revisar el manual de funciones y normas generales de administración de las comunicaciones oficiales, Resolución No. 220 de 05 Abril 2005 trabajo conjunto entre OAPS y Secretaria General	Por instrucciones de alta dirección, se restringe el acceso a la información.
<p><b>CONECTIVIDAD</b></p> <p>(Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)</p>	Demora en subida de documentos	Depende del tamaño del archivo, la correcta tipificación del documento y conectividad con los servidores de España	Seleccionar correctamente el tipo de documento a cargar, subir preferiblemente archivos de tipo .pdf, (ofimática) e imágenes.	

CONCEPTO	INCIDENCIA	CAUSA	SOLUCION	OBSERVACIONES
<p><b>CONECTIVIDAD</b></p> <p>(Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)</p>	<p>Error en radicación de correo electrónico</p>	<p>Intermitencia entre el componente eSigna Printer y la plataforma para el cargue de los documentos, tiempo requerido para remitir los documentos hasta los servidores en España.</p>	<p>Migración de SGDE al CPD contratado por la Superintendencia. Elaboración de estudios previos para ampliación de BBDD, definición de protocolo para migración desde el inicio del sistema (Dic 2014) e información de ORFEO.</p>	<p>La minuta de contratación para ampliación de BBDD requerida en la migración del SGDE al CPD se remitió a la OAPS hasta el pasado 8 de Septiembre, se encuentra pendiente de firma de INTERNEXA.</p>
<p><b>CONECTIVIDAD</b></p> <p>(Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)</p>	<p>No se puede delegar un radicado que proviene de Sede Electrónica a varias dependencias</p>	<p>Sólo se puede dirigir a una dependencia y con copia a otra dependencia</p>	<p>Crear la funcionalidad "Gestión Paralela" para que varias dependencias puedan dar respuesta a un mismo radicado de entrada.</p>	
<p><b>CONECTIVIDAD</b></p> <p>(Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)</p>	<p>Demora en cargue de interfaz escritorio</p>	<p>Depende de la cantidad de tareas que se encuentren pendientes por el usuario, los módulos de tareas pendientes, avisos, y demás se actualizan conforme a los criterios de búsqueda.</p>	<p>Modificar los criterios de búsqueda para los módulos del escritorio, se sugiere capacitación sobre la funcionalidad mencionada.</p>	<p>Capacitación, revisar configuración</p>
<p><b>SOPORTE</b></p>	<p>Disponibilidad del servicio de soporte IN SITU</p>	<p>Existen dos usuarios de atención a soporte que atienden según prioridad y orden de llegada</p>	<p>Utilizar la mesa de servicios para los requerimientos de los funcionarios, hacer uso del material de ayuda disponible en la intranet en caso de dudas</p>	<p>Se propone crear material audiovisual, nuevas jornadas de capacitación.</p>
<p><b>PARAMETRIZACIÓN</b></p> <p>(Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)</p>	<p>Imposibilidad de hacer seguimiento a la gestión hecha por un usuario</p>	<p>Desconocimiento de la herramienta para seguimiento de oficios, memorandos, resoluciones y demás, depende del nivel de confidencialidad que se le asignó al expediente.</p>	<p>Consultar en el módulo de tareas finalizadas para validar el avance del expediente creado, se realizará nueva capacitación sobre el tema.</p>	<p>Se brindó jornada de capacitación en el mes de Febrero.</p>

CONCEPTO	INCIDENCIA	CAUSA	SOLUCION	OBSERVACIONES
PARAMETRIZACIÓN (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	No se puede consultar la información por grupo	Existen grupos y dentro de dichos grupos usuarios con diferentes perfiles	Ampliar la consulta para que todo lo generado por el grupo pueda ser consultado por dicho grupo, a excepción de lo que se marque con confidencialidad "Confidencial".	
PARAMETRIZACIÓN (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	Los informes de gestión no son congruentes	Mala parametrización	Ajustar y/o diseñar informes para garantizar que cumplen con los campos e información requeridos. Se han creado informes adicionales conforme a lo solicitado por las Delegaturas.	Requiere desarrollo, por tanto, es necesario el contrato de bolsa de horas con el proveedor. El estudio previo se ha trabajado desde el 2 de Mayo del presente año.
PARAMETRIZACIÓN (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	Las estadísticas no son las requeridas por la entidad	Mala parametrización	Reevaluar los informes existentes para garantizar que cumplen con los campos e información requeridos.	Requiere desarrollo, por tanto, es necesario el contrato de bolsa de horas con el proveedor. El estudio previo se ha trabajado desde el 2 de Mayo del presente año.
PARAMETRIZACIÓN (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	Faltan procedimientos y procesos misionales de la entidad	No solicitado	Implementación de procedimientos y tramites de la entidad, 15 procesos disponibles desde Sede Electrónica.	Puesta en producción el 26 de Julio sujeta a modificaciones, se requiere capacitar sobre los procedimientos disponibles para las cooperativas en Sede Electrónica.
PARAMETRIZACIÓN (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	No se cuenta con la plantilla de Cobro Persuasivo Multa	No se tuvo en cuenta por el proveedor para incluirse en las plantillas de masivas	Crear la plantilla correspondiente con los parámetros definidos por Secretaria General	Requiere desarrollo, por tanto, es necesario el contrato de bolsa de horas con el proveedor. El estudio previo se ha trabajado desde el 2 de Mayo del presente año.

CONCEPTO	INCIDENCIA	CAUSA	SOLUCION	OBSERVACIONES
<b>PARAMETRIZACIÓN</b> (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	Existe mala asignación de roles y perfiles	Mala parametrización	Revisar esquema de funciones para asignación correcta de Roles y Perfiles, se recomienda revisar el manual de funciones y normas generales de administración de las comunicaciones oficiales, Resolución No. 220 de 05 Abril 2005	
<b>MEMORANDOS</b>	Los memorandos existentes no cumplen con lo especificado por la Superintendencia	Mala parametrización	Creación de Avisos, Memorando que requiere respuesta, Crear Memorando para remitir por un usuario no firmante, se elaborará requerimiento para aprobación de la junta directiva.	Se pueden modificar los flujos actuales con eSigna Designer, pero en caso de requerir desarrollo debe realizarse con horas de desarrollo. El estudio previo se ha trabajado desde el 2 de Mayo del presente año.
<b>RESOLUCIONES</b>	Notificación	Mala parametrización	Propuesta remitida a Secretaria General, documenta el flujo esperado de la resolución y su posterior notificación de tal manera que el usuario notificador se encargue de la gestión posterior a la creación de la resolución.	Desde el 4 de Abril reposa la propuesta de modificación de resoluciones y flujo de resoluciones a fin de ser revisada y aprobada para ejecución, desde la fecha no se ha recibido comentarios.
<b>NORMATIVA</b>	TRD	-	Se está creando un módulo para implantar la TRD al inicio del expediente, solicitud hecha por el grupo de correspondencia. La aplicación de la TRD aprobada mediante resoluciones 2015999011735 del 30 de diciembre de 2015 se realizó el 2 de Marzo del presente año.	La TRD sólo estuvo completa hasta el 30 de abril, un día antes de la fecha comunicada por resolución para la implementación de las mismas. Se tiene valoración para el desarrollo de la aplicación de la TRD al principio del expediente.
<b>CAPACITACIÓN</b>	Desconocimiento de la plataforma	-	Consultar los manuales disponibles, generar ayuda audiovisual y programar jornadas de capacitación sobre el uso de la herramienta.	Es necesario consultar el Manual de comunicaciones

Fuente: Información suministrada por OAPS

#### 4. SOLICITUD INFORMACIÓN OFICINA DE CONTROL INTERNO AL 2 DE AGOSTO DE 2019

A raíz de las constantes fallas e inconvenientes presentados durante el presente año con el sistema de gestión documental eSigna, la Oficina de Control Interno ha solicitado a las diferentes dependencias un reporte de los mismos, tanto en su uso, funcionamiento y repercusiones de dichos incidentes con el fin de recopilar esta información y solicitar acciones correctivas al proveedor del sistema como se indica a continuación:

- Memorando No. 20191300009863 del 02 de agosto de 2019 enviado al Despacho del Superintendente, respondido mediante Memorando No. 20191500011233 del 21 de agosto de 2019 en el cual contestó que el Despacho no tiene inconvenientes con el sistema actualmente los inconvenientes se presentaron en Julio.
- Memorando No. 20191300009873 del 02 de agosto de 2019, enviado a la Delegatura para la supervisión del Ahorro y la forma Asociativa Solidaria, el cual a la fecha del presente memorando no fue contestado por la Delegatura.

Aun cuando a la fecha no se haya recibido respuesta de la Delegatura sobre el memorando remitido, consideramos que se debe mencionar que en el Informe Semestral de PQRSD la Delegatura nos informó que : *“En la plataforma de Gestión documental, al personal de atención al Usuario se le concedieron permisos en la plataforma de información eSigna para consultar la trazabilidad completa de las PQRSD, no obstante, es importante informar que estos accesos no incluyen la consulta de resoluciones o expedientes que por motivos de seguridad no estén autorizados, aunque existen Fallas en la Plataforma para consultar la trazabilidad de las peticiones.”*

- Memorando No. 20191300009883 del 02 de agosto de 2019, enviado a la Delegatura para la Supervisión de la Actividad Financiera del Cooperativismo, el cual a la fecha del presente informe no ha sido contestado.
- Memorando No. 20191300009893 del 02 de agosto de 2019, enviado a la Secretaria General, el cual no ha sido contestado a la fecha del presente informe.
- Memorando No. 20191300009903 del 02 de agosto de 2019, enviado a la Oficina Asesora Jurídica, contestado mediante Memorando No. 20191100010633 del 9 de agosto de 2019, en el cual nos informan sobre la existencia de diferentes falencias, las cuales fueron incluidas en el cuadro relacionado en el siguiente punto

5. **FALENCIAS ENCONTRADAS EN LA PLATAFORMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL – eSigna acorde con lo informado por las Dependencias (Vigencia 2019):**

 República de Colombia Ministerio de Hacienda y Crédito Público <b>Supersolidaria</b> Superintendencia de la Economía Solidaria		ANEXO. REVISIÓN INCIDENCIAS AÑO 2019 SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL - ESIGNA			
CONCEPTO	INCIDENCIA REPORTADA POR OFICINA ASESORA JURIDICA	INCIDENCIA REPORTADA POR EL DESPACHO	INCIDENCIA REPORTADA POR SECRETARIA GENERAL	INCIDENCIA REPORTADA POR LA DELEGATURA DE LA SUPERVISIÓN DEL AHORRO Y LA FORMA ASOCIATIVA	INCIDENCIA REPORTADA POR LA DELEGATURA DE LA SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA
<b>CONECTIVIDAD</b> (Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)	Excesiva intermitencia en espacios laborales, lo cual ha obligado a firmar oficios a mano alzado por cumplir términos judiciales	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
<b>CONECTIVIDAD</b> (Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)	En el anexo de documentos, es un sistema que absorbe demasiado tiempo en su	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
<b>CONECTIVIDAD</b> (Entiéndase cómo la interacción de las terminales de los usuarios con la plataforma WEB - Servidores en España)	En el trámite de tutelas, se tiene evidencia de radicados en correspondencia física y al consultar el radicado con el administrador de ESIGNA, no se arroja resultado alguno, lo cual automáticamente es un riesgo en la defensa judicial	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
<b>PARAMETRIZACIÓN</b> (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	el aplicativo no se ajusta a la necesidad propia de la Oficina Asesora Jurídica en el sentido del expediente digital, generándose ciclos de vida por defecto	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta

CONCEPTO	INCIDENCIA REPORTADA POR OFICINA ASESORA JURIDICA	INCIDENCIA REPORTADA POR EL DESPACHO	INCIDENCIA REPORTADA POR SECRETARIA GENERAL	INCIDENCIA REPORTADA POR LA DELEGATURA DE LA SUPERVISIÓN DEL AHORRO Y LA FORMA ASOCIATIVA	INCIDENCIA REPORTADA POR LA DELEGATURA DE LA SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA
<b>PARAMETRIZACIÓN</b> (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	La plataforma carece de la posibilidad en su utilización, en equipos MAC, lo cual restringe la posibilidad de poder adelantar gestiones en la maximización de la labor	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
<b>PARAMETRIZACIÓN</b> (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	Es un sistema que no genera datos exactos en la organización de estadísticas, según las necesidades de cada área	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
<b>PARAMETRIZACIÓN</b> (Se debe entender como el listado de requerimientos de la Superintendencia que el sistema documental debe cumplir, es la base con la que fue configurado desde el inicio del sistema)	Las actas de envió por esignabox, no siempre quedan perfeccionadas al instante, lo que genera reprocesos en el deber de enviar por otro medio	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta
<b>CAPACITACIÓN</b>	Se desconocen las políticas del sistema, lo cual genera una desarticulación con las exigencias diarias en el manejo y producción de oficios	No reporta	No reporta	No reporta	No reporta

Fuente: Información recopilada de las áreas, elaboración propia

Aunado a lo anteriormente informado por los líderes de los procesos, la Oficina de Control Interno emitió dos (2) Funciones Preventivas, sobre los diferentes inconvenientes y falencias presentadas por perdida de servicio y mal funcionamiento del aplicativo, las cuales se relacionan a continuación:

- **Memorando No. 20191300008683 de 18 de julio de 2019 FUNCION PREVENTIVA – Sistema Documental eSigna**, alertando por los permanentes reinicios del sistema que puedan ocasionar perdidas de información e incumplimiento de términos legales.
- **Memorando No. 20191300011533 de 27 de agosto de 2019 FUNCION PREVENTIVA – Fabrica de Reportes**, en donde la Oficina de Control Interno se pronuncia respecto a las fallas y perdidas de servicio ya que dicho aplicativo proporciona índices e indicadores que soportan los análisis de estados financieros, reporte de lavado de activos y elaboración de matrices y se reitera que los inconvenientes presentados en el sistema de Gestión Documental eSigna.

Es importante informar que de acuerdo a la Delegatura para la supervisión del Ahorro y la forma Asociativa Solidaria, mediante un correo electrónico remitido a la Oficina de Control Interno también se está presentando la siguiente falla:



De acuerdo con lo anterior, podemos observar que el sistema de Gestión documental eSigna, presenta un alto riesgo en su operación y funcionamiento, el cual puede acarrear pérdida de información, incumplimiento de términos legales e incumplimiento de planes, objetivos y metas propuestas por parte de la administración, entre otros aspectos.

## 6. COSTOS

La oficina de control interno realiza un análisis de los principales costos incurridos respecto al tema del Sistema de Gestión Documental eSigna consignándolos en el siguiente cuadro:

AÑO	CONTRATO	CONTRATISTA	TIPO DOCUMENTO SOPORTE	OBJETO	Factura No.	VALOR TOTAL	PAGOS
2014	LP-060-2014	GESTIÓN DE SEGURIDAD ELECTRÓNICA – GSE S.A.	CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS	Contratar el outsourcing para la gestión electrónica en los procesos de recepción y registro de comunicaciones, digitalización certificada, distribución, organización del punto de atención de la sede central.	N/A	\$ 425.700.000	\$ 50.082.353
							50.082.353
							50.082.353
							50.082.353
							50.082.353
							50.082.353
							50.082.353
							25.041.176
2015	CD-069-2015	INDENOVA SUCURSAL DE COLOMBIA	CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS	Adquisición del licenciamiento de la suite esigna soporte implementación de flujos y acompañamiento en la operación de la solución de gestión documental basado en bpm (sistema integrado electrónico documental) de la superintendencia de la economía		2.081.921.726	FRA C-008 96.679.150,00
							FRA C-007 1234.367.832,00
							FRA C-0010 96.679.150,00
							FRA C-0012 96.679.150,00
							FRA C-0032 96.679.150,00
							FRA C-0038 96.679.150,00
							FRA C-0052 96.679.150,00
							FRA C-0053 96.679.150,00
							FRA C-0054 96.679.150,00
							FRA C-0080 60.117.721,00
FRA C-0080 14.002.963,00							
2015	CD-143-2015	INDENOVA SUCURSAL DE COLOMBIA	CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS	Adquisición de la licencia esigna designer y servicios de soporte y mantenimiento por un año para la superintendencia de la economía solidaria	FRA C-0079	244.992.000	244.992.000
2016	CD-178-2016	INDENOVA SUCURSAL DE COLOMBIA	CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS	Renovación del licenciamiento de la suite esigna y servicios de soporte e implementación de nuevos flujos al sistema de gestión documental de la Superintendencia de la Economía Solidaria		349.871.120,00	FRA C-0149 124.325.082,00
							FRA C-0161 117.292.386,00
							FRA C-0162 82.153.652,00
							FRA C-0172 6.525.000,00
							FRA C-0173 6.525.000,00
							FRA C-0174 6.525.000,00
							FRA C-0175 6.525.000,00
2017	CD-2452017	INDENOVA SUCURSAL DE COLOMBIA	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Servicio de soporte de la suite esigna del sistema de gestión documental de la Superintendencia de la Economía Solidaria	222317 / FRA C-0298	83.108.880	83.108.880
2019	CD-086-2019	INDENOVA SUCURSAL DE COLOMBIA	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Prestación de servicios de publicación en el diario oficial de los actos administrativos y documentación en general que expida la superintendencia de la economía solidaria	95219 / FRA C-0417	246.131.010	246.131.010
2016	CD-022	Contrato Erwin Vásquez	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Contrato de servicios profesionales por once meses	N/A	55.200.000	55.200.000
2016	CD-055	Contrato Daniel Cortes	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Contrato de servicios profesionales por once meses	N/A	21.250.000	21.250.000
2017	CD-13	Contrato Erwin Vásquez	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Contrato de servicios profesionales por ocho meses	N/A	59.064.000	59.064.000
2017	CD-025	Contrato Daniel Cortes	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Contrato de servicios profesionales por once meses	N/A	23.896.667	23.896.667
2018	CD-090	Contrato Erwin Vásquez	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Contrato de servicios profesionales por once meses	N/A	60.353.300	60.353.300

AÑO	CONTRATO	CONTRATISTA	TIPO DOCUMENTO SOPORTE	OBJETO	Factura No.	VALOR TOTAL	PAGOS
2018	CD-091	Contrato Daniel Cortes	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Contrato de servicios profesionales por once meses	N/A	25.453.000	25.453.000
2019	CD-015	Contrato Erwin Vásquez	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Contrato de servicios profesionales por once meses	N/A	60.513.530	60.513.530
2019	CD-025	Contrato Daniel Cortes	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Contrato de servicios profesionales por once meses	N/A	25.220.580	25.220.580
2019	CD-222	Contrato Gerardo Matiz	CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	Contrato de servicios profesionales por seis meses	N/A	24.750.000	24.750.000
TOTAL GASTOS INCURRIDOS EN EL SISTEMA DOCUMENTAL ESIGNA						\$ 3.787.125.813	\$ 3.787.125.803

Fuente: Cantidades obtenidas a partir de datos suministrados por OAPS y la Oficina de Tesorería

Se observa que a la fecha se ha invertido en el sistema de gestión documental un valor de Tres mil setecientos ochenta y siete millones ciento veinticinco mil ochocientos tres pesos m/cte. (\$3.787.125.803,00), dicho valor no incluye otro tipo de costos en los cuales haya sido necesario incurrir para garantizar el funcionamiento del sistema tales como: certificados digitales, Estampa de tiempo, Certificado de Persona Jurídica, LCL (aseguramiento de página web) y la Hiperconvergencia realizada en el año 2017 y 2018 que son costos indirectos o que poseen solo un porcentaje de su costo total, esta inversión no se ve reflejada en la calidad del sistema.

## 7. ISOLUCION:

El Programa De Gestión Documental- PGD D-GEDO-005, elaborado en junio del 2017, el cual se aprobó por el Superintendente Héctor Raúl Ruiz Velandia, mediante Acta No 05, del Comité de Desarrollo Administrativo, no es el **Plan de Gestión Documental - PGD** de la Superintendencia, como tal, su contenido se limita a narrar como se hace y como se implementa, pero este documento no está desarrollado para la realidad y estado de la gestión documental de la Superintendencia.

Se pudo observar que los flujogramas y pasos a seguir en el proceso de "GESTIÓN DOCUMENTAL", se encuentran desactualizados, toda vez que aún se señala la aplicación del Sistema de Gestión Documental "ORFEO", el cual, en la actualidad, solo cuenta con el rol de consulta.

Se observa la desactualización de los procedimientos que hacen parte del proceso "GESTIÓN DOCUMENTAL", en atención al cambio del Sistema de Gestión Documental vigente en la Entidad. Se recomienda realizar la actualización de los procedimientos que hacen parte del proceso de "GESTIÓN DOCUMENTAL", solicitando la modificación a la Oficina Asesora de Planeación, quien brindará la asesoría y recomendaciones sobre la viabilidad en esta actividad.

Se observa que el programa de gestión documental no se encuentra desarrollado, por tanto, no está cumpliendo su objetivo de crear un solo proceso que comprenda la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

1. Se observa que los anteriores inconvenientes y fallas se han venido presentando en el sistema de gestión documental eSigna desde su instalación inicial, y aunque se han ido haciendo adiciones y modificaciones al sistema, este no soporta la actividad documental y archivística de la Superintendencia como tampoco el desarrollo completo de la sede virtual como gestor de trámites, servicios y documentos para la entidad.
2. Se observa que el sistema de Gestión documental eSigna, presenta un alto riesgo en su operación y funcionamiento, el cual puede acarrear pérdida de información, incumplimiento de términos legales e incumplimiento de planes, objetivos y metas propuestas por parte de la administración, entre otros aspectos.
3. Se observa que a la fecha se ha invertido en el sistema de gestión documental un valor de Tres mil setecientos ochenta y siete millones ciento veinticinco mil ochocientos tres pesos m/cte. (\$3.787.125.803,00), valor que no incluye otro tipo de costos tales como certificados digitales, Estampa de tiempo, Certificado de Persona Jurídica, LCL (aseguramiento de página web) y la Hiperconvergencia realizada en el año 2017 y 2018 que son costos indirectos o que poseen solo un porcentaje de su costo total, esta inversión no se ve reflejada en la calidad del sistema.
4. Se observa la desactualización de los procedimientos que hacen parte del proceso “GESTIÓN DOCUMENTAL”, en atención al cambio del Sistema de Gestión Documental vigente en la Entidad. Se recomienda realizar la actualización de los procedimientos que hacen parte del proceso de “GESTIÓN DOCUMENTAL”, solicitando la modificación a la Oficina Asesora de Planeación, quien brindará la asesoría y recomendaciones sobre la viabilidad en esta actividad.
5. Se observa que el programa de gestión documental no se encuentra desarrollado, por tanto, no está cumpliendo su objetivo de crear un solo proceso que comprenda la producción o recepción, la distribución, la consulta, la organización, la recuperación y la disposición final de los documentos.
6. Se observa que las fallas no solo se están presentando en la plataforma tecnológica de eSigna sino también en fábrica de reportes, lo que lleva un gran riesgo de que colapse el sistema lo que ocasionaría graves consecuencias a nivel del funcionamiento de todas las áreas y por ende de la entidad.
7. Se debe tener en cuenta que la entidad está creciendo y para todo lo que se tiene planeado es necesario tener un sistema de gestión documental robusto que

satisfaga las necesidades propias de la entidad y sea ayuda en la consecución de las metas y objetivos trazados por la Supersolidaria.

8. De igual forma se recomienda hacer una revisión general de las observaciones que se indicaron en cada uno de los puntos desarrollados en el presente informe, con el fin de que se implementen las acciones que sean requeridas para subsanar los hallazgos realizados.

Cordialmente,

*(Original firmado)*

**MABEL ASTRID NEIRA YEPES**

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: Ana Larissa Niño Collantes