	<b>INFORME FINAL DE AUDITORÍA</b>	CÓDIGO:	XXXXX
		VERSIÓN:	1.0
		FECHA:	Xx/xx/xxxx

# Oficina de Control Interno

## LOTERÍA DE BOGOTÁ

### INFORME FINAL


#### Auditoría a la Gestión Contractual

**28 de diciembre de 2018**

**Distribuido a:** YEMAY PARRA MOYANO  
Gerente General

**Copias:** CARLOS ENRIQUE FIERRO SEQUERA  
Sub-gerente General/ Oficial de Cumplimiento

**Emitido por:** GUSTAVO PARRA MARTÍNEZ  
Jefe Oficina de Control Interno

	<b>INFORME FINAL DE AUDITORÍA</b>	CÓDIGO:	XXXXXX
		VERSIÓN:	1.0
		FECHA:	Xx/xx/xxxx

# Contenido

1. Objetivo, Alcance y Enfoque de la Auditoría
2. Procedimientos Realizados
3. Resultados de la Auditoria
4. Detalle de las Observaciones , Recomendaciones y Planes de Mejora
5. Anexo 1. Criterios para la Valoración de Observaciones de Auditoria



## AVISO DE INICIO DE AUDITORIA

CÓDIGO:	GCE-FMT-AI
VERSIÓN:	2.0
FECHA:	03/03/2015

# 1. Objetivo, Alcance y Enfoque de la Auditoría

## Objetivo

Proporcionar una evaluación y opinión independiente sobre el diseño y ejecución los controles establecidos para prevenir y disminuir los riesgos existentes en la gestión contractual de la entidad

## Alcance

Involucra la actividad contractual adelantada por la entidad entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de junio de 2018; y abarca el Proceso de Gestión de Bienes y Servicios, particularmente los procedimientos de:


1. Elaboración Plan Anual de Adquisiciones,
2. Contratación por invitación (abierta-directa-privada)
3. Seguimiento contractual

Lo mismo que la actividad de contratos, prevista en el procedimiento de Gestión Jurídica

# 2. Resultado de la Auditoría

De las siete observaciones (7) comunicadas, una corresponde a una fortaleza (2) presentan de Impacto negativo Importante y exposición al riesgo Media y cuatro (4) tuvieron resultado de Impacto negativo Mayor y exposición al riesgo Alto; siendo éste el resultado dominante en la evaluación.

NIVEL DE RELEVANCIA	IMPACTO NEGATIVO	EXPOSICIÓN AL RIESGO	MEDICION	ACCIONES A SEGUIR
	MAYOR	ALTA	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Evaluación de Controles: La solidez del control evaluado para mitigar el riesgo es DÉBIL.</li><li>2. Gestión de Riesgos: Existen riesgos relevantes que están descubiertos o sin medida de tratamiento adecuada de acuerdo al nivel de riesgo inherente.</li><li>3. Otros Aspectos evaluados: Existen desviaciones normativas en el proceso que comprometen el logro de los objetivos, y/o situaciones que pueden ocasionar la materialización de riesgos según los criterios de impacto.</li></ol>	<p>Representante Legal y planes de mejoramiento liderados por las Vicepresidencias y/o Gerencias.</p> <p>Presentación de los riesgos y plan de acción a los Comités institucionales, según corresponda.</p> <p>Presentación de la observación y su plan de mejoramiento al Comité de Auditoría y/o a la Junta Directiva para su conocimiento y pronunciamiento.</p>

	<b>AVISO DE INICIO DE AUDITORIA</b>	CÓDIGO:	GCE-FMT-AI
		VERSIÓN:	2.0
		FECHA:	03/03/2015

### 3. Procedimientos Realizados

De acuerdo con el alcance previsto, el desarrollo de la auditoría involucró la validación de aspectos relacionados con los elementos estructurales de la gestión contractual en la entidad, como el Manual de Contratación, la definición del proceso y sus procedimientos, la identificación de los riesgos y el diseño y ejecución de controles correspondientes a la gestión contractual; igualmente, lo referente a la planeación de la contratación y a las distintas etapas del ciclo contractual, de manera particular, las etapas precontractual y de ejecución del contrato.

Para efecto de lo anterior se adelantaron los siguientes procedimientos:

Revisión y análisis de información sobre el proceso, (Resoluciones 112 de 2013 y 007 de 2018 Manual de Contratación y sus Normas Complementarias

Entrevistas con los responsable del proceso y de la implementación de los controles (Secretario General)

Solicitud de información sobre la actividad contractual dentro del periodo de auditoría

Definición de muestra y solicitud de expedientes contractuales correspondientes


Revisión y análisis de expedientes contractuales.

Definición y validación de observaciones

Las observaciones de auditoría fueron comunicadas a la Secretaría General y a su equipo de trabajo, en reunión realizada el 5 de diciembre de 2008, en dicha reunión se escucharon los comentarios expuestos por el equipo de la Secretaría General y se acordó remitir las observaciones por correo electrónico, para efectos de que la revisión y formulación de los comentarios, concediendo un término de 3 días para la presentación de los comentarios, junto con los soportes que se consideren pertinentes.


De igual forma se estableció que, transcurrido el término citado, si se han recibido comentarios, la OCI procederá a su revisión y, si se consideran fundados, realizara los ajustes correspondientes; en caso contrario se mantendrá la observación, haciendo mención del comentario recibidos. Si no se reciben comentarios dentro del término previsto, se entenderán validadas las observaciones. igualmente se indico que "Una vez validadas las observaciones, se procederá a la remisión del formato para la formulación del respectivo plan de mejoramiento, para la cual se concederá un término de cinco (5) días; transcurrido éste término, se procederá a la presentación del informe final, el cual incorporará las acciones de mejora propuestas por el área responsable.

La comunicación de las observaciones para sus comentarios, se remitió el día 7 de diciembre de 2018; tomando en consideración las circunstancias propias del cierre de año, se convino en ampliar

	<b>AVISO DE INICIO DE AUDITORIA</b>	CÓDIGO:	GCE-FMT-AI
		VERSIÓN:	2.0
		FECHA:	03/03/2015

el plazo arriba citado por dos (2) días más, esto es hasta el 14 de diciembre de 2018; sin embargo, no se recibieron comentarios por parte de la Secretaría General; en consecuencia, se consideraron validadas las observaciones y se procedió a remitir el formato correspondiente para la formulación del plan de mejoramiento, en relación con las observaciones previamente comunicadas, indicando que el mismo debería presentarse dentro de los cinco (5) días siguientes dicha comunicación; igualmente se indicó que "En caso de no recibir el formato diligenciado, se procederá a emitir el respectivo informe, dejando la salvedad correspondiente".

Transcurrido el término indicado sin que se hayan formulado las acciones de mejora respecto de las observaciones planteadas, se procede emitir el informe correspondiente en los siguientes términos:

	<b>AVISO DE INICIO DE AUDITORIA</b>	CÓDIGO:	GCE-FMT-AI
		VERSIÓN:	2.0
		FECHA:	03/03/2015

## 4. Detalle de las Observaciones , Recomendaciones y Planes de Mejora

**Observación 1.** Modificación del Manual de Contratación y expedición de Normas Complementarias



**Calificación:** Fortaleza

Se destaca como un avance significativo para el proceso, la Modificación del Manual de Contratación y la expedición de las Normas Complementarias, lo cual, sin lugar a dudas y sin perjuicio de las mejoras a que haya lugar, redundará en una mejor gestión contractual en la entidad.

**Observación 2.** Observaciones al Manual de Contratación



**Calificación:** Importante

**Criterio:** Resolución 000007 de 2018, y sus Normas Complementarias

La estructura del Manual de Contratación, es dispersa, de una parte están las disposiciones de la Resolución 000112 de 2014 que aún siguen vigentes, (sin que haya claridad respecto de cuáles son las disposiciones que siguen vigentes); de otra parte, las modificaciones incorporadas con la Resolución 000007 de 2018, y sus Normas Complementarias, aprobadas con ésta misma Resolución

De igual forma, se plantean observaciones en relación con los siguientes aspectos: *i)* Las modalidades de contratación, *ii)* La publicidad de los procesos de contratación; *iii)* La designación del Gerente como presidente del Comité de Contratación; *iv)* El saneamiento de los procesos de contratación; *v)* El perfeccionamiento y ejecución del contrato; y *vi)* la suscripción de otrosies

En cuanto a las normas complementarias se plantean los siguientes comentarios:

**Frente a la Norma Participación en la contratación y delegaciones:** El artículo 32 del Manual de Contratación prevé que "Los contratos podrán adicionarse o modificarse a través de otrosí, previa autorización expresa del representante legal u ordenador del gasto..." En la norma complementaria 6 Numeral 11, no se define este requisito. De otra parte, respecto de la fase precontractual, se evidencia falta de claridad en cuanto a las responsabilidades del supervisor y de quien suscribe en contrato en nombre de la entidad. igualmente, se advierte la necesidad de establecer como obligaciones ineludibles, que el supervisor debe validar en sus informes toda la información respecto del contrato y que quien suscribió el contrato, debe suscribir el acta de liquidación.

**Respecto de la Norma Planeación de las modalidades de contratación:** Se cuestiona el criterio previsto según el cual

	<b>AVISO DE INICIO DE AUDITORIA</b>	CÓDIGO:	GCE-FMT-AI
		VERSIÓN:	2.0
		FECHA:	03/03/2015

*"... Como regla general, la vigencia de un estudio de mercado será de dos (2) años, contados a partir de la fecha de emisión del informe de resultados, no obstante el estudio de mercado podrá tener una vigencia superior a dos (2) años, cuando las condiciones del mercado no han cambiado, estas condiciones deben justificarse, antes de su vencimiento." [Sic]*

Igualmente, se pregunta sobre la pertinencia de elaborar pliegos de condiciones, con las mismas formalidades y contenidos, para todas las modalidades

**En lo que tiene que ver con la Norma evaluación y calificación de documentos y propuestas:**

Se cuestiona la conveniencia de que, en los casos en que se contrata directamente, por causales diferentes a la cuantía, los requisitos solicitados en el proceso de invitación directa, sea verificados por la Oficina o Unidad de la Entidad que requiera la contratación. De otra parte, se advierte sobre la falta de claridad respecto del alcance de la coadyuvancia del Comité de contratación, frente al concepto del Comité evaluador, y respecto del informe final.

**En cuanto a la Norma Comité de Contratación:** La observación está referida a que las funciones e), f) y g); relativas a los procesos contractuales, no son claras; el verbo coadyuvar, no es preciso en su alcance; Los Comités de Contratación, acogen, solicitan aclaración o rechazan los informes presentados por los Comités de evaluación, y con base en ese análisis, definen una recomendación al representante legal u ordenador del gasto, sobre el trámite contractual.

**Respecto de la Norma Supervisión y Control de la Contratación:** Se señala cómo dicha norma alude al Código de Ética y se advierte que el mismo fue reemplazado por el Código de integridad, por lo que se debe realizar la revisión y armonización correspondiente. De otra parte se indica que en la comunicación de designación del supervisor, debe precisarse cuál es la información mínima necesaria para el ejercicio de esa responsabilidad (pliegos de condiciones, propuesta, contrato, garantías, etc.), e indicarse de manera clara y expresa las responsabilidades y deberes que se derivan de la misma. Finalmente, en cuanto a la suscripción de otrosíes se encuentra que el informe del supervisor como soporte para la suscripción del otrosí, está planteado como una opción, cuando debe ser un requisito.

**Plan de Mejoramiento:** No se formuló plan de mejoramiento por parte del área responsable

**Observación 3.** Ausencia de proceso unificado para la gestión contractual




**Calificación:** Importante

**Criterio**

Consultado el Manual de Procedimiento 2018 publicado en la página web de la entidad se encuentran los siguientes procedimientos relacionados con la gestión contractual :

N° PROCESO	DENOMINACION	N° PROCEDIMIENTO	DENOMINACION
PRO330-159-6	GESTIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	PRO330-236-7	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES

	<b>AVISO DE INICIO DE AUDITORIA</b>	<b>CÓDIGO:</b>	GCE-FMT-AI
		<b>VERSIÓN:</b>	2.0
		<b>FECHA:</b>	03/03/2015

		PRO103-233-7	PROCEDIMIENTO CONTRATACIÓN POR INVITACIÓN (ABIERTA-DIRECTA-PRIVADA)
		PRO103-235-7	PROCEDIMIENTO SEGUIMIENTO CONTRACTUAL
PRO420-115-6	EXPLOTACIÓN DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR	PRO440-342-1	INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE DISTRIBUIDORES (CONTRATO ATÍPICO DE DISTRIBUCIÓN)
		PRO103-234-7	LICITACIÓN PÚBLICA

<sup>1</sup><https://www.loteriadebogota.com/politicas-lineamientos-manuales/> consultada el 28 de noviembre de 2018

De la revisión detallada de los procesos y procedimientos citados, se derivan observaciones respecto de la planeación contractual; en la etapa precontractual; En la etapa de ejecución del contrato, y la etapa pos contractual; igualmente, en cuanto a los Contratos Atípicos de Distribución; en el Manual de Procesos y Procedimiento de la entidad, no se encuentra documentado un procedimiento que defina la forma como se tramita las diferentes etapas del ciclo contractual en éste tipo de contratos.

**Plan de Mejoramiento:** No se formuló plan de mejoramiento por parte del área responsable

#### Observación 4. Deficiencias estructurales



**Calificación:** Mayor


Revisado el organigrama y las disposiciones que definen la estructura de la entidad (Res 003 2006, Acuerdo 003 2008 Acuerdo 005 2015, publicadas en la página web, no se identifica ninguna instancia o dependencia que tenga formalmente a su cargo, la responsabilidad frente al direccionamiento de la gestión contractual.

En relación con la gestión de los riesgos del proceso, se identifican las siguientes deficiencias :

- Falta de identificación de los riesgos operativos del proceso de Gestión de Bines y Servicios relacionados con los procedimientos vinculados a la gestión contractual.
- La información de riesgos de corrupción publicada en la página web de la entidad en el apartado mapa de riesgos de corrupción / mapa de riesgos 2018, y la que se encuentra en la Carpeta Pública de Planeación Estratégica/Gestión de Riesgos/ Matriz de Riesgos 2018 Gestión de BYS.
- La identificación de los riesgos de corrupción es deficiente; no atiende los criterios definidos en la Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas

Falta de consistencia entre los instrumentos de soporte del proceso; en efecto, el Manual de Contratación clasifica la actividad contractual de acuerdo con las modalidades de contratación (Licitación pública, invitación abierta, invitación privada, invitación directa, contrato atípico de distribución ); por su parte, las Tablas de Retención correspondientes a la gestión contractual, se encuentran estructuradas, con base en el objeto del contrato (contrato de prestación de servicios, contrato de suministros, contrato de concesión, contrato de compraventa, contrato distribuidor, contrato arrendamiento, contrato comodato, contrato de seguros, hoja de vida distribuidor)



	<b>AVISO DE INICIO DE AUDITORIA</b>	CÓDIGO:	GCE-FMT-AI
		VERSIÓN:	2.0
		FECHA:	03/03/2015

### Criterio

Manual Operativo MIPG; en particular, lo referente a: los lineamientos para la administración del riesgo - Política de Riesgo, la elaboración del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano; el fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos y, el rediseño institucional

Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas

**Plan de Mejoramiento:** No se formuló plan de mejoramiento por parte del área responsable

### Observación 5. Deficiencias en la planeación de la contratación



**Calificación:** Mayor

Deficiencias en la planeación de la contratación relacionadas con:

- La publicación del PAA; no es posible verificar, con base en la información publicada, si los 21 contratos suscritos entre el 9 y el 26 de enero de 2018, se encontraban incorporados en el Plan Anual de Adquisiciones 2018.
- La información disponible, no permite establecer cuáles fueron los ajustes autorizados a lo largo de la vigencia; de manera tal que sea posible verificar, en cada momento, si un determinado contrato se encontraba debidamente amparado dentro del Plan Anual de Adquisiciones, al momento de sus suscripción.
- Ineficacia del PAA como instrumento de control para la transparencia en la gestión contractual

**Criterio:** Numeral 6° de la Circular Externa No 2 de 16 de agosto de 2013 de Colombia Compra Eficiente; artículo 3 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015.

**Plan de Mejoramiento:** No se formuló plan de mejoramiento por parte del área responsable


### Observación 6. Deficiencias en etapa precontractual



**Calificación:** Mayor

Se identifican deficiencias relacionadas con:

- Los estudios de mercado y los estudios previos; en los expedientes observados, se encuentra el documento "Estudio de Conveniencia y Oportunidad, el cual no incorpora información sobre estudio de mercado, o análisis de precios, para determinar el valor de la contratación. De igual forma se identifican vacíos relacionados con la revisión de antecedentes de procuraduría, CGR, policía y listas restrictivas.

	<b>AVISO DE INICIO DE AUDITORIA</b>	CÓDIGO:	GCE-FMT-AI
		VERSIÓN:	2.0
		FECHA:	03/03/2015

- Los tiempos utilizados para el desarrollo de la fase precontractual; se identificaron casos en los que en un solo día, se expidió el CDP, se realizó el estudio de conveniencia, se elaboraron los pliegos de condiciones, se cursaron las invitaciones a los oferentes, se recibieron las propuestas, se evaluaron las propuestas y se suscribió el contrato.
- La documentación del proceso, especialmente, en relación con la designación de los supervisores y la entrega a los mismos de la información necesaria para el desarrollo de sus funciones; lo mismo que vacíos y falta de consistencia y homogeneidad en cuanto a la organización de los expedientes.

**Criterio:** Resolución 007 de 2018

**Plan de Mejoramiento:** No se formuló plan de mejoramiento por parte del área responsable

**Observación 7.** Deficiencias en etapa precontractual



**Calificación:** Mayor

Falencias en los controles relacionados con la etapa de ejecución contractual que afectan el cumplimiento de los propósitos del sistema de control interno; implica la exposición a la eventual materialización del riesgo RGC-19 "Inadecuada supervisión de contratos", lo que puede dar lugar al incumplimiento contractual, a la iniciación de procesos disciplinarios, a generar perjuicios económicos para la entidad, al desgaste administrativo y a la iniciación de procesos jurídicos

- Deficiencias en la gestión de garantías
- Debilidades en la supervisión de los contratos
- Deficiencias en la documentación de la supervisión

**Criterio:**

Resolución 007 de 2018; Norma Complementaria N°6 Supervisión y Control de la Contratación Ley 1474 de 2011 y sus decretos reglamentarios en lo relacionado con supervisión y todas aquellas normas que los modifiquen y/o complementen


Ley 734 de 2002 art 23

Ley 610 de 2000 art 1

Ley 678 de 2001 art 2

**Plan de Mejoramiento:** No se formuló plan de mejoramiento por parte del área responsable

• **5. Anexo 1. Criterios para la Valoración de Observaciones de Auditoria**

NIVEL DE RELEVANCIA	IMPACTO NEGATIVO	EXPOSICIÓN AL RIESGO	MEDICIÓN	ACCIONES A SEGUIR
	FORTALEZA	N.A		No se requiere definir acciones de mejora sobre los asuntos evaluados.
	INFERIOR	MUY BAJA	<p>1. Evaluación de Controles: La solidez del control evaluado para mitigar el riesgo es FUERTE.</p> <p>2. Gestión de Riesgos: Los riesgos relevantes identificados se encuentran adecuadamente gestionados y dentro de los intervalos de tolerancia definidos por Lotería de Bogotá.</p> <p>3. Otros Aspectos evaluados: No se identifican aspectos sobre los asuntos evaluados que puedan comprometer la buena operación del proceso para el cumplimiento de sus objetivos, ni situaciones que puedan ocasionar la materialización de riesgos según los criterios de impacto.</p>	<p>No se requiere definir acciones de mejora sobre los asuntos evaluados.</p> <p>Mantener un adecuado control interno y buscar la optimización del proceso con el mejoramiento continuo.</p>
	MENOR	BAJA	<p>1. Evaluación de Controles: La solidez del control evaluado para mitigar el riesgo es FUERTE.</p> <p>2. Gestión de Riesgos: Los riesgos relevantes identificados se encuentran adecuadamente gestionados y dentro de los intervalos de tolerancia definidos por Lotería de Bogotá.</p> <p>3. Otros Aspectos evaluados: Existen oportunidades de mejora en el proceso para llevarlo a un nivel de desempeño satisfactorio que asegure el cumplimiento de sus objetivos, y/o en algunas situaciones que pueden ocasionar la materialización de riesgos según los criterios de impacto.</p>	<p>Definir acciones de mejoramiento ajustando las observaciones reportadas mediante procedimientos de rutina.</p> <p>La prioridad en la implementación de las recomendaciones es discrecional del dueño del proceso.</p>
	IMPORTANTE	MEDIA	<p>1. Evaluación de Controles: La solidez del control evaluado para mitigar el riesgo es MODERADA.</p> <p>2. Gestión de Riesgos: Existen riesgos relevantes no identificados en la matriz del proceso, o que requieren actividades de control complementarias.</p> <p>3. Otros Aspectos evaluados: Existen debilidades en el proceso que podrían comprometer el logro de sus objetivos, y/o algunas situaciones que pueden ocasionar la materialización de riesgos según los criterios de impacto.</p>	<p>Definir acciones de mejoramiento ajustando las observaciones reportadas.</p> <p>Necesita atención del dueño del proceso para la gestión del tratamiento, y seguimiento de las Vicepresidencias y/o Gerencias.</p> <p>Monitoreo y seguimiento dentro de la gestión normal del proceso.</p>
	MAYOR	ALTA	<p>1. Evaluación de Controles: La solidez del control evaluado para mitigar el riesgo es DÉBIL.</p> <p>2. Gestión de Riesgos: Existen riesgos relevantes que están descubiertos o sin medida de tratamiento adecuada de acuerdo al nivel de riesgo inherente.</p> <p>3. Otros Aspectos evaluados: Existen desviaciones normativas en el proceso que comprometen el logro de los objetivos, y/o situaciones que pueden ocasionar la materialización de riesgos según los criterios de impacto.</p>	<p>Representante Legal y planes de mejoramiento liderados por las Vicepresidencias y/o Gerencias.</p> <p>Presentación de los riesgos y plan de acción a los Comités institucionales, según corresponda.</p> <p>Presentación de la observación y su plan de mejoramiento al Comité de Auditoría y/o a la Junta Directiva para su conocimiento y pronunciamiento.</p>
	CRÍTICO	MUY ALTA	<p>1. Evaluación de Controles: La solidez del control evaluado para mitigar el riesgo es muy débil</p>	<p>Requiere acción inmediata, atención del Representante</p>