

MEMORANDO

20252000075973

No. 20252000075973
Bogotá, 28-08-2025

Para: **Daniela Peñaloza Mejia**
Directora Administrativa.

De: Jefe Oficina de Control Interno.

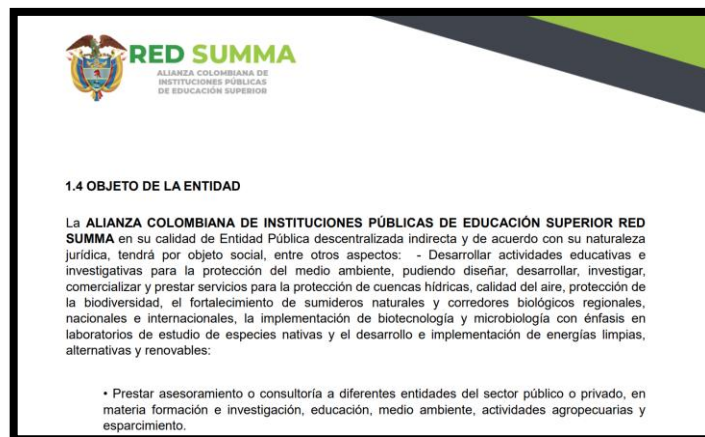
Asunto: Alerta preventiva proceso de contratación SGDEA.

Cordial saludo,

La Oficina de Control Interno, en atención al memorando No. 20252000051213 de 12 de junio de 2025 y a lo dispuesto por la Procuraduría General de la Nación en el artículo 16 en la Resolución No. 108 de 15 de mayo de 2025, según el cual las Oficinas de Control Interno deben enfocar su labor hacia la prevención de riesgos en los procesos de contratación con impacto significativo en el logro de los objetivos institucionales y en la satisfacción de los derechos ciudadanos, se permite presentar las siguientes alertas:

Alerta 1. Incongruencia entre el objeto social de RED SUMMA y el objeto contractual del convenio interadministrativo

En documento denominado "190825-Propuesta Econo- RED SUMMA 2025 - gestion documental.pdf" se observa como objeto de la entidad RED SUMMA:



RED SUMMA (según lo relacionado en la propuesta) tiene un objeto social centrado en:

- Educación e investigación.
- Protección del medio ambiente, biodiversidad, energías limpias, biotecnología.
- Asesoría en educación, medio ambiente, agropecuaria y esparcimiento.

No se evidenció mención a gestión documental, archivo, ni servicios tecnológicos en información/documentación.

El objeto en los estudios previos es:

3.1 OBJETO:

Convenio interadministrativo

Prestar servicios técnicos especializados para realizar el diagnóstico, verificación y la digitalización de las series documentales de la Entidad, así como el, diseño, parametrización, implementación y puesta en marcha de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA) en la Superintendencia de Transporte.

Se trata de un objeto 100 % archivístico y tecnológico, relacionado con gestión documental y SGDEA.

Los riesgos identificados son:

- Incongruencia jurídica: El objeto del contrato no guarda relación con el objeto social de RED SUMMA, lo que podría configurar una causal de observación por falta de competencia para ejecutar ese tipo de actividades y la modalidad de contratación.
- En contratación estatal, la Ley 80 de 1993 y el Código de Comercio señalan que las personas jurídicas solo pueden desarrollar actos relacionados con su objeto social.
- Un convenio interadministrativo debe justificarse en la misión, objeto y funciones de las entidades participantes. Aquí habría un desajuste evidente.

RED SUMMA no tendría soporte en su objeto social, según la propuesta, para ejecutar un contrato de SGDEA y digitalización documental.

Alerta 2. Alertas en la contratación suscrita por Red Summa, Aldesarrollo y Kluster LATAM

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República publicó en el enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=fTZyC37GQW4> una alerta en la contratación suscrita por Red Summa, Aldesarrollo y Kluster LATAM.

Dicha alerta advierte sobre posibles riesgos en los procesos de contratación en los que estas organizaciones han participado, así como sobre situaciones de control que requieren especial atención. Adicionalmente, se señalan vínculos empresariales y relaciones contractuales que podrían generar riesgos asociados a la transparencia, la libre competencia y la adecuada gestión de los recursos públicos.

La información difundida por la Secretaría de Transparencia se convierte en un **insumo preventivo** para fortalecer los mecanismos de control institucional y orientar la verificación de eventuales irregularidades en la contratación pública.

Alerta 3. Situaciones de control y vínculos empresariales

El Decreto 1600 de 2024 en su artículo 2.1.4.3.2.1 literal a) del Decreto 1081 de 2015, establece, entre otras cosas: "Las entidades deberán verificar la existencia de situaciones de control (...) con el fin de prever la configuración de las causales de inhabilidad e incompatibilidad".

No se observó se verificará en Cámara de Comercio si RED SUMMA o sus miembros tienen situaciones de control o grupo empresarial.

Los riesgos identificados son:

Que una misma persona natural o jurídica controle varias empresas que contratan con la Entidad, lo que podría configurar una posible colusión o direccionamiento en la adjudicación.

Adjudicación de contratos a oferentes que tienen vínculos ocultos entre sí, lo cual afecta la pluralidad de oferentes y vulnera los principios de transparencia, selección objetiva y libre competencia.

Inhabilidades sobrevinientes no detectadas que puedan derivar en nulidad del contrato y responsabilidades disciplinarias o fiscales para los funcionarios intervinientes.

Alerta 4. Aplicación y constancia de guías de CCE

En el análisis del sector se indica: "La Entidad adoptará los lineamientos establecidos en los manuales y guías diseñados e implementados por Colombia Compra Eficiente". La redacción es declarativa y a futuro ("adoptará").

El Decreto 1081 de 2015 (mod.), art. 2.1.4.3.2.1, lit. b) exige aplicar las guías y manuales de la Agencia Nacional de Contratación Pública – CCE para garantizar la pluralidad de oferentes y dejar constancia en los documentos del proceso de que dichas prácticas fueron consideradas en la estructuración.

No se evidenció, en estudios previos y en los documentos allegados, la constancia explícita de aplicación de las guías CCE. En estas condiciones no se daría el cumplimiento.

El riesgo es el incumplimiento normativo y afectación a la transparencia, observaciones de órganos de control, reprocesos y posibles controversias.

Alerta 5. Riesgo de restricción a la competencia por contratación directa con único oferente

El análisis del sector realizado el 25 de agosto de 2025 evidencia que en el mercado existen múltiples proveedores especializados en gestión documental, digitalización y sistemas electrónicos de archivo, al afirmarse que: *"Hoy en día, el **mercado ofrece soluciones completas y adaptables**, desde servicios básicos de digitalización y organización física de archivos, hasta plataformas tecnológicas avanzadas de gestión electrónica, automatización de procesos (BPM), firma digital, trazabilidad, y cumplimiento normativo."* y *"En síntesis, Colombia cuenta con una oferta madura, competitiva y tecnológicamente variada, pero enfrenta aún desafíos relacionados con la cultura organizacional, la resistencia al cambio, y la necesidad de una mayor articulación entre tecnología y normatividad"*.

Sin embargo, los documentos revisados muestran que la Superintendencia de Transporte celebraría un convenio interadministrativo con la entidad Red Summa, sin exponer una justificación suficiente que descarte otras alternativas competitivas.

3.8 ANÁLISIS DE PRECIOS

Como parte del Estudio de Sector la entidad gestionó solicitud de cotización por correo institucional al proveedor ALIANZA COLOMBIANA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR - RED SUMMA y cuyo NIT es 901417108-6, el cual presentó su propuesta económica de acuerdo con la necesidad de la entidad por de Seis mil ochocientos cincuenta y nueve millones quinientos cuarenta y cuatro mil setecientos noventa y nueve con sesenta y seis (centavos o centésimos) **\$ 6.859.544.799.66**.

NOTA 1: de este valor el tema de soluciones tecnológica que corresponde a \$ 3.850.000.000 servicio exento de IVA de acuerdo con el Estatuto Tributario *El artículo 476 del Estatuto Tributario establece en su numeral 21 que el servicio de computación en la nube (cloud computing) está excluido del IVA.*

NOTA 2 : se anexa 22 folios de la propuesta económica del proponente RED SUMMA que hace parte integral del presente proceso.

Si bien la contratación directa por convenios interadministrativos es jurídicamente viable bajo la **Ley 80 de 1993** y la **Ley 1150 de 2007**, la

ausencia de un ejercicio comparativo frente a las condiciones del mercado limita la posibilidad de obtener mejores precios o soluciones técnicas.

El Decreto 1600 de 2024, en desarrollo del artículo 2.1.4.3.2.1 literal c) del Decreto 1081 de 2015, establece:

"En la elaboración del análisis de mercado para fijar los precios, deberán realizarse estudios públicos y abiertos, que permitan un análisis comparativo de los precios de referencia para alcanzar valores de mercado favorables y mayor eficiencia en el gasto. En esa medida, y con el fin de mitigar sobrecostos, en la definición de presupuestos a partir de cotizaciones no se podrán realizar consultas cerradas ni direccionadas a grupos reducidos de empresas y se verificará la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades de las empresas que coticen. En todo caso, en los documentos del proceso debe quedar constancia del proceso que permitió la determinación del precio, el mecanismo seleccionado para fijarlo y la justificación de esa elección".

Contar únicamente con una cotización, como la presentada por Red Summa, impide verificar si el valor propuesto corresponde al precio real del mercado y genera el riesgo de que el presupuesto sea **subestimado o sobreestimado**, lo cual puede derivar en **sobrecostos o precios artificialmente bajos**.

La pregunta que queda abierta es: ¿Cómo puede garantizarse que el valor propuesto refleja realmente las condiciones del mercado si no se efectuó un contraste con otros oferentes especializados?

Alerta 6. Riesgo financiero por falta de desagregación de costos del proyecto SGDEA

En la propuesta económica presentada por RED SUMMA (16 de agosto de 2025), se incluyen actividades como la digitalización de más de 118.000 folios de historias laborales inactivas, el diseño, parametrización y puesta en marcha del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA), así como la capacitación y acompañamiento técnico al personal de la Superintendencia.

2.2.7 ACTIVIDADES A REALIZAR O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS OFRECIDAS

Acompañar y soportar a la entidad en la verificación, levantamiento y reingeniería de los procesos objeto de automatización, enmarcado en requisitos MOREQ (Modelo de requisitos AGN).

Acompañar y soportar a la entidad en la prestación de cloud computing como servicio para la automatización de procesos de:

- Implementar en la herramienta procesos automatizados:
 - Proceso de Préstamo y Devolución de Archivos Físicos
 - Proceso de Correspondencia Externa Recibida PQRS
 - Proceso de Correspondencia Externa Enviada
 - Proceso de Correspondencia Externa Interna
 - Integración mediante servicios API (Interfaz de Programación de Aplicaciones)
 - Integración con firmas certificadas
 - Integración con envío de correos certificados
 - Tableros de Control (Hasta 30) y Reportes estándar y/o requeridos por la entidad (hasta 30)
 - Capacitaciones técnicas (Hasta 40 horas)
 - Capacitaciones Funcionales (Hasta 40 horas, en modalidad presencial) y (Hasta 80 horas modalidad Virtual)
- Implementar SGD para el archivo y control de expedientes digitales y electrónicos con estructura CMS y en cumplimiento de normas AGN

Página 17 de 22

RED SUMMA

ASAMBLA COLOMBIANA DE INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

- Implementar módulo para el manejo y control de bodegas de archivos e inventarios basado en TRD (Tablas de Retención Documental), y estructura FUID (Formato Único de Inventario Documental) de la entidad.
- Implementar módulo y Api de integración para la migración de Expedientes requeridos al SGD de acuerdo con la estructura de TRD configurada y/o según las necesidades de la entidad.
- Apoyar a la entidad en la aplicación de flujos de trabajo estandarizados, preconstruidos y reutilizables.
- Acompañar a la entidad en la gestión de documentos electrónicos con estructura CMS.
- Apoyar y soportar a la entidad en la verificación de los trámites, servicios, contenidos y aplicaciones para una correcta gestión de la información, garantizando la optimización de los recursos.
- Acompañar a la entidad en la realización de pruebas unitarias de solución, y pruebas de aceptación del usuario.
- Acompañar a la entidad, en la gestión de copias y respaldos de seguridad

Sin embargo, al revisar la propuesta no se evidencia un detalle exhaustivo y verificable de los costos unitarios de cada actividad, lo que impide establecer si

los valores están alineados con los precios del mercado y si resultan razonables frente al volumen de trabajo requerido.

Se establecen valores generales a modo de ejemplo:

TIEMPO DE EJECUCION.			
Las actividades se realizarán en 4 meses, contados a partir de la firma del acta de inicio.			
C) SOLUCION TECNOLOGICA			
SERVICIO	Cantidad	Valor	TOTAL
PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES DE CLOUD COMPUTING COMO SERVICIO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES ESTANDARIZADAS , AUTOMATIZACIÓN DE PROCESOS Y CONFIGURACION DE UN SGDEA	1	\$ 3.850.000.000,00	\$ 3.850.000.000,00
TOTAL IVA INCLUIDO			\$ 3.850.000.000,00
Nota: Los servicios en la nube son excluidos del IVA dada la naturaleza del servicio de conformidad con el numeral 21 del artículo 476 del Estatuto Tributario Nacional.			

De acuerdo con el Decreto 1082 de 2015, en la etapa de planeación contractual la entidad debe garantizar que los estudios de mercado permitan verificar la eficiencia y proporcionalidad de los costos. En la misma línea, el Decreto 1600 de 2024 enfatiza la necesidad de fortalecer la transparencia, obliga a que los estudios previos y de mercado sean públicos, con el fin de evitar la fijación arbitraria de precios. La ausencia de este nivel de detalle en la propuesta analizada debilita la capacidad de la Entidad para realizar un control efectivo del gasto.

El riesgo financiero identificado radica en que, al no contar con una estructura detallada de los costos, se abre la posibilidad de incurrir en sobrecostos, solicitar adiciones presupuestales durante la ejecución o limitar el alcance del proyecto para ajustarse a los recursos aprobados. En consecuencia, la entidad podría ver comprometida la eficiencia del gasto público y afectar otros proyectos estratégicos al destinar recursos adicionales no previstos inicialmente.

Alerta No. 7. Riesgo contable por reconocimiento y control de activos intangibles del SGDEA

Los estudios previos (19 de agosto de 2025) señalan que la Entidad requiere implementar un software especializado para la gestión documental con valor probatorio, conforme a los lineamientos del Archivo General de la Nación.

En este contexto, se considera necesaria la contratación de una solución tecnológica integral para la implementación de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA), que permita normalizar y optimizar los procesos de gestión documental de la Superintendencia de Transporte. Esta solución garantizará la trazabilidad, integridad, disponibilidad y acceso seguro a la información, contribuyendo significativamente a la transformación digital de la entidad y al cumplimiento de los lineamientos de la Política de Gobierno Digital (Decreto 767 de 2022).

El alcance del convenio contempla la implementación de una solución tecnológica integral y especializada para la gestión documental electrónica, mediante un **software** que sea parametrizable, escalable y personalizable, con capacidad de adaptación a los requerimientos técnicos y funcionales de la Superintendencia de Transporte. Esta solución debe cumplir con los lineamientos definidos en el MoReq, así como con los estándares nacionales e internacionales como las normas ISO 15489:2016, ISO 30301:2019 y demás normatividad archivística colombiana vigente.

Dicho software, al constituirse como un activo intangible, debe ser reconocido contablemente de acuerdo con el Régimen de Contabilidad Pública (Resolución 533 de 2015), que exige criterios específicos de medición, amortización y revelación en los estados financieros.

No obstante, en los documentos analizados no se encuentra evidencia de un plan contable previo que contemple cómo será tratado el software SGDEA en términos de registro, depreciación, control interno y revelación de información financiera. Esta omisión genera un riesgo de inconsistencias en el balance institucional y que podría afectar la razonabilidad de los estados financieros, pues la entidad podría registrar de manera inadecuada un activo estratégico para la gestión documental; más aún cuando en la forma de pago no se establece la entrega a almacén donde se establecería el ingreso como un activo y no como un gasto.

Los riesgos identificados son: Posibles inconsistencias en el balance institucional por la inadecuada clasificación del software. Afectar la razonabilidad de los estados financieros al no reconocer correctamente un activo intangible estratégico. Registrarlo como gasto en lugar de activo, debido a que en la forma de pago no se prevé entrega a almacén, lo que podría impactar negativamente la presentación financiera de la entidad.

Alerta 8. Riesgo presupuestal por sostenibilidad y mantenimiento del SGDEA en vigencias futuras

Si bien los documentos de planeación contractual y la propuesta económica detallan el alcance inicial del proyecto, no se evidencia una previsión clara de recursos para cubrir los costos de mantenimiento, soporte, actualizaciones o licenciamiento del SGDEA en vigencias posteriores a su implementación. Este aspecto es fundamental, pues la sostenibilidad de un sistema de información no depende únicamente de su puesta en marcha, sino de la capacidad de la Entidad para garantizar su operación continua en el tiempo.

3.2 ALCANCE DE OBJETO:

Con el propósito de optimizar la administración documental, garantizar la trazabilidad de la información, y cumplir con los estándares normativos establecidos por el Archivo General de la Nación y demás disposiciones legales aplicables en materia de gestión documental, debe adelantarse la implementación de una herramienta que sea parametrizable, que brinde seguridad en su custodia y satisfaga las necesidades de la Superintendencia de Transporte, de acuerdo con lo señalado en el MOREQ, los requerimientos técnicos, requerimientos de ejecución, acuerdos de nivel de servicios y procedimientos establecidos en el protocolo establecido entre las entidades suscribientes.

El alcance del servicio contempla la **implementación** de una solución tecnológica integral y especializada para la gestión documental electrónica, mediante una herramienta que sea parametrizable, escalable y personalizable, con capacidad de adaptación a los requerimientos técnicos y funcionales de la Superintendencia de Transporte. Esta solución debe cumplir con los lineamientos definidos en el MoReq, así como con los estándares nacionales e internacionales como las normas ISO 15489:2016, ISO 30301:2019 y demás normatividad archivística colombiana vigente.

Así las cosas, el presente contrato se adelantará mediante la ejecución de tres (3) fases, a saber, (i) Componente diagnóstico y verificación de inventario, (ii) Digitalización y descripción de metadatos y (iii) Diseño, Parametrización e Implementación de la solución tecnológica, cuyas actividades se encuentran descritas en el Anexo Técnico

Y más aún cuando RED SUMMA establece unos aportes, algunos que no indican por ejemplo si será a perpetuidad, y otros van hasta el 31 de diciembre de 2025:

"Licencia on-premise de herramienta tecnológica para servidor de desarrollo y pruebas y servidor de producción. MIL CIEN MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.100.000.000,00).

2.cAdministración, servidores en nube privada soporte, mantenimiento y backups hasta 31 de diciembre. OCHOCIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$880.000.000,00).

Valor total IVA incluido: MIL NOVECIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.980.000.000,00)."

El Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y los principios de planeación presupuestal establecen que toda entidad debe prever no solo la financiación inicial de los proyectos, sino también sus necesidades recurrentes.

Asimismo, el Decreto 1600 de 2024 resalta la importancia de la planeación y el control en la contratación pública, exhortando a las entidades a identificar riesgos financieros y presupuestales desde la etapa precontractual. En este caso, la falta de provisión para la sostenibilidad del sistema pone en riesgo la continuidad del servicio, pudiendo derivar en la necesidad de nuevos contratos, adiciones presupuestales o incluso la paralización del sistema si no se aseguran los recursos requeridos.

El riesgo presupuestal se materializaría al comprometer recursos de vigencias futuras sin la debida planeación, lo que podría afectar el equilibrio presupuestal de la Entidad y limitar la financiación de otros programas estratégicos. Además, la falta de sostenibilidad del SGDEA compromete la inversión inicial, pues un sistema que no pueda mantenerse en el tiempo pierde su valor y utilidad institucional.

Alerta 9. Inconsistencia entre los códigos UNSPSC seleccionados y el objeto contractual del SGDEA

En los Estudios Previos del 19 de agosto de 2025, se definió como objeto contractual:

3. OBJETO A CONTRATAR Y CLASIFICACIÓN UNSPSC
3.1 OBJETO:
Convenio interadministrativo
Prestar servicios técnicos especializados para realizar el diagnóstico, verificación y la digitalización de las series documentales de la Entidad, así como el, diseño, parametrización, implementación y puesta en marcha de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA) en la Superintendencia de Transporte.

Este objeto refleja con claridad que el proceso va mucho más allá de un servicio puntual, pues involucra tanto la digitalización de documentos físicos como la implementación de una solución tecnológica integral para la gestión documental electrónica, con componentes de software, soporte técnico y capacitación.

No obstante, en los mismos estudios previos se asignaron los códigos UNSPSC 86132000 (servicios de educación y capacitación), y 80101507, (servicios de consultoría de negocios y administración corporativa). Ninguno de estos códigos refleja de manera adecuada el núcleo central del objeto, que es la puesta en marcha de un sistema de gestión documental electrónico con valor probatorio. La selección realizada podría ser aplicable a actividades accesorias como la capacitación o el acompañamiento, pero no corresponde al alcance integral del contrato.

La identificación precisa del código UNSPSC es un requisito esencial de la planeación contractual, ya que asegura coherencia con el objeto, facilita la trazabilidad en el SECOP y permite identificar de manera correcta los bienes y servicios contratados.

Los riesgos identificados son: en primer lugar, la selección de códigos que no corresponden a servicios de gestión documental electrónica puede generar inconsistencias en los registros del SECOP, dificultando el control fiscal y la vigilancia ciudadana. En segundo lugar, al no utilizar códigos vinculados a soluciones tecnológicas integrales, se puede restringir la participación de oferentes especializados en software de gestión documental. Finalmente, esta falta de correspondencia entre objeto y codificación puede ser interpretada por los órganos de control como una deficiencia en la planeación contractual, lo que genera riesgos legales, financieros y presupuestales para la Entidad.

Alerta 10. Estudios Previos: ausencia de Especificaciones Técnicas y CDP, e inconsistencias en anexos

En los Estudios Previos de la contratación se hace referencia a varios documentos soporte fundamentales para la planeación contractual: el Anexo No. 2 – Especificaciones Técnicas, en el cual deberían estar definidos los requisitos técnicos mínimos del objeto contractual, y el Anexo No. 4 – Análisis del Sector, que debería reflejar el estudio del mercado de proveedores. Sin embargo, al revisar la documentación allegada se encontró que:

No fue adjuntado el Anexo No. 2 – Especificaciones Técnicas, a pesar de ser mencionado expresamente en los Estudios Previos. La ausencia de este anexo impide corroborar que los requerimientos técnicos fueron definidos de manera clara, objetiva y verificable, como lo exige la normativa de contratación.

5. ESPECIFICACIONES TÉCNICAS.

Las especificaciones técnicas dispuestas para el objeto a contratar se encuentran descritas en el Anexo No. 2 Especificaciones Técnicas.

El documento denominado “Análisis del Sector” fue aportado bajo la denominación Anexo No. 1 – Análisis del Sector (20/08/2025), y no como Anexo No. 4, tal como se menciona en los Estudios Previos. Esta falta de correspondencia genera confusión en la identificación y trazabilidad de los soportes de planeación.

6. ANALISIS DEL SECTOR

El análisis del sector para la presente contratación, se encuentra contenido en el Documento denominado Anexo No. 4 Análisis del Sector.

Anexo 1 - Analisis del Sector 200825 proceso gestion documental - Guardado

Buscar

Archivo Inicio Insertar Dibujar Diseño Disposición Referencias Correspondencia Revisar Vista Ayuda Acrobat Diseño de tabla Disposición

Pegar Fuente Párrafo Estilos Edición Crear un PDF Dictar Confidencialidad Editor Comple

Portapapeles Fuente Párrafo Estilos Edición Crear un PDF Dictar Confidencialidad Editor Comple

SuperTransporte

SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

ANALISIS DEL SECTOR

OBJETO:	Prestar servicios técnicos especializados para realizar el diagnóstico, verificación y la digitalización de las series documentales de la Entidad, así como el diseño, parametrización, implementación y puesta en marcha de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA) en la Superintendencia de Transporte.
FECHA:	25/08/2025

IDENTIFICACIÓN DE LOS BIENES, SERVICIOS Y OBRAS

INTRODUCCIÓN

Atendiendo a lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 sobre el deber de las entidades estatales de

Si bien en los Estudios Previos se hace referencia a la imputación presupuestal y se indica que el proceso cuenta con un presupuesto total de \$6.859.544.799, correspondiente al Plan Anual de Adquisiciones, no se allegó el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) que respalde formalmente dichos recursos. El CDP es un requisito legal indispensable para garantizar la existencia real de la apropiación presupuestal y la viabilidad financiera del contrato.

8. IMPUTACIÓN PRESUPUESTAL

De acuerdo con lo establecido en el Plan Anual de Adquisiciones el presupuesto destinado por la entidad para del presente proceso es por valor de SEIS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$6.859.544.799), discriminados de la siguiente manera:

Tipo Presupuestal	Rubro Presupuestal	Descripción
Descripción en el P.A.A.	No. dº CDP	Disponibilidad presupuestal
030 Prestar servicios técnicos especializados para realizar el diagnóstico, verificación y la digitalización de las series documentales de la Entidad, así como el diseño, parametrización, implementación y puesta en marcha de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo		(\$6.859.544.799)

PA

SuperTransporte

Portal Web: www.supertransporte.gov.co
 Oficina Administrativa y Correspondencia:
 Diagonal 25-C-49-A-405, Torre 3 - Piso 4 Bogotá D.C.
 Línea Atención al Ciudadano: 01 8000 915 815

PREX: +57 1 352 67 00

(SGDEA) en la Superintendencia de Transporte		
--	--	--

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, los estudios previos deben contener todos los análisis y documentos soporte que justifiquen de manera suficiente la necesidad de contratación, incluyendo el estudio del sector, las especificaciones técnicas y la disponibilidad presupuestal.

La falta de estos soportes documentales genera diversos riesgos, entre ellos:

- En el ámbito técnico, la ausencia del anexo de especificaciones debilita la transparencia y limita la capacidad de los oferentes de contar con información suficiente para presentar propuestas competitivas.
- En lo documental, la inconsistencia en la numeración de anexos afecta la trazabilidad del proceso y puede dar lugar a confusión o reprocesos.
- En lo presupuestal, la no presentación del CDP genera un riesgo significativo de iniciar un proceso contractual sin el respaldo financiero requerido, lo que podría llevar a observaciones de los órganos de control, afectación de la credibilidad institucional y, en el peor de los casos, a la imposibilidad de suscribir el contrato por falta de disponibilidad presupuestal.

Alerta 11. Riesgos en el esquema de pagos, falta de definición de entregables y debilidad de las garantías contractuales

En los Estudios Previos de la contratación, la Entidad definió un esquema de pagos que combina pagos mensuales (para diagnóstico, verificación de inventario y digitalización) con desembolsos contra hitos para la fase tecnológica, incluyendo un pago inicial de \$1.540 millones por licenciamiento, instalación de servidores, base de datos y herramienta tecnológica, seguido de tres pagos subsiguientes de \$770 millones cada uno.

18. FORMA DE PAGO

La Superintendencia de Transporte pagará al CONTRATISTA el valor del contrato así:

1. Componente diagnóstico y verificación de inventario

El valor del contrato será cancelado mediante pagos mensuales, de acuerdo con los servicios efectivamente prestados y previa verificación de conformidad, lo cual deberá constar en el informe de supervisión expedido por el funcionario designado para tal fin.

2. Digitalización y descripción de metadatos

El valor del contrato será cancelado mediante pagos mensuales, de acuerdo con los servicios efectivamente prestados y previa verificación de conformidad, lo cual deberá constar en el informe de supervisión expedido por el funcionario designado para tal fin.

3. Diseño, Parametrización e Implementación de la solución tecnológica

Un primer pago por valor de MIL QUINIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.540.000.000), que se efectuará contra la entrega del licenciamiento, la instalación de los servidores, la base de datos y la herramienta tecnológica objeto del contrato.

Tres (3) pagos mensuales subsiguientes, cada uno por valor de SETECIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$770.000.000), los cuales se efectuarán conforme con los avances y entregables pactados, previa certificación de cumplimiento por parte del supervisor del contrato.

4. Aportes RED SUMMA

Aunque se menciona que los pagos estarán sujetos a informes de supervisión y certificaciones, se observa que no se encuentran definidos con precisión los entregables que soportarán cada pago. Esta ausencia de claridad genera un riesgo significativo, pues la Entidad podría autorizar desembolsos millonarios sin contar con parámetros objetivos, verificables y medibles que evidencien el cumplimiento de lo pactado.

Al no contemplarse entregables claramente definidos para respaldar cada pago, y considerando que las garantías exigidas corresponden a un 10% del valor total por cumplimiento, un 10% por calidad y un 5% por pago de salarios y prestaciones sociales, se observa que dichas coberturas, aunque ajustadas a los mínimos normativos establecidos en el Decreto 1082 de 2015, resultan limitadas frente al valor global del contrato (aproximadamente \$6.800 millones) y frente a los desembolsos parciales de alto monto.

La combinación de altos pagos iniciales, falta de definición de entregables verificables y garantías limitadas genera un desbalance que expone a la Entidad a riesgos financieros, contables y presupuestales.

En caso de incumplimiento o retraso en la implementación de la solución tecnológica, la póliza de cumplimiento no cubriría de manera proporcional las sumas ya desembolsadas, comprometiendo la protección del patrimonio público.

De acuerdo con la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015 la planeación contractual debe garantizar que los pagos estén claramente vinculados a productos y entregables definidos, así como contar con garantías proporcionales que respalden el riesgo asumido. La ausencia de estas condiciones mínimas puede comprometer la sostenibilidad financiera del contrato.

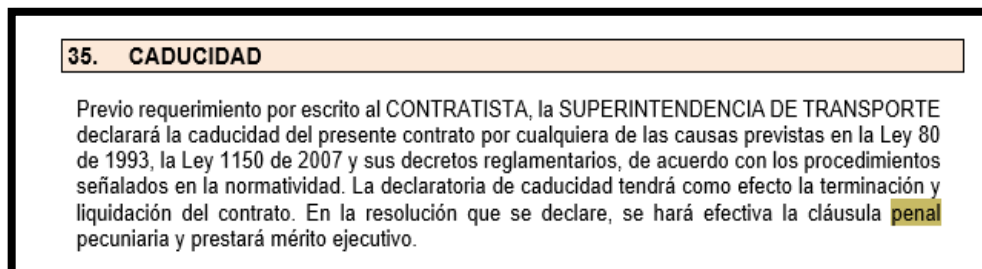
Alerta 12. Estudios Previos: Multas

En el documento no se establecen multas derivadas por ejemplo de investigaciones penales, medidas de aseguramiento o condenas proferidas en Colombia o en el extranjero en contra de cualquiera de los directivos, representantes legales, accionistas o integrantes del Contratista, sin que estas hayan sido notificadas a la Entidad y sus porcentajes o causales.

El riesgo podría ser la afectación a la transparencia y a la selección objetiva; exposición reputacional y de continuidad contractual ante inhabilidades sobrevinientes no reportadas; observaciones de control y eventuales controversias.

Alerta 13. Estudios previos: Cláusula penal

No se establece cláusula penal, sin embargo, si es nombrada en la cláusula 35 “CADUCIDAD”:

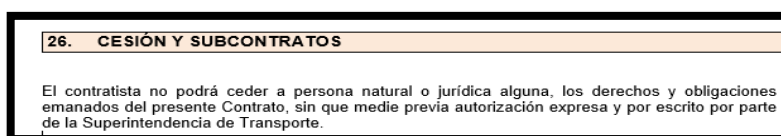


Se identifica entonces que no existe una cláusula penal pecuniaria autónoma. Solo se menciona en la numeral 35 (“Caducidad”) como algo que “se hará efectiva”, pero no se precisa su monto, base de liquidación, causales, tope, procedimiento de imposición ni cobertura en la garantía de la cláusula penal.

El riesgo es la debilidad jurídica para su exigibilidad y disuasión; eventuales reprocesos, controversias y observaciones de control; dificultad para recuperar perjuicios.

Alerta 14. Cesión y subcontratos – Falta de marco normativo y condiciones

El estudio previo indica que el contratista no podrá ceder derechos u obligaciones sin autorización previa y escrita de la Entidad, sin citar la normatividad aplicable ni desarrollar condiciones, requisitos, efectos y límites para la cesión y la subcontratación.



Los riesgos identificados pueden ser la inseguridad jurídica y operativa sobre quién ejecuta; ingreso de cesionarios/subcontratistas con inhabilidades o sin capacidad; controversias, nulidades parciales, reprocesos y observaciones de control.

Alerta 15. Estudio Previo: Supervisión

El numeral 21 (“Supervisión”) no identifica quién será el supervisor ni define su alcance y límites.

21. SUPERVISIÓN

La Supervisión del contrato se ejercerá por parte de la ordenación del gasto o por quien ella delegue, el cual supervisará y controlará la correcta ejecución del presente contrato dando cumplimiento a lo señalado en el Manual de Contratación vigente de la Superintendencia de Transporte, lo establecido en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y las demás normas concordantes y aplicables.

Dado que el objeto contractual es el diseño, parametrización, implementación y puesta en marcha de un SGDEA, la supervisión debería recaer en OTIC, con apoyo de Gestión Documental/Archivo. Uno de los códigos UNSPSC 81102702 (servicios profesionales de ingeniería y arquitectura) refuerza el perfil técnico requerido.

Específicamente se identifica que no se designa cargo del responsable que desarrollará la tarea de supervisión. No se precisa que el supervisor no puede modificar objeto, plazo, valor, garantías ni condiciones esenciales. No se regula el cambio de supervisor (acto de designación y acta de empalme).

El riesgo es la Ambigüedad en la dirección técnica, decisiones más allá de las facultades, reprocesos, controversias y observaciones de control (art. 84 Ley 1474 de 2011 y normas concordantes).

Alerta 16. Diferencia entre anexo 1 y estudios previos en códigos UNSPSC

En la comparación entre el Anexo 1 (Análisis del sector) y los Estudios Previos, se aprecia lo siguiente en los códigos UNSPSC:

ANEXO 1

Código	Segmento	Familia	Clase
86132000	Servicios educativos y de formación	86132000 servicios educativos especializados	86132000 servicios de educación y capacitación en administración
80101507	Servicios de Gestión, Servicios Profesionales de Empresas y Servicios Administrativos	80101507 servicios de asesoría de gestión	80101507 servicios de consultoría de negocios y administración corporativa
81102702	Servicios basados en ingeniería, investigación y tecnología	81102702 servicios profesionales de ingeniería y arquitectura	81102702 servicios de ingeniería y diseño para sistemas de control de procesos
80161900	80- Servicios de gestión, servicios profesionales de empresa y servicios administrativos	16-Servicios de administración de empresas	15- servicios de apoyo gerencial
 SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE			
81120000	81-servicios basados en ingeniería, investigación y tecnología	11-Servicios informáticos	20-Servicios de datos
80119500	80- Servicios de Gestión, Servicios Profesionales de empresa y servicios administrativos	11- Servicios de recursos humanos	16 - Servicio de administración de empresas

ESTUDIOS PREVIOS

Código	Segmento	Familia	Clase
86132000	Servicios educativos y de formación	86132000 Servicios educativos especializados	86132000 servicios de educación y capacitación en administración
80101507	Servicios de Gestión, Servicios Profesionales de Empresas y Servicios Administrativos	80101507 Servicios de asesoría de gestión	80101507 Servicios de consultoría de negocios y administración corporativa
 Portal Web: www.supertransporte.gov.co Oficina Administrativa y Correspondencia al 25 G # 95 A - 85, Torre 3 - Piso 4 Bogotá D.C. Atención al Ciudadano: 01 8000 915 515 PBX +57 1 352 67 00			
81102702	Servicios basados en ingeniería, investigación y tecnología	81102702 Servicios profesionales de ingeniería y arquitectura	81102702 Servicios de ingeniería y diseño para sistemas de control de procesos

El Anexo 1 incluye 86101700, Formación especializada, pero este no aparece en los Estudios Previos. Los demás códigos (86132200, 80101507 y 81112202) son coincidentes entre ambos documentos. En conclusión, se presenta inconsistencia entre los códigos UNSPSC consignados en el Anexo 1 (Análisis del sector) y los Estudios Previos, al omitirse el código 86101700 en estos últimos.

Riesgos identificados:

- Debilidad en la trazabilidad documental y falta de coherencia en la estructuración del proceso.
- Posibles observaciones de entes de control por ausencia de consistencia en la justificación técnica y de mercado.

Alerta 17. Falta de análisis de aplicabilidad de los “beneficios” de contratar con RED SUMMA

En los *Estudios del Sector*, numeral 3.4 – Fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección (Hoja 30), se enuncian beneficios por suscribir el contrato con RED SUMMA; sin embargo, no se evidencia análisis de aplicabilidad específica para la Superintendencia de Transporte ni trazabilidad con el objeto contractual (diagnóstico, verificación, digitalización de series documentales e implementación de un SGDEA).

Se identifica oportunidad de fortalecer los soportes técnico-económicos que justifican la modalidad interadministrativa alineados a los beneficios por suscribir el contrato con RED SUMMA.

Existe el riesgo de que se vean afectados, en algún grado, los principios de libre concurrencia y selección objetiva al no dimensionarse beneficios por suscribir el contrato con RED SUMMA.

Podrían presentarse observaciones de los órganos de control y exposición a riesgo fiscal; adicionalmente, podrían surgir cuestionamientos sobre la validez del proceso si los estudios previos resultan insuficientes y no muestran el beneficios por suscribir el contrato con RED SUMMA.

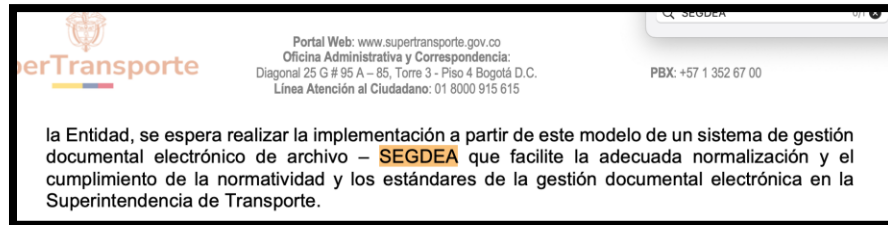
Alerta 18. Inconsistencias ortográficas, de redacción y uso de siglas en el proyecto contractual

Durante la revisión de los documentos contractuales se observaron errores de redacción, ortografía y titulación, entre ellos:

- En el numeral 9, se registra la palabra “vigente” de manera incorrecta en el contexto.

9. APLICACIÓN DE ACUERDOS INTERNACIONALES O TRATADOS DE LIBRE COMERCIO VOGENTES

- En la hoja 5, se emplea la sigla SEGDEA, cuando lo correcto es SGDEA (Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo).



- En la hoja 15, aparece dos veces la palabra “del”.
- En la misma hoja 15, existen dos apartados titulados como “Nota 2”, generando ambigüedad.

Nota 2. Para efectos de la aprobación en Plataforma SECOP de las garantías o mediante formato de aprobación de garantías (cuando aplique), esta deberá encontrarse suscrita por el representante legal y adjuntar el comprobante de pago expedido por la aseguradora o certificación de no expiración por falta de pago. Sin estos requisitos mínimos no se dará aprobación a la póliza.

Nota 2. En los casos en que se prorrogue el plazo de ejecución del contrato y/o se adicione en valor, EL CONTRATISTA se compromete, dentro del día hábil siguiente a presentar el certificado de modificación de la garantía de conformidad con el nuevo plazo y/o valores pactados.

- El numeral 30 está incompleta en su titulación.

30. AUSENCIA DE RELACIÓN LABORAL E INDEPENDENCIA DE LOS

El presente contrato será ejecutado por las partes con absoluta autonomía e independencia y, en desarrollo de este, no se generará vínculo laboral alguno entre ellos o sus dependientes o subcontratistas o cualquier otro tipo de personal a su cargo, de conformidad con lo señalado por las Leyes 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007.

- La palabra “obligatoriedad” aparece mal escrita.

32. OBIGATORIEDAD DE AFILIACIÓN AL SISTEMA DE RIESGOS LABORALES

Riesgos identificados:

- Posible pérdida de rigor técnico y jurídico en el documento contractual.
- Posibles observaciones por parte de órganos de control frente a la calidad de la documentación precontractual.
- Ambigüedad en la interpretación de cláusulas o numerales que puede afectar la ejecución o reclamaciones contractuales.
- Riesgo reputacional para la Entidad al reflejar falta de control en la revisión de sus actos administrativos.

Atentamente,

Sandra Lucía López Pedreros

Anexo: No aplica.

Copia: Deisy Amparo Lara Barbón, Secretaria General (E)

Proyectó: Danna Melisa Sierra Neira – Contratista OCI; Martha Liliana Heredia Malagón – Contratista OCI y Lady Odilia Nova Díaz – Contratista OCI y Sandra Lucía López Pedreros, jefe de Control Interno.

Revisó: Sandra Lucia López Pedreros – jefe Oficina de Control Interno.

S:\OCI_2025\21_INFORMES\21.04 SEGUIMIENTOS\CGR 2025\ALERTAS PREVENTIVAS 2025