



Informe Final de Auditoría al Sistema de Gestión Documental

OFICINA DE CONTROL INTERNO

Enero 2025



Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

Tabla de contenido

1. Introducción	2
2. Objetivos.....	3
3. Alcance.....	4
4. Metodología.....	4
5. Verificación de Antecedentes.....	5
6. Desarrollo del Informe.....	6
6.1.1 Índice Gestión Documental UNGRD	6
6.1.2 Evaluación del Plan Institucional de Archivos de la Entidad - PINAR	8
1. <i>El Acuerdo 004 de 2019 del Archivo General de la Nación (AGN) ¡Error! Marcador no definido.</i>	
6.1.3 Archivo Central y de Gestión de la UNGRD 2022-2024	17
6.1.4 Archivos de Gestión y TRD	28
7. Conclusiones y Recomendaciones	31

1. Introducción

El presente informe de auditoría ha sido elaborado en cumplimiento del rol de Evaluación y Seguimiento de la Oficina de Control Interno para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas aplicables a la Gestión Documental en la UNGRD.

Así las cosas; El artículo 8 del Decreto 2609 de 2012, compilado en el Decreto Nacional 1080 de 2015, establece el Plan Institucional de Archivos (PINAR) como uno de los nueve instrumentos archivísticos el cual permite planear, hacer seguimiento y articular los planes estratégicos y la función archivística, de acuerdo con las necesidades, debilidades, riesgos y oportunidades que tiene la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre UNGRD. En este sentido, el Plan Institucional responde a las funciones propias de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, y las establecidas en la Resolución 1289 de 2023 para el Grupo de Apoyo Administrativo, especialmente la relacionada con “Coordinar el diseño y organización de las políticas de gestión documental, acorde con las normas establecidas y con las necesidades de la UNGRD en esta materia, con el fin de salvaguardar el patrimonio documental del mismo y liderar la administración del Sistema de Gestión Documental y Archivo de la UNGRD.

Es importante resaltar que se tuvo en cuenta el Diagnóstico Integral de Archivos, así como el Programa de Gestión Documental (PGD), el Plan Institucional de Archivos (PINAR); los cuales contemplan el estado actual de los archivos, así como también los procesos, procedimientos y políticas de la UNGRD., determinan actividades a corto, mediano y largo plazo, las cuales contarán con un seguimiento, que permitirá garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos en el presente documento.

A partir del PINAR, se lograron identificar aspectos archivísticos sobre los cuales debe generarse un Plan de Mejoramiento y con los que se busca fortalecer los procesos de la Gestión Documental al interior de la UNGRD., permitiendo de esta manera que a partir del análisis realizado se identifiquen fortalezas y oportunidades de mejora en los procesos internos del subproceso auditado, con énfasis en el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia, y responsabilidad.

Es importante resaltar que los aspectos que se presentan a continuación aportan en el fortalecimiento del Sistema de Gestión Documental, desde el concepto y función archivística, generando cultura respecto del entendimiento documental y la responsabilidad que tienen los servidores públicos frente a la producción, conservación y preservación documental.

La metodología empleada incluyó la revisión documental, entrevistas con funcionarios, análisis de estados financieros y evaluación de los procedimientos internos de control. Este informe presenta los hallazgos, conclusiones y recomendaciones que contribuirán a fortalecer la gestión institucional y a promover la rendición de cuentas en favor de los intereses de la ciudadanía.

Finalmente, se resalta que esta auditoría fue realizada bajo los principios de independencia, objetividad y profesionalismo, como lo demandan las normas de auditoría. Garantizando así la integridad y fiabilidad de los resultados obtenidos.

2. Objetivos

Objetivo General

Evaluar la Gestión realizada en cumplimiento del quehacer del subproceso de Gestión documental, así como el cumplimiento de las normas aplicables al subproceso mismo. Esto con el fin de brindar a la alta dirección conclusiones y recomendaciones que contribuyan a la adecuada toma de decisiones y, por tanto, al mejoramiento continuo del subproceso y la Unidad.

Objetivo 1

Verificar y evaluar la ejecución de las actividades contenidas en el PINAR vigente para las vigencias 2023 y enero a junio de 2024. (Gestión Documental, Talento Humano y Planeación Estratégica).

Objetivo 2

Emitir un indicador de avance que exprese la ejecución observada frente a las actividades contenidas en el PINAR vigente para las vigencias 2023 y enero a junio 2024.

Objetivo 3

Generar conclusiones, hallazgos y recomendaciones que contribuyan a la Alta Dirección en la adecuada toma de decisiones y la mejora continua del subproceso.

3. Alcance

La gestión realizada en el marco del Subproceso de Gestión Documental, así como de las normas y lineamientos aplicables al mismo durante la vigencia 2023 y el periodo de enero a junio de 2024 en la UNGRD.

No obstante, en lo que respecta al archivo central, la auditoría extiende su alcance hasta la vigencia 2022.

4. Metodología

En el ejercicio de auditoría se utilizaron las técnicas de indagación - consulta, observación - inspección, verificación y comprobación para lo que fue necesario realizar visitas de auditoría y tener acceso a los sistemas de gestión documental existentes en la Unidad, así como al archivo o los archivos físicos y digitales, las ubicaciones físicas y/o electrónicas de conservación de documentos y expedientes, entre otros.

Lo anterior tuvo lugar a través de visitas de auditoría al proceso, así como al lugar en donde se encuentra ubicado el archivo central (físico), así como de la revisión y análisis de la información entregada por los procesos en atención a las solicitudes de información realizadas.

Durante las visitas de auditoría se tomó registro fotográfico y se levantaron actas que soporten lo allí conversado. En cuanto a la información entregada por parte de los procesos, esta fue allegada a la OCI a través de correo electrónico

una vez se realizó la verificación, análisis y registro de los hallazgos, esta Oficina procedió a la construcción de indicadores para medir el avance en el cumplimiento de las actividades contenidas en I. “La Ruta de seguimiento y Control del PINAR”; II. “Los aspectos críticos priorizados”, contenidos en el mismo documento; y III. El cumplimiento de lo establecido en la Ley 594 de 2000 respecto al almacenamiento y custodia del archivo documental. Sumados estos indicadores, nos arrojan un índice sobre la gestión documental (evaluada) en la Unidad.

5. Verificación de Antecedentes

Para el desarrollo de la auditoría del Subproceso de Gestión Documental, se realizó una revisión preliminar de los antecedentes relacionados con la normativa aplicable, los procedimientos institucionales y la documentación pertinente. Este análisis incluye:

6.1. Marco Normativo

- Ley 527 de 1999: Por el cual se define y reglamenta el uso y el acceso de los mensajes de datos, del comercio electrónico, y las firmas digitales y se establecen las entidades de certificación.
- Ley 1712 del 2014. “Por medio de la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones”, modificada por la Ley 2195 de 2022 "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario” modificada por la Ley 2094 de 2021.
- Acuerdo 001 de 2024 “Por el cual se establece el Acuerdo Único de la Función Archivística, se definen los criterios técnicos y jurídicos para su implementación en el Estado Colombiano y se fijan otras disposiciones.”
- Documentación del SUBPROCESO de Gestión Documental de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo.

Plan de Preservación Digital de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo.
Plan de Transferencia Documental de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo.
Plan Institucional de Archivos PINAR
Plan de Contingencia Documental.
Programa de Gestión Documental.
Política de Gestión Documental.
Mapa de riesgos del Subproceso.

6. Desarrollo del Informe

De conformidad con los objetivos, alcance y metodología establecidos, esta auditoría se enfocó en verificar y evaluar el cumplimiento de los PINAR vigentes para los años 2023 y 2024, especialmente en lo referente a los “Aspectos Críticos Priorizados” y la “Ruta de Control y Seguimiento” contenidos en dichos planes. Por otra parte, se evaluó, conforme a la Ley 594 de 2000 “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”, la manera en la que se encuentran constituidos el archivo central y los archivos de gestión de la Unidad.

A continuación, se presentan en tres partes los resultados de la evaluación realizada. En un primer momento se presentará los resultados del índice establecido para medir la gestión documental de la Unidad contemplando desde la existencia o no del PINAR hasta el estado actual del archivo central; en un segundo momento se dará espacio a lo analizado y revisado respecto al PINAR; y finalmente se presentará lo observado en relación con la constitución del archivo central y los archivos de gestión y TRD

6.1.1 Índice Gestión Documental UNGRD

Una vez se realizó la verificación, análisis y registro de los hallazgos, esta Oficina procedió a la construcción de indicadores para medir el avance en el cumplimiento de las actividades contenidas en I. “La Ruta de seguimiento y Control del PINAR”; II. “Los aspectos críticos priorizados”, contenidos en el mismo documento; y III. El cumplimiento de lo establecido en la Ley 594 de 2000 respecto al almacenamiento y custodia del archivo documental aspecto contenido también como uno de los ítems en los aspectos críticos y las actividades del PINAR. Sumados estos indicadores, nos arrojan un índice sobre la gestión documental (evaluada) en la Unidad.

Los resultados del índice se presentan al detalle en el documento Anexo 1: Índice Gestión Documental PAA 2024 UNGRD, a continuación, se presenta el resumen de lo allí observado.

ÍNDICE GESTIÓN DOCUMENTAL UNGRD - PAA 2024					
Nombre Indicador /Índice	Cantidad aspectos evaluados	Cantidad aspectos cumplidos	Cantidad Aspectos Incumplidos	Cantidad Aspectos Cumplidos Parcialmente	% Cumplimiento
Cumplimiento Aspectos Críticos de Éxito	6	3	1	2	65.83%
Cumplimiento actividades PINAR # 7	10	5	3	2	59.50%
ÍNDICE	16	8	4	4	62.67%

De la tabla anterior se obtiene que, de 16 aspectos evaluados, el 50% se encuentran cumplidos a un 100%; un 25% se encuentra en un cumplimiento parcial que oscila entre el 20% y el 75%; y el otro 25% se encuentra en incumplimiento, es decir un 0% de avance reportado frente a lo programado.

En cuanto a los indicadores, se observa un cumplimiento promedio del 65,83% en lo que refiere a los 6 aspectos críticos priorizados en el PINAR y un cumplimiento promedio del 59,50% para las actividades programadas en la “Ruta de Seguimiento y Control” contenida en el PINAR 2024-2027.

Lo anterior, contempla también la medición sobre el estado actual del archivo central, ya que se encontraba el almacenamiento contemplado dentro de los aspectos críticos previamente identificados, así como en las actividades del PINAR.

Expuesto lo anterior, se considera que la Gestión Documental de la UNGRD evaluada se encuentra para el 2024 en un 62,67 % de avance. Lo que quiere decir que se requiere una pronta toma de decisiones y de acción para poder contar con una Gestión Documental robusta que soporte la operación de la Unidad y atienda completamente a las demandas

de la misma garantizando la transparencia e integridad de la información y los procesos de la UNGRD y atendiendo a lo establecido por la normatividad vigente aplicable.

6.1.2 Evaluación del Plan Institucional de Archivos - PINAR de la UNGRD

El PINAR (Plan Institucional de Archivos de la Entidad) es un instrumento estratégico establecido para organizar, gestionar y garantizar la administración adecuada de los documentos y archivos en las entidades públicas y, en algunos casos, en los organismos privados que cumplen funciones públicas.

Este programa está diseñado para cumplir con los lineamientos archivísticos establecidos en busca de una gestión eficiente de los documentos en todas las fases de su ciclo de vida (producción, gestión, archivo central y archivo histórico), así como promover la transparencia, el acceso a la información y la preservación de la memoria institucional.

Lo anterior se encuentra sustentado en la Ley 594 de 2000, Ley 1712 de 2014, Decreto 1080 de 2015, Circular Externa 003 de 2021 del Archivo General de la Nación y la Norma Técnica Colombiana (NTC) ISO 15489.

Adicional a lo anterior, el Decreto 612 de 2018 en su artículo 1ro, establece qué:

*”...Las entidades del Estado, de acuerdo con el ámbito de aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, al Plan de Acción de que trata el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, **deberán integrar los planes institucionales y estratégicos** que se relacionan a continuación y publicarlo, en su respectiva página web, a más tardar el 31 de enero de cada año:*

1. Plan Institucional de Archivos de la Entidad -PINAR

2. Plan Anual de Adquisiciones

3. Plan Anual de Vacantes

4. Plan de Previsión de Recursos Humanos

5. Plan Estratégico de Talento Humano

6. *Plan Institucional de Capacitación*
7. *Plan de Incentivos Institucionales*
8. *Plan de Trabajo Anual en Seguridad y Salud en el Trabajo*
9. *Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*
10. *Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -- PETI*
11. *Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad y Privacidad de la Información*
12. *Plan de Seguridad y Privacidad de la Información” **Subrayado y negrilla fuera del texto***

Expuesto lo anterior, se procedió a evaluar la existencia del PINAR para el periodo establecido en el alcance (2023-2024), así como su integración con los demás planes estratégicos institucionales y su implementación, especialmente, de las necesidades identificadas y establecidas en los “Aspectos Críticos Priorizados” y la “Ruta de Control y Seguimiento”.

PINAR 2023

Hallazgo 1.

Incumplimiento de lo establecido en el Artículo 2.8.2.5.8. del Decreto 1080 de 2015, así como en el artículo 1ro del Decreto 612 de 2018 y en el artículo 21 de la Ley 594 de 2000 debido a que para la vigencia 2023 no contó con un PINAR formulado para esa vigencia y que por lo tanto atendiera a las nuevas necesidades del cuatrienio, la post pandemia y la planeación institucional estratégica de la administración entrante.

El subproceso de Gestión Documental, en respuesta a la solicitud de información realizada por esta oficina, indicó mediante correo electrónico del pasado 10 de diciembre, que:

“Para la vigencia 2019, la entidad contaba con un Plan Institucional de Archivos de la Entidad – PINAR, vigente hasta el año 2022. Con el fin de garantizar la actualización de los instrumentos archivísticos, incluido el PINAR, se adelantó un proceso de contratación orientado a este objetivo. Sin embargo, el contratista seleccionado no cumplió con el objeto estipulado en el contrato, lo que llevó a la entidad a iniciar un proceso por presunto incumplimiento contractual.

Ante esta situación, y con el propósito de dar continuidad a la gestión archivística institucional, el Grupo de Apoyo Administrativo tomó la decisión de contratar personal especializado para llevar a cabo la actualización de los instrumentos archivísticos. Como resultado de este esfuerzo, se logró finalizar una nueva versión del PINAR al cierre de la vigencia 2023, la cual fue debidamente aprobada para su implementación a partir de la vigencia 2024...”

Adicional a ello, en la misma respuesta, se informó qué: *“... la primera versión del PINAR estuvo vigente hasta el año 2023, asegurando la cobertura del periodo correspondiente, mientras que la nueva versión del documento garantiza la proyección y cumplimiento de las políticas archivísticas a partir del año 2024.”*

Lo expuesto anteriormente pone en evidencia varias situaciones: I. Durante la vigencia 2023 la Unidad no formuló ni implementó el Plan Institucional de Archivos - PINAR; II. Se orientó la Gestión Documental de la Unidad en la vigencia 2023 con un PINAR que se encontraba vigente durante el periodo 2019-2022 y que por lo tanto atendía no sólo a los principios de la Gestión Documental, sino también a la Planeación Estratégica Institucional de dicho periodo. Es decir, que el PINAR vigente hasta el 2022 ya no podría ser óptimo para la vigencia 2023 ya que no cumplía con la integración de la planeación institucional establecida en el decreto 612 de 2018, lo cual cobra especial relevancia para este periodo ya que durante los años 2020, 2021 y parte del 2022 el mundo entero enfrentó la Pandemia causada por el COVID-19, lo que implicaba llevar una gestión documental contingente, y que requirió, desde el 2022, una nueva forma de pensarse, planearse y operar, significando esto que todas las entidades públicas y privadas reevaluaran y realizaran una planeación estratégica diferente a la acostumbrada en años anteriores.

La situación descrita va en contravía de lo establecido en:

1. El Artículo 2.8.2.5.8. del Decreto 1080 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura)

“Instrumentos archivísticos para la gestión documental. La gestión documental en las entidades públicas se desarrollará a partir de los siguientes instrumentos archivísticos.

a) El Cuadro de Clasificación Documental (CCD).

b) La Tabla de Retención Documental (TRD).

- c) El Programa de Gestión Documental (PGD).
- d) Plan Institucional de Archivos de la Entidad (PINAR).
- e) El Inventario Documental.
- f) Un modelo de requisitos para la gestión de documentos electrónicos.
- g) Los bancos terminológicos de tipos, series y sub-series documentales.
- h) Los mapas de procesos, flujos documentales y la descripción de las funciones de las unidades administrativas de la entidad.
- i) Tablas de Control de Acceso para el establecimiento de categorías adecuadas de derechos y restricciones de acceso y seguridad aplicables a los documentos.”

2. Decreto 612 de 2018, Artículo 1ro

”...Las entidades del Estado, de acuerdo con el ámbito de aplicación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, al Plan de Acción de que trata el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011, **deberán integrar los planes institucionales y estratégicos** que se relacionan a continuación y publicarlo, en su respectiva página web, a más tardar el 31 de enero de cada año:

1. Plan Institucional de Archivos de la Entidad -PINAR...” *negrilla y subrayado fuera del texto*

3. Artículo 21 de la Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivos)

“Los programas de gestión de documentos deben ser elaborados por las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas, en los cuales se deben observar los principios y procesos archivísticos. En su aplicación se podrán utilizar nuevas tecnologías y soportes, siempre que se garantice la conservación y consulta de los documentos. **Estos programas deben actualizarse y ajustarse de acuerdo con las necesidades de las entidades y las disposiciones normativas sobre la materia.**” *negrilla y subrayado fuera del texto.*

El no contar con el PINAR puede impactar de manera negativa en la gestión documental así:

- Incumplimiento normativo que podría generar sanciones administrativas.
- Dificultades en la gestión, conservación y disposición final de los documentos de archivo. debido a la falta de lineamientos claros.
- Sin un plan que contemple la conservación y recuperación de documentos, existe un mayor riesgo de pérdida de información esencial para la entidad.
- Riesgo de pérdida de información institucional relevante. Sin un plan que contemple la conservación y recuperación de documentos, existe un mayor riesgo de pérdida de información esencial para la entidad.

PINAR 2024 - 2027

Para la vigencia 2024 se observa la existencia del PINAR 2024-2027 el cuál en su contenido cuenta con: identificación de la situación al momento de la formulación del Plan, identificación de aspectos críticos y priorización de los aspectos críticos y ejes articuladores, visión, objetivos, proyectos y una ruta de control y seguimiento.

Como ya se ha mencionado en el presente documento, se evaluó el cumplimiento de lo establecido en los proyectos y ruta de control y seguimiento, así como la cobertura de los aspectos críticos priorizados según el cronograma establecido para ellos.

El numeral “7. RUTA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO” del PINAR 2024-2027 estableció las siguientes actividades y plazos:

PROYECTO	ACTIVIDAD	Corto plazo (1 año)				Mediano Plazo (1 a 3 años)				Largo plazo (4 años en adelante)							
		2024				2025				2026				2027			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
PROYECTO 1 ALMACENAMIENTO Y CUSTODIA DE ARCHIVO	Presentar la necesidad para el Almacenamiento y custodia de los archivos físicos de la Entidad, teniendo en cuenta los Acuerdo 049 y 050 de 2000 del Archivo General de la Nación.																
	Realizar y presentar la propuesta de centralización de los archivos de la Entidad bajo la administración y custodia del Grupo de Apoyo Administrativo.																
	Realizar el proceso de organización técnica de los archivos físicos y digitales aplicando las versiones 1 y 2 de las tablas de retención documental de la Entidad.																
PROYECTO 2. ADQUISICIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DEL SGDEA	Presentar la necesidad y establecer las características así como los requerimientos funcionales y no funciones del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo – SGDEA- de acuerdo con las necesidades y funcionalidad de la entidad.																
	Realizar el diagnóstico de la producción documental electrónica dentro de la entidad																
	Realizar la socialización e implementación y seguimiento con cada una de las dependencias para las transferencias de documentos digitales																

PROYECTO	ACTIVIDAD	Corto plazo (1 año)				Mediano Plazo (1 a 3 años)								Largo plazo (4 años en adelante)			
		2024				2025				2026				2027			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
	Realizar la parametrización e implementación tecnológica del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo – SGDEA																
PROYECTO 3. PLAN DE CAPACITACIÓN DE GESTIÓN DOCUMENTAL	Capacitación a todos los colaboradores de la entidad en temas de gestión documental articulados con el Grupo de Talento Humano de la Entidad.																
	Definir las estrategias para el cambio de cultura relacionada con la gestión documental en la entidad																
PROYECTO 4. DIGITALIZACIÓN DOCUMENTAL	Identificar las necesidades de digitalización que tiene cada una de las áreas de la Entidad y establecer un plan de digitalización que permita llevar el seguimiento y control de las actividades a realizar.																
PROYECTO 5. ACTUALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS ARCHIVISTICOS	Elaborar y/o actualizar los instrumentos archivísticos de acuerdo con las necesidades identificadas																
PROYECTO 6. AUDITORIA INTERNA	Desarrollar en cada vigencia reuniones con la oficina de control interno, con el objetivo programar auditorías internas que permitan identificar el estado actual de la gestión documental en cada dependencia en cuanto a la implementación de las tablas de retención documental de la Entidad.																

imagen 1: Fuente PINAR 2024-2027

Respecto al cronograma citado anteriormente se encontró:

Hallazgo 2:

Incumplimiento de la Actividad programada para ser ejecutada a partir del tercer trimestre de 2024 y que se encuentra relacionada en la séptima fila de la “Ruta de Control y Seguimiento” del PINAR 2024-2027 y corresponde al Proyecto número 2 “Adquisición, implementación y puesta en marcha del SGDEA.”

Adicionalmente, el no contar con el SGDEA va en contravía de lo establecido en el Artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

La actividad mencionada establece *“Realizar la parametrización e implementación tecnológica del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo – SGDEA “, a partir del tercer trimestre de 2024. No obstante, el subproceso de Gestión Documental indicó en su respuesta del 10 de diciembre informó que:*

“Actualmente se está adelantando el proceso de cotización de acuerdo con los requisitos funcionales y no funcionales del SGDEA, por lo que no es posible adjuntar evidencia de la parametrización e implementación tecnológica del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo – SGDEA, hasta que no se realice la asignación de recursos y se inicie el proceso de contratación en la Entidad.”

Lo anterior refleja que aún no se ha iniciado con la parametrización del SGDA debido a que apenas se encuentran en realización de la cotización para realizar la contratación de quien vaya a ocuparse de dicha labor. lo anterior va en contravía de lo expuesto en:

1. Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública)

Artículo 11. Obligaciones de las entidades públicas en materia de gestión documental:

"Las entidades públicas deben garantizar la organización, preservación y acceso a la información pública, incluyendo aquella en formato electrónico, mediante la implementación de mecanismos que aseguren la adecuada gestión de documentos electrónicos."

Con este incumplimiento se desatiende también el criterio priorizado número 5 *“Presentar la necesidad y establecer las características, así como los requerimientos*

funcionales y no funciones del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo –SGDEA- de acuerdo con las necesidades y funcionalidad de la entidad” contenido en el PINAR 2024-2027

Esta situación también desatiende el aspecto crítico número 5 contenido en el numeral 5.2 del PINAR en cuestión, el cual indica la necesidad de *“Elaboración de la política y el programa de documento electrónico de archivo”* la ausencia de estos lineamientos impacta negativamente en *“...la autenticidad, integridad, fiabilidad, disponibilidad, así como el acceso, conservación y preservación de la información.”*

Hallazgo 3.

Incumplimiento de la actividad formulada en la fila 9 del cronograma establecido en el numeral 7 “Ruta de Control y Seguimiento” del PINAR 2024-2027 y corresponde al Proyecto número 3 “Plan de Capacitación de Gestión Documental”

La actividad *“Definir las estrategias para el cambio de cultura relacionada con la gestión documental en la entidad”* se encontraba planeada para ser ejecutada durante toda la vigencia 2024.

No obstante, en la documentación entregada a la OCI, No se observa evidencia que soporte la formulación de una estrategia para el cambio de cultura, es importante mencionar que hay evidencias del mes de diciembre de 2023 que refieren a la presentación de un proyecto de modernización de la Gestión Documental. Sin embargo, dentro del mencionado proyecto no se observan componentes o ejes que apuntan a la estrategia de cambio cultural. Por otra parte, el proyecto presentado en Comité de Gestión y Desempeño NO fue aprobado.

Lo anterior desatiende también el aspecto crítico identificado en el numeral 5.2 del mismo PINAR 2024-2027, el cual establece que en la Unidad *“No se cuenta con el posicionamiento estratégico de una cultura organizacional archivística; lo cual conlleva a generar falencias en la implementación y divulgación de la política archivística”*

Lo que implica:

“Desinterés por parte de los funcionarios frente a los procesos y procedimientos de gestión documental y la administración de los archivos.

Incumplimiento en el deber legal conferidos en el desarrollo de sus funciones públicas en cuanto a que la gestión documental...” Es responsabilidad de todo

funcionario público o de quienes asuman funciones públicas y no solo de la dependencia que asesora o coordina esta función”. (Ley 594 de 2000 y Artículo 1 del Acuerdo 38 de 2002 del AGN)” SIJ

6.1.3 Archivo Central y de Gestión de la UNGRD 2022-2024

Como se mencionó al principio del presente documento, el alcance fue extendido hasta la vigencia 2022 dado que, durante la visita al lugar donde se encuentran los expedientes que constituyen el Archivo Central, se identificó la necesidad evaluar la gestión realizada durante el 2022 ya que se brindó información contexto en la que se observaron situaciones que requieren ser expuestas en este informe.

Hallazgo 4.

Se evidenció que las instalaciones en las que se encuentra el depósito del “archivo central” no cumplen con ninguno de los numerales establecidos en el artículo 3.1.2 “Instalaciones para servicios de depósito, custodia y administración integral de documentos de archivo.” del Acuerdo 001 del 2024. Lo anterior significa también un incumplimiento al artículo 13 de la Ley 594 de 2000.

El día 6 de diciembre, los delegados del Subproceso de Gestión Documental orientaron la visita a las instalaciones en las que se encuentra ubicado el “archivo central”, encontrándose las siguientes situaciones:

1. El archivo central no cuenta con las instalaciones propias y adecuadas para ello. El depósito del mismo se encuentra dentro de una bodega que corresponde a la subdirección de Manejo de Desastres ubicada en Mosquera:



Imagen 2: Fuente propia - Bodega de la SMD Mosquera

2. Al indagar si la bodega contaba con pisos, muros, techos, puertas y estanterías contruidos con materiales ignífugos de alta resistencia mecánica y desgaste mínimo a la abrasión. Se informó por parte de los profesionales que atendieron la visita que nada era con materiales resistentes al fuego.

Lo anterior va en contravía de lo establecido en:

El acuerdo 001 de 2024, “artículo 3.1.2. Instalaciones para servicios de depósito, custodia y administración integral de documentos de archivo...

4. Los pisos, muros, techos, puertas y estanterías deben estar contruidos con materiales ignífugos de alta resistencia mecánica y desgaste mínimo a la abrasión.”

3. Se observó que la zona de depósito del archivo central al estar ubicada dentro de una Bodega se encuentra mezclada con un área de almacenamiento, en la que incluso se guardan vehículos.

La mencionada situación significa un incumplimiento a lo expuesto en el numeral 7 del Artículo 3.1.2. Instalaciones para servicios de depósito, custodia y administración integral de documentos de archivo, el cual establece que:

“Las zonas de trabajo archivístico, consulta y prestación de servicios, deben estar separadas de las áreas de almacenamiento, tanto por razones de seguridad como de regulación y mantenimiento de las condiciones ambientales en las áreas de custodia documental.”

4. La bodega cuenta con vigilancia, circuito de cámaras y el acceso es previamente autorizado por la Subdirección de Manejo de Desastres. No obstante, el acceso no es controlado ni regulado por el área de Gestión Documental y no se encuentra restringido el acceso a esta parte del depósito dentro de la bodega.

Estando lo descrito anteriormente en vía contraría a lo expuesto en el numeral 9, del Artículo 3.1.2. Instalaciones para servicios de depósito, custodia y administración integral de documentos de archivo, que dice:

“El personal encargado deberá restringir el acceso a las áreas de almacenamiento y de procesos técnicos, con el fin de garantizar la seguridad de los documentos custodiados.”

Finalmente, las cuatro situaciones descritas anteriormente significan un incumplimiento a lo determinado en el párrafo 1, del Artículo 3.1.2. Instalaciones para servicios de depósito, custodia y administración integral de documentos de archivo, el cual establece que:

“Los edificios y áreas de custodia documental y administración integral deben tener en cuenta las condiciones de infraestructura, dotación y mantenimiento que se deben aplicar con el fin de garantizar las condiciones ambientales adecuadas, la seguridad, la prevención de emergencias, mitigación del riesgo y la distribución de áreas y mobiliarios óptimos para la conservación documental y la integridad de la información, en concordancia con las características de los archivos, soportes y medios de almacenamiento.”

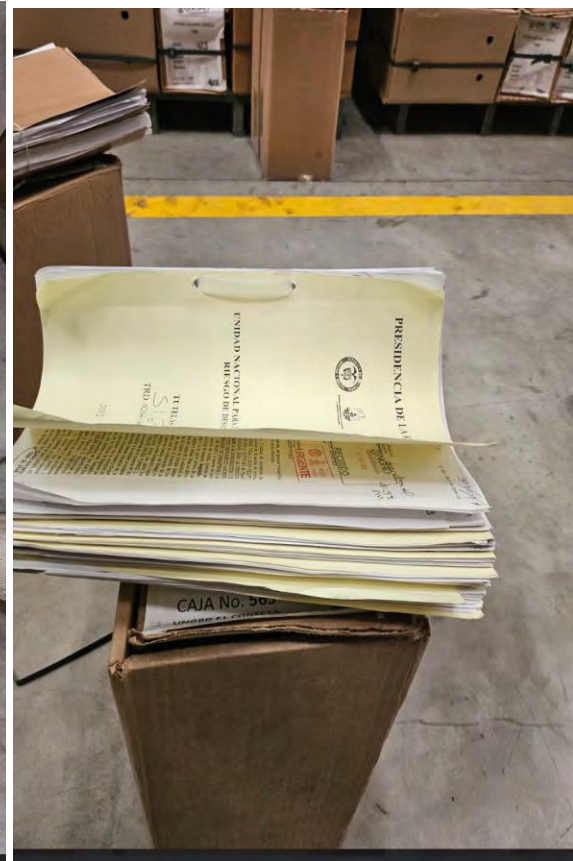
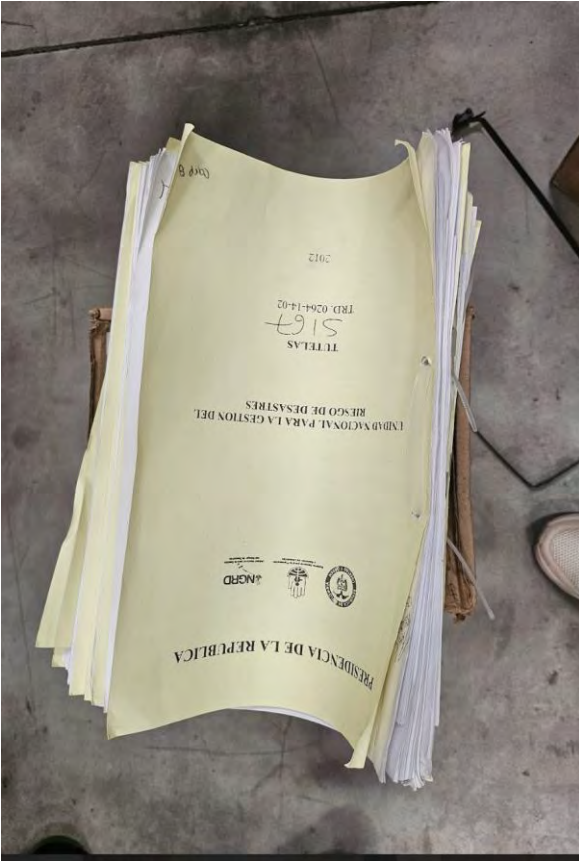
Las inadecuadas condiciones de almacenamiento del archivo central de la Unidad pueden implicar una serie de riesgos significativos e inminentes que pueden afectar la integridad, disponibilidad, y conservación de los documentos de la Entidad. A continuación, se detallan los principales riesgos:

- Condiciones inadecuadas como humedad, temperaturas extremas, exposición a la luz solar directa o materiales inflamables pueden causar daños irreversibles a los documentos, incluyendo decoloración, deformación, hongos o desintegración.
- La falta de control de plagas puede permitir la infestación por insectos, roedores o microorganismos que destruyen los documentos.
- Sin un sistema adecuado de almacenamiento y control, los documentos pueden perderse o extraviarse, comprometiendo la capacidad de rendir cuentas o cumplir con solicitudes de información.
- La pérdida o deterioro de documentos puede generar sanciones por no cumplir con la normatividad archivística o los requisitos de control fiscal.
- La pérdida de documentos clave puede comprometer la memoria histórica de la entidad, afectando la continuidad administrativa y la preservación de su legado institucional.
- El uso de estanterías inadecuadas o la presencia de materiales combustibles aumenta el riesgo de incendios.
- Los documentos deteriorados o inaccesibles dificultan la toma de decisiones informadas y oportunas, afectando la gestión administrativa de la entidad.
- El deterioro de documentos puede obligar a la entidad a incurrir en gastos significativos para su recuperación o digitalización.
- Los problemas asociados al archivo pueden afectar la imagen institucional y la confianza de los ciudadanos.

De acuerdo con lo anterior y lo evidenciado durante la visita, esta Oficina observó que los documentos almacenados en el “archivo central” se encuentran en camino al deterioro, así mismo, se observó la falta de cuidado de algunos documentos que hacen parte de la historia de la Entidad, como se observa en las imágenes expuestas a continuación:











Hallazgo 5.

Incumplimiento de los artículos 15 y 26 de la Ley 594 del 2000, artículo 13 de la Ley 1712 de 2014, artículo 2.8.7.2.8 e incumplimiento parcial del artículo 2.8.2.5.8 del Decreto 1080 DE 2015. Lo anterior se presenta para la vigencia 2022, dada la ausencia del inventario documental en la Unidad y la entrega de los expedientes del archivo central a la empresa contratista ALDESARROLLO sin contar, siquiera, con un inventario en estado natural de la información existente y transferida.

Pérdida de información que no puede ser estimada debido a que los expedientes fueron entregados sin previo inventario en la vigencia 2022 al contratista **ALDESARROLLO** a quien se le declaró incumplimiento del contrato y regresó la información inventariada a la Unidad, la cual, además de venir desorganizada, no pudo ser verificada en términos de su completitud ya que no se contaba con un inventario documental inicial que permitiera establecer el retorno o no de toda la información inicialmente entregada al contratista. Lo anterior de acuerdo a lo informado por la profesional de Gestión Documental que atendió la visita al “archivo central” ubicado en la Bodega de la Subdirección de Manejo de Desastres, localizada en el municipio de Mosquera.

Al indagar a la profesional de Gestión Documental como se hizo la verificación de que la información entregada al contratista hubiese sido la misma regresada a la unidad se indicó, como consta en el acta que “Lo único que se pudo contrastar entre la entrega al contratista y la devolución fue el número de cajas, es decir no se tiene claro si se perdió información”

Lo expuesto significa un incumplimiento a:

1. La Ley 594 de 2000, “Artículo 26. Inventario documental. Es obligación de las entidades de la Administración Pública elaborar inventarios de los documentos que produzcan en ejercicio de sus funciones, de manera que se asegure el control de los documentos en sus diferentes fases.”
2. El artículo 15 de la Ley 594 de 2000 “Responsabilidad especial y obligaciones de los servidores públicos. Los servidores públicos, al desvincularse de las funciones titulares, entregarán los documentos y archivos a su cargo debidamente inventariados, conforme a las normas y procedimientos que establezca el Archivo General de la Nación, sin que ello implique exoneración de la responsabilidad a que haya lugar en caso de irregularidades.” PARA ENVIAR A DISCIPLINARIOS
3. **El Decreto 1080 DE 2015**, artículo 2.8.2.5.8. “Instrumentos archivísticos para la gestión documental. La gestión documental en las entidades públicas se desarrollará a partir de los siguientes instrumentos archivísticos.

...

e) El Inventario Documental.

...

(Decreto 2609 de 2012, Artículo 8)”

4. **El Decreto 1080 DE 2015.** Artículo 2.8.7.2.8. “Inventario documental para entrega y/o transferencia de archivos. La entrega y/o transferencia de los archivos se deberá hacer mediante inventarios documentales elaborados por cada dependencia (siguiendo la estructura orgánico- funcional), de conformidad con las normas del presente Decreto y las instrucciones que para cada caso establezca el Archivo General de la Nación.

...

PARÁGRAFO 2. Los expedientes de archivo de conservación permanente se entregarán y recibirán mediante inventario documental, adoptando el Formato Único de Inventario Documental (FUID), el cual se entregará en formato físico y electrónico.

(Decreto 29 de 2015, Artículo 12)”

5. **La Ley 1712 de 2014, artículo 13.** “Registros de Activos de Información. Todo sujeto obligado deberá crear y mantener actualizado el Registro de Activos de Información haciendo un listado de:

...

Todo sujeto obligado deberá asegurarse de que sus Registros de Activos de Información cumplan con los estándares establecidos por el Ministerio Público y con aquellos dictados por el Archivo General de la Nación, en relación a la constitución de las Tablas de Retención Documental (TRD) y los inventarios documentales.

Lo expuesto anteriormente pudo implicar:

1. **Pérdida de Información:** La falta de un inventario impide garantizar la localización, recuperación y control de los documentos entregados al contratista, lo que podría derivar en pérdida o extravío de información.

2. **Riesgos Legales:** La transferencia de información sin los controles adecuados puede generar incumplimientos normativos, afectando la transparencia y rendición de cuentas de la entidad.
3. **Afectación a la Memoria Institucional:** La ausencia de un inventario pone en riesgo la preservación de documentos relevantes para la historia y gestión de la UNGRD.

6.1.4 Archivos de Gestión y TRD

El presente documento tiene como objetivo verificar el cumplimiento de los requisitos y el procedimiento establecidos en el Acuerdo 004 de 2019 y el Acuerdo 001 de 2024 para la elaboración, aprobación, evaluación, convalidación, implementación, publicación e inscripción en el Registro Único de Series Documentales (RUSD) de las Tablas de Retención Documental (TRD) de las unidades administrativas de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Dicho proceso se fundamenta en el marco normativo establecido por:

Acuerdo 001 de 2024, que fija el Acuerdo Único de la Función Archivística y establece los criterios técnicos y jurídicos para su implementación.

Decreto 4147 de 2011, que define la creación, estructura y funciones de la UNGRD.

Decreto 2672 de 2013, que introduce modificaciones parciales a la estructura de la UNGRD.

El proceso inicia con la verificación del cumplimiento normativo, incluye visitas in situ al subproceso de Gestión Documental y a dos áreas administrativas seleccionadas mediante muestreo, y concluye con la generación de un informe sobre los resultados del proceso auditado en las vigencias 2023 y 2024.

La metodología utilizada comprende consulta, análisis, observación, inspección y confirmación de documentación, destacando las siguientes actividades:

1. Verificación y análisis del cumplimiento normativo, con base en la documentación proporcionada por el proceso auditado.

2. Diligenciamiento de un papel de trabajo (Check List) para evaluar la conformidad con los requisitos establecidos.
3. Definición de preguntas para corroborar la aplicación normativa durante las visitas in situ.
4. Construcción de hallazgos, observaciones, recomendaciones y oportunidades de mejora.
5. Elaboración de un informe final, que detalla el grado de cumplimiento de los requisitos para la construcción de las TRD.

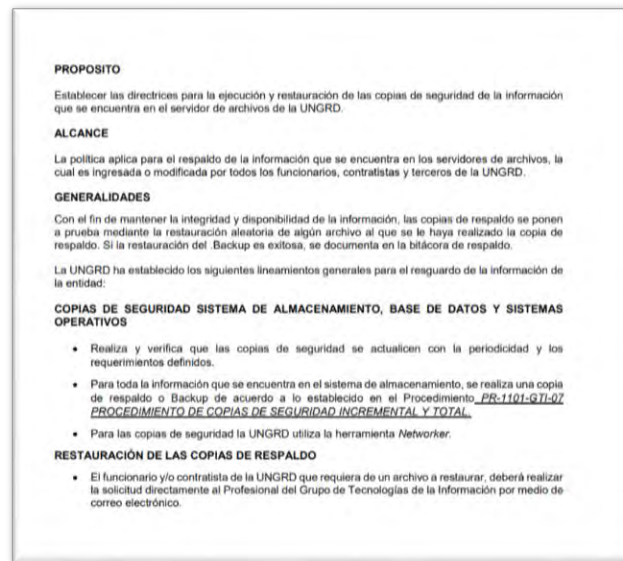
Con esta verificación se busca garantizar la correcta implementación de la normatividad archivística en la entidad, contribuyendo al fortalecimiento de su gestión documental y a la mejora continua en la administración de la información.

Oportunidad de Mejora 1

Si bien la entidad está en proceso de adquisición de un SGDEA, es recomendable, que mientras se implemente ese nuevo sistema de administración, control y almacenamientos de las TRD, se estudie la factibilidad de revisar el Manual Políticas de Seguridad de la Información para garantizar un óptimo respaldo de esa información institucional, debido a que actualmente no se consideran dobles respaldos o copias de seguridad de las TRD, se establecen backups solo en los servidores destinados para ese fin.

El ingeniero del Grupo de TI, informó al auditor que los backups de las TRD no se guardan mensualmente en discos duros externos y tampoco cada 6 meses se alojan en un servidor alterno, copias de información histórica, tal como se manifiesta en la Memoria Descriptiva 2023, documento resultante de la elaboración de las TRD en 2023.

Contrario a lo anterior, el ingeniero del Grupo de TI manifiesta que las copias de seguridad de las TRD se alojan en un mismo servidor(es) local(es) de acuerdo al M-1101-GTI-01_4 Manual Políticas de Seguridad de la Información, Numeral 5.2 Política de copias de Seguridad de la entidad y se utiliza para los backups, la herramienta Networker, Procedimiento de Copias de Seguridad Incremental y Total. También manifiesta que no estaba enterado de lo que reza en la Memoria Descriptiva mencionada.



Fuente, Manual Políticas de Seguridad de la Información – Grupo TI

Dando alcance a lo consignado en la Memoria Descriptiva, el subproceso de Gestión Documental informa que “...desde el subproceso de Gestión Documental en cabeza del Grupo de Apoyo Administrativo se realizó la validación de los documentos (actas) de la vigencia 2022 y no se logró evidenciar información sobre el tema de backups, por lo tanto, para la actualización de tablas que se vienen adelantando actualmente, se validará esta información con el Grupo de Tecnologías de la Información para revisar el alcance de esta información”.

En definitiva, e independientemente de lo que quedó especificado en la Memoria Descriptiva, es indispensable que la entidad cuente con doble respaldo (copias de seguridad) de las TRD para evitar la posibilidad de riesgo de pérdida de información y garantizar la completitud, integridad y seguridad de la información en el evento que se requiera.

7. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones:

Al respecto la Oficina de Control Interno se permite colegir que:

- Se evidenció un avance del 62.67% en la gestión documental, lo que indica cumplimiento parcial de los aspectos críticos priorizados y de las actividades programadas en el PINAR 2024-2027.
- De igual manera en la vigencia 2023 no se realizó el PINAR cuestión que, durante 2023, la UNGRD operó con un PINAR vencido (2019-2022), lo que afectó la planificación y gestión documental alineada con la nueva estrategia institucional.
- Existe un retraso en la Implementación del SGDEA, no se cuenta con una identificación de necesidades del Sistema requerido para la Unidad, ni con una parametrización para el mismo; actualmente, el proceso de adquisición está en fase de cotización, lo que impide cumplir con los plazos estipulados en el PINAR 2024-2027.
- No se ha formulado la estrategia clara para promover la cultura de gestión documental entre los funcionarios; lo que es necesario para lograr una adecuada adopción de los lineamientos institucionales, así como de buenas prácticas archivísticas.
- Las condiciones del Archivo Central son inadecuadas; el archivo central está almacenado en una bodega de almacenamiento que pertenece a una de las subdirecciones misionales, lo que significa que expedientes están almacenados en un lugar que no es exclusivo para este propósito ni en el almacenamiento ni en el acceso de personal y que no cuenta con la infraestructura, ni las medidas de seguridad necesarias.
- Durante la vigencia 2022 y parte del 2023 no se contó con Inventario documental en la UNGRD, quien entregó, al contratista ALDESARROLLO en el 2022, el archivo documental central de la Unidad sin contar con dicho inventario.

Lo anterior pudo haber significado una pérdida documental que no pudo ser estimada en el 2023 cuando la información fue reintegrada a la Entidad.

- Actualmente, las Tablas de Retención Documental (TRD) solo cuentan con copias de seguridad en servidores internos, sin respaldo externo periódico. Esto representa un riesgo de pérdida de información en caso de fallos técnicos o incidentes de seguridad.

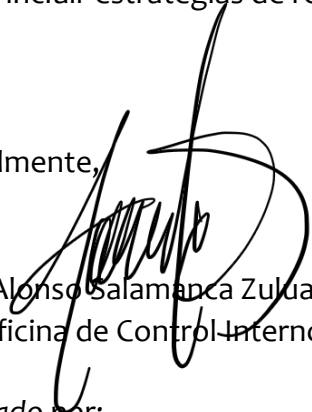
Si bien la UNGRD ha avanzado en su gestión documental, aún enfrenta desafíos críticos que requieren atención urgente. La implementación efectiva del PINAR, el fortalecimiento del SGDEA y la mejora de las condiciones del archivo central son acciones clave para garantizar la conservación, acceso y transparencia de la información institucional.

Recomendaciones:

- Fortalecer la Ejecución del PINAR 2024-2027; garantizando la ejecución total de las actividades programadas en el plan e implementando mecanismos de seguimiento estrictos para evitar nuevos retrasos.
- Agilizar la Implementación del SGDEA, Procurando la asignación de recursos y la contratación para la parametrización del sistema y definiendo un cronograma detallado y supervisado para su puesta en marcha.
- Diseñar e Implementar la estrategia de cambio cultural relacionada con la Gestión Documental, asegurándose que esta cuente con acciones medibles tanto en la implementación como en el impacto.
- Reubicar de manera prioritaria el Archivo Central, garantizando que las instalaciones cumplan con las condiciones establecidas en la normativa archivística; implementando las medidas de seguridad adecuadas en aspectos como el acceso a personal no autorizado, medidas anti incendio, inundaciones, entre otras.

- Actualizar y garantizar el Control de Inventarios Documentales; implementar un sistema de control de inventarios que permita un registro detallado y ordenado de los documentos en custodia conforme a la norma
Es indispensable contar con el inventario documental antes de dar lugar a cualquier tipo de transferencia documental.
- Optimizar el Respaldo de Información y TRD, implementando un sistema de copias de seguridad externo y descentralizado.
- Revisar y actualizar el Manual de Políticas de Seguridad de la Información para incluir estrategias de respaldo de datos más robustas.

Cordialmente,


Yesid Alonso Salamanca Zuluaga
Jefe Oficina de Control Interno (E)

Elaborado por:

Nohora Adriana Botero Pinilla – Contratista OCI
Boterop.

Miguel Leonardo Fernandez - Contratista OCI
MLF

Juan A. Gutiérrez Guáqueta – Contratista OCI

Juan Gutierrez

Miguel Leonardo Fernández Torres