

MÓDULO 2 - DOCUMENTACIÓN, ARCHIVO Y REGISTRO

Historia de la vida real

El propósito del proyecto “Desarrollo agrícola en la Provincia de San Teodoro” era construir silos para almacenar grano en aproximadamente 250 pueblos de la provincia.

En una auditoría ordenada por el Órgano de Contratación, los auditores descubrieron que los registros contables del proyecto, guardados en las oficinas del Beneficiario, en la capital de la provincia, se basaban en listas de gastos enviadas por los pueblos en las que se resumían las cantidades y el coste de los materiales utilizados. Los justificantes, sin embargo, se guardaban en cada uno de los 250 pueblos.

Los auditores descubrieron también que los justificantes se habían archivado en bolsas (varias bolsas en cada pueblo). Los documentos de cada bolsa no se correspondían con las listas de gastos enviadas por los pueblos, ni se habían archivado de ninguna manera. Muchos justificantes para la compra de materiales se habían obtenido de proveedores locales, la mayoría de los cuales eran proveedores rurales muy pequeños que no emitían facturas o recibos válidos.

Lo que ocurrió: Los auditores enviaron un informe de advertencias al Órgano de Contratación, indicando que el informe financiero del proyecto no se prestaba a verificación, que no podía pasar una auditoría adecuada y carecía de la documentación acreditativa apropiada. Como consecuencia de ello, el Órgano de Contratación decidió resolver el contrato.



¿POR QUÉ LA DOCUMENTACIÓN ES UN ÁREA DE GESTIÓN FINANCIERA CLAVE?

Mensaje clave:

¡Si no hay documentación, no se es elegible!

Para un Beneficiario, guardar una documentación clara y relevante es vital. Sin la adecuada documentación escrita, es imposible demostrar que los costes reclamados al Órgano de Contratación cumplen las condiciones del Contrato.

Aproximadamente 4 de cada 10 cuestiones que afectan a la financiación del proyecto durante las auditorías bajo el Plan de Auditoría de EuropeAid guardan relación con el registro adecuado de la documentación.

La ausencia de documentación adecuada, un riesgo clave

Si el Beneficiario no puede aportar documentación que demuestre que los fondos han sido usados de acuerdo con las Condiciones Contractuales, el Órgano de Contratación puede decidir recuperar el gasto no justificado.

Contenido de este módulo

- ▶ Condiciones Contractuales mínimas.
- ▶ ¿Qué podría salir mal? Medidas fundamentales de control.
- ▶ Consejos básicos.
- ▶ Cuestión específica – Proyectos multilocales/multisocios
- ▶ Cuestión específica – Entornos locales difíciles
- ▶ Cuestión específica – Documentación electrónica
- ▶ Instrumentos y modelos.



CONDICIONES CONTRACTUALES MÍNIMAS

Mensaje clave:

Entienda las Condiciones Contractuales.

El texto siguiente resume los requisitos contractuales mínimos para la documentación y el registro en acciones exteriores financiadas por la UE gestionadas a través de contratos de servicios y subvenciones y presupuestos-programa.

- Contratos de subvención  Las Condiciones Generales de los contratos de subvención especifican que:
 - ▶ Para ser elegible, los costes tienen que ser identificables y verificables (Artículo 14).

Esto implica que tiene que haber documentación adecuada que demuestre que cualquier gasto está relacionado con el proyecto.
 - ▶ El Beneficiario tiene que permitir al Órgano de Contratación llevar a cabo controles y auditorías y examinar los documentos justificativos, documentos contables y cualquier otro documento relevante para la financiación del proyecto (Artículo 16(2)).
 - ▶ Los documentos y registros acreditativos deben estar disponibles para la inspección del Órgano de Contratación hasta siete años después de pagado el saldo final de la subvención (Artículo 16(2)).
 - ▶ Los documentos y registros acreditativos deben ser fácilmente accesibles y estar archivados adecuadamente para facilitar su inspección (Artículo 16(2)).
 - ▶ Hay determinados documentos que es preciso guardar (Artículo 16(3)): se proporciona una lista de este tipo de documentos.



CONDICIONES CONTRACTUALES MÍNIMAS (continuación)

- Contratos de servicios  Las Condiciones Generales de los contratos de servicios establecen que:
 - ▶ Es necesario guardar todos los registros y documentos contables con sistema y precisión con el fin de demostrar los días trabajados y los gastos menores en que se ha incurrido para proporcionar los servicios (Artículo 24.1).
 - ▶ En el caso de los contratos de servicios basados en honorarios, es necesario guardar fichas de presencia donde se especifiquen los días u horas trabajadas (Artículo 24.2).
 - ▶ Los registros y documentos deben estar disponibles para la inspección por parte del Órgano de Contratación durante siete años después del pago final del Contrato (Artículos 24.3 y 25.1).
 - ▶ La documentación que debe guardarse tiene que incluir cualquier documento necesario para controlar el gasto, como fichas de presencia, billetes de transporte, tarjetas de embarque, facturas y hojas de pago o recibos de gastos menores (Artículo 24.3).
 - ▶ Los documentos tienen que estar fácilmente accesibles y archivados de forma que resulte fácil inspeccionarlos (Artículo 25.2).



CONDICIONES CONTRACTUALES MÍNIMAS (continuación)

- Presupuestos-programa  La Guía Práctica para los Presupuestos-programa ofrece:
 - ▶ Una lista de los justificantes requeridos para el registro de un gasto. (véase “Documentos que componen el registro de un gasto”, Sección 4.1.3);
 - ▶ Una lista indicativa de los documentos requeridos para el archivo de los pagos (véase el anexo 11, “Ejemplos de documentos acreditativos por tipo de gasto que hay que incluir en el archivo de los pagos”).

La Guía Práctica para los Presupuestos-programa está disponible en:

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing/work_programmes/index_es.htm

El Convenio de Financiación requiere normalmente que todos los justificantes estén disponibles para su inspección por parte del Órgano de Contratación durante siete años después del pago final.

Los Beneficiarios deben consultar el Convenio de Financiación y las Disposiciones Administrativas y Técnicas pertinentes para averiguar si contienen algún requisito específico o adicional.

- Otros tipos de contrato  Si la acción se financia mediante otro tipo de contrato, el Beneficiario debe atenerse a sus disposiciones.

La mayoría de los contratos incluyen el requisito general de que los justificantes y registro deben estar disponibles para la inspección por parte del Órgano de Contratación durante siete años después del pago final.



¿QUÉ PODRÍA SALIR MAL? MEDIDAS DE CONTROL CLAVE.

¿Qué podría salir mal?

- Ciertos documentos pueden no estar redactados o guardados.

Por ejemplo, los procedimientos internos del Beneficiario pueden no incluir ciertos documentos exigidos en el Contrato.

- Los documentos guardados no demuestran de manera suficiente que las Condiciones Contractuales se han cumplido.

- Los documentos del proyecto se han guardado, pero más tarde no pueden recuperarse.

- Los documentos del proyecto pueden ser desechados prematuramente.

Esto puede ocurrir si las reglas del Beneficiario no requieren que se guarde un documento durante todo el periodo previsto en el Contrato del proyecto.

- Los documentos del proyecto pueden deteriorarse con el tiempo.

Esto puede ocurrir si los documentos no se protegen convenientemente del calor o la humedad.

Medidas de control clave

- Asegurarse de que el personal del proyecto conoce y entiende las Condiciones Contractuales (estas incluyen las Condiciones Particulares, las Condiciones Generales y cualquier otra condición incluida en el Contrato).
- Asegurarse de que la documentación del proyecto proporciona una prueba sólida y pertinente (por ejemplo, los documentos son documentos oficiales procedentes de una fuente externa).
- Tener un sistema de numeración, archivo y registro que se pueda seguir fácilmente y permita una recuperación inmediata de los documentos.
- Establecer claramente la fecha hasta la cual es preciso guardar los documentos en el sistema de archivo y registro.
- Apuntar también esta fecha en las cajas que contienen los documentos del proyecto.
- Disponer que los documentos sean archivados en condiciones seguras.



CONSEJOS BÁSICOS

Mensaje clave:

La prudencia nunca es perjudicial.
¡Más vale prevenir que curar!

El personal del proyecto puede no estar disponible cuando el Órgano de Contratación decida realizar una auditoría. Esto suele ocurrir si el personal ha sido contratado específicamente para el proyecto.

En este caso, la documentación del proyecto será la única prueba fiable.

Con esto en mente, no hay que olvidar que la mayoría de los contratos para la asignación de fondos de la UE en el marco de las acciones exteriores permiten al Órgano de Contratación realizar auditorías y controles hasta siete años después del pago final.

Por estas razones, los Beneficiarios deben mantener un registro completo de forma que posteriormente puedan siempre demostrar cómo se gestionó el proyecto.

Se aconseja a los Beneficiarios guardar más documentos que los mínimos que figuran en el Contrato.

Los consejos ofrecidos a continuación pueden constituir una orientación útil.



CONSEJOS BÁSICOS (continuación)

Mensaje clave:

¿Proporciona la Documentación del proyecto una prueba lo suficientemente sólida?

Revisar toda la documentación con ojo crítico para asegurarse de que proporciona una prueba suficiente de la elegibilidad.

He aquí algunos principios básicos:

- ▶ Un documento *original* es más fiable que una copia, porque es difícil de cambiar y ofrece una mejor protección contra el registro doble del mismo gasto.

Por esta razón, durante los controles o las auditorías, los auditores, en general, pedirán ver los documentos originales.

- ▶ Un documento *oficial* es más fiable que uno no oficial.

Por ejemplo, un extracto de cuenta bancario oficial proporciona una prueba más fiable de pago que un justificante de pago en efectivo emitido por el cajero del Beneficiario.

- ▶ Un documento emitido por una *fuentes externa* es una prueba mejor que un documento interno.

Por ejemplo, para la contratación pública bajo un contrato de subvención, una oferta o carta enviada por el licitador es una prueba mejor de consulta competitiva que una nota procedente del Beneficiario indicando que el licitador ha sido contactado.

En el caso de un contrato de servicios, una hoja de registro horario convenientemente rellena y firmada por la persona que ha hecho el trabajo es una prueba mejor que un resumen redactado por el departamento administrativo del Beneficiario.



CONSEJOS BÁSICOS (continuación)

Mensaje clave:

¿Muestra la documentación del proyecto que los gastos son elegibles?

Hay varios documentos que pueden ser necesarios para probar que los gastos son elegibles. Por ejemplo, la factura de un proveedor puede probar que un artículo se compró a un precio dado, pero no que el gasto fuese elegible en otros sentidos como:

- ▶ **Relación con el proyecto:** la factura del proveedor muestra que se compraron bienes, pero no necesariamente que se usaron para el proyecto. La vinculación con el proyecto tiene que documentarse mediante, por ejemplo, recibos firmados por el beneficiario último.

En el caso de vehículos, puede llevarse un libro de registro para probar que el vehículo se ha usado para el proyecto y no para otros propósitos.

- ▶ **Realidad:** la documentación del proyecto debe probar que ha habido costes. Por ejemplo, la factura del proveedor puede demostrar que al proveedor se le debía dinero del proyecto. Pero no necesariamente prueba que el proyecto hizo la transacción al aceptar los bienes y pagarlos. Por lo tanto, puede ser necesario guardar la factura del proveedor Y el albarán Y el extracto de cuenta bancario (o recibo) que demuestre que el pago se ha realizado.

- ▶ **Dentro del periodo de vigencia del proyecto:** los Contratos para fondos de la UE destinados a acciones exteriores especifican, por lo general, el periodo durante el cual la acción debe ejecutarse. Cabe la posibilidad de que la factura de compra no muestre que los costes se sufragaron durante el periodo de vigencia del contrato. Un albarán o un documento de transporte que demuestre cuándo se recibieron los bienes puede ser útil.
- ▶ **Condiciones contractuales específicas:** el Contrato puede incluir condiciones específicas, por ejemplo, la realización de procedimientos de contratación pública competitiva o alguna forma de visibilidad de la UE. En estos casos, la documentación del proyecto habrá de incluir no sólo la factura del proveedor, sino también una prueba de que se han cumplido esas Condiciones Contractuales.



CONSEJOS BÁSICOS (continuación)

Mensaje clave:

¡Evite acuerdos poco claros o ambiguos!

Revisar los dispositivos de documentación con ojo crítico para asegurarse de que son totalmente transparentes o carecen de elementos ambiguos.

A primera vista, algunos dispositivos del proyecto pueden parecer prácticos, pero si no están totalmente claros pueden causar problemas más adelante.

Primer ejemplo

Un proyecto tiene varias oficinas descentralizadas con personal radicado en pueblos remotos. Por carecer de un sistema bancario adecuado en la región, el proyecto tiene que pagar sus salarios en efectivo.

Por razones prácticas, el personal radicado en ciertos pueblos decide enviar a uno de sus residentes a la oficina central del proyecto para que recoja sus salarios.

Este residente, con buena fe, se ofrece a firmar el justificante de recibo del efectivo en nombre de los receptores de los salarios, el personal. Al mismo tiempo, el personal puede creer que este proceder es el más rápido y fácil para documentar el pago.

Sin embargo, este dispositivo puede hacer que el Beneficiario más tarde no sea capaz de probar que el personal ha sido remunerado realmente.

Un auditor que examine los documentos varios años después de los hechos podría creer que el cupón del pago era fraudulento.

Segundo ejemplo

Un Beneficiario gestiona varios proyectos de desarrollo sanitario, unos financiados con subvenciones de la UE y otros con subvenciones de otros donantes internacionales (por ej. USAid).

Con el fin de conseguir precios más ventajosos, el Beneficiario podría decidir adquirir algunos suministros para los diferentes proyectos en una sola transacción.

Pero si todos los bienes están incluidos en una sólo factura, esta factura tendrá que dividirse entre los diferentes proyectos. La misma factura se tendrá que usar también como justificante en los diferentes proyectos.

Este proceder puede generar un riesgo de errores de división. También puede causar que la documentación sea más difícil de seguir.

El Beneficiario debe pedir al proveedor que emita facturas específicas para cada proyecto.



CONSEJOS BÁSICOS (continuación)

Mensaje clave:

¿Se pueden recuperar fácilmente los justificantes?

Si el Beneficiario no puede recuperar la documentación del proyecto durante una auditoría, las consecuencias podrían ser las mismas que si no se hubiera guardado ningún documento, especialmente si el proyecto ya ha terminado y no se puede contactar fácilmente con el personal. ¿Cómo se puede impedir esto?

- ▶ **Sistema de referencias simple y fácil de usar:** Utilizar un sistema de referencias y numeración que todo el mundo pueda seguir, incluso las personas que no están familiarizadas con el proyecto.

Asegurarse de que el sistema permite que los documentos se puedan encontrar rápida y fácilmente.

Las referencias del proyecto pueden seguir un sistema cronológico, numérico, temático, geográfico o de otro tipo. El Beneficiario debe decidir el sistema más apropiado en función de las circunstancias.

Un índice de archivo claro puede ahorrar muchos problemas.

- ▶ **Archivo ordenado:** usar métodos físicos ordenados para archivar los documentos.

Por ejemplo, archivar los documentos en carpetas para poder recuperarlos fácilmente en lugar de rodearlos con una goma o guardarlos en bolsas o apilados. Si se archivan en cajas, una medida simple y eficaz es etiquetar la caja con su contenido.

- ▶ **Condiciones materiales de archivo seguras:** asegurarse de que los documentos están materialmente protegidos y no pueden deteriorarse mientras están almacenados o a la espera de estarlo.

Los documentos no deben guardarse en condiciones de humedad o cerca de productos químicos o inflamables. Deben almacenarse en lugares cerrados a salvo de roedores y otros animales



CUESTIÓN ESPECÍFICA- PROYECTOS MULTISOCIOS/MULTILOCALES

El socio principal de un proyecto de múltiples socios o múltiples lugares tiene que conciliar varios requisitos.

- ▶ Como socio principal, tiene que reconocer que los socios locales pueden estar obligados a guardar localmente la documentación local para cumplir el régimen fiscal y las normas contables locales.
- ▶ Como Beneficiario de fondos de la UE, el socio principal es el responsable ante el Órgano de Contratación de la ejecución del contrato por parte de los socios locales. Tiene que:
 - presentar justificantes cuando el Órgano de Contratación realice auditorías y controles;
 - tener en cuenta que los auditores exigirán normalmente justificantes originales como prueba;
 - facilitar las auditorías y controles teniendo en mente que podría ser un obstáculo el hecho de que la documentación esté dispersa en varias localidades.

El socio principal tendrá que buscar maneras prácticas de conciliar estos diferentes objetivos. He aquí algunas maneras posibles.

- ▶ Para las subvenciones, en la fase de propuestas del proyecto, cuestionar si la documentación/ejecución del proyecto necesita realmente dispersarse entre tantos actores locales. Si fuese posible organizar el proyecto de forma que no esté tan disperso, este proceder facilitaría las auditorías y los controles.
- ▶ Considerar si la documentación se puede agrupar en menos localidades (por ejemplo, toda la documentación de un país determinado podría agruparse en una sola localidad de ese país).
- ▶ Considerar si la documentación se puede trasladar temporalmente a una localidad central cuando se realice una auditoría.
- ▶ Averiguar si se puede pedir a los socios locales que envíen una copia de su documentación junto a sus informes de financiación. Esto facilitaría al socio principal el control del trabajo de los socios locales.

Este proceder también facilitaría las auditorías, y los auditores podrían así inspeccionar las copias centralmente. Pero los auditores pueden querer además verificar que las copias se corresponden con los originales.



CUESTIÓN ESPECÍFICA – ENTORNOS LOCALES DIFÍCILES

Ciertos proyectos pueden presentar dificultades específicas relacionadas con el entorno regional. Por ejemplo:

- ▶ Algunos actores locales pueden ser analfabetos. Puede ocurrir que los proveedores no sepan leer, escribir o firmar documentos.
- ▶ Puede no haber en el mercado proveedores alternativos fiables, lo que complica los procedimientos de contratación pública competitiva.
- ▶ Puede no existir un sistema bancario eficaz, por lo que los actores locales piden recibir su remuneración en efectivo, y no a través de un banco.
- ▶ La lejanía de las operaciones sobre el terreno, junto con otros obstáculos, puede dificultar la preparación de justificantes.

En estas circunstancias, es importante buscar maneras prácticas de adaptarse a las circunstancias locales para proporcionar justificantes aceptables. Por ejemplo:

- ▶ Si se tienen que tomar huellas digitales en lugar de firmas, considérese hacer una copia del carnet de identidad del firmante así como anotar su nombre al lado de su huella.
- ▶ Evitar prácticas poco claras. Por ejemplo, si una persona firma la recepción de fondos en el lugar de otra persona, posteriormente puede resultar imposible probar que la transacción ha sido regular.
- ▶ Si no se puede evitar hacer pagos en efectivo, hay que ser sumamente estricto sobre el modo en que se documentan los pagos.
- ▶ Si las circunstancias del proyecto son tan complicadas que es imposible obtener documentación suficiente, se aconseja a los Beneficiarios que informen por escrito y lo antes posible al Órgano de Contratación sugiriendo medidas para reducir los riesgos, y recaben su autorización previa por escrito.



CUESTIÓN ESPECÍFICA – DOCUMENTACIÓN ELECTRÓNICA

El uso de documentación electrónica es cada vez más frecuente.

Las Condiciones Contractuales para la documentación, el archivo y el registro son aplicables igualmente a la documentación electrónica.

Para evitar el riesgo de que los documentos electrónicos no sean considerados fiables se aconseja a los Beneficiarios que sigan los principios que se expresan a continuación:

- ▶ La documentación electrónica debe usarse sólo si lo permiten las leyes del país Beneficiario sobre la contabilidad y el registro de documentación.
- ▶ Si un Beneficiario usa documentación electrónica, lo debe hacer en todas sus operaciones y no exclusivamente en el proyecto con fondos de la UE.
- ▶ El sistema de control interno se diseñará de forma que garantice que los documentos electrónicos sean genuinos, válidos y apropiados y estén sujetos a procedimientos de aprobación adecuados.
- ▶ Si los documentos originales se recibieran o redactaran en papel, el Beneficiario debería tenerlos disponibles para una inspección por parte del Órgano de Contratación.

Se aconseja a los Beneficiarios que usen sistemas procesadores de imágenes o de archivo electrónico (lo que implica que los documentos originales son escaneados y almacenados electrónicamente) organicen su sistema de control interno de forma que garantice que:

- ▶ Cada documento escaneado sea idéntico al documento original.
- ▶ Sea imposible escanear el mismo documento en papel para producir varios documentos electrónicos diferentes.
- ▶ Cada documento electrónico sea único y no se pueda reutilizar para otros fines diferentes de su propósito inicial.
- ▶ El procedimiento de aprobación, contabilidad y pago de cada documento electrónico sea único. No debe ser posible aprobar, contabilizar o pagar dos veces el mismo documento electrónico.
- ▶ Una vez escaneados, resulte imposible enmendar o crear copias alteradas de los documentos electrónicos.



INSTRUMENTOS Y MODELOS

El siguiente instrumento se puede descargar del sitio web de EuropeAid en:

http://ec.europa.eu/europeaid/financial_management_toolkit/

GBGF- MÓDULO 2 – LISTA DE CONTROL DE LOS DOCUMENTOS

MÓDULO 2

DOCUMENTACIÓN

REGISTRO

Se insta a los Beneficiarios a que usen la Lista de Control de documentos aquí presentada. Como cada proyecto es específico, cada Beneficiario tiene que determinar qué cuestiones de la lista son aplicables a su proyecto.

