**INFORME FINAL DE AUDITORIA**

El Grupo Auditor de la Oficina de Control Interno, en ejercicio de las funciones legales dispuestas en la Ley 87 de 1993, el Decreto 943 de 2014 y la Resolución 100 del 5 de febrero de 2016 de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, además de las normas que reglamentan o modifican las anteriores disposiciones normativas en el ámbito de la evaluación del Sistema de Control Interno, presenta el informe final del proceso auditor que se relaciona a continuación:

Nombre del proceso auditado: Gestión Contractual

Dependencia líder del proceso: Secretaria General – Grupo de Gestión Contractual

Servidor responsable del proceso: Doctora Ruth Marlen Rivera Peña y Doctora Janeth Solano

Tipo de auditoría realizada: De primera parte, efectividad del sistema de control interno

Fecha de auditoría: 14 de marzo al 30 de julio de 2018

Grupo Auditor: Auditora Líder abogada Amparo Murillo Meneses

 Auditora abogada Fanny Johanna Caicedo Cáceres

 Auditora abogada Jenny Johanna Melo Zapata

 Auditor contador William Arturo Márquez Montero

Es de anotar que la Oficina de Control Interno remitió el informe preliminar a la Secretaria General y a la Coordinadora del Grupo de Gestión Contractual mediante correo electrónico del día martes 31 de julio de 2018, dándole tres días hábiles para recibir observaciones, el término venció el día viernes 3 de agosto del mismo año, sin que el área auditada haya presentado observaciones de fondo y en consecuencia se protocoliza el informe preliminar como definitivo

1. **OBJETIVO DE LA AUDITORIA**

La auditoría tiene como objetivo evaluar el sistema de control interno de cada procedimiento asociado al proceso de Gestión Contractual visto desde el logro de metas, la aplicación de normas y modelos de gestión efectivos. Para lograr el propósito, se examinan los aspectos comunicacionales y de seguimiento a las acciones de control que se deben realizar de conformidad con la naturaleza del proceso.

Para efectos de lograr el propósito se tienen como objetivos específicos: i) Verificar que las funciones asignadas se ejecuten mediante procesos, procedimientos, guías, instructivos, formatos u cualquier instrumento formalmente adoptado por la entidad; ii) Verificar que los líderes de los procedimientos implementen, ejecuten, controlen y hagan seguimiento a las herramientas básicas de control (batería de medición, mapa de riesgos, controles, seguimiento y mejoramiento); iii) Verificar que los líderes del proceso hagan seguimiento a la gestión delegada funcional u operativamente a los miembros de su equipo de trabajo y iv) Verificar que los líderes de los procesos implementen, ejecuten y controlen las directrices que ellos han dispuesto con base en el modelo de gestión y control para lograr las metas propuestas en el plan de acción.

1. **ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

Inicia con la recolección y análisis de la información obtenida por el Grupo Auditor de la Oficina de Control Interno de las fuentes identificadas y concluye con el informe final de auditoria. En lo pertinente se auditan los resultados de los modelos de medición, riesgo, control y gestión.

1. **GESTIÓN DEL RIESGO AUDITOR**

Durante el desarrollo del proceso auditor no se materializa ninguno de los riesgos identificados en el Programa de Auditoria para la vigencia 2018. En especial se debe resaltar que el acceso a las fuentes de información del proceso por parte del auditor se realiza de manera armónica y ello no genera ninguna perturbación a la gestión.

Por lo demás, el trabajo mancomunado con el auditado y la claridad en las actividades permiten que el proceso se cumpla dentro de los plazos y cronogramas establecidos, salvo el aumento del tiempo de gestión de auditoría que se presenta por externalidades. Por último, los servidores que atienden la auditoría tienen claridad de este tipo de procesos y brindan la colaboración esperada, contribuyendo con ello a crear un clima de confianza, respeto y lealtad.

1. **METODOLOGIA UTILIZADA**

El Grupo de Auditoria de la Oficina de Control Interno para el desarrollo de la auditoria aplica la norma técnica colombiana NTC – ISO 19011 versión 2012-02-22. Igualmente se apoya en las recomendaciones que sobre el particular establece el Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna del Instituto de Auditores Interno de Colombia IIA, versión 2016. En los temas relacionados con aspectos financieros se usa la Norma Internacional de Auditoría, NIA.

1. **RESULTADOS DE LA AUDITORIA**

Antes de abordar los resultados del ejercicio auditor se hace necesario señalar la importancia que para la administración pública tiene el proceso de gestión contractual. Uno de los pilares en la administración pública contemporánea en Colombia está en la adquisición de bienes y servicios necesarios para satisfacer o superar las necesidades identificadas en el plan de gobierno y en el plan estratégico de la Unidad, lo cual se debe realizar dentro de la política nacional de mayor valor por dinero.

El ámbito en el que se realiza la auditoría es superior al examen de formalidades de tipo contractual, que si bien son necesarias e incluso obligatorias no conllevan a una evaluación del impacto de la contratación y su correlación con los procesos presupuestales y de planeación estratégica.

En adelante el Grupo Auditor expresa las consideraciones evidenciadas en la gestión auditora teniendo en cuenta las fases del proceso contractual establecidas en el Decreto 1510 de 2015.

De lo anterior se colige que los comentarios del Grupo Auditor se enmarcan dentro del espíritu de la mejora continua, en cuyo escenario la crítica es constructiva y propende por evidenciar potenciales fallas del sistema de control interno, que con el compromiso de todos y unas acciones de fondo se puede fortalecer y con ello contribuir a la misión y visión de la Unidad.

**5.1 Análisis de los componentes mínimos del sistema de control interno**

El sistema de control interno contempla como mínimo la caracterización de procesos y procedimientos; mecanismos que materializan la gestión. El modelo de medición soportado en indicadores de gestión que dan cuenta de la evolución y logro de resultados del proceso. El mapa de riesgos, donde se identifican y administran los eventos que puedan impedir el logro de los objetivos. El modelo de control que se constituye en la herramienta gerencial que pretende minimizar la ocurrencia de eventos negativos o administrarlos y el esquema de seguimiento que sustenta el monitoreo a las acciones, controles y decisiones que influyen en la gestión del proceso.

Cuando los elementos del sistema de control interno interactúan y se gestionan contribuyen al logro del objetivo definido por la Unidad para el proceso de Gestión Contractual, que corresponde a: *“Desarrollar los procesos de planificación, elaboración, ejecución y acciones para la adquisición de bienes y servicios requeridos para el desarrollo y cumplimiento de la misión y operación de la Entidad, a través de la celebración de contratos y/o convenios, de conformidad con lo señalado en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, y demás normatividad legal vigente en materia contractual”*

**5.1.1 Caracterización del proceso y los procedimientos**

El Gobierno Nacional adoptó el Modelo Estándar de Control Interno (en adelante MECI)[[1]](#footnote-1), que fue actualizado en el año 2014 y posteriormente en el 2017[[2]](#footnote-2). En este escenario, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión dispone que el trabajo por procesos, es “*la secuencia ordenada de actividades, interrelacionadas, para crear valor, deben tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la gestión pública (CLAD: 2008). Los procesos se pueden clasificar en estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación, lo que permitirá la adecuada gestión y prestación del servicio de la organización*”[[3]](#footnote-3)

Examinada la caracterización del proceso y procedimientos publicados en la página web de la Unidad se tiene la siguiente tabla:





El proceso de Gestión Contractual publicado en la página web posee 10 procedimientos asociados. Al analizar las fechas de estos instrumentos contra la del 3 de julio de 2018 (fecha en la que se realiza el estudio) se obtiene el siguiente resultado:

* El 18.18% de los procedimientos (contado el proceso) están actualizados dentro del año inmediatamente anterior a la fecha del cálculo. En tanto, el 81.81% se distribuyen así: el 18.18% entre uno y dos años, mayores a dos años son el 63.64%.
* Sí se tiene como fecha ancla la del proceso de Gestión Contractual (3 de octubre de 2017), los procedimientos actualizados con posterioridad corresponden al 10.00% y el restante 90.00% no han sido examinados en relación con la citada fecha.

Lo anterior evidencia una debilidad del sistema de control interno por cuanto al ser revisado y actualizado el proceso, los procedimientos igualmente deben tener igual consideración. Aunado a lo anterior, en el marco normativo de la compra pública se presentan modificaciones que deben ser tenidas en consideración para actualizar los procedimientos o los formatos que se desprenden de ellos. El monitoreo constante de las normas es una actuación vital dentro del sistema de control interno y de los riesgos asociados a la gestión.

Para ejemplarizar la problemática anterior, el Grupo Auditor evidencia que los procedimientos de licitación pública, mínima cuantía, adquisición tienda virtual, selección abreviada, entre otros no están actualizados y con ello aumentan el riesgo de inadecuada aplicación normativa, reprocesos administrativos, costos de mala calidad e incluso, llegar al escenario de generar controversias de responsabilidad.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera: En relación con la actualización de los procedimientos se comparte que no hay fechas para realizarlos. Sin embargo, esto no exime al proceso de aplicar los respectivos cambios de acuerdo a la normatividad vigente y a las políticas administrativas actuales, tiendo en cuenta los lineamientos dados en el marco del Sistema Integrado de Gestión establecido por la Unidad, tan es así que el mismo proceso indica que “*es necesario efectuar las revisiones previas respecto a los procedimientos administrativos y operativos que se articulen con los requerimientos técnicos de la Plataforma SECOP II*”.

Por otra parte, el Gobierno Nacional adoptó el Modelo Estándar de Control Interno (en adelante MECI), que fue actualizado en el año 2014 y posteriormente en el 2017, que en adelante hace parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). En este escenario, MIPG dispone que el trabajo por procesos es “*la secuencia ordenada de actividades, interrelacionadas, para crear valor, deben tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la gestión pública (CLAD: 2008). Los procesos se pueden clasificar en estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación, lo que permitirá la adecuada gestión y prestación del servicio de la organización*”, aspecto que se mantiene en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, Decreto 1499 de 2017.

De igual manera, se debe tener en consideración lo que establece el Decreto 1083 de 2015 en el artículo 2.2.21.3.5. “*Organización. La organización es la función básica de la gestión gerencial, que consiste en realizar la división y distribución de funciones y competencias asignadas, con miras a lograr los fines y objetivos institucionales y del Estado. Parágrafo. - Los responsables de este proceso son: a). Todos los niveles y áreas de la organización en ejercicio del autocontrol deben: \* Documentar y aplicar los métodos, metodologías, procesos y procedimientos y validarlos constantemente con el propósito de realizar los ajustes y actualizaciones necesarios de tal manera que sean el soporte orientador fundamental, no sólo para el cumplimiento de sus funciones asignadas, sino para el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos tanto en el plan indicativo como en los planes de acción*”

El Grupo Auditor considera que si existe una debilidad del sistema de control Interno y por lo tanto es necesario que el responsable del proceso tome las acciones pertinentes para superar la situación descrita.

**5.1.2 Indicadores de gestión**

El Grupo Auditor aplica a servidores seleccionados adscritos al proceso de gestión contractual una herramienta de percepción que tiene como propósito determinar el nivel de madurez de la medición. Los resultados obtenidos se muestran en la siguiente gráfica:



Del análisis de datos se tiene que los servidores consideran que la medición del proceso (batería de indicadores) está de acuerdo a las necesidades, dado que se ubica en el 79% del valor máximo posible en la escala de Likert[[4]](#footnote-4), metodología utilizada en la herramienta de evaluación. Lo anterior significa que “*Hay evidencia de un sistema de medición formado, que está siendo tomado como fuente de información del proceso para corregir las deviaciones que se presentan*”.

De otra parte, el promedio de las 20 afirmaciones da como resultado 3.65/5.00 con una desviación estándar de 0.35, de donde se colige que existe un escenario propicio para mejorar la batería de medición y así lograr que “*Los indicadores (sean) una forma clave de realimentar un proceso, de monitorear el avance o la ejecución de un proyecto y de los planes estratégicos, entre otros. Y son más importantes todavía si su tiempo de respuesta es inmediato, o muy corto, ya que de esta manera las acciones correctivas son realizadas sin demora y en forma oportuna”,* al igual que *“los indicadores son mecanismos que permiten controlar el comportamiento de factores críticos en la ejecución de los planes, programas, proyectos y de los procesos de la entidad”[[5]](#footnote-5)*

En el hoy Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), los indicadores tienen como finalidad *“… una adecuada evaluación o seguimiento a lo previsto en la planeación institucional es necesario contar con un grupo de indicadores que permita conocer el estado real de la ejecución de las actividades, el logro de metas, objetivos o resultados y sus efectos en la ciudadanía”[[6]](#footnote-6)*

Lo anterior sustenta el criterio auditor de recomendar un ejercicio más profundo para determinar los indicadores del proceso, de los cuales es aconsejable que se muevan en entornos disimiles como el impacto, la calidad, la oportunidad, el costo administrativo e incluso la medición transversal del proceso con otros componentes como el financiero y de planeación estratégica.

**5.1.3 Mapa de riesgos**

El Grupo Auditor, de igual manera, aplica a servidores seleccionados adscritos al proceso de gestión contractual la misma herramienta de percepción, que tiene como propósito determinar el nivel de madurez del mapa de riesgos. Los resultados obtenidos se muestran en la siguiente gráfica:

****

Del análisis de datos se tiene que los servidores consideran que el mapa de riesgos del proceso (amenazas/peligros) está de acuerdo a las necesidades, dado que se ubica en el 78% del valor máximo posible en la escala de Likert, metodología utilizada en la herramienta de evaluación. Lo anterior significa que “*Hay evidencia que el mapa de riesgos está formado, adoptada la administración de los mismos y están siendo tomados como fuente de información del proceso para corregir las deviaciones que se presentan***”**

De otra parte, el promedio de las 20 afirmaciones da como resultado 3.75/5.00 con una desviación estándar de 0.45. Estos resultados son reveladores en cuanto muestran que el proceso de gestión contractual puede mejorar el mapa de riesgos y *“De esta manera, se debe entender que la Administración del Riesgo, se convierte en una herramienta fundamental para las entidades, en el entendido de que su correcta aplicación tiene como resultado latente, el evitar la ocurrencia de hechos o situaciones que afecten o entorpezcan la gestión de las entidades. Igualmente, desde el punto de vista del control se debe entender como estratégica para la consecución de los propósitos trazados a través de los planes, programas, proyectos y procesos; por lo tanto, todas las entidades deben no sólo identificar los riesgos, sino que deben realizar el seguimiento periódico a los mismos, con el fin de que la gestión del riesgo sea efectiva, evitando así las consecuencias negativas de su materialización”[[7]](#footnote-7)*

En MIPG, atendiendo la segunda línea de defensa a cargo de los responsables de los procesos, se establece que es un deber “*Informar sobre la incidencia de los riesgos en el logro de objetivos y evaluar si la valoración del riesgo es la apropiada; Asegurar que las evaluaciones de riesgo y control incluyan riesgos de fraude; Ayudar a la primera línea con evaluaciones del impacto de los cambios en el SCI; Monitorear cambios en el riesgo legal, regulatorio y de cumplimiento; Consolidar los seguimientos a los mapas de riesgo; Establecer un líder de la gestión de riesgos para coordinar las actividades en esta materia; Elaborar informes consolidados para las diversas partes interesadas; Seguir los resultados de las acciones emprendidas para mitigar los riesgos, cuando haya lugar y Los supervisores e interventores de contratos deben realizar seguimiento a los riesgos de estos e informar las alertas respectivas”[[8]](#footnote-8)*

No obstante, el Grupo Auditor enfatiza que el mapa de riesgos evaluado en este acápite corresponde al umbral del proceso de gestión contractual y de modo alguno es la evidencia de la identificación y administración de riesgos asociados a cada proceso de contratación realizado en la Unidad, de los cuales se hace el análisis respectivo en la fase de planeación y sus implicaciones en la fase de ejecución del contrato.

**5.1.4 Modelo de control**

Siguiendo los parámetros de la herramienta citada en los numerales anteriores, el Grupo Auditor la aplica para determinar el nivel de madurez del modelo de control inherente al proceso auditado. Los resultados obtenidos se muestran en la siguiente gráfica:



Del análisis de datos se tiene que los servidores consideran que el modelo de control inherente está de acuerdo a las necesidades, dado que se ubica en el 78% del valor máximo posible en la escala de Likert, metodología utilizada en la herramienta de evaluación. Lo anterior significa que “*Hay evidencia que el modelo de control esta adecuadamente estructurado y se usa como fuente de información del proceso para corregir las deviaciones que se presentan”*

De otra parte, el promedio de las 20 afirmaciones da como resultado 3.58/5.00 con una desviación estándar de 0.39. Es así como el Grupo Auditor vislumbra la posibilidad de reforzar el sistema de control inherente al proceso de la gestión contractual. En efecto, la contratación pública (hoy denominado abastecimiento) debe responder a lo señalado por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente cuando afirma que:

*“Las entidades del Estado deben hoy diseñar, administrar y ejecutar procesos complejos que requieren sofisticación para determinar con claridad las necesidades y cubrir el proceso desde su planeación hasta la disposición de los activos o la decisión de que las garantías han sido cumplidas, pasando por la redacción y la negociación de los contratos y documentos adicionales del proceso en un ambiente de negocios complejo. Mientras más compleja es la compra se requiere más sofisticación en la gerencia, más capacitación en el recurso humano y más altos los estándares éticos y de desempeño para permitir más discreción por parte de los compradores para el manejo eficiente de los procesos. El gerente de compras públicas debe ser formado profesionalmente, pues más que cumplir estrictamente con procedimientos debe tomar decisiones gerenciales que conduzcan a maximizar el valor del dinero público para la sociedad*”

Más adelante, el ente rector de la compra pública muestra la finalidad última de un modelo de control fuerte en cuanto al proceso de gestión contractual, es por ello que afirma que: “*La consecuencia de la existencia de sistemas con estas características, además de la eficiencia y economía, son los menores costos administrativos, y de transacción para el gobierno y los particulares, menores oportunidades de soborno y pagos ilegales por agilización de trámites y una mayor posibilidad de detectar y sancionar abusos. La modernización del sistema también aumenta la confianza de los proveedores en el mismo y estimula su participación y la competencia amplia, evitando así la captura por unos pocos de los negocios del Estado, lo que es tierra fértil para el abuso y la corrupción”*

Para el Grupo Auditor es de vital importancia el componente de control aplicado en proceso de gestión contractual. No puede ser menos cuando la gestión de la Unidad y la misión institucional se desarrolla mediante la contratación pública. El gasto de los recursos presupuestados para lograr los productos que satisfagan las necesidades de los usuarios de la UARIV deben estar enmarcados en controles fuertes a la hora de seleccionar la propuesta contractual que de mayor valor por dinero y ello implica un conjunto de acciones que se tienen que dar coetáneamente; un ambiente ético, una estructura de gestión transparente, un modelo de capacitación acorde a las necesidades de los servidores y actuaciones que prevengan desviaciones futuras.

En los siguientes numerales se da cuenta de las debilidades del control inherente del proceso, que desde ya se informa trasciende al Grupo Interno de Gestión Contractual, que pasa por situaciones con escaso nivel de control desde la fase de la planeación y hasta la fase final de liquidación y cierre. Por ello, la evaluación de percepción debe entenderse dentro de límites reales de la contratación institucional. Por ende, se constituyen en una oportunidad para superar los obstáculos que hoy se presentan como un aumento del riesgo dentro del proceso auditado.

**5.1.5 Seguimiento**

Para finalizar este acápite del informe se adentra en el seguimiento que debe hacer el responsable del proceso, el ordenador del gasto y el representante legal, pasando por cada uno los partícipes directos o indirectos del proceso de gestión contractual. Para ello se aplica la herramienta citada con el fin de establecer el nivel de madurez del sistema de control interno asociado al seguimiento. Los resultados obtenidos se muestran en la siguiente gráfica:

****

Del análisis de datos se tiene que los servidores consideran que el seguimiento está de acuerdo a las necesidades, dado que se ubica en el 76% del valor máximo posible en la escala de Likert, metodología utilizada en la herramienta de evaluación. Lo anterior significa que “*Hay evidencia que el modelo de mejoramiento o agregación de valor esta adecuadamente estructurado y se usa como fuente de información del proceso para corregir las deviaciones que se presentan”*

De otra parte, el promedio de las 20 afirmaciones da como resultado 3.60/5.00 con una desviación estándar de 0.46. Es así como el Grupo Auditor ve un terreno expedito para realizar acciones de seguimiento que aseguren una toma de decisiones en un entorno de certeza razonable teniendo como sustento la información de los anteriores componentes, todos ellos como herramienta de gerencia proclive a mejorar la gestión, minimizar costos de todo tipo y maximizar las acciones misionales en favor de los usuarios de la UARIV

En virtud de lo expuesto es que la Ley 87 de 1993 en su artículo 6º al hablar de la responsabilidad del control interno determina que*: “El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos”*

En este sentido es que realizar el seguimiento a las acciones, actividades u objetivos propuestos se constituye en el baluarte de un modelo de control interno fuerte y en materia de la gestión contractual (dada su importancia estratégica y su gestión de apoyo) se materializa en la aplicación de los principios rectores de la gestión pública (igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales).

Los siguientes numerales ejemplarizan este componente del sistema de control interno. Para el Grupo Auditor el análisis del quehacer del seguimiento es otro de los pilares sobre el cual descansa una adecuada toma de decisiones, sustentado en herramientas que brindan certeza al gestor público y por ende dan a los usuarios de la Entidad la tranquilidad de recibir los bienes o servicios que satisfagan sus expectativas, dentro del marco de las externalidades propias de la gestión de la Unidad.

* 1. **Resultados de la Auditoria en la fase de preparación contractual.**

El Grupo Auditor considera importante examinar los aspectos administrativos asociados a los temas contractuales, que si bien no hacen parte integral de las fases de abastecimiento si tienen injerencia sobre ellas, motivo por el cual su análisis enriquece la vista auditora. Dentro de este acápite se encuentran acciones que la Unidad debe tener o realizar indistintamente de la modalidad o proceso contractual, tales como: el manual de contratación, lo pertinente sobre la supervisión y liquidación de contratos, la publicación en el SECOP y el escenario del comité de contratación. La debilidad o fortaleza del sistema de control interno de esta fase se constituye en el ámbito donde se desarrolla toda la gestión de la compra pública (abastecimiento).

**5.2.1 Manual y procedimiento de supervisión y liquidación**

El Grupo Auditor después de revisar el Manual de Contratación y Supervisión versión 2 de fecha 28 de julio de 2015, la versión 3 del 30 de junio de 2017 y el Procedimiento de Supervisión y Liquidación versión 4 de fecha 30 de mayo de 2017, evidencia que existe incertidumbre respecto de la individualización de la responsabilidad del supervisor, lo que genera un riesgo en la ejecución contractual y una debilidad en el modelo de control interno establecido por el Grupo de Gestión Contractual. Esto se ejemplariza así:

* Manual de Contratación y Supervisión versión 2 de fecha 28 de julio de 2015 establece en el capítulo 4 numeral 2.4.2 primer párrafo que “*Sera supervisor del contrato o convenio,* ***la persona*** *que señale la dependencia solicitante en los estudios previos o quien designe la Secretaria General, párrafo segundo El supervisor debe ser funcionario de la Unidad, cuarto párrafo Si por cualquier causa no se designa el supervisor en la forma prevista anteriormente, se entenderá que el supervisor del contrato es el* ***jefe del área solicitante*** *de la contratación y quien firma los estudios previos*”. (Negrilla fuera del texto)
* Manual de Contratación y Supervisión versión 3 del 30 de junio de 2017 en su capítulo 4 numeral 2.3.2 “*Será supervisor del contrato o convenio respectivo,* ***la persona*** *que señale la dependencia solicitante en los estudios previos o quien designe la Secretaria General; párrafo segundo El supervisor debe ser* ***funcionario*** *de la Unidad, cuarto párrafo Si por cualquier causa no se designa el supervisor en la forma prevista anteriormente, se entenderá que el supervisor del contrato es* ***el jefe del área solicitante*** *de la contratación y quien firma los estudios previos*”. (Negrilla fuera del texto)
* Procedimiento de Supervisión y Liquidación versión 4 de fecha 30 de mayo de 2017, numeral 3 “***Supervisor****: funcionario público o particular contratado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Victimas…”* (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, es necesario determinar que la supervisión de los contratos o convenios no podrá ser ejercida por particulares, en observancia a lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 que sobre el tema indica... *“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”*, y lo contenido en la Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales proferida por Colombia Compra Eficiente … “*La supervisión de los contratos estatales corresponde al funcionario público que el ordenador del gasto de la Entidad designe para ello atendiendo los principales aspectos del contrato a supervisar. Sin embargo, la entidad estatal puede celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que tengan por objeto apoyar labores de supervisión de los contratos que suscriban, pero no para ejercer directamente la supervisión”*

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera. En cuanto a la individualización de la responsabilidad del supervisor establecida en Manual de Contratación y Supervisión versión 2 de fecha 28 de julio de 2015, la versión 3 del 30 de junio de 2017 y el Procedimiento de Supervisión y Liquidación versión 4 de fecha 30 de mayo de 2017, encuentra que persiste la incertidumbre planteada.

Dentro del ámbito jurídico y por ende del derecho contractual público es evidente que los vocablos de funcionario, como la persona o particular, entre si son excluyentes. No puede ser de recibo que se deje en un documento de tal magnitud para el proceso contractual la duda que la supervisión puede ser realizada por un ser un funcionario o particular, cuando las características jurídicas de cada término responden a criterios debidamente establecidos en la constitución y la ley. Tanto ello es así que la misma Carta Política establece en el artículo 6° que “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones*”.

El Grupo Auditor considera que si existe una debilidad del sistema de control Interno y por lo tanto es necesario que el responsable del proceso tome las acciones pertinentes para superar la situación descrita.

**5.2.2 Comité de Contratación**

El Comité de Contratación se encuentra formalmente constituido y sus funciones plenamente establecidas en la Resolución 118 del 28 de febrero de 2013, la cual fue modificada mediante Resolución 98 del 26 de enero de 2018.

El objetivo principal de este Comité es recomendar las solicitudes de contratación presentadas por los diferentes procesos, sin embargo, este Comité es de carácter consultivo y no legal, en tal sentido la Oficina de Control Interno evidencia que el mismo no da valor agregado al proceso de Gestión Contractual toda vez que, entre sus funciones no se vislumbra resolver inquietudes o situaciones desfavorables para la Entidad en la etapa de ejecución y liquidación. Circunstancias que aumentan el riesgo de realizar pagos sin el lleno de los soportes y la perdida de competencia para liquidar los contratos.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera: La respuesta del auditado no rompe la incertidumbre planteada respecto del valor agregado que debe tener este tipo de comités. Si bien es cierto que su origen responde a planteamientos de orden interno y no a un requerimiento de tipo legal y reglamentario, también lo es que su gestión deber aportar valor al proceso.

No se cuestiona la legitimidad del citado comité, ni las limitadas actuaciones que ejerce cuando su campo de acción puede ser más robusto, tampoco se cuestiona la estructura administrativa y el proceder el Grupo de Gestión Contractual, lo que se busca es evidenciar que un escenario de alto costo administrativo debe otorgar escenarios más fructíferos para la entidad.

Dado lo anterior, el Grupo Auditor mantiene el tema tratado no como debilidad del sistema de control interno sino, como una observación que conlleve a una visión más ambiciosa y de mejora continua.

**5.2.3 Publicación SECOP**

El Grupo Auditor evidencia que frente a las limitaciones existentes para la contratación realizada por la Unidad hasta el día 26 de enero de 2018 (Ley de garantías), aunado a la externalidad como fue la falla en el sistema de SECOP II de la plataforma de Colombia Compra Eficiente, la Entidad no tenía previsto como riesgo estructural este escenario, lo que conlleva a tomar alternativas que genera impactos de tipo gerencial

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera: La respuesta del auditado se encamina a explicar la situación evidenciada por el Grupo Auditor respecto de las externalidades en la fase de contratación para el inicio de la vigencia 2018, las cuales son compartidas. En consecuencia, se debe tener presente que la crítica está centrada en la identificación y administración de los riesgos asociados al proceso de contratación.

Tanto el Modelo Estándar de Control Interno (vigente para 2017) y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (a partir de 2017) establecen la necesidad de identificar los riesgos de los procesos y realizar un tratamiento a los mismos.

Lo evidenciado es que el proceso de gestión contractual, como padre de los procedimientos a él inscritos, debe tener identificados los riesgos asociados y uno de ellos es lo sucedido con la plataforma de Colombia Compra Eficiente, aspecto que es de común conocimiento en cuanto a que el sistema presenta fallas de continuidad.

Este aspecto no es tenido en consideración en el mapa de riesgos y por ende no se tiene su tratamiento. Por lo tanto, la respuesta del auditado se encamina a evadir el aspecto central del riesgo no identificado y como corolario se mantiene como hallazgo, por no cumplir las normas del anterior MECI y la séptima dimensión de MIPG.

**5.3 Resultados de la Auditoria Fase de Planeación de la Contratación**

**5.3.1 Documentos Previos**

El Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 determina los estudios que deben realizar las entidades al momento de proceder a la contratación pública. Allí se dispone que: “*La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso”*

Por su parte, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en la guía para la elaboración de los estudios del sector señala la importancia de estos documentos al decir que: *“la Entidad Estatal debe entender claramente y conocer: (a) cuál es su necesidad y cómo puede satisfacerla; (b) cómo y quiénes pueden proveer los bienes, obras y servicios que necesita; y (c) el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad”*

Para ejemplarizar la debilidad del sistema de control interno asociada al tema, se observa que no existen soportes que justifiquen la modalidad de selección contractual del Convenio de Asociación 843 de 2017, aun cuando el Grupo de Gestión Contractual le recomendó al proceso solicitante en reiteradas oportunidades justificar por qué se acudió a esta tipología contractual y no a un proceso de selección por licitación pública. Ésta situación puede generar incumplimiento a los principios de economía, transparencia y publicidad establecidos en la ley 80 de 1993, así como lo contenido al artículo 2 de la ley 1150 de 2011 respecto a las modalidades de selección.

Por otra parte, no se acredito la idoneidad y la experiencia del Asociado, toda vez que respecto de este tema solo se referencia un contrato anterior suscrito por la Unidad con la Unión Temporal Entrega Digna (el asociado) del 09 de septiembre al 31 de diciembre de 2016, esto es 3 meses, incumpliendo los requisitos establecidos en el Decreto 777 de 1992 modificado por el Decreto 1403 del mismo año y la circular interna 023 de 2015.

Así mismo, se evidencia la terminación anticipada del Contrato Interadministrativo No. 1338 de 2017, sin justificación razonable en cuanto a la inejecución del mismo toda vez que en el Acta de terminación y liquidación del mismo se indica que *“terminar por mutuo acuerdo el contrato 1338 de 2017 debido a la diversidad y diferencias que se suscitan en la conceptualización de la parte técnica que impiden llegar a un acuerdo entre las partes, para el desarrollo normal del contrato materia del asunto”*, situación que presenta debilidad en la etapa de planeación contractual, tan es así que en el caso en estudio se presenta un siniestro de tal magnitud que impidió la ejecución del contrato.

Como quiera que estos documentos sustentan el proceso de contratación y conllevan a la selección objetiva del contratista, se evidencia falta de control y calidad que aumentan el riesgo frente a la modalidad de selección del contrato, que posteriormente se materializa en la ejecución y supervisión de los contratos y convenios suscritos por la Unidad.

Por lo anterior, el Grupo Auditor observa debilidad en el sistema de control de la planeación contractual, así como en la calidad en la construcción de dichos documentos, lo cual aumenta el riesgo en la selección de la modalidad de contratación adecuada, que posteriormente se materializa en la ejecución y supervisión de los contratos y convenios suscritos por la Unidad.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera: No se comparte la respuesta del auditado respecto del acápite de documentos previos en la fase de planeación contractual, verbigracia el convenio de asociación 843 de 2017, no se evidenció en los expedientes contractuales, ni se aportó en esta oportunidad la *“certificación de idoneidad expedida por la dependencia solicitante donde se expliquen las razones por las cuales se escogió la entidad sin ánimo de lucro con la cual se vaya a suscribir el convenio ésta certificación debe contener…señalarse los resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato,* de acuerdo a lo establecido en la circular 023 de 2015 en cumplimiento del Decreto 777 de 1992. Así las cosas, el Grupo Auditor reitera que no se dio cumplimiento a lo establecido en las normas citadas y no se justificó la idoneidad del contratista para la modalidad de selección empleada.

Por otra parte, respecto al convenio 1338 de 2017 se manifiesta que “*el deber de planeación recae en las dependencias solicitantes, por mandato del Manual de Contratación y Supervisión de la Entidad*”, reitera lo observado por el Grupo Auditor en relación a la debilidad que se presenta en la elaboración de los documentos previos en la etapa de planeación, ya sea porque el proceso solicitante no identifica bien la necesidad a contratar o por una inadecuada y débil asesoría del Grupo de Gestión Contractual.

Es un riesgo del proceso de gestión contractual que sus criterios técnicos en el campo de la definición de las modalidades de contratación (entre otras varias) sea superada por la dependencia o proceso que requiere la adquisición de los productos, esta subordinación, evidenciada en los correos citados y la gestión posterior, hace que por un lado la responsabilidad de guía jurídica de la contratación recaiga en quienes por formación no necesariamente poseen las competencias para realizar este rol y por otro, incrementar el riesgo de reprocesos administrativos que pueden llegar a escenarios donde la responsabilidad del ordenador del gasto sea examinada de manera diferente a la administrativa.

Dado que la incertidumbre no fue superada con los comentarios presentados por el auditado, no cabe otra acción que mantener el hallazgo.

**5.3.2 Análisis de Riesgos Identificados**

El análisis de los riesgos que se toman en los documentos previos carece de rigor y fortaleza, lo que impide dar valor agregado como herramienta de gestión y limita el plan de manejo en caso de siniestro.

El Grupo Auditor evidencia que la entidad aplica los formalismos para la administración de los riesgos, tal como lo dispone la autoridad nacional a través de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. No obstante, esta misma autoridad indica que:

*“En la literatura internacional sobre el tema el riesgo en las adquisiciones se define como los eventos que pueden afectar la realización de la ejecución contractual y cuya ocurrencia no puede ser predicha de manera exacta por las partes involucradas en el Proceso de Contratación.*

*De esta manera, uno de los objetivos del sistema de compras y contratación pública es el manejo del riesgo del Proceso de Contratación. En consecuencia, la administración o el manejo del riesgo debe cubrir desde la planeación hasta la terminación del plazo, la liquidación del contrato, el vencimiento de las garantías de calidad o la disposición final del bien; y no solamente la tipificación, estimación y asignación del riesgo que pueda alterar el equilibrio económico del contrato.*

*El Decreto 1082 de 2015 define Riesgo como un evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del Proceso de Contratación o en la ejecución de un contrato. También, el Decreto 1082 establece que la Entidad Estatal debe evaluar el Riesgo que el Proceso de Contratación representa para el cumplimiento de sus metas y objetivos, de acuerdo con los manuales y guías que para el efecto expida Colombia Compra Eficiente.”*

De lo anterior se colige que no es suficiente para la entidad aplicar la metodología de riesgos solamente en el ámbito formal sino, que requiere de un ejercicio juicioso de identificación, ponderación y tramite de los mismos. Ello contribuye a minimizar situaciones que siendo advenedizas en el trámite del proceso contractual tengan un plan de manejo que permita el logro de las metas institucionales vinculadas al objeto de la contratación.

Un ejemplo dicente del tema señalado es lo ocurrido en el Contrato Interadministrativo No.1338 de 2017, que conlleva a la terminación anticipada del mismo. La matriz de riesgos no presenta dentro de los eventos potenciales el hecho de la diversidad y diferencias que se suscitan en la conceptualización de la parte técnica, es decir, el escenario que se sinestro no está previsto.

La debilidad en el ejercicio de identificación de los riesgos y su tratamiento es un factor en sí mismo riesgoso. Tanto ello es cierto que en el ejemplo citado se presenta un siniestro de tal magnitud que impide la ejecución del contrato, lo que desdice de una adecuada técnica de gestión del riesgo contractual e implica reprocesos administrativos que tienen injerencia directa sobre el logro de las metas dentro de los tiempos programados, el mayor uso de tiempos de servidores públicos y todo lo pertinente a una gestión de mala calidad.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera:

Respecto al análisis de riesgos que se debe realizar en la etapa de planeación contractual el Grupo Auditor discrepa de la respuesta dada por el auditado, toda vez que si bien el Grupo de Gestión Contractual se encuentra como proceso de apoyo dentro del Sistema Integrado de Gestión, no puede limitarse estrictamente a efectuar simples recomendaciones sino al contrario, debe ejercer una asesoría tan fuerte que el riesgo de selección indebida e inejecución contractual sea mínimo, tal y como se evidencia por ejemplo en los contratos No. 843 y 1338 de 2017 respectivamente.

Aunado a lo anterior, el auditado manifiesta que las sugerencias realizadas por el Grupo de Gestión Contractual en muchos casos no son acatadas por las áreas solicitantes, lo cual genera riesgo en cuanto a la responsabilidad fiscal y penal que recae en la ordenadora del gasto en el evento de probarse una celebración indebida de contratos, circunstancia que tampoco está prevista en el mapa de riesgo del proceso de Gestión Contractual.

Como quiera que los documentos previos y la asignación de riesgos sustentan el proceso de contratación, el Grupo Auditor evidencia falta de control y calidad que aumentan el riesgo frente a la modalidad de selección del contrato, que posteriormente se materializa en la ejecución y supervisión de los contratos y convenios suscritos por la Unidad.

En sí mismo es un riesgo del proceso de contratación de la Unidad que el grupo técnico en materia jurídico-contractual no puede tener injerencia fuerte en el asesoramiento de identificar y administrar los riesgos. Un inadecuado mapa de riesgos, una debilidad en la identificación y en su administración conlleva a las decisiones en el campo de la incertidumbre por parte de los supervisores, lo que genera ámbitos donde se pone en peligro o amenaza la consecución del objeto contractual y su impacto en el logro de los objetivos institucionales.

Por cuanto la explicación dada por el auditado no desvirtúa la observación, en consecuencia, la misma se mantiene como hallazgo.

**5.3.3. Actos Administrativos para la modalidad de Contratación Directa**

El Grupo Auditor evidenció que el Acto Administrativo mediante el cual se declaró procedente la contratación directa en el contrato de prestación de servicios No. 1123 suscrito el 09 de mayo de 2017 con Buho Media S.A.S., no se encuentra numerado, incumpliendo con esta omisión lo establecido por el Archivo General de la Nación en el Acuerdo 060 del 30 de octubre de 2001, *“la numeración de los Acuerdos y Resoluciones, debe ser estricta y teniendo en cuenta las siguientes directrices: No se debe reservar números. Numerar los actos administrativos, una vez estén firmados, así, evitamos la pérdida del consecutivo y faltantes, no conservar actos administrativos sin firma, carecen de validez, la numeración de los actos administrativos debe ser clara, consecutiva, sin repetir, tachar o enmendar, ni omitir números (…)”.* Tal situación impide que se individualice el derecho que contiene el acto administrativo, adicionalmente refleja debilidad en el sistema de control respecto a la expedición de los actos administrativo de la Unidad frente a la ordenación del gasto.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera:

El Grupo Auditor mantiene el hallazgo encontrado en la omisión de la numeración del Acto Administrativo mediante el cual se declaró procedente la contratación directa en el contrato de prestación de servicios No. 1123 suscrito el 09 de mayo de 2017 con Búho Media S.A.S, toda vez que el proceso auditado no desvirtuó el mismo.

**5.4 Resultados de la Auditoria Fase de Contratación**

Teniendo en cuenta que el supervisor del contrato se designa dentro del clausulado del mismo, el Grupo Auditor evidencia una debilidad en cuanto a la selección del supervisor toda vez que, la falta de capacitación y entrenamiento en temas administrativos, técnicos, financieros y jurídicos genera un alto riesgo en la fase de ejecución.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera:

El Grupo Auditor no está de acuerdo con la respuesta dada por el auditado en esta observación, toda vez que el Formato de Idoneidad y Competencia no es un documento idóneo para garantizar que el supervisor asignado al contrato cuente con capacitación y entrenamiento adecuado para analizar temas técnicos, financieros y jurídicos. En este punto se hace especial énfasis en el sentido que los supervisores hoy tienen unas responsabilidades específicas otorgadas por la ley 1474 de 2011 además, los supervisores en la Unidad son los ordenadores del pago, situación que conlleva una responsabilidad que debe estar siendo observada por un adecuado sistema de control interno como lo ordena la Ley 87 de 1993.

**5.5 Resultados de la Auditoria Fase de Ejecución**

En esta fase se desarrolla el contrato y es la que reviste de mayor importancia. En este escenario las debilidades o fortalezas de un sistema de control interno asociado a la gestión contractual son esenciales para el logro del producto contrato dentro de los parámetros establecidos y, por ende, apuntan al logro de los propósitos institucionales.

**5.5.1 Publicación informes de supervisión SECOP**

Una vez consulta la página web de Colombia Compra Eficiente por el Grupo Auditor no se evidencia la publicación de los siguientes informes de supervisión en el sistema del SECOP I:

* Convenio de Asociación No. 843 de 2017, los informes de supervisión correspondientes a los meses de agostos a diciembre de la misma anualidad.
* Contrato Interadministrativo No. 1123 y Convenio Interadministrativo No. 1368 de 2017, no se encuentra publicado ningún informe de supervisión.

Esta situación muestra incumpliendo a los establecido en el artículo 8° del Decreto 103 de 2015 frente a la publicación de la ejecución de contratos, *"para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato”.*

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera: No es de recibo del Grupo Auditor los argumentos expuesto por el auditado respecto a la publicación de informes de ejecución contractual en la página web del SECOP I, en los términos establecidos por artículo 8 del Decreto 103 de 2015 que reglamenta la obligación de publicación de información mínima de la ejecución contractual contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 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*”; toda vez que la interpretación de la norma es errada, pues la misma establece en el artículo segundo el “*principio de máxima publicidad para titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley”.*

A lo anterior se agrega que es deber de las Entidades obligadas dar cumplimiento a los principios de transparencia, celeridad y eficacia, establecidos en el artículo 3 de la mencionada Ley 1712 de 2014. A su vez que el artículo 7° del Decreto 103 de 2015 compilado en el artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 de 2015 dispone que:

*“De conformidad con el literal (c) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, el sistema de información del Estado en el cual los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos* ***deben cumplir la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP.***

***Los sujetos obligados que contratan con cargo a recursos públicos deben publicar la información de su gestión contractual en el plazo previsto en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, o el que lo modifique, sustituya o adicione****.*

*Los sujetos obligados que contratan con recursos públicos y recursos privados, deben publicar la información de su gestión contractual con cargo a recursos públicos en Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP”* *(Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En el caso que nos ocupa la omisión en la publicación de los informes de supervisión genera incumplimiento legal, toda vez que por ejemplo no se encuentra publicado en la página de Colombia Compra Eficiente – SECOP I ningún informe de supervisión del Contrato Interadministrativo No. 1368 de 2017. Por lo tanto, al no superar la incertidumbre de lo evidenciado por el Grupo Auditor el hallazgo se mantiene en los términos inicialmente planteados.

**5.5.2. Supervisión**

El Grupo Auditor evidenció debilidades en la supervisión de los contratos tomados como muestra para la presente auditoria, lo cual se ejemplificará de la siguiente manera:

Convenio de Asociación No. 843 de 2017

* Respecto a los informes de supervisión de los meses de abril a octubre de 2017, se observó que en el ítem de ejecución financiera se tomó como valor total del Convenio la suma de dinero correspondiente a los aportes realizados por la Unidad, es decir $3.999.358.570 y no el valor total del contrato, teniendo en cuenta que la UT Entrega Digna 2017 aportó la suma de $400.272.537 representado en bienes y servicios, sobre los cuales no se ejerció la supervisión en los citados meses.
* Con relación a la legalización del uso de los recursos de la Unidad, respecto a los ítems de acompañamiento a las víctimas, monitoreo y seguimiento se presentan facturas globales por parte de Vives Travel Tours, sin los correspondientes soportes que permitan evidenciar que las actividades como alojamiento, alimentación traslados aéreos, terrestres y/o fluviales desarrolladas por el grupo logístico no cuentan con los controles y supervisión adecuada. Es importante aclara que en reunión del 28 de mayo del 2018 con la supervisión del convenio se solicitaron dichos soportes, acto seguido la dependencia allega algunos documentos que no lograron subsanar tal incertidumbre, dichas facturas ascienden a la suma de $1.371.772.500 actividades desarrolladas en los meses de marzo a octubre de 2017.
* El Grupo Auditor no evidencia dentro del expediente contractual los informes de supervisión correspondientes a los meses de noviembre, diciembre y el informe final de 2017, sin embargo, la supervisión del contrato allego a esta Oficina el informe final, razón por la cual no fue posible verificar la ejecución contractual de los meses faltantes.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se vislumbra debilidad en el ejercicio de las funciones de supervisión en lo relativo a la ejecución financiera y a la luz del contrato, incumplimiento de lo establecido en la cláusula tercera, actividades generales de la Unidad numerales 5 y 6, aunado a lo anterior, incumplimiento de lo establecido en el capítulo cuatro del Manual de Contratación y Supervisión de la Entidad (código 760.10.06-1, versión 2 de fecha 28/07/2015), el cual desarrolla el artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 respecto a las facultades y deberes de los supervisores.

* Se evidencia que los gastos operativos corresponden al 42.5 % de los aportes económicos realizados por la Unidad, entre los cuales observamos que los de servicios funerarios, de restaurante, alojamiento (para las familias), transporte intermunicipal y local, son excluidos de IVA (19%) teniendo en cuenta lo dispuesto en el parágrafo 2, articulo 476 del Estatuto Tributario.

Aunado a lo anterior, es importante tener en cuenta que el 95 % de las facturas cobradas en este Convenio son emitidas por personas naturales de régimen simplificado, lo que genera una tercerización en la prestación del servicio que conlleva a un alto riesgo de incumplimiento en su ejecución, razón por la cual el supervisor del mismo debe tener el conocimiento idóneo para lograr mitigar el mismo.

* Se observa que los aportes realizados por la Unidad corresponden al 90.90% de los recursos que se ejecutaron durante el Convenio, los cuales ascienden a la suma de $ 3.999.358.570 y son dineros provenientes de recursos públicos que se destinaron para servicios excluidos, teniendo en cuenta lo dictado por el articulo 476 en el parágrafo 19 del Estatuto Tributario, razón por lo cual el área Financiera tuvo que haber aportado en el momento de formalización del Convenio la normatividad tributaria legal vigente que corresponde para este caso en particular.
* Se encuentra que del 100% de los gastos detallados para *“Acompañamiento a las Victimas, Monitoreo y seguimiento”* en los que incurre el operador para el desarrollo del convenio, el 57.50% de los recursos se destinan al cubrimiento de servicios no detallados en las facturas, generado incertidumbre respecto a la prestación de estos servicios.

Respecto de este tema únicamente se logró evidenciar los soportes de los documentos para los meses que se detallan a continuación y que le permite al Grupo Auditor identificar cada uno de los gastos acumulados mes a mes.

En la tabla y gráfica se observa más al detalle cómo fue la distribución económica y su comportamiento de enero a octubre de 2017 de cada uno con respecto a los otros.





Contrato de Prestación de Servicios No. 1123 de 2017

Se procedió a sumar los porcentajes de ejecución financiera en todos los informes de supervisión y los valores efectivamente pagados, encontrándose un error toda vez que en el informe final del mes de diciembre de 2017 se reportó cumplimiento del 100%, cuando el porcentaje real es del 97,89%.

Se evidenció que la planilla de pago de seguridad social aportada con la cuenta de cobro del mes de diciembre de 2017, corresponde al pago de la seguridad social del mes de noviembre de la misma anualidad, situación que produce un incumpliendo al numeral 2 de la cláusula segunda de las obligaciones del contratista *"presentar la factura junto con el pago de los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión, riesgos laborales, SENA, ICBF y cajas de compensación familiar, del personal que prestará el servicio objeto del contrato”*, así mismo genera debilidad en el sistema de control interno ejercido por el supervisor y por del Grupo de Gestión Financiera, quien tramitó el pago sin identificar que la planilla allegada no correspondía a periodo cobrado.

Convenio 1368 de 2017

El Grupo Audito no pudo verificar el cumplimento de las actividades realizadas por el contratista ni el ejercicio de supervisión desde el mes de febrero de 2018 hasta la fecha, toda vez que dentro del expediente contractual no reposan estos documentos.

Aunado a lo anterior, se observa que a la fecha se han girado los anticipos solicitados por valor de $1.798.527.240 lo que representan el 60% de los aportes económicos dados por la Unidad y de los cuales no se presenta ninguna relación de gastos, ni hay documentos soportes que permitan evidenciar detalladamente los valores económicos unitarios y totales de los materiales y servicios en lo que se ha incurrido para el desarrollo del convenio.

Las anteriores situaciones constituyen una debilidad en el sistema de control, frente a la aplicación del artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y el capítulo 4 del Manual de Contratación y Supervisión de la Entidad (código 760.10.06-1, versión 2 de fecha 28/07/2015), respecto a las facultades y deberes de los supervisores.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera: No se comparte la respuesta dada por el auditado respecto a que la responsabilidad de seguimiento y verificación en la ejecución de los contratos, convenios y órdenes de compra recae únicamente en el supervisor, teniendo en cuenta que estamos frente a la figura de delegación de la función de supervisión de conformidad con los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, dado que es deber del delegante ejercer las actividades de vigilancia y control frente a lo delegado. En consecuencia, corresponde al Ordenador del Gasto, que para estos efectos actúa a través del Grupo de Gestión Contractual, adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la efectividad y el cumplimiento de la gestión encomendada.

El ejercicio de la supervisión de los contratos tiene como *finalidad proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual* a la voz del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011. Lo anterior en concordancia con lo ordenado en el inciso segundo del artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, que a su tenor dispone: “*En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual*.”

Frente a este aspecto, desde la Sentencia C-693 del 9 de julio de 2008, cuyo ponente es el Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, se advierte que:

*Al delegar se establece un vínculo funcional especial y permanente entre delegante y delegatario para el ejercicio de las atribuciones delegadas. Es especial en cuanto surge a partir del acto de delegación, de forma adicional a la relación jerárquica o funcional que exista entre ellos y es permanente en cuanto permanece activo mientras rija el acto de delegación. En virtud de tal vinculación, el delegante conserva y ejerce la facultad para reformar o revocar los actos o resoluciones del delegatario y para revocar el acto de delegación*.

*(*…)

*El principio de coordinación administrativa implica que, dada la existencia de una función administrativa específica, que refleja cierto grado de jerarquía funcional entre una autoridad que coordina y otros funcionarios encargados de la ejecución de la labor, la autoridad jerárquicamente superior será siempre responsable de la orientación, vigilancia y control de sus subalternos. De donde el delegante siempre responde por el dolo o culpa grave en el ejercicio de las funciones de vigilancia, control y orientación del delegatario en lo que concierne al ejercicio de la función delegada, por lo cual cuando la norma acusada prescribe que nunca quedará exonerado de dicha responsabilidad, simplemente corrobora o ratifica lo dispuesto por el artículo 211 de la Constitución, leído en su correcta interpretación sistemática. La función de vigilancia, orientación y control de la que no se desprende el delegante por el hecho de la delegación implica que, respecto de ella, siempre conserve una responsabilidad subjetiva, como justamente lo prevé la disposición acusada, responsabilidad por la que el servidor público responde individualmente por sus acciones y decisiones.*

Por lo anterior, es evidente para el Grupo Auditor que el proceso de gestión contractual debe ejercer un control sobre las actuaciones de los supervisores, de hecho, la Resolución 41 del 22 de enero de 2018 en el artículo 9°, literal a) numeral 15 apunta a esta gestión en materia de supervisión y más ampliamente determinado en el objetivo del Grupo de Gestión Contractual.

Como quiera que el desconocimiento de los marcos normativos, jurisprudenciales y reglamentarios son un riesgo de gran magnitud y que a su vez se refleja en la gestión contractual, el Grupo Auditor mantiene el hallazgo.

**5.5.3. Contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión.**

De una población de 1.249 contratos de prestación de servicios suscritos por la Unidad en la vigencia 2017, se toma la muestra una aleatoria simple de 258 contratos, lo que corresponde al 20.10%; el tamaño de la muestra es representativa para el proceso auditor. En este escenario se evidencia que:

* El 100% de la muestra presenta desactualización en la publicación de los informes de auditoría en la plataforma SECOP 1, situación que no cumple con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.1.2.1 del Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015 – Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo Publico, donde se pudo evidenciar que la divulgación de los resultados de la supervisión, en la mayoría de los contratos se halla publicada hasta el mes de septiembre de 2017 únicamente.
* Dentro del ejercicio del proceso auditor, se recalcula una muestra de trabajo para verificar la documentación que se archiva en los expedientes contractuales, se toma el 8.37% de la muestra poblacional, equivalente a 21 contratos; allí se evidencia que no se tienen los documentos con los soportes que son requisitos para el pago, tales como cuenta de cobro, y formatos de planilla de seguridad social.
* El 20.93% de la muestra de 258 contratistas no presenta publicación de información en la plataforma SIGEP, situación que no cumple con lo dispuesto en el artículo 2.1.1.2.1.5 del Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015 – Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo Publico.
* En los contratos de Hugo Acero (1103-2017), Jorge Ureña (202-2017) y Eduardo Camargo (076-2017), se evidencia que el cálculo de retención en la fuente no se ajusta a los parámetros establecidos en el artículo 383 del Estatuto Tributario, dado a que el valor calculado es inferior o superior al que debe corresponder.
* El formato de informe de supervisión se actualiza con la vigencia 2017, aspecto que se toma como un acto ajustado al sistema de control interno. No obstante, para el Grupo Auditor este formato no le da valor agregado al proceso de Gestión Contractual, toda vez que no le informa a la ordenadora del gasto respecto del estado actual de la ejecución del contrato y el mismo no permite que el supervisor de cuenta del aspecto técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato. De hecho, su diseño se ajusta más a un informe del contratista que del supervisor, razón por la cual no se está dado aplicación a lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Este aspecto tiene como consecuencia potencial la falta de más información sobre la ejecución contractual, los problemas o dificultades que se presenten y la solución adoptada tal como ocurre en la ejecución del contrato 843 de 2017, en donde no se puede evidenciar la realización de las actividades que desarrollan las obligaciones contractuales durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2017.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera: La Oficina de Control Interno dentro de la prueba de auditoria revisa 42 contratistas de prestación de servicio para la vigencia 2017, lo que corresponde al 16.27% de la muestra de auditoría. En estos casos no hay evidencia de cumplir con lo ordenado en el artículo 2.2.17.10 del Decreto 1083 de 2015, específicamente al referirse que “*Están obligados a diligenciar el formato único de hoja de vida, con excepción de quienes ostenten la calidad de miembros de las Corporaciones Públicas …* *3. Los contratistas de prestación de servicios, previamente a la celebración del contrato”*

Las pruebas de auditoria, las cuales se remiten con esta respuesta, se realizan directamente a la página oficial del SIGEP, acción que como mínimo debería realizar el proceso de gestión contractual y como la evidencia muestra, esta acción no fue cumplida a cabalidad.

La evidencia demuestra que en los casos citados se incumple la disposición legal por parte de la entidad y de los contratistas, actuación que no fue controlada por el proceso de gestión contractual y aumenta el riesgo legal y compromete, como se dice en el numeral inmediatamente anterior, a la ordenadora del gasto y a la representante legal.

**5.5.4. Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC)**

Para la Ejecución del procedimiento establecido dentro de la Tienda Virtual del Estado Colombiano se tiene que, si bien es cierto una vez las Entidades Compradoras se vinculan a los Acuerdos Marcos de precios suscritos por Colombia Compra Eficiente adquieren una serie de obligaciones como es la de operar adecuadamente dentro de la TVEC, y como quiera que, para el manejo de las herramientas del SECOP II y de la TVEC se requiere contar con usuario y clave de acceso, el Grupo Auditor evidencia que los usuarios de las órdenes de compra No. 16405 y 17166 vigencia 2017, se encuentran desvinculados de la Unidad, ya sea de manera permanente o temporal, llevándose consigo las claves para el ingreso y administración en la TVEC de las citadas órdenes de compra.

Situación que impide al Grupo Auditor revisar el manejo y estado actual de las órdenes de compra enunciadas. Ello genera una debilidad en el sistema de control interno del proceso de Gestión Contractual, toda vez que el mismo no identifica dentro del panorama de riesgos previsibles el del manejo de las claves, que entre otras cosas son personales e intransferibles, incluso no se evidencia que tal situación haya sido informada a Colombia Compra Eficiente a fin de suspender los usuarios ausentes, teniendo el escenario de riesgos que el usuario desvinculado pueda seguir con el manejo contractual dentro de la tienda virtual.

Eventualidad que conlleva a un riesgo inminente, por cuanto desde cualquier lugar los usuarios desvinculados temporal o permanentemente de la Unidad tienen acceso a la Tienda Virtual y pueden manipular la información contenida en las citadas órdenes de compra.

Una vez evaluada la información de las órdenes de compra supervisadas por la Dirección de Reparación Colectiva, el equipo auditor evidencia que no se encuentran cargas todas las facturas dentro de la TVEC , obligación que le asiste al proveedor de acuerdo a la cláusula 14 del Acuerdo Marco de Precios 312-1 - 2015 ”*El proveedor debe facturar una vez cuente con los documentos necesarios para iniciar el proceso de matrícula y presentar las facturas en la dirección indicada para el efecto en la entidad compradora y publicar una copia en la Tienda Virtual del Estado* Colombiano”. Empero no se observa solicitud o requerimientos al proveedor para el cumplimiento de esta obligación, como tampoco se observa que dicho incumplimiento se haya hecho saber a Colombia Compra Eficiente, incumpliendo además lo establecido en la cláusula 16 numeral 16.18 del citado acuerdo el supervisor designado para tal fin.

Aunado a lo anterior, no se evidencia en el expediente magnético suministrado por el proceso auditado un documento que permita establecer el recibo a satisfacción, por parte del supervisor o por la persona asignada como apoyo a la supervisión en el territorio, de la entrega de los bienes adquiridos por la entidad. Lo anterior colige que hay desconocimiento de lo contenido en el párrafo segundo del artículo 83 de la ley 1474 de 2011 “…*Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos*”, incumpliendo a demás lo establecido en los Acuerdos Marco de Precios, ya que la entidad debe verificar que los bienes contengan las características establecidos en el respectivo catálogo, para el efecto se grafica el procedimiento.



En el caso en estudio, en el supuesto que los bienes objeto de reparación hayan sido revisados por parte de la Oficina de Tecnologías antes de ser enviados a la ciudad de destino donde fueron entregados como medida de reparación, no se evidencia documento alguno que soporte la revisión dada a estos bienes antes de ser transportados a la ciudad de entrega, ni documento que indique que dichos bienes fueron sujetos de monitoreo mientras se ejecuta el envío. Además de ello, no se observa solicitud alguna realizada por el supervisor al almacén para el ingreso de los bienes, de acuerdo con el procedimiento de Planta y Equipo establecido por Gestión Administrativa.

Con lo expuesto, el Equipo Auditor encuentra que existe desconocimiento del marco legal frente a las obligaciones establecidas para el ejercicio de las funciones del supervisor desde la perspectiva de la Ley 1474 de 2011, el Manual de Contratación de la entidad y el Acuerdo Marco de precios, asimismo, falta de monitoreo y control en el momento de la entrega de los bienes objeto de reparación colectiva.

Los acuerdos marco de precios crean una serie de obligaciones de carácter imperioso para las partes, en las órdenes de compra No. 21573,18997, 21575 y 21574 de 2017 se tiene que la entidad junto con el proveedor debe coordinar un cronograma de instalación y entrega de los productos o servicios adquiridos. Con lo observado dentro del expediente contractual el Grupo Auditor no evidencia documento alguno o cronograma que soporte las fechas, lugar y asistencias de los servicios para el manejo de las herramientas adquiridas, teniendo en cuenta lo señalado en el Acuerdo Marco de Precios 260/2015 cláusula 10 numeral 10.25 dentro de las *Obligaciones del Proveedor* y en la cláusula 11 en el numeral 11.12 “*Obligaciones de las Entidades Compradoras* expresa

*“establecer con la Entidad Compradora el cronograma de las actividades preventivas solicitadas en el servicio soporte técnico proactivo, dentro de los (5) cinco días siguientes a la expedición de la orden de compra”,* máxime cuando en los informes de supervisión manifiesta que se hace *“entrega a la entidad UARIV de las licencias descritas… garantizando un año para soporte y mantenimiento de las mismas”.*

Situación que demuestra que en el ejercicio de la supervisión no se tiene un control que permita el cumplimiento de las obligaciones descritas dentro del acuerdo marco frente a los servicios adquiridos, situación que aumenta el riesgo de incumplimiento del proveedor.

En relación con la Orden de Compra No. 16405 suscrita en el 2017 y prorrogada hasta el 31 de marzo de 2018, mediante la cual se realiza el suministro de tiquetes aéreos, el Grupo Auditor evidencia que el ejercicio de la supervisión es débil, ya que de los informes de supervisión no se obtiene una clara, confiable y precisa información respecto de la adecuada ejecución del objeto contractual, pues existe un informe de supervisión incompleto, lo cual impide establecer a que mes de ejecución contractual corresponde.

Por otra parte, se suprime en el formato de informe de supervisión correspondiente al mes de junio de 2017 la celda “*valor a pagar en el presente período*”, lo que impide determinar el valor real autorizado por el supervisor en ese tiempo, así mismo se observó que el valor autorizado en el mes de julio de esa anualidad presenta una diferencia de $ 4.625.248 toda vez que, el valor autorizado fue de $163.013.231 y la sumatoria de las facturas presentada por el proveedor corresponden a un valor de $167.638.479.

Conjuntamente el Grupo Auditor observa que para el periodo del 19 al 27 de diciembre de 2017 se presenta una cuenta de cobro por la suma de $8.991.221 y el pago que la Unidad realiza es por valor de $3.477.354, sobre este tema no se evidencia soporte documental de tal diferencia. Igualmente, no se encuentra en el aplicativo SIIF el pago de los viajes realizados entre los días 27 y 29 de diciembre de la misma anualidad.

Mediante memorando No. 201776032183521 de 2017 se designa un nuevo supervisor para la citada orden de compra, sin embargo, es importante precisar que para el mismo caso no se encuentra dentro del expediente contractual el documento de designación del anterior supervisor.

No se evidencia soportes de los vuelos realizados por los servidores de la Unidad el mes de febrero de 2018, razón por la cual es imposible comparar la información referente al pago realizado en citado mes, situación puede aumentar el riesgo frente a que se paguen facturas de tiquetes que no se utilizaron o valores superiores a los pactados.

La Unidad estableció dentro del procedimiento de adquisición en la Tienda Virtual del Estado Colombiano que se debe verificar la concordancia de la facturación frente al servicio “*recibo a satisfacción”,* con el fin de aprobar las facturas dentro de la misma y posteriormente tramitar el pago al proveedor, el Equipo Auditor evidencia que de la muestra tomada de 27 órdenes de compra 15 de las facturas se encuentran cargadas, pero ninguna está aprobada, situación que genera una falta de gestión e incumplimiento al procedimiento establecido por la Entidad y a las obligaciones establecidas en los Acuerdos Marco ya citados.

Aunado a lo anterior, se evidencia que ninguna de las órdenes de compra tomadas como muestra y que el Grupo Auditor pudo revisar en la TVEC se encuentran cerradas, situación que genera riesgo debido a que la falta de cierre restringe la gestión realizada en Colombia Compra Eficiente para hacer los cálculos macroeconómicos de los ahorros ante las entidades del gobierno.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera: Frente a la respuesta dada por el auditado respecto al ejercicio de la supervisión en el procedimiento de la TVEC, la observación se mantiene de acuerdo con lo expuesto en el numeral 4.1.1.3 por el Grupo Auditor, de este documento.

Adicionalmente, el Grupo de Gestión Contractual no desvirtúa el hallazgo encontrado respecto al deber que tiene la Unidad de informar a Colombia Compra Eficiente sobre la ausencia de los usuarios asignados para el manejo de la tienda virtual, por tal razón se mantiene el hallazgo.

**5.6. Resultados Fase de Liquidación**

El Grupo Auditor observó que se tiene una errada interpretación del término para realizar el trámite de liquidación de los contratos o convenios suscritos por la Unidad, tan es así que la Oficina de Control Interno conoce que aproximadamente en la actualidad existen 34 casos en los cuales la Entidad perderá el derecho a reclamar ante la entidad judicial competente algún derecho, para ejemplarizar este tema se encuentran los convenio o contratos No. 1631 de 2013; 1233 de 2014; 911, 1116, 1058, 1146 2015, entre otros.

De lo anterior se evidencia la falta de aplicación del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, toda vez que el mismo artículo establece que si en el contrato no señala el término de la liquidación, se podrá realizar de mutuo acuerdo dentro de los 4 meses siguientes al vencimiento del término de ejecución, pasado este término se le otorga 2 meses a la Entidad para la liquidación unilateral y pasado este tiempo la Entidad cuenta con 2 años para interponer las acciones judiciales pertinentes, dado a la mala práctica de la Unidad respecto de este tema, el trámite de liquidación en muchos casos se realiza cuando ya se está acercando el vencimiento del término judicial, es decir, los 2 años, desconociendo que la competencia de la Unidad para liquidar se pierde a los 6 meses de haberse vencido el plazo previsto para la ejecución del contrato.

El Grupo Auditor evalúa la respuesta del auditado (contenida en el anexo 1) de la siguiente manera: Luego de revisados los argumentos del auditado con relación al tema de liquidación de los contratos y convenios ejecutados por la Unidad, si bien son plausibles las razones expuestas, el Grupo Auditor identificó debilidad tanto en los procesos de liquidación represados como en los contratos que han finalizado el 31 de diciembre de 2017 y no se evidenció gestiones concretas para su liquidación o la liquidación realizada en los términos establecidos en el contrato y en la ley.

En consecuencia, se reitera la existencia de un alto riesgo jurídico para la Unidad frente a la competencia de liquidar los contratos ejecutados e irse ante el juez del contrato para que sea la jurisdicción contenciosa la encargada de esta labor con las implicaciones incluso disciplinaria que conlleva; aunado a lo ya dicho en la presente auditoría frente a la debilidad en el ejercicio de las funciones de supervisión en detrimento de lo establecido en la Ley 1474 de 2011.

Es importante tener presente que el proceso de gestión contractual no es equivalente al Grupo de Gestión Contractual, dado que éste último es una parte importante pero no su totalidad. En este escenario se debe establecer el entorno real de la crítica del Grupo Auditor. De lo anterior se desprende que la gestión de los supervisores es débil como también lo es el control sobre ellos.

En el campo de las liquidaciones se conlleva a la necesidad de realizar acciones correctivas a portas de incurrir en la caducidad de las acciones administrativas contractuales y dar paso a las acciones jurisdiccionales del mismo. La falta de control obliga a que la Unidad deba invertir recursos adicionales e incluso impulsar gestiones en el Comité de Conciliación para aspecto que son de tramite contractual, cuando el contrato esta supervisado de manera eficiente y se tiene el control básico del proceso y cuando se hace el seguimiento y control a la gestión de los supervisores, como se expresa en esta comunicación en el acápite correspondiente.

Si bien es extensa la explicación, ella se enmarca en el plan de choque y no dentro de las políticas de una adecuada gestión contractual planeada y adecuadamente ejecutada, razón más que suficiente para que el Grupo Auditor mantenga el hallazgo.

1. **DEBILIDADES DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO (HALLAZGOS) IDENTIFICADAS EN EL PROCESO AUDITADO**

A partir de lo evidenciado en el proceso auditado y cotejado ello con los marcos normativos, administrativos y de gestión, el Grupo Auditor considera que las siguientes situaciones son constitutivas de debilidades (hallazgos) del modelo de control interno, por lo tanto, deben ser objeto de acciones correctivas por parte del líder del proceso con el fin de subsanarlas.

1. Los procedimientos asociados al proceso de gestión contractual no están actualizados. Lo anterior no está conforme con lo dispuesto en Decreto 1449 de 2017, literales b), j) y l) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993. En consecuencia, se aumenta el riesgo de gestión del proceso, los asociados a la determinación de responsabilidades y los de costos administrativos incluidos los de la no calidad, siendo las potenciales causas el desconocimiento de la normatividad que regula la gestión administrativa pública, la falta de capacitación, la ausencia de seguimiento, monitoreo y control por parte del responsable del SIG. (5.1.1)

2. Falta de control de la terminología utilizada en el Manual de Contratación y Supervisión. Lo anterior no está conforme con lo dispuesto en las leyes 1474 de 2011 artículo 83 y 87 de 1993 artículo 4º literales b), d) e i). Este aspecto aumenta el riesgo de delimitación de responsabilidades, inadecuada interpretación y posibles fallas de gestión, siendo las potenciales causas la falta de control y seguimiento a la calidad en la redacción de los instrumentos que se emiten dentro del proceso y ausencia de capacitación a los servidores en materia jurídica y de técnicas administrativas-jurídicas de redacción. (5.2.1)

3. Debilidad en del mapa de riesgos del proceso de gestión contractual relacionada con la publicación en la plataforma oficial SECOP. Lo anterior no está conforme con lo dispuesto en Decreto 1449 de 2017 en la dimensión 5ª y en la Ley 87 de 1993 artículos 2º literales a), b) y f); 4º literal a). Este aspecto aumenta el riesgo de publicidad y transparencia contractual, incumplimiento normativo y oposición a terceros, además de los reprocesos administrativos, siendo las potenciales causas la falta de conocimiento en las metodologías de identificación y administración de riesgos, seguimiento y control por parte del responsable del SIG. (5.2.3)

4. Debilidad en la estructuración informativa de los documentos previos. Lo anterior no está conforme con lo dispuesto en Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.6.1 y en la Ley 87 de 1993 artículos 2º literales a), b), e), f) y g). Este aspecto aumenta el riesgo de información, de toma de decisiones en ambiente de certeza controlada, de logro de objetivos, de reprocesos y costos administrativos, de fallas de ejecución contractual o de fallas de interpretación contractual entre otros varios, siendo las potenciales causas la falta de conocimiento en las metodologías de identificación y administración de riesgos, falta de actualización normativa, falta de capacitación en temas administrativos y de control contractual, y ausencia de seguimiento y control por parte del responsable del proceso. (5.3.1)

1. Debilidad en el análisis de identificación de los riesgos del proceso respecto a la identificación y plan de respuesta de los riesgos, que se deben tener en cuenta e incluso, no se evidencia el tratamiento aplicable a los mismos que conduzcan a niveles aceptables por la organización con el fin de evitar la materialización de riesgos o mitigar las consecuencias en caso de que se produzcan; situación que impide dar valor agregado a las herramientas de gestión de proceso. Lo anterior no está conforme con lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007 artículo 4°, Ley 87 de 1993 artículos 2º literales a), b), c), f) y g), Decreto 1083 de 2015 articulo 2.2.21.3.1 y lo señalado por la Agencia nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. En consecuencia, se identifican como potenciales causas, la falta de conocimiento en las metodologías de identificación y administración de riesgos, seguimiento y control por parte del proceso auditado. (5.3.2)
2. Con relación a los actos administrativos que justifican la contratación directa, se evidencia debilidad ya que no se encuentran numerados y de acuerdo a lo señalado por el Archivo General de la Nación: la numeración de los Acuerdos y Resoluciones, debe ser estricta, se debe numerar los actos administrativos una vez estén firmados, la numeración de los actos administrativos debe ser clara, consecutiva, sin repetir, tachar o enmendar, ni omitir números entre otros. Lo que impide que se individualice el derecho que contiene el acto administrativo; así mismo refleja debilidad en el sistema de control con relación a la expedición de los actos administrativos frente a la ordenación del gasto de la Entidad. Lo anterior no está conforme con lo dispuesto en la Ley 594 de 2000 artículos 4° literal c) y 47; Acuerdo 060 del 30 de octubre de 2001, artículo 6°; Ley 87 de 1993 artículos 2º literales a), b), e), f) y g), siendo las potenciales causas la falta de capacitación y manejo de los documentos generados en la Secretaría General, desconocimiento de las normas relacionadas con la gestión documental y falta de organización, seguimiento y control en la expedición de los actos administrativos vinculados a la gestión contractual. (5.3.3)
3. Debilidad en la designación de supervisor en los contratos, convenios y órdenes de compra suscritos por la Unidad, toda vez que los funcionarios carecen de capacitación y entrenamiento suficiente en los temas técnicos, financieros, administrativos y jurídicos que genera un alto riesgo en la fase de ejecución de los contratos. Se reitera que el ejercicio de las actividades de supervisión reviste de alta importancia para el logro de los fines establecidos en el objeto del contrato y el cumplimiento de las metas institucionales. Lo anterior no está conforme con lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011 artículo 83 y ss. Ley 87 de 1993 artículos 2º literales a), b), c), e), f) y g); 4° literales b), e), i), j) y k); siendo las potenciales causas la falta de capacitación y entrenamiento de los supervisores, lo que requiere de mayores esfuerzos por parte de la organización para disminuir el riesgo e incumpliendo a lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Contratación de la Entidad y Supervisión.(5.4)
4. Debilidad en la publicación de los informes de supervisión frente a la totalidad de la muestra de contratos evaluados que genera incumplimiento de los artículos 3° de la Ley 1712 de 2014; artículos 2.1.1.2.1.7 y 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015, en relación con el deber de publicar la información de la gestión contractual en la plataforma SECOP, en los términos establecidos en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013. Situación que evidencia ineficiencia del sistema de control del proceso, aumenta el riesgo de incumplimiento del deber de publicidad y transparencia contractual, así como de oponibilidad frente a terceros, además de los reprocesos administrativos respectivos; siendo las potenciales causas la inaplicabilidad normativa y la falta de articulación entre los procesos de gestión administrativa, financiera y contractual en relación al tratamiento documental de los informes de supervisión. (5.5.1)
5. Respecto al ejercicio de la función de supervisión en los contratos, convenios y órdenes de compra celebrados por la Unidad, se observa incumplimiento de lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y en el capítulo 4 del manual de contratación y supervisión de la Entidad y lo atinente al artículo 476 en el parágrafo 19 del Estatuto Tributario. Debilidad que se refleja en informes de supervisión que carecen de rigor y generan incertidumbre frente al avance y ejecución física, técnica, jurídica y financiera del objeto contratado. Verbigracia inaplicabilidad de las normas tributarias vigentes, falta de control detallado de los gastos facturados por el contratista; teniendo como posibles causas la ineficiencia en el control y debilidades en la planeación presupuestal, adecuado entrenamiento a los supervisores y falta de credibilidad de la Entidad frente a terceros.

Por otra parte, existe debilidad en las actividades de orientación, vigilancia y control frente a la delegación de las funciones de supervisión, dado que el ordenador del gasto carece de medidas adecuadas para la identificación del supervisor idóneo, así como la verificación y seguimiento frente al cumplimiento de las labores encomendadas y finalmente la materialización del objeto contractual. (5.5.2)

1. Debilidad frente al deber de publicación de información en la plataforma SIGEP, dado que el 20.93% de la muestra de 258 contratistas no presenta cumplimiento de dicho requisito, situación que no cumple con lo dispuesto en el artículo 2.1.1.2.1.5 del Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015 y lo ordenado en el artículo 2.2.17.10 del Decreto 1083 de 2015, específicamente al referirse que “*están obligados a diligenciar el formato único de hoja de vida, con excepción de quienes ostenten la calidad de miembros de las Corporaciones Públicas …* *3. Los contratistas de prestación de servicios, previamente a la celebración del contrato”,* de igual manera lo preceptuado en la Ley 87 de 1993 artículos 2º literales a), b), y e), f) y g); 4° literales b), e), i) y j)*.* Teniendo como posibles causas la falta de control por parte del proceso de gestión contractual, lo que se refleja en que no existe en el procedimiento de contratación directa vigente una actividad que evidencie punto de control en el proceso. (5.5.3)
2. Existe debilidad del sistema de control interno relacionada con la supervisión y ejecución de las órdenes de compra. Este aspecto genera incumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011.artículo 83; Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015 artículos 2.2.1.1.1.1.2.1; 2.1.1.2.1.5; Decreto 1083 de 2015 artículo 2.2.17.10 y Estatuto Tributario artículo 383. Los riesgos que se incrementan son de incumplimiento legal, de gestión del contrato y control sobre la contratación. Las posibles causas son la falta de mayor conocimiento del marco normativo de la compra pública en Colombia, falta de capacitación de los servidores al igual que fallas de seguimiento y control del responsable del proceso. (5.5.4)

12. La Entidad adelanta el proceso de las liquidaciones represadas que, si bien es plausible, es necesario identificar las causas del incumplimiento de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2011 y el artículo 217 del Decreto 0019 del 2012. Respecto a la muestra de los contratos evaluados presentan debilidad ya que no se encuentran liquidados y no se evidencias gestiones para tal fin, el hecho de que las partes dejen vencer dichos términos, trae consigo consecuencias negativas que generan un alto riesgo jurídico para la Unidad con relación a la competencia de liquidar los contratos ejecutados e irse ante el juez del contrato para que sea la jurisdicción contenciosa la encargada de esta labor, con las implicaciones incluso disciplinarias que conlleva; teniendo como posibles causa potenciales la falta de gestión en el sistema de control y la reiterada debilidad del ejercicio en la supervisión. (5.6)

1. **ASPECTOS SOBRESALIENTES**

El Grupo Auditor ha evidenciado como aspectos positivos en la gestión del proceso de Gestión Contractual los siguientes:

1. **Se considera sobresaliente la buena actitud y disposición de todo el equipo de gestión contractual en cabeza de su coordinadora para apoyar la actividad de auditoria interna. Situación que facilita la ejecución de la evaluación obteniendo resultados que genera recomendaciones que contribuyen a la mejora continua del proceso.**
2. Es importante resaltar los esfuerzos del Grupo de Gestión Contractual respecto a la adopción de medidas asistencia como, por ejemplo: las advertencias sobre las modalidades de contratación, no obste ellas requieren de mayor impacto en las áreas usuarias del proceso.
3. Aun cuando el proceso de liquidación contractual es una debilidad del sistema de control interno, se evidencia una gestión desde del Grupo con el propósito de realizar esta fase de la compra pública dentro de los tiempos establecidos y apoyados con criterios no solo jurídicos sino jurisprudenciales y doctrinarios, es el inicio de una buena práctica que debe ser sostenible en el tiempo.
4. **RESULTADOS DE LAS ACCIONES DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.**

El Grupo Auditor no se manifiesta sobre este aspecto dado que en el pretérito no se realizó auditoria al proceso de gestión contractual que conllevara a la ejecución de un plan de mejoramiento.

1. **RESULTADOS DE LOS LOGROS DE GESTIÓN**

El resultado de la gestión de la Secretaria General, dentro de la evaluación por dependencias, obtuvo un logro del 9.3**/**10.00

1. **CONCEPTO DE AUDITORIA**

El propósito de la auditoría es evaluar el sistema de control interno del proceso visto desde el logro de metas, la aplicación de normas y modelos de gestión efectivos. Para cumplir el propósito, se examinaron los aspectos comunicacionales y de seguimiento a las acciones de control que se deben realizar de conformidad con la naturaleza del proceso. Producto de esta actividad auditora, el Grupo Auditor de la Oficina de Control Interno emite el siguiente concepto de auditoria.

El proceso de Gestión Contractual (abastecimiento) debe ser una gestión estratégica de la Unidad enmarcada en el postulado de “mayor valor por dinero”. En este escenario el sistema de control interno del proceso debe ser intrínseco a todas las actividades del proceso auditado.

En la Unidad de Víctimas no se evidencia que la compra pública se realice como una actividad estratégica, donde se logre el mayor valor por dinero. En efecto, la fase de planeación contractual muestra debilidad en el sistema de control interno como por ejemplo: en cuanto a la aplicación de las modalidades de contratación, el Grupo Auditor evidencia que las modalidades de contratación cambian sin modificar el propósito contractual de una vigencia a otra.

Dentro de la misma fase de contratación, se evidencia debilidad en el sistema de control interno en cuanto a la calidad y precisión de los documentos previos, los cuales presentan fallas o errores que se trasladan al contrato o a la fase de ejecución, aumentando el riesgo del logro del producto requerido.

El Grupo Auditor evidencia que la identificación y administración de riesgo, ya sea del proceso o de los procesos contractuales en particular, carecen de fortaleza. No se reconocen riesgos previsibles y por ende no se administran. Esto en sí mismo aumenta el riego general del proceso de gestión contractual. Aunado a lo anterior, no se evidencia cursos, charlas u otros eventos donde se capaciten a los a servidores en temas de riesgos contractuales.

Al igual que los riesgos, las herramientas gerenciales como indicadores, caracterización de procesos, controles y seguimientos, no se usan con el rigor necesario y prueba de ello son las fallas en la publicación de los informes de supervisión en el sistema SECOP, los siniestros contractuales por fallas que van desde la estructuración del contrato (documentos previos) hasta la inadecuada supervisión. Todo esto en un ámbito de incertidumbre comunicacional donde se evidencia falla de flujo de información entre los procesos usuarios y el auditado que son relevantes a la hora de lograr el propósito de la gestión contractual.

En las fases posteriores del proceso de gestión contractual el sistema de control interno aplicado muestra debilidad. Uno de los ejemplos más significativos está en los procesos de control contractual, donde se evidencia que el modelo de supervisión es débil, porque los servidores carecen de una estructura fuerte para realizar esta gestión que debe estar apegada a lo dispuesto en las normas legales que lo tutelan.

Se evidencia que la actividad supervisora se realiza teniendo como apoyo los formatos del sistema integrado de gestión, los cuales en la realidad aumentan el riesgo de incumplimiento contractual, porque dicho instrumento no responde al verdadero y mayor propósito de la supervisión desde el ámbito normativo. Lo anterior, se materializa en la poca información que se tiene en los informes con los cuales, por ejemplo, se materializan los pagos o son fuente de información formal en caso de incumplimiento, situación que puede comprometer al Ordenador del Pago (sea el delegado o el delegante).

Igualmente, el apoyo a la supervisión es débil y no da valor agregado al proceso de control contractual e incluso, el Grupo Auditor no evidencia controles cruzados que adviertan o den alertas tempranas frente al aumento del riesgo contractual.

La Unidad tiene dentro de la estructura del proceso de contratación la figura del Comité de Contratación. Al respecto es necesario señalar que esta instancia administrativa no es de obligatoria creación legal, sino que responde a una cultura organizacional.

Visto lo anterior, el Comité de Contratación y el concepto del Grupo Auditor, es un escenario de presentación de proyectos de abastecimiento lo cual es importante, pero se pierde una instancia donde se puedan llevar a exponer problemas que se presentan en la contratación en las diferentes fases; y con el concurso de todos los partícipes llegar a proponer soluciones que contribuyan a la aplicación de los principios de la administración pública y de la contratación en particular.

Otra debilidad del proceso de gestión contractual radica en la tardanza para realizar la liquidación contractual. Si bien se está trabajando en el tema para cumplir con este mandato legal, lo cierto es, que la falta de control en el proceso conlleva a dejar contratos que por orden normativo deben ser liquidados, sin realizarlos.

Esta situación implica la pérdida de la facultad liquidadora por parte de la Unidad y la necesidad de transferirla a la jurisdicción contractual. Lo delicado del tema, más allá de no cumplir con una gestión administrativa, es el ámbito financiero. En efecto, las liquidaciones finiquitan los aspectos financieros del contrato posibilitando la liberación de saldos presupuestales que pueden ser usados en otros procesos contractuales, o por lo menos que no afecten la integridad de la información financiera institucional.

En términos generales, el Grupo Auditor evidencia falla del sistema de control interno de gestión contractual que radican en la falta de definición de controles, la falta de seguimiento a dichos controles, la falta de fortaleza en los modelos de riesgos y la notoria ausencia de procesos comunicativos entre el proceso contractual, los procesos usuarios y de procesos de soporte y blindaje como son el proceso de Gestión Financiera y el de Gestión Jurídica.

Por lo anterior, la Oficina de Control Interno a través del Grupo Auditor recomienda a la Dirección General solicitar al líder del proceso la elaboración de un Plan de Mejoramiento del Sistema de Control Interno, donde se incluya el tratamiento a las debilidades evidenciada en este informe

**Remisión de otras líneas de auditoria**.  Dentro del Plan Anual de Auditorías de la Oficina de Control Interno 2018 está establecida laestrategia de evaluación y seguimiento y en ella la evaluación correlacional: “*No existen actuaciones, situaciones o circunstancias que no estén interrelacionadas con otras, por esta razón el hecho de realizar una evaluación o seguimiento por parte de Control Interno a una determinada dependencia y/o proceso, no implica que las observaciones y las recomendaciones afecten otras dependencias y/o procesos no evaluadas directamente, (comportamiento sistémico)*”, de lo anterior, el Equipo de Auditoria de Gestión Administrativa evidencia situaciones de contenido contractual que soportan los criterios expresados en este informe de auditoría.

Cordialmente,

**AMPARO MURILLO MENESES CARLOS ARTURO ORDOÑEZ CASTRO**

Auditor Líder Jefe Oficina de Control Interno

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  Versión | Fecha del Cambio | Descripción de la modificación  |
| 1 | 30/04/2014 | Se crea formato |
| 2 | 24/02/2015 | Se incluye el ítem de número de informe. Se elimina el ítem 4.2 oportunidades de mejora. |
| 3 | 21/07/2015 | Se incluye la opción tipo de informe, con el fin de poder entregar un informe preliminar o final.  |
| 4  | 15/04/2016 | Se incluye cuadro elaboró, revisó y aprobó.Se incluyen numerales 4.4 Sobre indicadores, 4.5 Verificación de riesgos y 4.6 verificación de controlesSe incluye cuadro responsable de la auditoria  |
| 5 | 05/06/2017 | Se modifica formato, se adiciona aprobación Jefe Oficina de Control Interno. |
| 6 | Abril /2018 | Se modifica formato de acuerdo a nuevos lineamientos del Jefe de la Oficina de Control Interno, se eliminan cuadros en Excel. |

1. COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto 1599. (20, mayo, 2005). Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2005 No.45.920. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ídem. Decreto 1499. (11, septiembre, 2017). Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2017 No.50.353. *Artículo 2. Sustituir el Título 23 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, el cual quedará así; ARTÍCULO 2.2.23.2. Actualización del Modelo Estándar de Control Interno. La actualización del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano - MECI, se efectuará a través del Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, el cual será de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades y organismos a que hace referencia el artículo 5° de la Ley 87 de 1993.*

*Parágrafo. El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), podrá realizar actualizaciones y modificaciones al Manual Técnico, con el fin de adecuarlo a las necesidades de fortalecimiento y a los cambios de los referentes internacionales, previa aprobación del Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno.”* [↑](#footnote-ref-2)
3. COLOMBIA, DEPARATAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Manual Operativo. Sistema de Gestión, Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Bogotá, D.C., 2017, p - 42 [↑](#footnote-ref-3)
4. La escala de Likert es una de las escalas más utilizadas en investigación en ciencias sociales. Ofrecen un sistema de clasificación simple que es común a las encuestas de todo tipo. La escala se llama así por el psicólogo que lo creó, Rensis Likert. Un uso común de la escala de Likert es una encuesta que pregunta a los encuestados para ofrecer su opinión sobre algo, indicando el nivel al que están de acuerdo o en desacuerdo. [↑](#footnote-ref-4)
5. COLOMBIA, DEPARATAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI. Bogotá, D.C., 2014, p-51 y 58 [↑](#footnote-ref-5)
6. …………, Manual Operativo. Sistema de Gestión, Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Bogotá, D.C., 2017, p - 33 [↑](#footnote-ref-6)
7. Op cit., p - 58 [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibid., p - 83 [↑](#footnote-ref-8)