



ONCI-22-Mz4 EVALUACIÓN A LOS MECANISMOS DE CONTROL DEFINIDOS PARA LA PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE OBRA SUSCRITO EN EL MARCO DEL PROYECTO DE INVERSIÓN BPUN 498 SEDE MANIZALES

1. **PRESENTACIÓN**
2. **OBJETIVO GENERAL**
3. **ALCANCE**
4. **RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y PLANES DE MEJORAMIENTO FORMULADOS**
5. **LIMITACIONES DURANTE LA EVALUACIÓN**
6. **EFFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES**
7. **ZONA DE RIESGO GENERAL**
8. **TRASLADO DE RIESGOS Y NOTIFICACIÓN A OTRAS INSTANCIAS DE CONTROL**
9. **CONCLUSIONES**

1. PRESENTACIÓN

Con aprobación del Comité Nacional de Coordinación del Sistema de Control Interno (CNCSCI), en la sesión realizada el 29 de marzo de 2022 (Acta N°2), la Oficina Nacional de Control Interno (ONCI), incluyó dentro del Plan Nacional de Auditorías para esta vigencia la evaluación a los mecanismos de control definidos para la planeación y ejecución del contrato de obra Suscrito en el marco del Proyecto de Inversión BPUN 498 (Plan de acción 2019-2021), financiado con recursos del Sistema General de Regalías.

Al respecto, es importante referenciar que el Sistema de Control Interno de la Universidad está reglamentado por la Resolución 316 de 2018 de la Rectoría. Esta misma resolución, en su artículo 13, establece que: “el Comité Nacional de Coordinación del Sistema de Control Interno de la Universidad Nacional de Colombia estará integrado por: El Rector de la Universidad quien lo presidirá, el Vicerrector General, el Vicerrector de Investigación, el Gerente Nacional Financiero y Administrativo, el Director Nacional de Veeduría Disciplinaria, el Director Nacional de Planeación y Estadística, el Secretario General y el Jefe de la Oficina Nacional de Control Interno, quien actuará como Secretario Técnico, con voz pero sin voto” .

Como resultado del proceso de planeación desarrollado por la ONCI mediante un análisis basado en riesgos que permitiera establecer un universo de auditoría para la citada vigencia, se definió la realización de la presente evaluación por parte de la ONCI en la sede Manizales.

Es pertinente precisar que en la Sede Manizales la última evaluación que se realizó al proceso de Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios articulado al proceso de Gestión y Desarrollo Físico fue en el año 2021, en la que se identificaron cuatro (4) observaciones, las cuales fueron de Tipo II relacionadas con: i) Incumplimiento de la estructura de la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico definida en el Acuerdo 165 de 2014 del Consejo Superior Universitario-CSU, ii) Incumplimiento de la expedición de la Resolución de autorización de intervención física por parte del Vicerrector de la Sede Manizales, iii) Incumplimiento de la periodicidad de las sesiones de la Comisión Asesora de Espacios Físicos, y iv) Debilidades en el Proceso Gestión de Ordenamiento y Desarrollo Físico- Sede Manizales, en relación con el cumplimiento de los lineamientos definidos por el Sistema Integrado de Gestión Académico, Administrativo y Ambiental en la Universidad – SIGA. Al respecto se formularon cinco acciones, las cuales a la fecha de elaboración del presente ya se cumplieron.





El presente informe ejecutivo corresponde a un resumen del informe final de evaluación entregado a la Rectoría mediante comunicación N.1.011-732-22, a la Vicerrectoría de la Sede Manizales en oficio N.1.011-733-22, y a las Áreas evaluadas (Gerencia Nacional Financiera y Administrativa, Dirección Financiera y Administrativa DFA, Direccionamiento y Desarrollo Físico de Sede) mediante oficio 734; todos con fecha del 28 de julio de 2022. Vale anotar que en el informe se referencia 1 observación de Tipo II, cuyas acciones de mejoramiento serán objeto de acompañamiento y seguimiento por parte de la Oficina Nacional de Control Interno.

2. OBJETIVO GENERAL

Evaluar el avance del proyecto de inversión BPUN 498 en términos de ejecución del contrato de obra CDO No. 01 de 2021 mediante la verificación de las normas y procedimientos establecidos por la Universidad Nacional. Adicionalmente se harán los análisis de las alertas que desde el sistema GESPROY se hubieran emitido al respecto. Lo anterior, con el fin de identificar aspectos a mejorar en la institución.

3. ALCANCE

La evaluación se orientó a la verificación del avance del proyecto BPUN 498 de 2019 Construcción del Laboratorio de nuevos materiales en aislamientos eléctricos Edificio S3B Campus La Nubia Manizales, en lo relacionado con el contrato de obra CDO-01 de 2021 suscrito con el Consorcio Manizales Nacional y su respectiva supervisión e interventoría en el marco del proceso de Gestión de Ordenamiento y Desarrollo Físico de Sede.

Las áreas evaluadas durante el desarrollo de la auditoría fueron la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico de Sede con la vinculación de los líderes del Macroproceso a nivel nacional (GNFA) y de Sede (DFA). El periodo durante el cual se llevó a cabo la evaluación fue del 9 de mayo hasta 28 de julio de 2022 de acuerdo con el cronograma propuesto en el numeral 7 de la respectiva guía de evaluación.

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y PLANES DE MEJORAMIENTO FORMULADOS

Durante el proceso auditor la ONCI realizó observaciones para cada uno de los aspectos evaluados que así lo ameritaron. Como resultado de la presente evaluación se identificó una (1) observación Tipo II, relacionada con debilidades en la definición de las condiciones de pago del contrato CDO-01 de 2021 desde el pliego de condiciones.

Conforme a la metodología definida por la ONCI para la identificación, categorización y tratamiento de las observaciones derivadas de las evaluaciones realizadas por esta Oficina, a continuación se presenta la única observación categorizada con Tipo II, y las respectivas acciones de mejoramiento formuladas para la eliminación de las causas que las originaron; el seguimiento a la implementación de tales acciones será realizado por la ONCI con base en el avance de los compromisos de mejoramiento suscritos por dichas dependencias y presentados en la siguiente Tabla:

Observación número 1. Debilidades en la definición de las condiciones de pago del contrato CDO-01 de 2021 desde el pliego de condiciones.

Criterio normativo:

La ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, en el artículo 91. Anticipos, indica:

“(…) En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía. El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista (…)”.



Situación evidenciada:

1. En el numeral 1.7 Forma de pago del Pliego de Condiciones15 y en la cláusula de forma de pago del contrato, se indicó para el pago del anticipo del 35%, las siguientes condiciones:

“(…) El contratista debe abrir una cuenta exclusivamente para manejo del anticipo la cual debe tener por nombre el número del contrato. Dicha cuenta debe tener firmas autorizadas conjuntas entre el constructor y el interventor del contrato, siendo este último quien autoriza los pagos efectuados con el anticipo los cuales deben corresponder con el Plan de manejo del anticipo presentado y aprobado previamente (…)”.

Como se evidencia, la forma de pago definida tanto en el numeral 1.7 del pliego de condiciones y en la cláusula de forma de pago del contrato número CDO-01 de 2021, contraría lo dispuesto en el artículo 91 de la ley 1474 de 2011.

2. No se definió la constitución de una fiducia para el pago del anticipo del 35% del contrato, lo que generó que una vez en ejecución el contrato de obra 01 de 2021, la forma de pago pactada fuera modificada en noviembre de 2021, a partir de la consulta realizada por la Tesorería de la Sede Manizales a la GNFA el 20 de octubre de 2021, con base en la cual se condicionó el giro del anticipo a la constitución de la fiducia16, lo que conllevó al contratista a renunciar al anticipo, quedando todos los pagos condicionados a las actas parciales de obra. En este sentido aun cuando el contrato inicio su ejecución el 1º de julio de 2021, el contratista recibió el primer pago cinco (5) meses y 22 días después.

IMPACTO	Acción de Mejora	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
	Código – Descripción (SoftExpert)			
Medio	CI.1205-1 Capacitar a las Direcciones Financieras de las Sedes de la Universidad, sobre el manejo de anticipos en la contratación de obras civiles financiadas con recursos provenientes del Sistema General de Regalías. Así mismo, en dicha capacitación se dará claridad sobre los canales de atención para el acompañamiento de los proyectos financiados con recursos de regalías.	1. Presentación y desarrollo de los temas abordados en la capacitación dictada al personal del Área Financiera de la Sede Manizales y lista de asistencia en la cual se evidencie la participación del personal de la División Financiera de la Sede.	Gerencia Nacional Financiera y Administrativa (GNFA)	22/08/2022 al 30/09/2022
	CI.1206-1 Implementación de un formato para la verificación por parte de la Sección Financiera de la sede, del cumplimiento de los aspectos financieros de los prepliegos a presentar al Comité de Contratación de la Sede. Este formato será debidamente formalizado en softexpert.	2 Un formato que permita al Comité de Contratación evidenciar la verificación realizada previamente por la Sección Financiera de Sede, del cumplimiento de la normatividad vigente en relación con los aspectos Financieros. Formalizado en Softexpert y acta del Comité de Contratación en donde se haga referencia a su implementación.	Dirección Financiera y Administrativa de Sede (DFA)	12/09/2022 al 15/10/2022

5. LIMITACIONES DURANTE LA EVALUACIÓN

Durante el desarrollo de la evaluación no se presentaron limitaciones que imposibilitaran el cumplimiento de los objetivos propuestos.



6. EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), establece que dentro de las actividades de monitoreo que le corresponde efectuar a las Oficinas de Control Interno, se debe identificar la efectividad de los controles diseñados y definidos por la entidad pública.

En este sentido y con base en los controles definidos para la Gestión de Intervenciones Físicas de la Sede Manizales en articulación con el proceso de Gestión Administrativa de Bienes y Servicios, la ONCI evaluó la efectividad de estos controles categorizados por líneas de defensa, de acuerdo con la escala establecida en la guía metodológica.

6.1. Primera línea de defensa

Le corresponde “Desarrollar e implementar procesos de control y gestión de riesgos a través de su identificación, análisis, valoración, monitoreo y acciones de mejora. Está conformada por los gerentes públicos y líderes de los procesos, programas y proyectos de la entidad”¹.

En el contexto de la Universidad Nacional de Colombia, debe ser entendida como el conjunto de controles que son realizados por los líderes de los procesos y sus equipos, ya sean estratégicos, misionales o de apoyo. Esta actividad tiene como finalidad el establecimiento de medidas de control para la gestión de los riesgos institucionales en el nivel operacional. Dentro de las actividades a realizar se debe verificar la aplicación de la normativa vigente, tanto interna como externa, al igual que la medición a través de indicadores como parte del día a día de la gestión a su cargo. **Esta línea evidencia el ejercicio del Autocontrol.**

En este sentido, como mecanismo de control preventivo en la DODF, la ONCI evidenció como buena práctica la utilización de la metodología BIM, la cual mitiga el riesgo de calidad en las obras civiles y para este caso, “describe la gestión, recursos y entregables BIM del proyecto. El BEP es un documento dinámico que se va actualizando a medida que el proyecto avanza en sus diferentes fases. El BEP define los usos de BIM y un detallado diseño del proceso para la implementación BIM durante el ciclo de vida del proyecto. También establece la información estandarizada del proyecto, de tal manera que colectivamente los responsables de la coordinación y el modelado BIM trabajan con los mismos lineamientos

Asimismo, según lo indicado, la DODF cuenta con diferentes roles profesionales que realizan el seguimiento a diario a las acciones de la interventoría, como un coordinador técnico integral, un asistente permanente al director de la DODF en cada uno de los comités de obra para la toma de decisiones y un arquitecto con presencia permanente en la DODF, quien actualiza en el modelo tridimensional las tareas que se realizan en la obra diariamente.

6.2 Segunda línea de defensa.

Es la que “Soporta y guía la línea estratégica (a cargo de la Alta Dirección y Comité institucional de Coordinación de Control Interno) y la primera línea de defensa en la gestión adecuada de los riesgos que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales y sus procesos, incluyendo los riesgos de corrupción a través del establecimiento de directrices y apoyos en procesos de identificar, analizar, evaluar y tratar los riesgos, y lleva a cabo el monitoreo independiente al cumplimiento de las etapas de la gestión de riesgos. Está conformada por los responsables de monitoreo y evaluación de controles de gestión del riesgo (Jefes de planeación, supervisores e interventores de contratos o proyectos responsables del sistema de gestión, etc)”.

¹ Tomado de Guía para la administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, Riesgos de Gestión, corrupción y seguridad digital Versión 4. Departamento Administrativo de la Función Pública



En el contexto de la Universidad Nacional de Colombia, debe ser entendida como el conjunto de controles realizados por la media y alta gerencia de las entidades (para el caso de la Universidad Nacional de Colombia: Consejo de Sede, Decanaturas, Consejos de Facultad, Comités existentes, Oficinas de Planeación, entre otros), y asegura que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª Línea de Defensa sean apropiados y funcionen correctamente. Su propósito es establecer mecanismos que les permitan ejecutar un seguimiento permanente de la gestión. Esta línea evidencia el ejercicio de la Autoevaluación.

En el anterior sentido y para efectos de la presente evaluación se identificó como Segunda Línea de Defensa a la Comisión Asesora de Espacios Físicos cuyas sesiones quedan evidenciadas en las actas respectivas. De la vigencia 2020 se llevaron a cabo dos (2) sesiones, en 2021 se llevaron a cabo 4 sesiones entre los meses de marzo y septiembre de 2021. En cuanto a la vigencia 2022, se ha llevado a cabo una sesión (el 3 de marzo de 2022). De la comisión hacen parte: la vicerrectoría de Sede, Oficina de Planeación y Estadística, la Dirección Financiera y Administrativa, un docente de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo, un docente del Departamento de ingeniería Civil y la DODF

En la revisión llevada a cabo en cada una de las actas no se evidenció un tema específico que abordara la etapa precontractual para la contratación de la obra civil del edificio S3B.

Asimismo, en esta línea se encuentra el Comité Técnico de Obra, del cual, como ya se indicó en el objetivo número 1 del presente informe, se han llevado a cabo 32 sesiones hasta el 6 de mayo de 2022, con la participación del contratista, el interventor de la obra y la supervisión de la interventoría.

De acuerdo con lo anterior, se aplicó el instrumento de evaluación de la efectividad de controles diseñado por la ONCI para los dos controles identificados, con los siguientes resultados:

Control 1: Aplicación de la normativa, procedimientos y herramientas vigentes para adquisición de bienes y servicios

Este control fue valorado por la ONCI para el riesgo identificado en esta evaluación como “Incumplimiento del contrato derivado de la modificación de las condiciones pactadas con el contratista”, presentó una efectividad del 51% (BAJA), dado que la forma de pago definida en el pliego de condiciones y en el contrato fue modificada 5 meses después de haberse suscrito el acta de inicio del contrato, además de los constantes retrasos por parte del contratista referidos por la interventoría.

Control 2: Aplicación de las normas, procedimientos y herramientas de apoyo al seguimiento a la ejecución contractual y de la Guía “Cartilla para el ejercicio de la función de supervisión e interventoría de contratos y órdenes contractuales”

La valoración de la efectividad del control “Aplicación de las normas, procedimientos y herramientas de apoyo al seguimiento a la ejecución contractual y de la Guía “Cartilla para el ejercicio de la función de supervisión e interventoría de contratos y órdenes contractuales” presentó una efectividad del 92% (ALTA), dado que la ONCI evidenció un seguimiento adecuado por parte de la supervisión e interventoría del contrato de obra para la construcción del edificio S3B

7. ZONA DE RIESGO GENERAL

Con base en lo anterior y de acuerdo con las observaciones referenciadas en el presente informe de evaluación, la zona de riesgo general de la Evaluación a los mecanismos de control definidos para la planeación y ejecución del contrato de obra suscrito en el marco del proyecto de inversión BPUN 498 de la Sede Manizales, se ubicó en la zona de RIESGO MEDIA (33.40%), cerca del límite inferior del rango bajo.



8. TRASLADO DE RIESGOS Y NOTIFICACIÓN A OTRAS INSTANCIAS DE CONTROL

Con respecto a las observaciones identificadas por la ONCI, no se realizó traslados de riesgos, ni notificación a otras instancias de control.

9. CONCLUSIONES

Del objetivo No. 1.

En la etapa de planeación del contrato de obra civil para la construcción del edificio S3B de la Sede Manizales, se evidenció que las condiciones pactadas con el contratista con relación al pago del anticipo fueron modificadas cinco (5) meses después de suscrita el acta de inicio, en razón a la consulta realizada por la Tesorería de la Sede Manizales a la asesora del Área de Gestión Estratégica de la GNFA relacionada con el “*pago del anticipo en SGPR*”. Es importante precisar que esta consulta no fue lo suficientemente contextualizada, según lo indicado por dicha asesora de la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa.

Esta modificación llevó a que el contratista solicitara la modificación en la forma de pago en relación con el anticipo pactado inicialmente, dado que se le informó que para el pago del anticipo requería la constitución de una fiducia. Dado lo anterior, la primera acta parcial de obra fue emitida el 16 de diciembre y el desembolso se realizó el 22 de diciembre de 2021, es decir cinco meses y 22 días después de suscrita el acta de inicio, tiempo durante el cual el contratista tuvo que asumir con su propio flujo de caja los compromisos contractuales pactados.

A la fecha de elaboración del presente informe, la interventoría de la obra civil ha comunicado a través de sus informes mensuales los retrasos del contratista en la ejecución de la obra, por lo cual **esta oficina advierte del posible riesgo de incumplimiento contractual del contratista al 13 de agosto de 2022, fecha de finalización de la última prórroga concedida** (resaltado de la ONCI)

Por último, con relación a las posibles alertas del aplicativo GESPROY, la ONCI evidenció que el proyecto BPIN código 2019000040070 no presenta alertas a la fecha de elaboración del presente informe.

Del objetivo No. 2

En este punto se evaluó la efectividad de dos (2) controles: i) Aplicación de la normativa, procedimientos y herramientas vigentes para adquisición de bienes y servicios y ii) Aplicación de las normas, procedimientos y herramientas de apoyo al seguimiento a la ejecución contractual y de la Guía “Cartilla para el ejercicio de la función de supervisión e interventoría de contratos y ordenes contractuales”. Del primero, la efectividad se ubicó en un rango bajo, dado el desconocimiento de la Sede en cuanto al manejo de los anticipos para obra civil con recursos proveniente del SGR, lo que llevo a la modificación de la cláusula de pago en lo concerniente al anticipo que fue definido tanto en el pliego de condiciones como en el contrato suscrito con la firma contratista.

Con relación al segundo control, la efectividad se ubicó en una zona alta, teniendo en cuenta el seguimiento y control que el equipo de interventoría y supervisión han tenido frente a los retrasos del contratista.



Del objetivo No. 3.

Con base en lo anterior y de acuerdo con las observaciones referenciadas en el presente informe de evaluación, la zona de riesgo general de la Evaluación a los mecanismos de control definidos para la planeación y ejecución del contrato de obra suscrito en el marco del proyecto de inversión BPUN 498 de la Sede Manizales, se ubicó en la zona de RIESGO MEDIA (33.40%), cerca del límite inferior del rango bajo.

INFORME EJECUTIVO ELABORADO POR:

Nubia Martínez Rippe, Asesora ONCI
Javier Eduardo Hincapié Piñeres, Asesor ONCI

REVISADO POR:

Ángel Múnica Pineda, Jefe ONCI