

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	VERSIÓN: 0.0
		Página 1 de 10

INFORME EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN AL PROCESO DE GESTIÓN FINANCIERA (CONTRATACIÓN DE OBRAS CIVILES - INTERVENTORÍA Y/O SUPERVISIÓN) DE LA SEDE MEDELLIN. (*)

1. PRESENTACIÓN

Para dar cumplimiento a la misión institucional, la administración de la Sede Medellín formuló dentro del Plan de Acción para el período 2013-2015, el proyecto ***“Mejoramiento de la Infraestructura Física de la Sede Medellín”***, con los siguientes objetivos específicos: i) Optimizar el uso y ocupación de las infraestructuras existentes, mediante un proceso de reingeniería en las edificaciones de la Sede y cumpliendo con la normatividad relativa a espacios educativos con el cual se mejoren las condiciones de habitabilidad, ii) Mejorar las condiciones laborales y académicas mediante un proceso de ampliación de espacios físicos en la Sede con el fin de lograr optimizar los procesos y suplir las necesidades de área de algunas dependencias académicas y administrativas, iii) Lograr una mejor relación con el medio ambiente y por ende obtener importantes economías, a través del uso racional de los recursos naturales, energéticos y el aprovechamiento de los residuos sólidos, iv) Implementar un sistema de gestión y administración de espacios, que contribuya con la optimización de los espacios construidos, una mejor gestión de activos muebles e inmuebles, un profundo conocimiento de estos y la conservación de la información y v) Mejorar las condiciones urbanas de orientación de los usuarios y visitantes de los espacios físicos de la Sede, mediante la implementación de un adecuado, flexible y ágil sistema de señalización de la infraestructura física.

En este contexto y teniendo en cuenta la importancia para el desarrollo de la infraestructura de la Sede Medellín en el marco de su misión institucional, la Oficina Nacional de Control Interno incluyó en el Plan de Actividades para la vigencia 2015 una Evaluación al Proceso de Gestión Financiera (Contratación de Obras Civiles – Interventoría y/o Supervisión) de la Sede Medellín.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Para el cumplimiento de la misión institucional, la Universidad propuso dentro del Plan de acción 2013-2015 el proyecto ***“Mejoramiento de la Infraestructura Física de la Sede Medellín”***, el cual tiene como objetivo general el ***“Fortalecer la infraestructura física de la Sede, reacondicionando y precisando una distribución y uso óptimo del espacio existente y nuevo, con el fin de propiciar condiciones adecuadas para cumplir los fines y funciones de la Universidad”***.

Para el desarrollo de la evaluación, se seleccionaron los dos (2) contratos de obra más representativos, en términos económicos, ejecutados en el marco del Plan de Acción 2013 – 2015.

En este sentido, se verificó el Contrato de Obra Pública 005 de 2013 por valor de \$4.634.301.752, suscrito con la empresa CONVEL S.A.S y el cual tiene como objeto contractual, ejecutar por el Sistema de Administración Delegada, la construcción de la “Cafetería Central - Núcleo El Volador” y el Contrato 003 del año 2014 por valor de \$1.624.904.832, celebrado también con la empresa CONVEL S.A.S y el cual tiene por objeto “Ejecutar por el Sistema de Administración Delegada la construcción de las Adecuaciones de la Infraestructura Física 2014 -Núcleos El Volador y El Río”, el cual comprende la intervención de cinco (5) estructuras físicas principales: i) Remodelación Laboratorio Planta de Leches Bloque 51, ii) Recuperación y mejora Urbanismo y Alcantarillado Núcleo del Volador y el Río, iii) Remodelación Baterías Sanitarias 4to piso Bloque 4, iv) Reforma 4to piso Costado Sur Bloque 21 y v) Adecuación Sala de Estudio y otros Bloque 12.

Es importante referenciar que el Contrato de Obra Pública 005 de 2013, tuvo una (1) modificación, debidamente avalada por la Interventoría y la cual consistió en la ampliación o prórroga del plazo del contrato en 20 días

(*) Elaborado por José Dairo Álvarez Ortiz, Asesor y Luis Fernando Bañol Betancur, Asesor. Revisado por Carlos Manuel Llano Álzate, Jefe de la ONCI.

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
		VERSIÓN: 0.0
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	Página 2 de 10

calendario. Esta ampliación no implicó adiciones al valor inicial del contrato.

De igual forma, el Contrato de Obra Pública 003 de 2014, tuvo una ampliación del plazo de 30 días calendario y una adición por valor de \$117.852.823, para un valor total de \$1.742.757.655. Esta adición y prórroga contó con el aval de la Interventoría (oficio del 11 de marzo de 2015), aprobación por parte del Comité de Obra (Acta N° 11 del 11 de marzo de 2015), Concepto de la Sección de Espacios Físicos donde se sustenta la solicitud y se recomienda aceptar la adición y prórroga al contrato (17 de marzo de 2015) y aprobación por parte del Comité de Contratación de la Sede Medellín (Acta 005 del 17 de marzo de 2015).

2.1 Designación de la Interventoría.

La Resolución 872 de 2013 (vigente al momento de la celebración de los contratos objeto de análisis), "Por medio de la cual se adiciona y modifica parcialmente la Resolución de Rectoría No. 1952 de 2008, por la cual se adoptó el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad Nacional de Colombia", en su artículo 4° define que:

*"Se denomina **interventor** la persona natural o jurídica que en razón a su conocimiento especializado o experiencia en el área del objeto contractual es contratada por la Universidad para que ejerza el seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable sobre el cumplimiento de la orden contractual o contrato, cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen."*

*"Se denomina **supervisor** el servidor público de la Universidad designado para ejercer el seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable que garantice el cumplimiento del objeto de una orden contractual o contrato". (Subraya fuera del texto original).*

Así mismo, la Resolución 1213 de 2013 de la Rectoría, en su artículo 15, establece que:

"Cuando el contrato de obra se ejecute bajo la modalidad de administración delegada, el delegado u ordenador del gasto será responsable del seguimiento a la ejecución, sin perjuicio de la obligación de designar la supervisión o contratar interventoría." (Negrilla y subraya fuera del texto original).

En virtud de lo expuesto, la Oficina Nacional de Control Interno observó que para los Contratos de Obra Pública 005 de 2013 y 003 de 2014 ejecutados mediante el Sistema de Administración Delegada, la Sede Medellín contrató interventorías externas con las firmas L.C. ARANGO ARANGO (ODS 380 de 2013, por valor de \$215.397.706, el cual incluye la adición) y O Y P OBRAS Y PROYECTOS (ODS 316 de 2014, por \$97.904.000, incluye adición) respectivamente. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el Manual de Convenios y Contratos, con el fin de que se cumplieran con las obligaciones contenidas en los contratos, mediante el seguimiento técnico, administrativo, financiero, jurídico y contable de las respectivas obras.

Igualmente, a las Órdenes Contractuales suscritas para llevar a cabo la interventoría de las obras referenciadas, se le asignó la correspondiente supervisión, quien para estos casos estuvo bajo la responsabilidad de la Jefatura de la Sección de Espacios Físicos de la Sede Medellín.

En general, se observó que las obras de infraestructura física realizadas por la Sede Medellín en el marco del Plan de Acción 2013 – 2015, contaron con la correspondiente Interventoría externa, cumpliendo de manera adecuada con lo establecido en el Manual de Convenio y Contratos de la Universidad.

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	VERSIÓN: 0.0
		Página 3 de 10

2.2 Cumplimiento de las Obligaciones de Interventoría.

Los artículos 96 y 97 de la Resolución 1952 de 2008 (modificados por los artículos 41 y 42 de la Resolución 872 de 2013 y vigentes en la fecha de celebración de los contratos evaluados), establecen las funciones y obligaciones generales del Interventor y/o Supervisor. De igual forma, el artículo 98 dispone de manera específica las obligaciones que deben cumplir los interventores en las órdenes contractuales y contratos de obra, las cuales son:

1. Elaborar las actas periódicas de avance y ajustes de obras o servicios, con base en la verificación directa y la confrontación de las pre actas, actas y facturas para la aprobación respectiva.

2. Efectuar evaluaciones periódicas sobre el avance físico de la obra en relación con el cronograma, con el fin de establecer posibles incumplimientos parciales o definitivos.

3. Verificar que las cantidades relacionadas en los informes presentados por el contratista correspondan exactamente a las ejecutadas en la obra respectiva y que cumplan las especificaciones técnicas y el control de calidad estipulado en los actos contractuales.

4. Vigilar que durante el desarrollo de la relación contractual se elaboren gradualmente los documentos que se deberán presentar en el momento del recibo definitivo.

5. Realizar el recibo parcial y definitivo de la obra y suscribir el acta correspondiente.

Adicionalmente, se observó la asignación de obligaciones de interventoría de manera específica, tanto en los contratos (allí, se referenciaron 24 obligaciones relevantes constituidas por la Universidad) como en las Órdenes de Prestación de Servicios, en las cuales se asignaron 52 actividades a los Interventores.

Para efectos de la presente evaluación, la ONCI considera que las obligaciones anteriormente

expuestas pueden ser clasificadas o agrupadas en dos grandes componentes: i) Técnicas y ii) Financieras y Administrativas, estas, enmarcan la responsabilidad del interventor para llevar a cabo los lineamientos establecidos en el objeto contractual.

En el estudio que se realiza a nivel técnico, el Interventor analiza y verifica entre otros, los aspectos relacionados directamente con el avance, la ejecución y el estado físico de la obra, incluyendo la calidad de los materiales y el recibo parcial y total de las obras. En tanto que las obligaciones financieras y administrativas, están básicamente orientadas a verificar el buen manejo del anticipo y del fondo rotatorio, el control presupuestal y de costos, la aprobación de compras, facturas, legalizaciones y cuentas que presente el contratista, además verificar el cumplimiento de las normas legales relacionadas con el personal vinculado a la obra.

A continuación se presenta el análisis de cada uno de los contratos verificados:

2.2.1 Contrato de Obra 005 de 2013. Cafetería Central Núcleo el Volador.

Componente Técnico

En trabajo de campo se observó la existencia de instrumentos que denotan el cumplimiento contractual. Allí se verificó la existencia del Acta de Inicio y de las Actas de Comité de Obra debidamente formalizadas y refrendadas con las firmas de los integrantes del mismo, las cuales sintetizan la realización de las correspondientes reuniones del Comité de Obra de forma periódica. Las actas referenciadas describen cada uno de los puntos tratados y las decisiones que de allí se derivaron para encaminar la ejecución de las obras.

Los Comités de Obra están integrados por representantes de la firma constructora, la Interventoría y en representación de la Universidad, la Sección de Espacios Físicos y la Oficina de Planeación de la Sede Medellín.

La interventoría del Contrato 05 de 2013, fue llevada a cabo por la empresa LC Arango Arango (ODS 380 de 2013). Durante la vigencia 2014, el

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
		VERSIÓN: 0.0
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	Página 4 de 10

Comité de Obra realizó un total de 30 reuniones que constan en las correspondientes actas.

De igual forma, se evidenció la existencia de los informes mensuales elaborados por el interventor, en los cuales se referencian los compromisos adquiridos por la firma constructora, con relación a las características técnicas de la obra. Adicionalmente, se verificó la presentación y existencia por parte de la empresa LC Arango Arango, del informe final el cual fue presentado con sus respectivos anexos.

Así mismo y en cumplimiento de las obligaciones de interventoría contenidas en el Anexo Explicativo de la ODS 380 de 2013, el último día del plazo del contrato, se elaboró el Acta de Recibo de Obra (Acta de Entrega Parcial del 13 de agosto de 2014), donde se referencian algunas actividades menores pendientes de terminación y/o corrección, de acuerdo con las observaciones presentadas por la Interventoría.

Finalmente, se observó la realización del Acta de Liquidación debidamente refrendada con las firmas de los responsables por parte de la Universidad, la firma constructora y la empresa interventora.

Componente Financiero y Administrativo

En relación con el componente Financiero y Administrativo se verificó el adecuado manejo del Fondo Rotatorio de Inversión, al respecto la ONCI constató el giro mensual de los rendimientos generados por la cuenta de ahorros, de acuerdo con lo reflejado en los extractos bancarios, la aprobación y visto bueno de cada una de las compras y gastos efectuados por el contratista, de acuerdo con las facturas y demás documentos soportes, las legalizaciones de los desembolsos realizados en cada periodo (en total se realizaron 68 legalizaciones) y la devolución del IVA a la Universidad de los bienes y servicios gravados adquiridos durante la ejecución del Contrato de Administración Delegada.

En este sentido, es importante resaltar el control llevado a cabo por la Sección de Contabilidad de Sede, en relación con los saldos del Fondo Rotatorio de Inversión y las legalizaciones solicitadas por el contratista.

En relación con la devolución del IVA a las Instituciones Estatales u Oficiales de Educación Superior, reglamentada mediante el Decreto 2627 de 1993, la ONCI verificó en cada legalización la expedición de la debida certificación emitida por el Contador y/o Revisor Fiscal de la empresa contratista (administradora delegada) y se constató la inclusión de los valores pagados por concepto de IVA en el correspondiente formato "Solicitud de Devolución de IVA".

En verificación realizada por la ONCI, se observó que durante el periodo de ejecución del contrato 005 de 2013 (enero a julio de 2014), no se presentaron rechazos¹ de IVA asociados a la compra de bienes y servicios adquiridos en desarrollo de la obra referenciada.

Igualmente, se verificó a través de las Actas del Comité de Obra y de los informes de interventoría, el control realizado a los componentes presupuestal y de costos, así como a la programación de la obra.

En síntesis, la ONCI observó que las obligaciones de interventoría establecidas en la ODS 380 de 2013, el Contrato 05 de 2013 y el Manual de Convenios y Contratos, se cumplieron adecuadamente y se ajustaron a lo señalado en el objeto contractual.

¹ Es importante precisar que en los bimestres analizados, efectivamente se presentaron rechazos de IVA, pero no asociados a la ejecución de los contratos de obra referenciados en el presente informe. Al respecto, se observó que la causa principal de rechazo por parte de la DIAN,

corresponde a que "Los bienes, insumos o servicios no son para uso exclusivo de la Universidad, según el literal b) del artículo 4° del Decreto 2627 de 1993", situación que se presenta con la adquisición de bienes y servicios gravados en la ejecución de proyectos de extensión.

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
		VERSIÓN: 0.0
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	Página 5 de 10

2.2.2 Contrato de Obra 003 de 2014. Construcción de las Adecuaciones de la Infraestructura Física 2014 – Núcleos El Volador y El Río.

Componente Técnico

En el marco del Contrato 003, la Interventoría fue adjudicada a la empresa Obras y Proyectos (O y P S.A.S.) mediante la orden contractual ODS-316 de 2014. En desarrollo de esta ODS, la firma O y P, llevó a cabo un total de 16 Comités de Obra, con igual número de actas de obra.

Vale la pena referenciar que la totalidad de las actas del Comité de Obra, se encuentran debidamente firmadas y en todas las reuniones se contó con la participación de personal de la empresa (O y P S.A.S) y de la Universidad. En general, se observó que las actas en su contenido, resumen los avances y compromisos pendientes de ejecutar por parte de la empresa constructora y los llamados de la interventoría respecto de los retrasos que se iban presentando en desarrollo de la obra.

Se destaca de manera positiva que la interventoría realiza seguimiento y control técnico al desarrollo del contrato de obra 003, suscrito con la firma CONVEL S.A.S, y las actas dan cuenta de las verificaciones y del cumplimiento de las especificaciones técnicas y de construcción.

Igualmente, se denota en el trabajo realizado por la firma, el seguimiento a los cronogramas y a las programaciones de obra, lo mismo que la participación en la verificación de las cotizaciones, cuadros comparativos y los aspectos financieros.

Así mismo, se referencia que las fechas de realización de los Comités de Obra se cumplieron en los tiempos pactados acorde a las condiciones de la orden contractual ODS-316 de 2014 con la firma interventora y además se verificó la existencia de dos informes parciales de

interventoría en los que se describen los detalles de los avances logrados.

De igual forma, se observó el Acta de Recibo de la Obra, de la cual se desprende que en general las obras se ejecutaron, pero quedaron pendientes de *“corregir, reparar, complementar, terminar y/o detallar algunas actividades o pormenores”*, para lo cual se acordó un plazo de 15 días para su cumplimiento.

No obstante lo anterior, al cierre de esta auditoría (11 de septiembre de 2015), el Fondo Rotatorio de Inversión aún presentaba un saldo de \$189.865.122, de los cuales se han entregado para legalizar \$63.909.941 (actas 34 a 40), el saldo restante \$125.955.181 no se van a utilizar y corresponden a recursos sobrantes de la obra, de acuerdo con el Proyecto de Acta de Liquidación. Por tal razón, a la fecha, no se ha dado la aprobación por parte de la Universidad para que dicha Acta de Liquidación sea firmada.

En respuesta al Informe Preliminar², la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico de la Sede Medellín señaló que: *“A la fecha no se ha logrado acordar entre el Administrador Delegado y la Institución (con el respaldo y acompañamiento de la Interventoría) la totalidad de los documentos a aceptar en forma y/o validez contable; por ende no procede aún la firma de dicha Acta de Liquidación”*.

Es necesario precisar, que el 24 de agosto de 2015, la Interventoría entregó en la Sección Financiera de la Universidad, un conjunto de legalizaciones con el objeto de amortizar el Fondo Rotatorio (legalizaciones 27 a 40) y el Proyecto de Acta de Liquidación del Contrato 003 de 2014, para ser revisado y posteriormente firmado.

Igualmente, en respuesta al Informe Preliminar, se indicó que: *“El 24 de agosto de 2015 (según información de la Interventoría con previa autorización verbal de la Oficina de Contabilidad), se realizó la entrega en la División Financiera, las últimas legalizaciones en trámite de amortización al Fondo Rotatorio y se acompañaron con el proyecto de Acta de Liquidación del Contrato 003 de 2014, en concordancia con los valores y legalizaciones aportadas, para en*

² Oficio OF – 049 del 28 de septiembre de 2015.

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
		VERSIÓN: 0.0
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	Página 6 de 10

correspondencia con su revisión, aceptación, corrección y acuerdo final, fuera firmada. El Proyecto de Acta de Liquidación en mención, también fue entregado simultáneamente para su revisión a la Oficina Jurídica de la Sede”.

En entrevista sostenida con el Supervisor de la ODS 316 de 2014, éste manifestó que no había presentado requerimientos escritos al Interventor, pues a esa fecha no tenía conocimiento de observaciones, solicitud de aclaraciones, y no atención o respuesta, tanto del Administrador Delegado como de la Interventoría y que dicha Interventoría entregó dentro los tiempos establecidos las legalizaciones y el proyecto de acta para la verificación por parte de la Universidad.

En este sentido, es importante señalar que este Contrato con Acta de Inicio del 24 de diciembre de 2014, tenía un plazo de ejecución de noventa días calendario, lo que indicaba que la fecha inicial de terminación era el 23 de marzo de 2015. Posteriormente, se aprobó una adición y prórroga por 30 días calendario, de tal forma que la nueva fecha de terminación del Contrato 003 de 2014 fue el 23 de abril de 2015.

Ahora, de acuerdo con lo establecido en la cláusula **Vigésima Sexta – Liquidación**, la cual indica que: *“La liquidación del presente contrato se realizará máximo dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución”*. Es decir, que antes del 23 de agosto de 2015 se debió haber liquidado el contrato, legalizando los últimos gastos y “poniendo en ceros” el Fondo Rotatorio de Inversión.

Al respecto la Resolución Rectoral 1952 de 2008 (Manual de Convenios y Contratos aplicable a este contrato), establece en su Artículo 91. Liquidación por mutuo acuerdo, que:

“En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía de la orden contractual o contrato y en general para

avaluar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la terminación del mismo.

La liquidación se efectuará de común acuerdo entre las partes, dentro del término fijado en el pliego de condiciones o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización de la orden contractual o contrato”. (Subraya fuera del texto original).

De igual forma, el Artículo 92. Liquidación unilateral, indica que:

“Cuando el contratista, habiendo sido requerido, no se presente a la liquidación de común acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la extinción de la relación contractual; o las partes no lleguen a un acuerdo sobre el contenido de la misma; la liquidación será practicada directa y unilateralmente por la Universidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición.

En todo caso, el acto de liquidación unilateral deberá ser expedido por el ordenador del gasto, y en el evento de resultar sumas de dinero a favor de la Universidad y a cargo del contratista, la resolución proferida prestará mérito ejecutivo”.

Observación N° 1.

Una vez cumplido el término otorgado para llevar a cabo la liquidación del Contrato de Obra Pública 003 de 2014 (cuatro (4) meses siguientes a la fecha de finalización), no se dispone de Acta de Liquidación por mutuo acuerdo. Tampoco se observa que la Universidad haya realizado la liquidación unilateral del contrato, incumpliendo posiblemente con lo establecido en los artículos 91 y 92 de la Resolución Rectoral 1952 de 2008.

Observación con presunta connotación disciplinaria.

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	VERSIÓN: 0.0
		Página 7 de 10

Recomendación:

Es conveniente que en el desarrollo de contratos de administración delegada futuros, la liquidación del contrato se realice de manera oportuna, es decir, dentro de los plazos establecidos por el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad, con el fin de no generar riesgos jurídicos que comprometan las actuaciones de los servidores involucrados. En tal sentido, es necesario precisar que los tiempos de ejecución de la obra, son diferentes al plazo dado por la norma interna para proceder a la respectiva liquidación. De igual manera, es conveniente que el ordenador de gasto proceda a la liquidación unilateral del contrato, en atención a lo establecido en la Resolución 1952 de 2008.

En relación con esta observación, la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico de la Sede Medellín expresó en respuesta al Informe Preliminar lo siguiente: *“Es de aclarar que si se presentó el Proyecto de Liquidación de común acuerdo, a la fecha las partes no han llegado a acuerdo sobre el contenido (forma y/o validez) de la misma, pero se muestran interesadas en alcanzar consenso, prueba de ello es la continua gestión, entre las dependencias administrativas, financieras, contables, de la empresa Convel S.A.S. y la Universidad, con el acompañamiento de la Interventoría. En virtud de ello, se estima innecesario apresurar la liquidación unilateral, más cuando la Institución ya cuenta con toda la documentación final esencial”.*

Componente Financiero y Administrativo

En relación con el componente Financiero y Administrativo se verificó el manejo del Fondo Rotatorio de Inversión, al respecto la ONCI constató el giro mensual de los rendimientos generados por la cuenta de ahorros, de acuerdo con lo reflejado en los extractos bancarios, la aprobación y visto bueno de cada una de las compras y gastos efectuados por el contratista, de acuerdo con las facturas y demás documentos soportes, las legalizaciones de los desembolsos realizados en cada periodo (al 10 de septiembre de 2015, fecha de cierre de la evaluación se

habían realizado 33 legalizaciones) y la devolución del IVA a la Universidad de los bienes y servicios gravados adquiridos durante la ejecución de los Contratos de Administración Delegada.

Como se señaló en el contrato anterior, la Sección de Contabilidad de Sede, ejerce un control detallado sobre soportes de las legalizaciones y los saldos del Fondo Rotatorio de Inversión. En este sentido, esta Sección ha manifestado algunas observaciones³ sobre las dificultades presentadas en el proceso de legalización y que tienen relación con las obligaciones del Interventor:

- *“La interventoría debe tener claridad frente a lo que cubre y paga por cada contrato (Pagos de seguridad social y descuentos por devoluciones de mercancía).*
- *La revisión de las facturas no se hacen con el nivel de detalle requerido en materia tributaria, lo que genera reprocesos permanentes por devoluciones de las mismas al no cumplir los requisitos establecidos en el estatuto tributario, revisión que es trasladada a la Universidad, cuando hace parte de las obligaciones del interventor.*
- *Las planillas de legalización remitida en Excel y en físico no se revisan por el interventor evidenciado en las constantes diferencias y ajustes requeridos por la Sección de Contabilidad de la Universidad.*
- *A pesar de la reunión de apertura con las divisiones financiera y contable de las partes, de las constantes observaciones a las legalizaciones, la revisión del IVA a solicitar no se realiza en detalle y con exactitud, rigurosidad que es aplicada por los auditores de la DIAN en la solicitud de devolución del IVA y en caso de rechazos se generan procesos disciplinarios y de reclamaciones al interior de la Universidad.*
- *Contactar a la interventoría en la mayoría de los casos es difícil, lo que ha llevado a la Universidad a comunicarse con el contratista para que realice los ajustes a las modificaciones, transfiriendo así más obligaciones a la Universidad que son del interventor”.*

³ i) Correo electrónico del 3 de julio de 2015, emitido por el Jefe de la Sección Financiera y dirigido a la Sección de Espacios Físicos (supervisor de la ODS – 316 de 2014) y ii)

Oficio C-080-2015 del 4 de septiembre de 2015 de la Sección de Contabilidad, dirigido al Director Financiero y Administrativo de la Sede Medellín.

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	VERSIÓN: 0.0 Página 8 de 10

En respuesta al Informe Preliminar, el área evaluada referenció que: *“La revisión hace parte de las obligaciones del Interventor, sin embargo “primariamente” la responsabilidad en todos los aspectos, recibo facturación, aceptación, pertinencia, consolidación en cuadros de legalización, es del Administrador Delegado; más cuando en la cadena o secuencia de procedimientos de calidad, antes de llegar al Interventor (último eslabón) se han surtido 3 o 4 instancias previas”.*

Así mismo, en la revisión de las actas, se percibe que el mayor énfasis de la interventoría se hace en el componente técnico, más que en lo administrativo y financiero. Esta situación puede traer como consecuencia que en el detalle de aspectos relacionados con las legalizaciones de la facturación, se presenten debilidades que implican la devolución de las mismas.

Al respecto, es importante considerar que el ejercicio de la función de supervisión, debe estar íntimamente ligado a la notificación de aquellos riesgos potenciales que pudieren llegar a presentarse en el cumplimiento de las obligaciones de la interventoría; de tal forma que los aspectos referidos en párrafos anteriores, relacionados principalmente con la oportunidad de las legalizaciones y la liquidación definitiva de la obra, pueden derivar en actuaciones extemporáneas que comprometan la responsabilidad de quienes intervienen en el proceso.

En relación con la devolución del IVA a las Instituciones Estatales u Oficiales de Educación Superior, reglamentada mediante el Decreto 2627 de 1993, la ONCI verificó en cada legalización la expedición de la debida certificación emitida por el Contador y/o Revisor Fiscal de la empresa contratista (administradora delegada) y se constató la inclusión de los valores pagados por concepto de IVA en el correspondiente formato “Solicitud de Devolución de IVA”.

Si bien no se observaron rechazos⁴ de IVA durante el periodo de ejecución del contrato (bimestres de enero a junio de 2015), el hecho de que a la fecha (septiembre 10 de 2015) se encuentren pendientes de legalizar actas por valor de \$63.909.941 (actas 34 a 40), se genera un posible riesgo de rechazo por parte de la DIAN de los valores pagados por concepto de IVA, en caso tal que dentro de las legalizaciones pendientes, se encuentren facturas correspondientes a compras realizadas en bimestres anteriores, ya sea marzo – abril o mayo – junio.

Para tal efecto, es necesario considerar lo establecido en el Artículo 2 del Decreto 2627 de 1993 de la Presidencia de la República, el cual indica que: *“LIQUIDACION DEL IMPUESTO A LAS VENTAS A DEVOLVER. Para efectos de la devolución del Impuesto a las Ventas cada Institución deberá liquidar bimestralmente el impuesto efectivamente pagado. Los periodos bimestrales son: Enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, septiembre-octubre y noviembre-diciembre”.* (Subrayado fuera del texto original)

Frente a este tema y en respuesta al informe preliminar, la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico argumento que: *“Este es un supuesto que obviamente no aplica en atención de que si hubiera lugar a ello, bastaría con la NO ACEPTACIÓN de la facturación por parte de la Institución”.*

⁴ Es importante precisar que en los bimestres analizados, efectivamente se presentaron rechazos de IVA, pero no asociados a la ejecución de los contratos de obra referenciados en el presente informe. Al respecto, se observó que la causa principal de rechazo por parte de la DIAN, corresponde a que *“Los bienes, insumos o servicios no son*

para uso exclusivo de la Universidad, según el literal b) del artículo 4° del Decreto 2627 de 1993”, situación que se presenta con la adquisición de bienes y servicios gravados en la ejecución de proyectos de extensión.

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
		VERSIÓN: 0.0
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	Página 9 de 10

Observación N° 2.

Las obligaciones de interventoría establecidas en la ODS 316 de 2014, en el Contrato 003 de 2014 y en el Manual de Convenios y Contratos, no se cumplieron de manera estricta⁵, principalmente en los componentes financiero, administrativo y contable, ya que a la fecha de cierre de esta evaluación (11 de septiembre de 2015), aun no se ha legalizado la totalidad de los valores asignados al Fondo Rotario de Inversión, ni ha sido posible la liquidación del contrato.

Recomendaciones:

Es conveniente que las obligaciones de la Interventoría de los contratos de obra pública, consideren de manera más detallada, el desarrollo de actividades asociadas al componente administrativo y financiero, principalmente en lo referente a la legalización y el adecuado manejo de los valores contenidos en el Fondo Rotatorio de Inversión.

De otro lado, es importante que las legalizaciones se realicen de manera oportuna, dadas las implicaciones que pueden tener los requerimientos en materia fiscal y tributaria, ya que como se ha advertido desde la Sección Financiera, se pueden generar riesgos de rechazo de IVA, al no incluir las facturas en los plazos de liquidación definidos por la DIAN.

Igualmente, es necesario que desde la supervisión se generen informes, notificaciones o mecanismos que alerten a la interventoría sobre cualquier desviación en el cumplimiento de las obligaciones contractuales y legales, con el fin de implementar de manera oportuna los ajustes o correcciones que se consideren pertinentes.

⁵ El Anexo explicativo de la ODS 316, establece entre otras, las siguientes obligaciones de la Interventoría: “Responder por la debida ejecución de los recursos y su legalización, atendiendo las disposiciones legales establecidas por la DIAN en materia de facturación (con el cumplimiento de requisitos) y de contratación establecidas por la Universidad en el Manual de contratación (Resolución rectoral 1952 de 2008)”.

Por su parte el Contrato 003 de 2014, en su Clausula trigésima cuarta: Aceptación final y liquidación del contrato, determina que: “El interventor elaborará el Acta respectiva dentro de los (4) meses siguientes a la firma del Acta de entrega y recibo final de obra y deberá contener el visto bueno por parte de la Universidad...”

2.2.3 Asignación de Obligaciones de Interventoría

Es preciso indicar que en la ODS 380 de 2013 como en la ODS 316 de 2014 se asignaron cincuenta y dos (52) obligaciones que implican una multiplicidad de actividades, las cuales consideran labores estratégicas, técnicas y operativas.

De otro lado, en los Contratos 05 de 2013 y 03 de 2014 suscritos con la empresa CONVEL S.A.S, se definen veinticuatro (24) obligaciones, propiamente ligadas a la labor de interventoría⁶.

Lo anterior, indica que a los interventores de los mencionados contratos, les correspondió cumplir con 76 obligaciones, adicionales a las funciones generales y específicas establecidas en el Manual de Convenio y Contratos de la Universidad, lo que en términos de gestión y supervisión contractual es realmente complejo.

En trabajo de campo, se observaron algunas obligaciones que bien podrían ser objeto de ser compiladas o repensadas para próximos ejercicios de interventoría.

Recomendación: *es conveniente que desde la Sección de Espacios Físicos en coordinación con la Oficina Jurídica, se promueva la revisión y ajuste de las obligaciones contenidas, tanto en los contratos de obra como en los anexos explicativos de las ODS, con el fin de integrar, unificar o simplificar las obligaciones de la interventoría, de tal forma que se centren en aquellas que permitan evidenciar acciones y productos concretos y útiles para asegurar el cumplimiento de los objetos contractuales.*

Finalmente, el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad, dentro de las obligaciones de los supervisores e interventores, indica que se debe: “Preparar y suscribir las actas que se requieran desde el inicio hasta la liquidación de la orden contractual o contrato, y tramitarlas ante las instancias pertinentes. El acta de liquidación debe ser tramitada dentro del término previsto en la respectiva orden contractual o contrato, y a falta de dicha estipulación, deberá tramitarse en el término que proceda según la normatividad contractual vigente en la Universidad”.

⁶ Establecidas en la cláusula Décima (Interventoría) de los respectivos contratos.

 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO	CÓDIGO: U-FT-14.001.010
	FORMATO: INFORME EJECUTIVO	VERSIÓN: 0.0 Página 10 de 10

3. CONCLUSIONES

- Las obligaciones de interventoría establecidas en la ODS 380 de 2013, en el Contrato 005 de 2013 y en el Manual de Convenios y Contratos, se cumplieron acorde a los requerimientos señalados en el objeto contractual. En este sentido, se destaca que las fechas de ejecución de las obras, objeto referido, se cumplieron dentro de los tiempos establecidos.

- Por su parte, las obligaciones de interventoría establecidas en la ODS 316 de 2014, en el Contrato 003 de 2014 y en el Manual de Convenios y Contratos, no se cumplieron de manera estricta, principalmente en los componentes financiero, administrativo y contable. Lo anterior, se ve reflejado en la no legalización oportuna de los valores totales asignados al Fondo Rotario de Inversión, lo que ha dificultado la liquidación formal del contrato.

- La figura contractual de "Administración Delegada" contenida en el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad Nacional de Colombia, le ha permitido a la Sede Medellín concentrarse en las funciones estratégicas de planeación y supervisión de las obras de infraestructura importantes para el cumplimiento de la misión institucional.