

ONCI-19 M.VS-05 EVALUACIÓN A LOS CONTRATOS DE MANDATO 009 y 011: COMPONENTES DE SELECCIÓN DE PROVEEDORES Y FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DE INTERVENTORÍA DE OBRA EN LA SEDE MEDELLÍN.

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

1. PRESENTACIÓN.

La Oficina Nacional de Control Interno (ONCI) incluyó dentro de su Plan Nacional de Auditorías para la vigencia 2019, la realización de una evaluación a los Contratos de Mandato: Componente de Selección de Proveedores de Servicios de Obra y Proveedores de Servicios de Interventoría de Obra en la Sede Medellín. Tal evaluación se realizó en el marco del plan de trabajo aprobado por el Comité Nacional de Coordinación del Sistema de Control Interno (CNCSCI), en la sesión No. 1 del 19 de febrero de 2019.

Es importante referenciar como antecedente, que en la vigencia 2018 la Vicerrectoría de la Sede Medellín por medio del oficio M.VS-0484 del 22 de agosto de 2018, solicitó la realización de una Auditoría Especial a los procesos contractuales números 009, 010 y 011. Dicha evaluación, arrojó 5 observaciones que se describen en la siguiente tabla:

Obs.	Aspecto advertido por la ONCI	Impacto	Connotación
1	Debilidades de Planeación y Demora en el inicio de la obra (Contrato de mandato 009).	Extremo	Disciplinaria
2	Inicio de proceso contractual y constructivo sin diseños y estudios completos. (Contrato de mandato 011).	Alto	Administrativa
3	Incremento de tiempo en la ejecución del contrato e incumplimiento en el tiempo y valor de la interventoría.	Extremo	Disciplinaria
4	Riesgos identificados en la etapa precontractual y no incluidos en la etapa contractual.	Alto	Administrativa
5	Debilidades en la planeación de los Contratos 009, 010 y 011.	Extremo	Disciplinaria

Fuente: Informe ONCI-18 M.VR-07 –Evaluación a los contratos de mandato 009 y 011 de 2017 y Contrato de Consultoría 010 de 2017 de la Sede Medellín.

Para la vigencia 2019, se propuso continuar una segunda fase de evaluación, la cual corresponde al presente documento. Igualmente, vale la pena anunciar que este Informe Ejecutivo es un resumen del Informe Final de Evaluación entregado a la Rectoría con el Oficio ONCI-926-19, del 25 de noviembre.

Como se indicará mas adelante, sobre las observaciones derivadas de la actual evaluación, la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico DODF, formuló 4 actividades de mejoramiento, identificadas con los códigos CI.0842 y CI.0843 en el aplicativo SoftExpert, las cuales se describirán en los numerales 4 y 6 del presente informe ejecutivo.

2. OBJETIVO GENERAL.

Evaluar los mecanismos de control integral asociados a los contratos de mandato de representación a título oneroso números 009 y 011; mediante la verificación de los requisitos establecidos por la normativa interna, con el fin de identificar oportunidades que contribuyan al mejoramiento del proceso.

3. ALCANCE.

La evaluación se orientó a verificar los controles asociados a los contratos de mandato de representación a título oneroso números 009 y 011; especialmente en los componentes de i) selección de la Corporación Interuniversitaria de Servicios CIS, y ii) de la función de supervisión de dichos contratos. Las áreas evaluadas fueron la Vicerrectoría de Sede y la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico. La evaluación se realizó entre los meses de octubre y noviembre de 2019.

En desarrollo de la auditoría, la ONCI no amplió el alcance a otras actividades propias del proceso evaluado, ni se modificó el tiempo de ejecución.

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y PLANES DE MEJORAMIENTO FORMULADOS.

Durante el proceso auditor, la ONCI realizó las observaciones correspondientes a los aspectos evaluados que así lo ameritaron, y sobre las cuales las áreas evaluadas determinaron las acciones de mejora que consideraron pertinentes, con la finalidad de eliminar las causas que originaron las observaciones mencionadas.

De este modo, 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 presentan las observaciones categorizadas con impacto alto, lo mismo que las acciones de mejoramiento formuladas.

Es de precisar que, 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 las dependencias responsables.

Observación 1. Vicerrectoría de Sede. Liquidación del Contrato 011-2017 y Orden Contractual 3001-457.

La Resolución de Rectoría 1551 de 2014, establece en el Artículo 87, las condiciones para realizar la liquidación por mutuo acuerdo, así: “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 avalar 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.”

En verificación al expediente contractual 011-2017, se observó que el contrato con sus respectivas prórrogas, terminó desde el 31 de mayo de 2019. Sin embargo, al 31 de octubre de 2019 no se observó la existencia del Acta de Liquidación del Contrato 011-2017 y Orden Contractual 3001-ODS-457, sobre esto, vale la pena reiterar que, de acuerdo con el mandato normativo, el plazo para la suscripción del Acta de liquidación, se encuentra vencida desde el 30 de septiembre de 2019.

Lo anterior, es causado debido a que aún se tiene pendiente la aclaración de unas partidas presentadas por la CIS. Lo descrito, impacta de manera negativa a la Sede, ya que las obligaciones legales de los contratos no han cesado de manera formal.

Recomendación: Es conveniente que desde la Vicerrectoría de Sede se fortalezcan los controles asociados a la finalización contractual del proyecto, por parte del supervisor asignado y del Comité de Contratación, con el propósito de cumplir de manera adecuada con la normativa de la Universidad.

La ONCI precisa que las recomendaciones planteadas no son vinculantes. No obstante, el evaluado está en el deber de formular las acciones de mejora que considere pertinentes, cuyo propósito sea eliminar la causa que generó la observación.

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
Alto	CI.0842-1 Acción Correctiva: Lograr la efectiva liquidación de mutuo acuerdo de los contratos 011-2017 y 3001-ODS-457.	Actas de Liquidación	Vicerrectoría de Sede Medellín	Del 11 de diciembre de 2019 al 30 de mayo de 2020
	CI.0842-2 Acción Preventiva: Establecer de común acuerdo con la otra parte, o en los términos de referencia, un plazo suficiente para la liquidación dependiendo de la naturaleza y complejidad de cada objeto contractual.	Inclusión en los nuevos contratos de una cláusula donde se relacione el plazo suficiente para realizar la liquidación, acorde con la naturaleza y complejidad del objeto contractual.	Vicerrectoría de Sede Medellín	Del 11 de diciembre de 2019 al 30 de diciembre de 2020

5. LIMITACIONES DURANTE LA EVALUACIÓN.

Durante el desarrollo de la evaluación, se presentaron 4 órdenes de desalojo a los edificios 19, 41 y 42, que son los lugares donde se dispone de la información verificada. Sin embargo, tal situación no perjudicó el desarrollo de la auditoría por parte de la ONCI, ya que se optó por un plan de contingencia, consistente en escanear la información y disponer de la misma en medios electrónicos, para su consulta por fuera del *campus*.

6. EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES.

Para la verificación de la efectividad de los controles, se asumió por parte de la ONCI el modelo sugerido por el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, relacionado con las líneas de defensa que se resume a continuación:

6.1. Descripción de las Líneas de Defensa.

1ª Línea de Defensa: 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. **Esta línea evidencia el ejercicio del Autocontrol.**

2ª Línea de Defensa: Entendida como el conjunto de controles realizados por la media y alta gerencia de las entidades (para el caso de la Universidad: Consejo de Sede, Decanaturas, Consejos de Facultad y Comités existentes). 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.**

3ª Línea de Defensa: Esta línea de defensa corresponde a las funciones propias de la Oficina Nacional de Control Interno, por medio de evaluaciones, auditorías, seguimientos y acompañamientos de la gestión, utilizando los mecanismos y herramientas de auditoría interna, o bien estableciendo cursos de acción que le permitan generar alertas y recomendaciones a la administración, con el fin de evitar posibles incumplimientos o materializaciones de riesgos en los diferentes ámbitos de la Universidad. **Esta línea evidencia el ejercicio de la Evaluación Independiente.**

6.2 Supervisión de Órdenes Contractuales 3001-ODS-368 y 3001-ODS-457, a las Interventorías de los contratos de mandato 009 y 011.

Para la realización de la función de supervisión a la interventoría de los contratos de mandato 009 y 011, la Sede asignó al Jefe de la Sección de Espacios Físicos, adscrita a la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico.

En trabajo de verificación a los expedientes contractuales, no se observó la existencia de informes específicos de que trata el Artículo 93, de la Resolución de Rectoría 1551 de 2014 que establece: "Obligaciones del Supervisor o Interventor", Título II "Obligaciones específicas respecto al seguimiento técnico".

Por lo anterior, en trabajo de campo, se solicitó a la DODF, los respectivos Informes del Supervisor de la Orden Contractual 457, de la vigencia 2017 suscrita con la empresa LC Arango por \$359.104.110, y cuyo objeto fue la Interventoría al proyecto tercer piso bloque 12, campus Volador.

Igualmente se solicitaron los Informes del Supervisor de la Orden Contractual ODS-368 de la empresa 3001, de la vigencia 2017 suscrita con la empresa Péndulo Ingeniería S.A.S. por \$157.889.957, y cuyo objeto fue la Interventoría al proyecto de reubicación de la portería vehicular y peatonal hacia la carrera 65.

En respuesta dada por la DODF mediante comunicación M.DODF-115-19 del 18 de octubre de 2019, se indicó que:

"Respecto a informes del Supervisor de la Orden Contractual 457 y ODS 358, de la vigencia 2017, manifiesto que las dos supervisiones de la referencia se realizaron de acuerdo al Manual de convenios y contratos vigente, y en consideración al CAPITULO II, Seguimiento a la ejecución, Art. 93. Obligaciones del supervisor o interventor, en el literal I-c, presentar los informes escritos que le sean requeridos por la Universidad en cualquier momento. **Por lo cual no se han generado informes respecto a estos**."

(Subrayas fuera del texto original)

Respecto de lo anterior, y dado que las órdenes contractuales 3001-ODS-368 suscrita con Péndulo S.A.S; y 3001-ODS-457 celebrada con LC Arango-Arango S.A.S; tuvieron prórrogas y adiciones en su etapa contractual, se realizó verificación en el aplicativo Soft-Expert en el Macroproceso de Gestión Administrativa, proceso: Adquisición de bienes y Servicios, Procedimiento: Solicitar y Formalizar adición y/o prórroga y/o modificación, o suspensión a órdenes contractuales, código U.PR.12.002.033 V.2.0, y se encontró que dicha ampliación de las órdenes contractuales referidas, fueron solicitadas por medio del Formato U-FT.12.002.019, del Sistema de Gestión de Calidad. En tal sentido, la ONCI no presentó observaciones al respecto.

6.3. Creación del Comité Coordinador para los contratos de mandato 009 y 011.

Para la ejecución de los contratos 009 y 011, la Sede definió en el documento "Justificación y Estudios Previos" (que hace parte del expediente contractual), la creación de una instancia llamada "Comité Coordinador", y se le asignaron a dicho Comité una serie de responsabilidades relacionadas con la ejecución, selección de contratistas y en general de impartir las órdenes necesarias al mandatario, para que se desarrollara la operación logística de los proyectos dentro del plazo y condiciones establecidas (justificación y estudios previos ver pág. 5 numerales F y G).

Al referido Comité, se le asignaron una serie de funciones, las cuales fueron incorporadas en los contratos en la cláusula décimo-primera así:

- **Seleccionar los contratistas** y definir los recursos necesarios para cada contrato que se requiera para la ejecución del proyecto.
- Los eventos, acciones, actividades a realizar por parte del MANDATARIO, con ocasión de la ejecución del contrato **podrán ser ajustados** en cualquier momento por la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA **a través del Comité Coordinador** con el MANDATARIO, de acuerdo con el cronograma, el cual podrá ser igualmente modificado en caso de ser necesario, así mismo en caso de requerirse una ampliación de plazo o adición de recursos, se deberán surtir

los trámites necesarios reglados en la norma vigente del Manual de Convenios y Contratos de la Universidad Nacional de Colombia.

- **El Comité tendrá como obligación la escogencia de los contratistas** de conformidad con la especialidad y experiencia requerida y seleccionará los contratistas por invitación directa o solicitud de 3 cotizaciones **atendiendo exclusivamente el requisito de las cuantías** establecidas en el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad vigente al momento de suscripción del contrato.
- **Avalar previamente cualquier solicitud de reembolso** que se realice a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA por parte de EL MANDATARIO.
- **Definir** para cada contrato que deberá realizar el Mandatario, **las garantías que se deben expedir** de conformidad con las establecidas en el Manual de Convenios y Contratos vigente de la Universidad Nacional de Colombia.
- Durante la ejecución contractual, el Comité deberá organizar los trabajos de tal forma que los procedimientos aplicados sean compatibles no solo con los requerimientos técnicos establecidos por la Universidad Nacional de Colombia, sino también con las disposiciones contenidas en la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, así como las normas especiales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
(Subrayas fuera del texto original).

Como se observa, el "Comité Coordinador" tenía contractualmente, funciones asesoras y decisoras, sin que tales atribuciones hayan sido expresamente delegadas por la Resolución de Rectoría 1551 de 2014 (Artículo 13, Num. 9).

Lo anterior, en términos de gestión pública, puede verse como una concentración de atribuciones, o una inadecuada segregación de funciones.

Observación 2. Vicerrectoría de Sede – DODF - Comité de Contratación de Sede. Creación del “Comité Coordinador” para contratos de mandato 009 y 011.

Los expedientes contractuales 009 y 011, establecieron en el documento "Justificación y Estudios Previos", que hace parte integral de los contratos como soporte para la formulación de los contratos; la creación de una instancia denominada "Comité Coordinador", y se le asignaron una serie de responsabilidades y funciones de planeación, gestión y supervisión.

De igual manera, los contratos 009 y 011 en la cláusula décima primera, indica que: “El proyecto contará con un Comité de Coordinación, quien será **el responsable de la ejecución, selección de los contratistas y en general de impartir las órdenes necesarias al Mandatario**, para que se desarrolle la operación logística del proyecto dentro del plazo y las condiciones establecidas. (...)” (subrayas fuera del texto original)

En verificación realizada por la ONCI, se observó que en el Manual de convenios y contratos de la Universidad Nacional de Colombia, no se tiene creada la instancia de “Comité Coordinador”, por lo que no se le definen funciones generales ni específicas para esta figura dentro del proceso contractual.

En tal sentido, el “Comité Coordinador”, no corresponde a una instancia creada formalmente por la normativa de la universidad; por lo que, las responsabilidades y funciones asignadas al Comité Coordinador, no tiene ningún asidero en el ordenamiento interno de la Universidad, ya que las funciones descritas anteriormente, no se encuentran establecidas en resoluciones o acuerdos institucionales.

Lo anterior, obedeció a debilidades en la asignación de funciones que fueron consagradas en los respectivos contratos 009 y 011, en una instancia que no está contemplada en la normativa interna de la Institución; lo que trae como consecuencia una concentración de funciones, que pueden repercutir en la materialización de riesgos de planeación y ejecución.

Recomendación: Es conveniente que la Vicerrectoría formule controles a los procesos contractuales que se ajusten a la normativa interna, en los cuales puedan tomar medidas preventivas sin que se subsuman otras funciones.

La ONCI precisa que las recomendaciones planteadas no son vinculantes. No obstante, el evaluado está en el deber de formular las acciones de mejora que considere pertinentes, cuyo propósito sea eliminar la causa que generó la observación.

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
Alto	CI.0843. Solicitar la modificación del manual de convenios y contratos para incluir la constitución de cuerpos colegiados “Comités”, para la efectiva ejecución de contratos de mandato, obra o cualquier otro que por su naturaleza y complejidad lo requiera.	Un Oficio a la Rectoría	Vicerrectoría de la Sede Medellín	Del 11 de diciembre de 2019 al 28 de febrero de 2020.
	CI.0843. Realizar seguimiento a la comunicación enviada a la rectoría, frente a la inclusión de una instancia asesora, para los contratos de mandato.	Seguimiento al oficio cada seis meses	Vicerrectoría de la Sede Medellín	Del 11 de diciembre de 2019 al 30 de junio de 2020.

7. ZONA DE RIESGO GENERAL.

En atención a la metodología definida por la ONCI, las observaciones derivadas de la presente evaluación, se identificaron y categorizaron de acuerdo con el impacto sobre la gestión del proceso. Con base en lo anterior, la zona de riesgo general de los Contratos de Mandato 009 y 011 de la Sede Medellín, se ubicó en zona de **RIESGO ALTA (60 %)**.

Lo anterior indica, que las acciones de mejoramiento propuestas por las áreas evaluadas, serán objeto de seguimiento por parte de la ONCI.

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

No se realizó traslado a otras instancias, debido a que no se clasificaron observaciones en zona de riesgo Extremo.

9. CONCLUSIONES.

A continuación, se presentan las conclusiones consolidadas de acuerdo a los objetivos abordados en la evaluación así:

Liquidación de contratos.

- Los contratos en la Universidad Nacional de Colombia deben ser liquidados conforme lo establecido en la normativa del Manual de Convenios y Contratos. El contrato de mandato 009 y la OC 3001-ODS-368, se encuentran liquidados y disponen de acta debidamente firmada.

Por el contrario, el contrato 011 suscrito con la CIS, y la OC 3001-ODS-457 suscrita con la empresa LC Arango Arango S.A.S. no cuenta con actas de liquidación, en la cual consten la finalización de los acuerdos realizados entre la Universidad y dichas empresas contratistas. Vale reiterar que, de acuerdo con el mandato normativo, el plazo para la suscripción del Acta de Liquidación, se encuentra vencido desde el 30 de septiembre de 2019.

Criterios definidos para la Selección de la CIS.

- La Sede Medellín asumió el proceso de selección de la CIS con base en la posibilidad reglamentaria establecida por el Numeral 19, de la parte I “Definiciones” del Manual de Convenios y Contratos de la Universidad Nacional de Colombia. Adicionalmente, la escogencia directa de la CIS como mandataria, tuvo como sustento el estudio de mercado y justificación presentada al Comité de Contratación de la Sede, quien en su momento recomendó iniciar el proceso de selección y posterior suscripción del contrato.

La Vicerrectoría de Sede, no tuvo criterios adicionales o distintos para realizar la selección de la CIS como entidad responsable de los contratos de mandato 009 y 011; lo que se evidenció en verificación de la ONCI al preguntar a la DODF si en virtud del costo e importancia de tales contratos, se solicitó apoyo o conceptos de expertos para la contratación de la CIS como mandataria, en concordancia con lo definido en literal b) del Artículo 20 de la Resolución de Rectoría 1551 de 2014; y cuya respuesta fue que “no se solicitó ningún tipo de apoyo externo”.

Nivel de avance de acción de mejoramiento SoftExpert SE, código CI.0663.

- La Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico, registró la acción de mejoramiento CI.0663 en la cual se propuso “Establecer en el Sistema de Gestión de Calidad, un protocolo que tiene como objetivo establecer las directrices para la formulación y presentación de proyectos de infraestructura en la Sede Medellín.”

A la fecha de elaboración del presente informe preliminar, se observó que la actividad no está culminada, a pesar de haberse vencido el plazo desde el 30 de junio de 2019.

La DODF adujo que dicho retraso obedece a que por orientación de la Oficina de Planeación y Estadística de la Sede, el protocolo debe ser llevado a la sesión del Consejo de Sede, para su aprobación y validez como documento oficial. Igualmente, indicó que los documentos del protocolo, se encuentran pendientes de aprobación final por parte del Vicerrector de la Sede.

Efectividad de las líneas de defensa.

- Para la ejecución de los contratos 009 y 011, la Sede Medellín creó una instancia llamada "Comité Coordinador", y se le asignaron al Comité una serie de responsabilidades relacionadas con la ejecución, selección de contratistas y en general de impartir las órdenes necesarias al mandatario, para que se desarrollara la operación logística de los proyectos, dentro del plazo y condiciones establecidas.

Al creado "Comité Coordinador", se le entregaron contractualmente funciones asesoras y decisoras, sin que tales atribuciones hayan sido expresamente delegadas por la Resolución de Rectoría 1551 de 2014 (Artículo 13, Numeral 9). De esta figura, si bien no se controvierte su utilidad, es recomendable que se replantee la conformación de sus integrantes y funciones; toda vez que en términos de gestión pública, lo que puede percibirse como una posible concentración de funciones.

Sobre lo anterior, la ONCI llama la atención que si bien, con los contratos de mandato no se incumplen normas internas de la Universidad; para la ejecución de dichos contratos no se tuvieron en cuenta los ordenamientos establecidos en la Resolución 1551 de 2014, en tanto no fue claramente visible el ejercicio de control independiente de las funciones de planeación y gestión.

Zona de Riesgo General.

- Como resultado de la auditoría realizada, se obtuvieron 2 observaciones con impacto alto, lo que conlleva a que la gestión de los Contratos de representación de título oneroso 009 y 011, se ubicó en zona de RIESGO ALTA (60%), con base en la metodología propuesta por la ONCI, la cual está relacionada con la categorización de observaciones. Por lo anterior, la Vicerrectoría de Sede, la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Físico y el Comité de Contratación de la Sede Medellín, deben formular las acciones de mejoramiento que tiendan a resolver las causas generadoras de tales

Macroproceso: evaluación, Medición, Control y Seguimiento
Proceso: Evaluación Independiente
Informe Ejecutivo



debilidades, de tal forma que las estrategias definidas permitan mejorar el proceso de contratación, con miras a evitar los riesgos, y por ende disminuir los posibles impactos negativos que se puedan derivar.

Informe Ejecutivo elaborado por:

LUISA MARÍA LÓPEZ ZARAMA, Profesional en formación.

LUIS FERNANDO BAÑOL BETANCUR, Asesor ONCI.

Revisado por:

ÁNGEL MÚNERA PINEDA, Jefe ONCI.

ONCI, Medellín, diciembre de 2019.