



**PA PNA ONCI-23-N7 EVALUACIÓN CONTRATACIÓN NEGOCIACIONES GLOBALES DE PRECIOS (CNGP) PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE CAFETERÍA, ASEO Y VIGILANCIA**

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

Mediante comunicación N.1.011-59-23 del 2 de febrero de 2023 la Oficina Nacional de Control Interno (ONCI) remitió a todos los miembros del Comité Nacional de Coordinación del Sistema de Control Interno (CNCSCI) el documento en construcción, Plan Anual del sistema de Control Interno 2023, con el fin de recibir sus aportes como insumo fundamental para su versión definitiva a presentar para aprobación al CNCSCI.

En respuesta, la ONCI recibió de la GNFA el oficio [N.1.004-097-23] de fecha febrero 13 de 2023, mediante el cual, esa instancia manifestó su “ (...) disposición de revisar el proceso de contratación de las negociaciones globales de cafetería, aseo y vigilancia(...)”, razón por la que, la ONCI, en su calidad de secretaría técnica del CNCSCI, incorporó en el Plan Anual del Sistema de Control Interno para la vigencia 2023 la actividad objeto de esta evaluación; el plan fue aprobado por el CNCSCI mediante consulta realizada por correo electrónico el día 23 de febrero de 2023.

Posteriormente, una vez solicitada la información de contexto en la etapa de planeación de esta evaluación, la GNFA allegó a la ONCI el oficio N. 1.004-199-23 de marzo 16 de 2023, en el cual justificó la solicitud de esta evaluación en los siguientes términos.

*“(...) teniendo en cuenta (SIC) la importancia institucional que reviste el mencionado proceso de negociación global, es necesario garantizar que efectivamente atienda a las razones de hecho y derecho que la sustentaron con el fin de permitir a las sedes continuar fortaleciendo los procesos de negociación global que adelante la Gerencia. Así mismo, en el marco del mejoramiento continuo que caracteriza a la Universidad Nacional de Colombia, resulta estratégica la identificación de posibles debilidades y oportunidades de mejora. (...)”*

Por otra parte, como antecedente a esta evaluación, se tiene que en el mes de julio de 2020 la ONCI formalizó la evaluación PA PNA ONCI-20 Evaluación a la gestión precontractual realizada en las sedes Bogotá y Medellín de los contratos orientados a los servicios de aseo y vigilancia, la cual tuvo como objetivo general “evaluar la Gestión de la etapa precontractual, realizada en las sedes Bogotá y Medellín, con el fin de proponer mejoras continuas al desarrollo de los procesos precontractuales”.

De dicha evaluación la ONCI realizó las siguientes observaciones:

- (i) El soporte de evidencia de Visita Técnica no especifica participación de empresas (CI.0964)
- (ii) No se evidenció el Acta de cierre de la invitación, entrega y apertura de propuestas (CI. 0965)
- (iii) Aprobación y publicación de Adenda No. 5 al pliego de condiciones, sin reflejar todos los ajustes a los requisitos aceptados en el informe de respuesta a observaciones (CI. 0966)
- (iv) Ausencia de soportes que den cuenta del cumplimiento de la etapa “respuesta de los oferentes a la solicitud de aclaraciones y/o subsanación de las ofertas” (CI.0967)



- (v) Incumplimiento al Manual de Convenios y Contratos en relación con autorización previa del Comité de Informática y Comunicaciones (CI. 0968)
- (vi) Ausencia de soportes que den cuenta del cumplimiento de la etapa “Observaciones al Pliego de Condiciones” (CI. 0968)
- (vii) Imprecisión en el formato Aceptación de recomendación emitida por el Comité de Contratación de la Sede Medellín. Esta recomendación por ser de tipo IV no genero un plan de mejoramiento.

Frente a las observaciones realizadas por la ONCI, las áreas responsables de la gestión de contratación de las sedes Bogotá y Medellín formularon los respectivos planes de mejoramiento, los que luego de ser aprobados fueron finalizados y cumplidos.

Asimismo, la ONCI evidenció que del tema objeto de evaluación, “*proceso de contratación de las negociaciones globales de cafetería, aseo y vigilancia*”, al momento del inicio de la presente evaluación NO se ha definido ninguna acción preventiva.

En cuanto al informe de Auditoría Financiera realizado por la Contraloría General de la República -CGR- para la vigencia 2021, la ONCI no evidencio hallazgos relacionados con el tema objeto de la presente evaluación.

Respecto del seguimiento al Sistema de Quejas y Reclamos para la vigencia 2022, la ONCI identifico que relacionado con la contratación de servicios de aseo y cafetería bajo la modalidad de negociación global de precios, se registra el caso No. 14252 de fecha 07/09/2022 presentado en la Sede Bogotá en el que el reclamante solicita “*se revisen los antecedentes del proceso de "invitación pública para contratar el servicio integral de aseo, cafetería y mantenimiento para las sedes de la Universidad Nacional de Colombia, bajo la modalidad de negociación global de precios" y se declare desierto.*”; el cual por tener relación directa con el objeto de la presente evaluación, será tenido en cuenta en la revisión de la etapa precontractual del contrato No. 7 de septiembre 7 de 2022 suscrito con la firma Elite Facility Management S,A.S.

Con relación al Sistema de Quejas y Reclamos, para la vigencia 2022 relacionado con el proceso de contratación bajo la misma tipología para la adquisición del servicio de vigilancia la ONCI no identificó quejas o reclamos.

## 2. OBJETIVO GENERAL

Evaluar los controles definidos para la suscripción de contratos bajo la modalidad de negociación global de precios para la adquisición de bienes y servicios relacionados con vigilancia, aseo y cafetería y el efecto económico de esta modalidad de contratación en las sedes andinas y de presencia nacional; a fin de identificar aspectos a mejorar en la gestión administrativa

## 3. ALCANCE

La evaluación se orientó a verificar el cumplimiento de los controles aplicados para la suscripción de contratos bajo la modalidad de negociación global de precios, realizada por la GNFA durante las vigencias 2021 y 2022 para la adquisición de los bienes y servicios de vigilancia, aseo y cafetería, así como también de los contratos de adhesión a dichos instrumentos en cada una de las Sedes. De la misma forma, la evaluación abordó la contratación realizada por las Sedes, anterior a la suscripción de los contratos de negociación global de precios Nos. 7 del 7 de septiembre de 2022 (servicio de aseo y cafetería), para la vigencia 2022; y 6 del 29 de octubre de 2021 (servicio de vigilancia) para la vigencia 2021.

El área evaluada fue la GNFA, las Divisiones Financieras y Administrativas de las Sedes Andinas, las Unidades de Gestión Administrativa de las Sedes de Presencia Nacional y los supervisores de cada uno de los contratos.

## 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, sobre las cuales la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa y la Supervisión del Contrato (CNGP 7 de 2022) formularon las acciones de mejora que consideraron pertinentes, con la finalidad de eliminar las causas que originaron las observaciones mencionadas.

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 Tipo II, las cuales están categorizadas con impacto medio; y las 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 dicha dependencia:

#### Observación No.1 (TIPO II) Expedientes contractuales incompletos

**Criterio normativo:** La Norma Internacional de Auditoría 2310 Desempeño del Trabajo – Identificación de la información- se refiere a que *“los auditores internos deben identificar información suficiente, confiable, relevante y útil de manera tal que les permita alcanzar los objetivos del trabajo”*.

En la carta de representación suscrita por la GNFA de fecha 22 de marzo de 2023, esa instancia declaró en el numeral 3° que: *“(…) la información para suministrar será válida, integral (suficiente y pertinente) y completa para el cumplimiento de los objetivos específicos propuestos en la guía de evaluación y los propósitos del proceso auditor”*.

**Situación evidenciada:**

La ONCI mediante comunicación electrónica N.1.177-23 del 7 de marzo de 2023 solicitó a la GNFA suministrar *“(…) ordenes contractuales o contratos adheridos durante la vigencia 2022 al contrato 7 [CNGP 7 de 2022 suscrito con la firma ELITE FACILITY MANAGEMENT S.A.S] referido en el numeral anterior con todos los soportes de las etapas precontractual, contractual y poscontractual*.

En respuesta a esta solicitud, la GNFA a través de la comunicación N.1.004-199-23 del 16 de marzo de 2023 manifestó que: *“(…) los documentos requeridos se encuentran disponibles en la carpeta denominada “Parte II, punto2” en el enlace antes señalado”* <https://drive.google.com/drive/folders/1kdxjcDGGcB9yGJYZrCTBuWQVULT0SDFw?usp=sharing>, el cual tiene fecha de última actualización el 16 de marzo de 2023.

En este vínculo la ONCI identificó la carpeta “CopiasContratosSedes” la cual contiene ocho (8) carpetas con información de las Sedes: Tumaco, Palmira, Orinoquía, Medellín, La Paz, Caribe, Bogotá y Amazonía, la cual se muestra en la tabla 14, y en la que se evidencia la información registrada, observándose que no corresponde a *todos los soportes de la etapa precontractual de cada contrato*.

Como ejemplo de la ausencia de información se tiene el caso de la OSE 17 de 2022 suscrito por la Sede Manizales, de la cual la ONCI identificó que no se aportó información alguna del expediente contractual, habiéndose solicitado mediante oficio N.1.177-23 del 7 de marzo de 2023, reiterado a través de comunicación electrónica del 13 de marzo de 2023 y con el oficio N.1.011-289-23 del 10 de abril de 2023.

Adicionalmente, en los siguientes vínculos, la ONCI evidenció que no fue registrada toda la información solicitada relacionada con los expedientes contractuales.

<https://drive.google.com/drive/folders/1CgZdNnaLOyxmDIM72N2rA6IWFHxx3n6Z?usp=sharing> del 16 de marzo de 2023

<https://drive.google.com/drive/folders/1kdxjcDGGcB9yGJYZrCTBuWQVULT0SDFw?usp=sharing> del 24 de marzo de 2023



<https://drive.google.com/drive/folders/1wSIX6NANIVjxLqns-erRy6M9tLMOA7PG?usp=sharing> del 20 de abril de 2023

Por otra parte, con relación a la información de los contratos adheridos al CNGP 6 de 2021, la ONCI solicitó en el numeral 5 del oficio N.1.177-23 del 7 de marzo de 2023, “ordenes contractuales o contratos adheridos al contrato 6 referido [CNGP 6 de 2021 suscrito con la U.T. SVAS], con todos los soportes de las etapas precontractual, contractual y poscontractual”.

En respuesta a esta solicitud, la GNFA a través de la comunicación N.1.004-199-23 del 16 de marzo de 2023 manifestó que: “(...) los documentos requeridos se encuentran disponibles en la carpeta denominada “Parte II, punto 5” en el enlace antes señalado [<https://drive.google.com/drive/folders/1kdxjcDGGcB9yGJYZrCTBuWQVULTOSDFw?usp=sharing>]. En este vínculo la ONCI identificó diez (10) carpetas que incluyen información de todas las sedes y de UNISALUD Manizales, evidenciándose la información faltante en las tablas 9 y 10 del presente informe

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
MEDIO	CI-1293 Comunicación emitida por la Gerencia resaltando la importancia de remitir a los entes de control información completa y oportuna sobre los procesos de gestión financiera y administrativa. De igual manera, la comunicación dará claridad sobre los canales o mecanismos idóneos para articular el flujo de información financiera y administrativa a entregar a los entes de control.	Comunicación emitida por la GNFA y dirigida a las Divisiones Financieras y Administrativas de las Sedes y a las Sedes de Presencia Nacional	Gerencia Nacional Financiera y Administrativa	17-07-2023 al 10-08-2023

**Observación No.2. (TIPO II) Debilidades en los estudios previos del CNGP 07 de 2022**

**Criterio normativo:** El Acuerdo No. 002 de 2008 del CSU “Por el cual se adopta el régimen que contiene las normas generales de los acuerdos de voluntades en la Universidad Nacional de Colombia”, refiere en cuanto al principio de planeación que: “Antes de celebrar los acuerdos de voluntades, la Universidad Nacional de Colombia verificará de forma integral sus planes y determinará los estudios y diseños técnicos y económicos necesarios para definir el objeto de los acuerdos. Así mismo, los servidores públicos responsables de los acuerdos obtendrán las autorizaciones y aprobaciones necesarias acordes con las políticas determinadas por la Universidad (subrayado de la ONCI).

La Guía de Elaboración de Estudio de Mercado, código U-GU-12.011.001, indica que, para adelantar un estudio de mercado, el solicitante deberá partir de los siguiente: “(...) b. Garantizar que los bienes y/o servicios u obras requeridos sean contratados en las condiciones de mercado más favorables para la Universidad Nacional de Colombia” (subrayado de la ONCI).

**Situación evidenciada:** En la revisión llevada a cabo por al ONCI a partir de la información suministrada por la GNFA, se evidenciaron debilidades en la etapa precontractual del CNGP No. 7 de 2022, específicamente en la elaboración de los estudios previos, dado que los valores históricos del servicio de cafetería, aseo y mantenimiento referidos en documento de fecha 4 de marzo de 2022, no fueron actualizados al valor presente del año 2022 (fecha de la



negociación), lo que hubiera permitido hacer comparable estos valores históricos actualizados con los ofertados en el estudio de mercado, más aun cuando las variables de actualización, según lo indicado en el CNGP No. 7 de 2022, para los contratos de adhesión, la mano de obra se actualizaría con el SMMLV e insumos y maquinaria con el IPC, información disponible para los años 2018, 2019, 2020 y 2021.

Asimismo, el análisis histórico realizado excluyó el costo histórico de servicio de aseo y cafetería en la sede Manizales en 2019 y Medellín en 2020, así como también el costo histórico de los insumos de aseo y cafetería para la Sede Amazonía en 2019, La Paz en 2018 y 2020 y la Sede Manizales en 2020, lo cual genera imprecisión en el referente histórico de la contratación.

En el mismo sentido, la ONCI observó que partiendo de los valores históricos sin actualizar e incompletos de las Sedes, la metodología utilizada fue promediar el valor de la contratación de los años 2018, 2019 y 2020 para servicios e insumos de aseo y cafetería obteniéndose como resultado un “total promedio anual” de \$ 15.278.945.466.

Posteriormente, para proyectar el valor del CNGP, la ONCI evidenció que se tomó la sumatoria de las tres (3) ofertas consideradas del estudio de mercado y se promedió su valor obteniéndose “(...) que las propuestas presentadas se encuentran en un rango de \$72.000 millones a \$81.500 millones aproximadamente; esto significa que el valor promedio de lo requerido en la negociación global es de \$75.694 millones de pesos”; es decir un costo anual de \$ 25.231 millones, lo que comparado con el “total promedio anual” (calculado a partir de los valores históricos ) representaba un aumento del 65.13% en el mismo año de comparación (2022).

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
MEDIO	CI-1294 Capacitar a las áreas de contratación de las Sedes de la Universidad, sobre la correcta aplicación de la Guía Elaboración de estudio de mercado con Código: U.GU.12.011.001.	Presentación, grabación de la sesión y lista de asistencia.	Gerencia Nacional Financiera y Administrativa	1-08-2023 al 31-08-2023

**Observación No.3. (TIPO II) Incumplimiento de las obligaciones específicas del contratista.**

**Criterio normativo:** Los artículos 92 y 93 del Manual de convenios y contratos de la Universidad, define la función de supervisión e interventoría de la Universidad, en cuanto al seguimiento técnico, administrativo financiero y jurídico.

**Situación evidenciada:** En la revisión llevada a cabo por la ONCI se observaron debilidades en cuanto al seguimiento ejecutado por parte de la supervisión del CNGP 7 suscrito con la firma ELITE FACILITY MANAGEMENT , dado que, según lo evidenciado mediante entrevistas con la supervisión de los contratos adheridos, el contratista no ha cumplido con obligaciones como capacitaciones, domicilio y supernumerarios

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
MEDIO	CI-1295 Realizar un informe semestral dirigido al supervisor del contrato específico y ordenador del gasto correspondiente que evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista en el	Dos (2) informes semestrales (Corte a Junio 30 - Diciembre 30)	Supervisora Negociación Global Componentes de Aseo y Cafetería	Agosto 1 al 15 de diciembre de 2023





	marco de la CNP-007 en el componente de aseo y cafetería.			
--	---	--	--	--

**Observación N° 4. (TIPO II) Ausencia de supervisor del CNGP 7 de 2022 con relación al servicio de mantenimiento**

**Criterio Normativo:** La Ley 1474 de 2011 indica que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

El Manual de Convenios y Contratos de la Universidad, en su artículo 92 hace referencia a la función de supervisión, indicando que esta "(...) deberá ser de carácter técnico, administrativo, financiero, jurídico y contable y se ejercerá a través de un servidor público de la Universidad, con conocimiento en el área objeto de la orden contractual o contrato, designado para tal efecto por corresponder con las actividades propias de su cargo"

En este sentido, en la cláusula décima tercera del CNGP 7 de septiembre de 2022, se evidencia que para el servicio de aseo y cafetería fue designada la Jefe de la División de Logística Zulma Yolima Garzón, mientras que para el componente de mantenimiento el señor Pablo Andrés Técnico Operativo de la Oficina de Ordenamiento y Desarrollo Físico de la Sede Medellín.

**Situación evidenciada:**

En la entrevista llevada a cabo por la ONCI al Director de Sostenibilidad y Gestión Logística de la Sede Medellín, manifestó a la ONCI que actualmente el supervisor del componente del servicio de mantenimiento se encuentra fuera del país (Italia) desde el mes de enero de 2023, por lo que el servicio de mantenimiento contratado para toda la Universidad no cuenta con supervisor designado a la fecha de elaboración del presente informe.

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
MEDIO	CI-1296 Realizar modificación del CNGP 07 de 2023 para implementar la designación del nuevo supervisor del componente de mantenimiento.	Modificación del CNGP 07 de 2022	Gerencia Nacional Financiera y Administrativa	17-07-2023 al 31-08-2023

**5. LIMITACIONES DURANTE LA EVALUACIÓN**

Durante el desarrollo de la presente 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.

Al respecto, la ONCI evaluó los controles de primera y segunda línea de defensa identificándose lo siguiente:

De la 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”.

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.

Al respecto, como primera línea de defensa, se identificó el siguiente equipo definido por la GNFA para la elaboración del estudio de mercado y los estudios previos para la contratación del servicio de aseo, mantenimiento y cafetería bajo la modalidad de negociación global de precios:

#### **Estudio de Mercado y Estudios previos**

- División Logística de la Sede Bogotá
- Sección de Contratación de la Sede Bogotá
- Área Ambiental de la Sede Bogotá
- Dirección de Sostenibilidad y Gestión Logística de la Sede Medellín
- Sección de Adquisición y Bienes y Servicios de la Sede Medellín
- Coordinación del Área Ambiental de la Sede Medellín

Teniendo en cuenta lo observado por la ONCI a lo largo del presente informe, con relación a las debilidades identificadas en cuanto a la ausencia de actualización de los estudios previos respecto a los estudios que fueron insumo para el proceso que fue declarado desierto en 2021, la ONCI consideró pertinente evaluar la efectividad del control denominado *Ejecución de programas de socialización en temas de selección de contratistas*, relacionado con el riesgo *Inadecuada selección de contratistas del proceso gestión administrativa y bienes y servicios*, registrado en la matriz de riesgo operativo 2 de la GNFA <https://gerencia.unal.edu.co/index.php?id=46>

En la valoración de este control se evidenció que aun cuando corresponde a un control preventivo, que se aplica a una actividad específica de manera manual, ocasionalmente, que no resulta complejo, que se encuentra definido, documentado y socializado, la falta de capacitación, para el caso objeto de evaluación, conllevó a que se materializará el riesgo, pues la información histórica, al tenerse en cuenta en los estudios previos, no fue actualizada al último año de comparación (SMMLV para mano de obra e IPC para insumos y maquinaria), lo que da como resultado una efectividad del 58% que corresponde a una escala de baja efectividad.

Lo anterior, dado que el Documento estudios previos” de fecha 4 de marzo de 2022 presentado por la GNFA incluyó un “análisis histórico del presupuesto contratado” por la Universidad en los años 2018, 2019 y 2020; haciendo la precisión que se tomó “como referencia la información del estudio realizado para el proceso de invitación pública del año 2021. Lo anterior teniendo en cuenta que las necesidades y los aspectos generales no presentaron variaciones significativas”.



<b>ESCALA</b>	<b>RESULTADO EFICIENCIA DE CONTROL</b>	<b>67%</b>
ALTA	>=80%	
MEDIA	ENTRE EL 60% Y EL 79%	
BAJA	<=59%	
<b>ESCALA</b>	<b>RESULTADO EFICACIA DE CONTROL</b>	<b>50%</b>
ALTA	>=80%	
MEDIA	ENTRE EL 60% Y EL 79%	
BAJA	<=59%	
<b>ESCALA</b>	<b>RESULTADO EFECTIVIDAD DE CONTROL</b>	<b>58%</b>
ALTA	>=80%	
MEDIA	ENTRE EL 60% Y EL 79%	
BAJA	<=59%	

#### De la segunda línea de defensa

“Esta línea de defensa está conformada por servidores que ocupan cargos del nivel directivo o asesor (media o alta gerencia), quienes realizan labores de supervisión sobre temas transversales para la entidad y rinden cuentas ante la Alta Dirección. Aquí se incluyen a los jefes de planeación, o quienes hagan sus veces; coordinadores de equipos de trabajo, coordinadores de sistemas de gestión, gerentes de riesgos (donde existan), líderes o coordinadores de contratación, financiera y de TIC, entre otros que se deberán definir acorde con la complejidad y misionalidad de cada organización. Esto le permite a la entidad hacer un seguimiento o autoevaluación permanente de la gestión, de manera que pueda orientar y generar alertas a las personas que hacen parte de la 1ª línea de defensa, así como a la Alta Dirección (Línea Estratégica) Esta línea se asegura de que los controles y procesos de gestión del riesgo de la 1ª línea de defensa sean apropiados y funcionen correctamente, además, se encarga de supervisar la eficacia e implementación de las prácticas de gestión de riesgo, ejercicio que implicará la implementación de actividades de control específicas que permitan adelantar estos procesos de seguimiento y verificación con un enfoque basado en riesgos”.

Una de las funciones de la GNFA es *“Planear y definir la estrategia de gestión financiera y administrativa de la Universidad, promoviendo la generación de ingresos y control de gastos y buscando la optimización de los recursos”*, a su vez, la guía de elaboración de estudio de mercado indica como una condición general que este busca *“garantizar que los bienes y/o servicios u obras requeridos sean contratados en las condiciones de mercado más favorables para la Universidad Nacional de Colombia.”*

En este sentido, la ONCI evidenció que la GNFA en su calidad de segunda línea de defensa como responsable de la suscripción del contrato No. 7 de 2022, no definió en la estrategia a implementar consistente en la Negociación Global de Precios en el marco del modelo intersecesiones, que si bien los estudios previos y análisis de mercado del proceso declarado desierto en 2021 para la adquisición de bienes y servicios de aseo, cafetería y mantenimiento pudieron tenerse como insumo para este nuevo proceso que dio lugar al CNGP 7 de 2022, el valor del contrato de \$74.508.671.488 fue calculado sin que la información histórica fuera actualizada, para así compararse con la información del mercado e identificar si su ejecución a través de los contratos de adhesión podrían resultar más onerosos, tal como lo manifestaron las sedes de Amazonía, Caribe, Bogotá, Manizales, Medellín, Orinoquía y Palmira, tal como se evidenció en la observación No. 2 del presente informe.

Por otro lado, el Comité Nacional de Contratación tiene como función, entre otras *“(a) aprobar los pliegos de condiciones, así como las adendas que los aclaren o modifiquen, para su publicación”*, sin embargo, en la revisión del acta No. 10 del 4 de mayo de 2022 del Comité de Contratación, la ONCI evidenció que en la discusión realizada en torno a la aprobación del pliego de condiciones el Comité no llevó a cabo un análisis detallado de la diferencia del costo histórico que tenían





los servicios frente a lo establecido a partir del estudio de mercado, con el fin de identificar si lo ofertado por el mercado se ajustaba a unas condiciones reales del mercado y no a una posible sobreestimación (Ver observación No. 2)

De otra parte, en cuanto al componente de mantenimiento contratado mediante el CNGP 7 de 2022, la ONCI identificó que desde el mes de enero de 2023 el supervisor del CNGP 7 de 2022 se encuentra fuera del país (Italia) y la fecha de elaboración del presente informe la GNFA no ha sido designado su reemplazo, tal como se ya indicó en la observación No. 3.

## 7. ZONA DE RIESGO GENERAL

De acuerdo con las observaciones referidas en el presente informe de evaluación, la zona de riesgo general resultante de la evaluación se ubicó en Zona de Riesgo media (66,60%), dado que se identificaron 4 observaciones Tipo II.

## 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 específico 1 Evaluar los controles aplicados en el proceso precontractual ejecutado desde la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa (GNFA) para la adquisición de bienes y servicios de vigilancia, aseo y cafetería, bajo la modalidad de negociación global de precios en las vigencias 2021 y 2022, respectivamente, y para las sedes andinas y de presencia nacional lo relacionado con los contratos de adhesión a los contratos Nos. 7 del 7 de septiembre de 2022 (servicio de aseo y cafetería), para la vigencia 2022; y 6 del 29 de octubre de 2021 (servicio de vigilancia) para la vigencia 2021, en su etapa contractual.

- En la verificación de los controles aplicados en la etapa precontractual de los CNGP Nos. 6 de 2021 y 7 de 2022, se presentaron debilidades en el estudio de mercado, las cuales dieron lugar a una oportunidad de mejora con relación al CNGP 6 de 2021 (servicio de vigilancia) y a una observación respecto al CNGP 7 de 2022 (servicio de aseo, cafetería y mantenimiento), debido a la ausencia de información histórica actualizada que impidió a la GNFA disponer de un referente adecuado para contrastar con los estudios de mercado.
- Respecto a los contratos adheridos a los CNGP 6 de 2021 y 7 de 2022 la ONCI definió una limitación a la ejecución de este objetivo, dado que del CNGP 7 no fueron aportados los expedientes con la información que soporta en su totalidad la etapa precontractual. Sin embargo, del CNGP 6 de 2021, aun cuando no hizo falta allegar una cantidad de información importante como en el CNGP 7, la ONCI identificó información precontractual faltante, tal como se muestra en el numeral respectivo.

Del objetivo específico 2 Evaluar el efecto económico de la negociación global de precios llevada a cabo por la GNFA para la adquisición de servicios de vigilancia, aseo y cafetería, frente a la contratación de estos mismos bienes y servicios realizada con anterioridad a los contratos Nos. 7 del 7 de septiembre de 2022 (servicio de aseo y cafetería), y 6 del 29 de octubre de 2021 (servicio de vigilancia), por parte de las sedes andinas y de presencia nacional.

- Respecto al CNGP No. 6 de 2021, mediante el cual se contrató el servicio de vigilancia humana, la ONCI identificó que el mayor incremento comparado con la contratación realizada por la Sede antes de la suscripción de este contrato, se presentó en la Sede Tumaco, debido a la formalización en la facturación de la totalidad de los servicios con que cuenta la Sede, según lo manifestado por la supervisión del contrato;



seguido de la Sede Medellín, en razón, también, a la facturación de servicios que antes se encontraban sin facturar y por incrementos en las necesidades de los servicios por eventos u otras situaciones.

- La negociación global de precios que dio lugar al contrato No. 7 de septiembre de 2022 para la adquisición del servicio de aseso, cafetería y mantenimiento, presentó una variación respecto a la vigencia 2021 y en el periodo de enero a octubre de 2022 en las Sedes Andinas de Bogotá con un 34%, Medellín con un 55.27% y Palmira con un 21.88%, siendo Manizales la sede andina con un menor incremento del 5.39%. En la Sede la Paz se observó una disminución del 19.05%, por lo que es necesario que en los próximos contratos que se realicen en el marco de la NGP se tengan en cuenta con mayor precisión las necesidades de la Sede.

De la misma forma, es necesario que la supervisión de los contratos específicos se realice de manera detallada teniendo en cuenta que la estructura de la negociación global de precios no es a todo costo sino por consumo controlado.

En cuanto a las Sedes de Presencia Nacional, este aumento se generó en la Sede Orinoquía con un 44.09%, seguido de Amazonía con un 26.67% y Caribe con un 23.5%. En contraste con lo anterior, para la Sede Tumaco la variación fue menor al 1%.

- **Del objetivo No. 3. Evaluar la efectividad de los controles definidos por la primera línea de defensa (GNFA) para el logro de la negociación global de precios para la adquisición de bienes y servicios de vigilancia, aseso y cafetería, así como realizar análisis de tipo documental (Estado del arte) de la segunda línea de defensa como control institucional establecido (comité de contratación y supervisión de cada uno de los contratos de adhesión)**
  - Teniendo en cuenta el impacto del valor del CNGP No 7 de 2022 en las Sedes, el control evaluado fue la *Ejecución de programas de socialización en temas de selección de contratistas*, relacionado con el riesgo *Inadecuada selección de contratistas del proceso gestión administrativa y bienes y servicios*, registrado en la matriz de riesgo operativo 2 de la GNFA <https://gerencia.unal.edu.co/index.php?id=46>, el cual, teniendo en cuenta el análisis de información y la observación No. 2 del presente informe, arroja que su efectividad es de un 58% ubicándose en la categoría baja de efectividad.
- **Del objetivo No. 4. Identificar la zona de riesgo general de la evaluación al proceso de negociación global de precios para la adquisición de servicios de vigilancia, aseso y cafetería con base en la metodología de la ONCI relacionada con la categorización de observaciones.**
  - Conforme a la categorización de las observaciones definidas por la ONCI, producto del análisis de la información proporcionada por las sedes a través de la GNFA, la zona de riesgo general de esta evaluación es media con un 66.60%.

INFORME EJECUTIVO ELABORADO POR:

Alexander Nieves - Nubia Martínez Rippe

Asesores ONCI

REVISADO POR:

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



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

Ángel Múnica Pineda, Jefe ONCI