

ONCI-2019- M.DFMi-03. EVALUACIÓN AL PROCESO CONTRACTUAL DEL FONDO ESPECIAL DE LA FACULTAD DE MINAS DE LA SEDE MEDELLÍN. (Empresa 3015)

1. PRESENTACIÓN.
2. OBJETIVO GENERAL.
3. ALCANCE Y LIMITACIONES.
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.

En el marco del Plan Nacional de Auditorías para la vigencia 2019, aprobado por el Comité Nacional de Coordinación del Sistema de Control Interno- CNCSCI, en la sesión No. 1 del 19 de febrero de 2019, la Oficina Nacional de Control Interno (ONCI), incluyó la Evaluación al Proceso Contractual del Fondo Especial de la Facultad de Minas de la Sede Medellín. (Empresa 3015).

El presente documento corresponde a un resumen del informe final, el cual fue entregado a la Rectoría por medio del oficio ONCI-360 del 23 de mayo de 2019.

2. OBJETIVO GENERAL.

Evaluar el cumplimiento de la normativa y la aplicación de los requisitos, procesos y procedimientos establecidos para la suscripción de las Órdenes Contractuales Menores de la Facultad de Minas, en la etapa precontractual, con el fin de identificar oportunidades que contribuyan al mejoramiento del proceso.

3. ALCANCE Y LIMITACIONES

La evaluación se orientó a verificar el cumplimiento de los requisitos de la etapa pre-contractual del proceso contractual de la Facultad de Minas (empresa 3015), con énfasis en las Órdenes Contractuales Menores, celebradas entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2019. El período durante el cual se llevó a cabo la evaluación fue del 1 de abril al 31 de mayo de 2019.

La razón del alcance se deriva de una verificación previa realizada por la ONCI en el aplicativo Quipú a los contratos y órdenes contractuales realizados por la Facultad de Minas, en la cual se encontró que para el período evaluado, la empresa 3015 no elaboró Contratos con cuantía superior a 800 SMLMV, ni Órdenes Contractuales Superiores con cuantía superior a 160 SMLMV e inferior a 800 SMLMV. Por tal razón, la evaluación hizo especial énfasis en las Órdenes Contractuales Menores, las cuales son aquellas con cuantía superior a 20 SMLMV hasta 160 SMLMV.

Conforme a lo anterior, se resalta que no se presentaron limitaciones durante la formulación inicial del alcance.

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y PLANES DE MEJORAMIENTO FORMULADOS

4.1. Cantidad de órdenes contractuales menores de la Facultad de Minas.

En la Facultad de Minas, para el primer trimestre de 2019, se elaboraron 89 órdenes contractuales menores por \$2.133´674.729. (las órdenes contractuales menores, son aquellas que tienen cuantía superior a 20 SMLMV hasta 160 SMLMV). Dichas órdenes, se desarrollan de acuerdo a los requisitos señalados en el Artículo 29 de la Resolución de Rectoría 1551 de 2014.

A continuación, se presenta el detalle de las órdenes contractuales menores, realizadas por la Facultad de Minas en el período evaluado, de acuerdo a la tipología definida por la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa:

Tabla 1. Órdenes Contractuales Menores en el período analizado.

Tipo	Número	%	Valor (\$)	%
OPS	70	79%	1.595.632.494	75%
ODO	0	-	0	-
ODC	0	-	0	-
OSE	17	19%	482.542.235	22%
OSU	2	2%	55.500.000	3%
OCO	0	-	0	-
OCA	0	-	0	-
TOTAL	89	100%	2.133.674.729	100%

Fuente: Asistencia administrativa de la Facultad de Minas, abril de 2019.

4.2. Cumplimiento de actividades definidas por la Resolución de Rectoría 1551 de 2014.

En la verificación realizada, se observó que los requerimientos exigidos por el Artículo 29 de la Resolución de Rectoría 1551 de 2014, se cumplen en las etapas que se listan a continuación:

Tabla 2. Etapas y Elementos Verificados de las OCM en el período analizado.

Etapas de Verificación	Aspecto verificado por la ONCI	Resultado de la Verificación por la ONCI
Solicitud de contratación	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud escrita ante la oficina de contratación o quien haga sus veces. - Justificación de la pertinencia institucional. - Descripción detallada del bien o servicio requerido. - Las condiciones de entrega del bien o la prestación del servicio. 	Para el tipo OPS, se encontró que los objetos contractuales correspondieran a la justificación dada por los solicitantes. En las OC de tipo OSE, se verificó que la solicitud correspondiera a las funciones misionales de investigación o extensión, la cual tiene justificación en la resolución de aprobación del presupuesto del proyecto o en la oferta aprobada por la entidad contratante o financiadora.
Invitación a presentar oferta	<ul style="list-style-type: none"> - Por medio escrito. - Mediante invitación directa. 	Se verificó el cumplimiento adecuado y de manera general el respectivo requisito.
Evaluación de ofertas y selección del contratista	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de evaluación de ofertas escritas recibidas. - Existencia de concepto técnico, en caso de requerirse. - Recomendación del responsable de la contratación de la suscripción de la orden contractual al ordenador del gasto 	Se verificó la suscripción de la orden contractual a través de medio escrito y disponible en el aplicativo Quipú. Igualmente, se verificó la existencia del informe de evaluación de ofertas, lo mismo que el concepto del solicitante. También se evidenció la existencia de la recomendación de la contratación por parte del responsable de la respectiva orden contractual.

Fuente: Resolución de Rectoría 1551 de 2014, Artículos 28, 29 y 30.

En la verificación realizada, se encontró que la etapa precontractual en la empresa 3015, la cual ejecuta recursos del Fondo Especial de la Facultad de Minas, se ajusta a las normas y lineamientos establecidos en la Resolución de Rectoría 1551 de 2014, dado que, en la totalidad de las órdenes contractuales menores, se da pleno cumplimiento a los requisitos normativos y no se presentaron observaciones por parte de la Oficina Nacional de Control Interno.

En relación con el contenido de la minuta contractual, se observó que la totalidad de las órdenes contractuales revisadas, se encontraron debidamente suscritas por las partes y reflejan uniformidad en sus contenidos, de acuerdo con el objeto. Así mismo, no se advierten riesgos que comprometan la legalidad del proceso, ni los intereses institucionales; por consiguiente, no se encontraron cláusulas que puedan resultar lesivas a los intereses de la Universidad Nacional de Colombia.

De otro lado y en lo referente a las garantías contenidas en el Artículo 67 del Manual de Convenios y Contratos (obligación de exigir la constitución de garantías, siempre que la cuantía del contrato exceda los 20 Salarios SMLMV); se observó que la totalidad de las órdenes contractuales cumplieron con la obligación de constituir las mismas. De igual manera se evidenció la existencia de la respectiva aprobación por parte de la instancia autorizada.

4.3. Oportunidad de Mejora (Rangos de honorarios.)

En la verificación de las órdenes contractuales de tipología OPS, relativas a la Prestación de servicios personales de apoyo a la gestión (personas naturales), se observó que la Facultad de Minas, contrata múltiples personas con perfiles profesionales diferentes, lo que en cierta manera permite mantener diversidad conceptual en el abordaje de las necesidades administrativas.

No obstante, no se dispone de una herramienta institucional que permita y facilite la asignación de honorarios para las labores administrativas. Es decir, no existe congruencia, ni correspondencia entre los niveles de formación similar con la asignación de honorarios.

Si bien la Resolución de Rectoría 1551 de 2014 no establece rangos, ni valores exactos para la asignación de los honorarios de los contratistas, es claro que en la Facultad de Minas existen diferencias significativas en los valores contratados para el desarrollo de objetos contractuales similares.

Por lo anterior es recomendable que desde la Decanatura se analice la conveniencia de unificar los honorarios, con base en los SMLMV, de acuerdo al nivel de estudios y al nivel de complejidad del objeto contractual a desarrollar por parte de los contratistas. (la anterior oportunidad de mejora se desarrolla con mayor extensión en el numeral 6.4. del Informe Final, pag. 11)

Frente a lo anterior, la ONCI puntualiza que las oportunidades de mejora no requieren la formulación de compromisos de mejoramiento, dado que la misma es un llamado potencializar el proceso contractual.

5. LIMITACIONES DURANTE LA EVALUACIÓN

Durante el desarrollo de la presente evaluación, no se presentaron situaciones que limitaran el cumplimiento de los objetivos definidos en la evaluación.

6. EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES

6.1. Líneas de Defensa

El Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, mediante Concepto 191181 de 2018, relacionado con la Dirección de Gestión y Desempeño Institucional¹, estableció que dentro del rol de monitoreo que tienen las Oficinas de Control Interno, se debe identificar la efectividad del control interno de la entidad pública; la eficiencia, eficacia y efectividad de los procesos; el nivel de ejecución de los planes, programas y proyectos; los resultados de la gestión, con el propósito de detectar desviaciones, establecer tendencias, y generar recomendaciones para orientar las acciones de mejoramiento de la entidad pública, entre otras actividades.

Para ese efecto, el DAFP sugiere que tal estructura de control, está acompañada de un esquema de asignación de responsabilidades y roles para la gestión del riesgo y el control, el cual se distribuye en diversos servidores de la entidad, **y se recomienda que ésta no es una tarea exclusiva de las oficinas de control interno.**²

¹ Tomado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88161>

² Ibid. Ver numeral 5 del concepto 191181 de 2018.

En tal sentido, el DAFP asume y adopta el Modelo de las Tres Líneas de Defensa, propuesto por el Instituto Internacional de Auditores –IIA. (IIA Declaración de Posición: Las tres líneas de defensa para una efectiva gestión de riesgos y control, enero de 2013).

6.2. Verificación de las líneas de Defensa en el Proceso Contractual de la Facultad de Minas.

En consulta realizada a la Facultad de Minas por medio del ONCI-207, se indagó sobre las actividades que se desarrollan en la Primera y Segunda línea de defensa, para la suscripción de las Órdenes Contractuales Menores en la etapa precontractual.

Tanto la respuesta dada, como la verificación realizada, vislumbra la existencia de mecanismos de control sobre la primera línea de defensa que, aunque no son denominados como los define el DAFP, permiten tener monitoreadas las principales actividades asociadas al proceso de contratación en la etapa precontractual. En este sentido, es recomendable que la Facultad de Minas continúe fortaleciendo este tipo de actividades e informe de manera periódica al Consejo de la Facultad el avance de las mismas; de tal manera que las labores de autocontrol, sean identificadas y socializadas con el máximo órgano decisorial de la Facultad, con la finalidad de fortalecer la segunda línea de defensa.

En este sentido, es recomendable que desde la Decanatura de la Facultad de Minas, se analice la necesidad de asumir el lineamiento adoptado por el DAFP en relación con las “Líneas de Defensa”, ya que la apropiación de dichos conceptos, le permitirá a la facultad en su conjunto, generar un mayor nivel de compromiso con la identificación de los riesgos, al igual que con la prevención de los mismos, en el proceso de toma de decisiones.

7. ZONA DE RIESGO GENERAL

7.1. Riesgos identificados por el proceso Evaluado.

Para el análisis de los riesgos asociados a la gestión del proceso de contratación, se solicitó a la Decanatura y Asistencia Administrativa, lo mismo que a la Sección de Calidad, la matriz de riesgos.

La Facultad de Minas no aportó la matriz referida. En respuesta a la solicitud de Información contenida en el ONCI-207 del 26 de marzo de 2019, expresó: “La contratación que se realiza en la Facultad ingresa al SGP implementado, lo que permite identificar riesgos previamente. Es así, como este año no se ha materializado ningún riesgo en el proceso contractual”.

Por su parte, la Sección de Calidad de la Sede Medellín, remitió la matriz solicitada, en la cual se observó la existencia de 2 riesgos inherentes ubicados en zona extrema. Vale la pena aclarar que los riesgos identificados se encuentran estandarizados desde el nivel Nacional.

A continuación, se muestra los riesgos identificados en la matriz enviada por la Sección de Calidad. Veamos:

Tabla 3. Riesgos Inherentes y Residuales asociados al Proceso Contractual

Riesgo	Evaluación zona de riesgo (Inherente)	Valoración zona del riesgo (Residual)*
1. Inadecuada selección de contratistas	Extremo	Extremo
2. Debilidades en el seguimiento a la ejecución contractual, por parte del supervisor o interventor	Extremo	Extremo

*: Esta calificación se asigna posterior a la aplicación y valoración de los controles contenidos en el Plan de Tratamiento.

Fuente: Sección de Gestión de Calidad, tomada del link: <http://gerencia.unal.edu.co/nc/macropcesos/macropcesos>, abril de 2019.

Observación No. 1. Inaplicación de la Matriz de Riesgos del Proceso Contractual.

La Guía para la Administración de Riesgos Operativos de Procesos UN, versión 2018, adoptado por el Sistema Integrado de Gestión Académica, Administrativa y Ambiental SIGA, (código U.GU.15.001.003 Versión 7.0), (pág. 14) establece “ (...) la incorporación del concepto “pensamiento basado en riesgos” como parte de la planificación e implementación de un sistema de gestión de calidad. Lo anterior no es otra cosa que incorporar en la gestión rutinaria, el análisis de aquellos eventos que pueden llegar a afectar los resultados esperados de tal manera que se prevean las posibles desviaciones y se pueda actuar de manera preventiva”.

En trabajo de verificación realizado por la ONCI al proceso contractual, se solicitó a la Asistencia Administrativa y a la Decanatura de la Facultad de Minas, la Matriz de Riesgos del Proceso contractual, la cual no fue aportada. Igualmente, en trabajo de campo se observó que aun existiendo el conocimiento de la matriz, no se realiza la debida aplicación institucional, ya que no fueron aportadas en el proceso auditor las evidencias que demuestren el desarrollo de las actividades y el seguimiento del plan de tratamiento de la matriz de riesgos definida por la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa

Sobre lo anterior, no se pudieron establecer causas asociadas a lo descrito. Lo enunciado, puede traer como consecuencia que la Facultad de Minas esté asumiendo riesgos del proceso contractual, en los cuales no se estén aplicando los controles diseñados por la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa.

Impacto	Acción de Mejora			
	Código - Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable de Ejecución	Período de Ejecución
Alto	CI.0716-1. Aplicar la Matriz de Riesgos aprobada por la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa	Informe semestral remitido a la Decanatura y Consejo de Facultad.	Unidad de Gestión Administrativa de la Fac de Minas	30 de junio de 2019 30 de diciembre de 2019

Ante la situación advertida de inaplicación de la Matriz de Riesgos del Proceso Contractual en la Facultad de Minas, no fue posible la aplicación del instrumento diseñado por la ONCI, para evaluar la efectividad de los controles descritos y desarrollados, en relación a los riesgos ubicados en zona extrema.

7.2. Nivel de riesgo resultado de la Evaluación

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 contractual. En tal sentido, la evaluación arrojó un total de 2 observaciones de las cuales 1 se categorizó con Riesgo Alto y 1 con Riesgo Bajo. Con base en lo anterior, la zona de riesgo general para el proceso evaluado, se ubicó en **Zona de Riesgo Moderada (50%)**.

En este sentido, la Facultad de Minas, formuló las respectivas acciones de mejoramiento para la observación calificada con riesgo alto, las cuales serán objeto de seguimiento por parte de la ONCI, en las fechas programadas para tal fin.

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

La presente evaluación no generó traslado de riesgos, a otras instancias u órganos de control internas, ni externas.

9. CONCLUSIONES

- El proceso contractual realizado por la Facultad de Minas, para las órdenes contractuales menores (entre 20 y 160 SMLMV), en la etapa precontractual; cumple de manera adecuada con los requisitos exigidos por la Resolución de Rectoría 1551 de 2014. Dicho cumplimiento, se genera en la medida que la Facultad de Minas es ágil en el recaudo de los requisitos y en la elaboración de las respectivas minutas de las órdenes contractuales.
- La Decanatura y la Asistencia Administrativa de la Facultad de Minas, no aportaron en el proceso auditor la Matriz de Riesgos del Proceso Contractual, ni se tienen evidencias del desarrollo de las actividades descritas en el plan de tratamiento de riesgos.

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



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Lo anterior, demuestra la posible inaplicación de los controles definidos en este instrumento de gestión institucional. Lo que trae como consecuencia que la Facultad pueda estar asumiendo riesgos, sin los debidos controles diseñados por la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa en la respectiva matriz.

- La Facultad de Minas en el marco del Sistema de Gestión de Proyectos SGP, ha definido una serie de actividades de acompañamiento, seguimiento y control implementado a través de la mesa operativa del SGP. Lo anterior, aunque es válido desde la praxis, no atiende el modelo definido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en relación con las "Líneas de Defensa". En el marco de lo anterior, es recomendable armonizar estos dos conceptos a la dinámica de la facultad, y particularmente al proceso contractual evaluado, con miras a generar una herramienta de gestión académica y administrativa unificada, que atienda las necesidades de la alta dirección en razón al mejoramiento del proceso de toma de decisiones.

INFORME EJECUTIVO ELABORADO POR:
Luis Fernando Bañol Betancur, asesor ONCI.

REVISADO POR:
Profesor Ángel Múnera Pineda, Jefe ONCI.