


|  |  |                                |
|--|--|--------------------------------|
|  <b>UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA</b> | <b>MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO</b> | <b>CÓDIGO: U-FT-14.001.010</b> |
|  |  | <b>VERSIÓN: 0.0</b>            |
|  | <b>FORMATO: INFORME EJECUTIVO</b>                                | <b>Página 1 de 6</b>           |

## INFORME EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN AL PROCESO DE GESTIÓN FINANCIERA, COMPONENTE DE CONTRATACIÓN DE LA FACULTAD DE MINAS DE LA SEDE MEDELLÍN. (\*)

### 1. PRESENTACIÓN

En el Plan de Actividades 2016 de la Oficina Nacional de Control Interno – ONCI, se incluyó la evaluación al cumplimiento de la normatividad aplicable al Proceso de Gestión Financiera y Administrativa, Componente de Contratación de la Facultad de Minas.

### 2. OBJETIVOS

#### 2.1. Objetivo General

Verificar el cumplimiento de las normas vigentes y la aplicación de los procedimientos establecidos por la Universidad Nacional de Colombia para la adquisición de los bienes y servicios, con el fin de identificar oportunidades que contribuyan al mejoramiento del proceso.

#### 2.2 Objetivo Específico

Verificar el cumplimiento de las normas vigentes y la aplicación de los procedimientos establecidos por la Universidad Nacional de Colombia para la adquisición de los bienes y servicios, con el fin de identificar oportunidades que contribuyan al mejoramiento del proceso.

### 3. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

En la etapa pre contractual se definen los requisitos para el trámite de los procesos contractuales, de acuerdo con las categorías definidas en el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad. Esta etapa tiene como finalidad principal la selección del contratista.

Dentro de esta etapa, es clave que las unidades ejecutoras realicen un adecuado proceso de planeación, en donde se identifiquen las necesidades a satisfacer y definan con claridad las características y especificaciones de los bienes y servicios que se van a adquirir. Para lo anterior, es conveniente apoyarse de estudios previos y/o estudios de mercado, en los casos que se requieran.

### 3.1 Aspectos Generales

#### 3.1.1 Descripción de la Contratación en la Facultad de Minas.

La Facultad de Minas de la Sede Medellín, para el período comprendido entre el 1 de enero y 30 de junio de 2016, celebró un total **1.282** Órdenes Contractuales por valor de **\$10.790.371.157**, de las cuales, **991** se identifican como Órdenes de Servicio (ODS) y que en valores ascienden a **\$8.784.101.350**, equivalentes al **81%** del valor contratado. Las otras **291**, corresponden a Órdenes de Compra (ODC), las cuales tienen un valor de **\$ 2.006.269.807**, que representan el **19%**.

Así mismo, se estableció que de las **1.282** Órdenes Contractuales, el **86%** (**1.097**), obedecen a Órdenes Contractuales Mínimas (hasta a 20 SMLMV \$13.789.000), el **14%** (**182**) a Órdenes Contractuales Menores (hasta 160 SMLMV \$110.313.000) y solo el **0.002%** (**3**) a Órdenes Contractuales Superiores (desde 160 hasta 800 SMLMV \$551.563.000); en este mismo sentido, debe señalarse que no se observó dentro de este periodo la celebración de Contratos (superiores a 800 SMLMV y de cuantía indeterminada).


Lo anterior, de conformidad con los datos obtenidos de la suma de las órdenes contractuales realizadas por las empresas 3015 y 3065, de acuerdo con la codificación dada a esta Facultad en el Sistema de Gestión Financiera QUIPU.

#### 3.1.2 Definición y Análisis de la Muestra.

Para efectos de llevar a cabo la verificación, la ONCI seleccionó una muestra representada en **63** Órdenes de Servicio (ODS) y **34** Órdenes de Compra (ODC), para un total de **97** Órdenes Contractuales, que sumadas ascendieron a **\$3.474.284.992** y que en su conjunto equivalen al **32%** del valor total contratado por la Facultad de Minas de la Sede Medellín en el periodo objeto de evaluación. (Anexo N°1).

La muestra antes referida, se obtuvo aplicando la siguiente fórmula estadística:

(\*) Elaborado por José Dairo Álvarez Ortiz, Asesor.  
Revisado por Profesor Ángel Múnera Pineda, Jefe de la ONCI.

|  |  |   |
|--|--|---|
|  <b>UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA</b> | <b>MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO</b> | <b>CÓDIGO: U-FT-14.001.010</b>              |
|  | <b>FORMATO: INFORME EJECUTIVO</b>                                | <b>VERSIÓN: 0.0</b><br><b>Página 2 de 6</b> |

$$n = \frac{NPO}{N(\text{erel} \cdot P)^2 + PQ}$$

Donde:

n= tamaño de la muestra = 97

N= tamaño de la población = 1282

P= probabilidad = 0.5

Q= 1 - P = 0.5

erel\*P= error relativo = 0.1

Así mismo debe indicarse que el criterio utilizado para la selección de las órdenes que componen la Muestra, fue el valor contractual de las mismas, es decir, se escogieron las de mayor valor.

### 3.2 Órdenes Contractuales Mínimas y Menores.

Los procesos contractuales adelantados por la Facultad de Minas, en el periodo objeto de la presente evaluación, corresponden en un 99% a las categorías de Órdenes Contractuales Mínimas y Menores, lo que conlleva una mayor agilidad y facilidad de la contratación por parte de dicha Facultad, ya que los requisitos señalados por la Resolución 1551 de 2014 para este tipo de Órdenes Contractuales, resultan mínimos.

#### Selección Directa.

La selección directa está definida en el Manual de Convenios y Contratos, Resolución 1551 de 2014, como la escogencia directa de un proveedor, siempre que se justifique por lo menos una de las **condiciones especiales** que se definen en la parte I del mismo Manual.

Dentro de estas condiciones especiales se encuentra en el numeral 1, la siguiente: *“Cuando se trate de servicios profesionales que solo puedan encomendarse a determinada persona natural o jurídica en razón a su capacidad, idoneidad y experiencia relacionada con el objeto a contratar”*. (Negrilla fuera de texto original).

Ahora bien, resulta claro de la lectura de este numeral, que la selección directa del proveedor se da en atención a las calidades de la persona, es decir, se da *intuitio personae*, por cuanto su elección tiene origen en el cumplimiento de

requisitos muy especiales y objetivos (capacidad, idoneidad y experiencia), los cuales deben ser estipulados previamente por la Universidad en la identificación de los perfiles profesionales que aseguren la satisfacción de las necesidades y el cumplimiento de los objetos a contratar, de tal forma que sólo pueda encomendarse a una persona determinada.


Una vez revisados los expedientes contractuales que conformaron la muestra de la presente evaluación, se observó que en varios de ellos se utilizó la figura de la selección directa para la selección del contratista, a través de la condición especial estipulada en el numeral 1, ya antes descrita, especialmente en las órdenes de servicios de la empresa 3015.

Sin embargo, al realizar la verificación, tanto de los objetos contractuales como de las personas contratadas para desarrollarlos, no se logró establecer una adecuada justificación de la condición especial contenida en el numeral 1, y por ende, de la selección directa; pues como se señaló, esta causal se da con ocasión de unas calidades muy especiales en el proveedor, *“intuitio personae”*, dado que sus objetos NO conllevan unas condiciones exclusivas que adviertan la necesidad de servicios profesionales que solo puedan encomendarse a una determinada persona.

#### Observación N° 1.

La causal de selección directa empleada en las órdenes contractuales descritas, no se encuentra debidamente soportada, ya que dentro de las justificaciones presentadas, no se hace referencia específica a las capacidades, idoneidad y experiencia de los contratistas seleccionados. Igualmente, no se observó dentro de los expedientes revisados la definición previa de los perfiles de las personas requeridas, por lo que no es posible determinar que los objetos a contratar solo puedan ser encomendados a estas personas en particular.

Observación con impacto mayor, la cual de acuerdo con la metodología definida por la ONCI, será objeto de seguimiento mediante los Compromisos de Mejoramiento.

|  |  |   |
|--|--|---|
|  <b>UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA</b> | <b>MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO</b> | <b>CÓDIGO: U-FT-14.001.010</b>              |
|  | <b>FORMATO: INFORME EJECUTIVO</b>                                | <b>VERSIÓN: 0.0</b><br><b>Página 3 de 6</b> |

**Recomendación:** es conveniente recordar que las causales de selección directa obedecen a condiciones especiales definidas expresamente en el manual de convenios y contratos, las cuales deben estar soportadas y justificadas al momento de invocarse dentro de los procesos contractuales, de tal forma que se asegure su adecuada utilización.

### 3.3 Órdenes Contractuales Superiores

Dentro de la muestra seleccionada, se verificaron los requisitos para el trámite de tres (3) Órdenes Contractuales Superiores, identificadas de la siguiente manera: i) ODS 624, por valor de \$170.680.000, suscrita con la Corporación PRODEMINAS, cuyo objeto fue realizar apoyo como operador logístico para selección de proveedores y personal técnico para asegurar un mantenimiento eficiente de las obras, ii) ODC 221, por valor de \$217.895.680, suscrita con NOVOTECHNO de Colombia S.A.S., cuyo objeto fue la adquisición de equipos de cómputo para diferentes dependencias de la Facultad de Minas, ambas pertenecientes a la empresa 3015, y iii) ODC 0159, por valor \$183.326.400, cuyo objeto fue la compra de equipo de análisis Termogravimétrico (TGA), de la empresa 3065.

#### 3.3.1 Estudio de Mercado

Dentro de los requisitos establecidos por el Manual de Convenios y Contratos para las Órdenes Contractuales Superiores (Artículo 34), se tienen entre otros, el Estudio de Mercado, definido por el mismo Manual como una etapa previa a la invitación a presentar ofertas<sup>1</sup>.

#### ODS 624.

Como se expuso anteriormente, la ODS 624 suscrita con Prodeminas, dado su valor (\$170 millones), se encuentra dentro de la categoría de órdenes superiores, por sobrepasar los 160

<sup>1</sup> "Etapa previa a la invitación a presentar ofertas, en la que se documentan las actividades adelantadas por el área o proyecto que requiere la adquisición de un bien y/o servicio, con el fin de establecer y analizar las especificaciones técnicas, comerciales, económicas y

salarios mínimos legales mensuales vigentes, en consecuencia uno de los requisitos para su trámite es la realización del Estudio de Mercado.


Es de señalar que, al momento de la revisión del expediente contractual referido, no se halló dentro del mismo el correspondiente estudio de mercado, lo cual fue comunicado a la Asistencia Administrativa de la Facultad, área que posteriormente lo allegó vía correo electrónico.

Ahora bien, en la verificación realizada al respectivo Estudio de Mercado, se observó que dentro del mismo, se expone la necesidad a satisfacer, el objeto a contratar, las especificaciones técnicas, los requisitos para el trámite de órdenes superiores, los factores de selección y los riesgos y garantías, al igual que señala como único posible oferente a la Corporación PRODEMINAS.

Al respecto, debe recordarse que el Estudio de Mercado, pretende realizar un análisis comparativo de las condiciones, características y tendencias del mercado, que permita deducir cual es el valor razonable a pagar por un bien y/o servicio, u obra, que en determinado momento requiera la Universidad; en tal sentido y como lo expone la Guía: Elaboración de Estudio de Mercado, emitida por la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa, éste ha de identificar principalmente las alternativas para satisfacer la necesidad, considerar la viabilidad de la contratación, estimar el valor de la disponibilidad presupuestal requerida, identificar riesgos y determinar las condiciones y/o limitaciones para la provisión de lo requerido.

Así las cosas, el Estudio de Mercado tal y como es presentado por la Facultad, muestra una serie de debilidades de conformidad con lo previsto en la Guía: Elaboración de Estudio de Mercado, pues si bien describe algunos componentes de la orden contractual, no comporta los elementos esenciales y estructurales de un estudio de esta naturaleza, es decir, no se efectúa en él un análisis comparativo

jurídicas de lo que se requiere contratar, para satisfacer de la mejor manera las necesidades de la institución de acuerdo con las tendencias y condiciones del mercado".

|  |  |   |
|--|--|---|
|  <b>UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA</b> | <b>MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO</b> | <b>CÓDIGO: U-FT-14.001.010</b>              |
|  | <b>FORMATO: INFORME EJECUTIVO</b>                                | <b>VERSIÓN: 0.0</b><br><b>Página 4 de 6</b> |

de las condiciones, características y tendencias del mercado.

Igualmente y aunque solo contempla a la Corporación PRODEMINAS como el único posible proponente; no se evidencia una justificación soportada que describa a esta Corporación, como la única posible oferente. Tampoco se menciona ni se soporta en el mismo, la inexistencia de otros posibles oferentes o alternativas; lo cual en principio desvirtúa el objeto de un Estudio de Mercado, generando espacio a posibles subjetividades, pues es precisamente el desarrollo de estos componentes lo que hace trascendente la exigencia del Estudio de Mercado para la materialización de una Orden Contractual Superior.

Resulta relevante aclarar, que si bien el contrato referenciado se enmarca dentro de las causales de selección directa<sup>2</sup> estipuladas en la Parte I de la Resolución 1551 de 2014, éste debe obedecer, entre otros, a principios tales como los de planeación y transparencia, establecidos en el Acuerdo 002 de 2008 del Consejo Superior Universitario.

En este sentido, es importante recordar que la Corte Constitucional en Sentencia C- 949 proferida el 5 de septiembre de 2001, precisó que la contratación directa no implica la exclusión de normas y principios que garantizan la selección objetiva de los contratistas. Al respecto, el Alto Tribunal expresó:

*(...) no es cierto que dicha clase de contratación implique que la entidad estatal contratante pueda inobservar los principios de economía, transparencia y de selección objetiva. Por el contrario, en ella también rigen, para asegurar que en esta modalidad de contratación también se haga realidad la igualdad de oportunidades.*

<sup>2</sup> Parte I, correspondiente a las definiciones, numeral 19 de la Selección Directa, que indica: “Cuando la Universidad contrate con personas jurídicas de las que hace parte”.

En síntesis, la contratación directa debe ejercerse con estricta sujeción al Acuerdo 002 de 2008 del Consejo Superior Universitario y a las disposiciones contenidas en el Manual de Convenios y Contratos. En el caso que nos ocupa, debe indicarse que el artículo 34 de la Resolución 1551 de 2014, establece la obligación de efectuar un estudio de mercado para las órdenes superiores que la Universidad decida realizar.


De otro lado, se observó que el Estudio de Mercado presentado tiene fecha de elaboración del 30 de junio de 2016, lo que resulta inconsistente y posterior a la fecha de elaboración de la orden contractual, la cual es del 22 de junio de 2016. Lo anterior, implicaría una posible desatención al Manual de Convenios y Contratos, respecto de los requisitos para tramitar una Orden Superior.

#### ODS 221

Como se mencionó con antelación, la ODC 221 fue suscrita con NOVOTECHNO de Colombia S.A.S, con el objeto de adquirir equipos de cómputo para las diferentes dependencias de la Facultad de Minas, por un valor de \$217.895.680, encontrándose por ende en la categoría de Ordenes Contractuales Superiores.

Una vez, verificado el expediente contractual, se observó en esta oportunidad que el “Estudio de Mercado” realizado por la Facultad de Minas contempla los pasos o requisitos previos para la realización de un estudio de mercado, al igual que se soporta a través de diferentes cotizaciones de los posibles oferentes.

Como se referenció en páginas anteriores, la finalidad de un Estudio de Mercado, es realizar un análisis comparativo de las condiciones, características y tendencias del mercado, que permita deducir cual es el valor razonable a pagar por un bien y/o servicio, u obra, que en determinado momento requiera la Universidad; y uno de los elementos cruciales que lo compone según la Guía: Elaboración de

|  |  |                                |
|--|--|--------------------------------|
|  <b>UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA</b> | <b>MACROPROCESO: EVALUACIÓN, MEDICIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO</b> | <b>CÓDIGO: U-FT-14.001.010</b> |
|  | <b>FORMATO: INFORME EJECUTIVO</b>                                | <b>VERSIÓN: 0.0</b>            |
|  |  | <b>Página 5 de 6</b>           |

**Estudio de Mercado**, emitida por la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa, es la realización de un análisis cuantitativo y cualitativo de tipo comparativo que permita obtener las conclusiones a que haya lugar a partir de las cotizaciones recibidas.

Al respecto, debe indicarse que si bien el Estudio de Mercado presentado por la Facultad de Minas atiende los requisitos previos para la realización de un estudio de este tipo, presenta debilidades, de cara a lo previsto por la Guía: Elaboración de Estudio de Mercado, respecto de sus elementos esenciales, pues no efectúa las tareas de comparación y análisis de las cotizaciones obtenidas en el proceso, y en tal sentido, no arroja una conclusión que permita conocer si es conveniente y pertinente la adquisición del bien, ya que finalmente es el desarrollo de estos elementos lo que se busca con la elaboración de un estudio de mercado.

#### **Observación N°2.**

Los estudios de mercado de las ODS N° 624 y ODC 221 de la empresa 3015, no cumplen con los elementos y las características propias del mismo, de acuerdo con lo planteado por la Guía: “Elaboración de Estudio de Mercado, emitida por la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa”; ya que no brindan un análisis comparativo de las condiciones, características y tendencias del mercado actual, elementos fundamentales y sustanciales en la elaboración de un estudio de mercado.

Observación con impacto mayor, la cual de acuerdo con la metodología definida por la ONCI, será objeto de seguimiento mediante los Compromisos de Mejoramiento.

**Recomendación:** *es importante que para procesos similares que se adelanten en el futuro, el estudio de mercado se encuentre debidamente realizado conforme a la Guía: “Elaboración de Estudio de Mercado”, emitida por la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa, de tal forma que del análisis del mismo, se permita evidenciar el*

*desarrollo de los principios de transparencia y planeación, lo que evitaría generar espacio a subjetividades, interpretaciones o vacíos que puedan llegar a afectar el proceso de contratación.*

#### **3.3.2 Publicación en el Sitio Web de Contratación**

El artículo 71 de la Resolución 1551 de 2014, estableció que:

*Será obligación del jefe de contratación o quien haga sus veces publicar copia de las órdenes contractuales superiores y los contratos, así como sus adiciones, prórrogas, modificaciones, suspensiones y cesiones, en el sitio Web del área de contratación de la Universidad responsable del proceso, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su legalización. Esta obligación se entenderá cumplida con la publicación en la página Web y la indicación de la fecha en que se realizó.*

*Adicionalmente, dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes, el jefe de contratación o quien haga sus veces deberá publicar una relación de las órdenes contractuales, ~~prórrogas, modificaciones, adiciones y suspensiones celebradas en el mes inmediatamente anterior~~, en el sitio Web del área de contratación responsable del proceso. (Subrayado fuera del texto original)*

Una vez verificado el sitio web de contratación de la Facultad de Minas, se observó en relación con la publicación mensual de la relación de las órdenes contractuales, prórrogas, modificaciones, adiciones y suspensiones, a que hace referencia la norma, lo siguiente:



**Observación N° 3.**

La publicación de la relación de las órdenes contractuales correspondiente al mes de junio de 2016 (celebrados entre el 1 y el 30 de junio), tiene fecha de publicación del 1 de junio de 2016, lo que evidencia una inconsistencia cronológica, ya que dicha información sólo podría haberse publicado en el mes de julio. En este sentido, llama la atención el hecho que en el proceso de publicación en el sitio web, llevado a cabo por la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones – OTIC, la fecha publicación sea digitada de manera manual y no sea generada automáticamente. Lo anterior, puede generar riesgos ante la ocurrencia de errores involuntarios en la transcripción manual de la fecha de publicación.

Observación con impacto mayor, la cual de acuerdo con la metodología definida por la ONCI, será objeto de seguimiento mediante los Compromisos de Mejoramiento.

**Recomendación:** sería deseable que la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones – OTIC, estableciera un mecanismo de generación automática de la fecha de publicación en el sitio Web de contratación, de tal manera que se mitigue el riesgo de que en el proceso de digitación se pueda modificar las fechas originales de las publicaciones, de tal forma que se pueda cumplir a cabalidad con los términos establecidos por el artículo 71 de la Resolución 1551 de 2014.

**4. CONCLUSIÓN**

- Los procesos contractuales suscritos por la Facultad de Minas corresponden en un 99% a las categorías de Órdenes Contractuales Mínimas y Menores, lo que conlleva una mayor agilidad y facilidad de la contratación por parte de dicha Facultad, ya que los requisitos señalados por la Resolución 1551 de 2014 para este tipo de Órdenes Contractuales, resultan mínimos.

Ahora, en los procesos de verificación realizados, se evidenciaron debilidades en la elaboración de los estudios de mercado de las Órdenes Contractuales Superiores, así como la inadecuada utilización de las causales de selección directa en las Órdenes Contractuales Menores. Así las cosas, se tiene que la Facultad de Minas no se ajusta de manera estricta a los requisitos establecidos en el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad para el trámite y selección de los contratistas (etapa pre contractual).

ONCI, septiembre de 2016.