

Escuela Superior de Administración Pública
República de Colombia

15
**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

150.180.20.

Bogotá D.C., 12 de agosto de 2014

Doctora
ELVIA MARIA MEJIA FERNANDEZ
Directora Nacional
Escuela Superior de Administración Pública -ESAP
Ciudad.

Asunto: Informe Final de Auditoría de Evaluación y Seguimiento al Grupo de Infraestructura y Mantenimiento – ESAP.

Respetada doctora Elvia Maria:

La Oficina de Control Interno de la Escuela Superior de Administración Pública, dando cumplimiento a las funciones encomendadas por la Ley 87 de 1993 y decretos reglamentarios, remite para su conocimiento y fines pertinentes, el Informe de Auditoría de “Evaluación y Seguimiento al Grupo de Infraestructura y Mantenimiento”, dicha evaluación comprendió el periodo entre el 1° de enero al 31 de abril de 2014”.

Es de aclarar, que el informe fue dado a conocer previamente a la doctora **María Fernanda Moreno**, Coordinadora del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento, el día viernes 18 de julio del presente año, quien procedió diligentemente a dar respuesta a los diferentes hallazgos el día miércoles 23 de julio del presente año.

Nota: El Grupo de Infraestructura y Mantenimiento, cuenta con cinco días hábiles, contados a partir de la entrega del presente informe, para hacerle llegar a la Oficina de Control Interno, el Plan de Mejoramiento correspondiente a los hallazgos ratificados en la presente auditoría.

Cordialmente,


EURÍPIDES GONZÁLEZ ORDOÑEZ
Jefe Oficina de Control Interno

Copia: Dra. María Fernanda Moreno – Coordinadora Grupo de Infraestructura y Mantenimiento – ESAP.
Dra. Zully David Hoyos – Subdirectora Administrativa y Financiera (e) - ESAP

Anexo: Informe Final de Auditoría de Evaluación y Seguimiento.

15
Agosto 13/2014
Recibido
13/08/2014
2:38pm

Yanned
13-08-14
2:40pm



**INFORME DE AUDITORIA INTERNA
DE EVALUACION Y SEGUIMIENTO**

Versión: 0.1

Fecha: 29/07/2010

Página 1 de 1

Código: RE-E-GE- 20

OFICINA DE CONTROL INTERNO

PROCESO A AUDITAR: Grupo de Infraestructura y Mantenimiento - ESAP

RESPONSABLE PROCESO: María Fernanda Moreno

OBJETO: Analizar y evaluar integralmente los avances de los Convenios 052 de 2011 y 069 de 2013.

ALCANCE: Verificar el cumplimiento de la ejecución de las obras civiles, correspondiente a los Convenios 052 de 2011 y 069 de 2013, de conformidad con las normas de auditoría generalmente aceptadas.

PERIODO A AUDITAR: Ejecutado hasta el 30 de abril de 2014.

LUGAR Y FECHA DE REALIZACION AUDITORIA: Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP.

Auditores:

Auditados:

Nombre	Cargo	Nombre	Cargo
Dario Daniels Cardozo			
Luis Antonio Bermúdez Moscote	Contratistas	María Fernanda Moreno	Coordinadora Grupo de Infraestructura y Mantenimiento

MARCO NORMATIVO:

NORMAS GENERALES: Constitución Política de Colombia, Ley 87 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios, Decreto 1826 de 1994, Ley 489 de 1998, Decreto 2145 de 1999, Decreto 2539 de 2000, Decreto 1537 de 2001, Ley 872 de 2003, NTCGP 1000:2004, NTCGP 1000:2009, ISO 9001:2008; Resolución 0232 de 2006, "Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000-2005 en la ESAP"; Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"; Decreto 219 de 2004, "Por la cual se modifica la estructura de la ESAP".

NORMAS ESPECÍFICAS: - Ley 80 de 1993 y sus Decretos reglamentarios, Decreto 1510 de 2013, "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública"; Resolución 2741 de 2012, "Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la ESAP; Plan de Desarrollo Institucional, Plan Operativo Anual de Inversión, Manual del Proceso de Asesoría y Asistencia Técnica.

METODOLOGIA

La metodología utilizada se soporta en la verificación y análisis de documentos a través de pruebas selectivas y entrevistas con servidores públicos del Proceso auditado.

TEMAS

Seguimiento a la Ejecución de las obras correspondiente a los Convenios 052 de 2011 y 069 de 2013.

DESARROLLO

ASPECTOS GENERALES DEL GRUPO DE INFRAESTRUCTURA Y MANTENIMIENTO

El Grupo de Infraestructura y Mantenimiento fue creado a través de la Resolución 0461 del 12 de mayo de 2012, "Por la cual se organizan y se crean dos grupos internos de trabajo de la Subdirección Administrativa y Financiera de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP".

Entre las funciones establecidas en dicho acto administrativo, se destaca, entre otras, la de diseñar, implementar y evaluar las políticas en materia de infraestructura y mantenimiento en coordinación con las dependencias internas y los entes externos involucrados.

EVALUACIÓN TÉCNICO Y FINANCIERO AL CONVENIO 052 DE 2011

Ficha Técnica del Convenio

Convenio Interadministrativo No.	052 de 2011 ESAP 28/12/2011
Contratista	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE
Objeto	FONADE se compromete con la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, a ejecutar la gerencia integral de los proyectos de infraestructura de la ESAP a nivel nacional.
Valor Inicial	\$4.380.000.000
Plazo Inicial	Doce (12) meses
Fecha de Inicio	29/12/2011
Fecha de Terminación	29/12/2012
Adición 1	\$ 429.000.000
Adición 2	\$ 749.988.095
Valor Total (Inicial + Adición)	\$5.558.988.095
Prórroga 1 31/08/2012	Tres (3) meses (Hasta el 29/03/2013)
Prórroga 2 23/11/2012	Cuatro (4) meses (Hasta 29/07/2013)
Prórroga 3 29/07/2013	Ocho (8) meses (Hasta 30/03/2014)
Prórroga 4 26/12/2013	Cuatro (4) meses (Hasta 30/07/2014)

I. OBSERVACIONES GENERALES DEL CONVENIO

En reunión realizada el día 26 de febrero de 2014 en la Subdirección Administrativa y Financiera de la ESAP, con el fin de evaluar la gestión realizada por FONADE en la ejecución de las obras contratadas en el convenio 052 de 2011, Se evidenció el notorio atraso de las obras contratadas en el marco del convenio por parte de FONADE, el incumplimiento en la ejecución del contrato el cual ha sido avalado por cuatro (4) prórrogas que han alargado el plazo inicial de doce (12) meses a veintiocho (28) meses en detrimento de las metas y resultado esperados por la ESAP.

Hallazgo 1. Se ha podido establecer que FONADE está incumpliendo con los plazos establecidos para la entrega de las obras correspondiente al Convenio Interadministrativo 052 de 2011, trayendo como consecuencia un mayor costo de las obras contratadas.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento:

Es evidente los retrasos que se han sucitado en el desarrollo de las obras, consiente de esto FONADE no cobro cuota de gerencia sobre los recursos de la adición No 2 realizada en el 2013, como se puede evidenciar en la minuta de adición.	Ver la minuta de adición No 2 al convenio 052 de 2011
---	---

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 1: Es cierto que FONADE no cobró cuota de gerencia sobre los recursos de la adición No. 2. Sin embargo, este no es el único factor para que la obra en mención no haya sufrido un sobrecosto por la no entrega a tiempo del objeto contractual. Como por ejemplo, el contrato inicial que tenía un costo de 4.380 millones de pesos y después de cuatro prórrogas y dos adiciones, se ha incrementado en \$5.558.988.095, por tal motivo, **se ratifica el hallazgo.**

Hallazgo 2. No se evidencia diligencia alguna por parte de la ESAP para que FONADE cumpla con los plazos establecidos para la entrega de los bienes y servicios de conformidad con lo pactado en el convenio 052 de 2011.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento:

No se acepta, la ESAP en cada uno de los comites operativos a reiterado a FONADE su inconformidad con el incumplimiento de las fechas suministradas para la entrega de las obras o avances el la gestión para lograrlo; prueba de ellos se encuentra en las actas de estas reuniones, donde incluso se ha invitado a participar a la procuraduría general de la nación, ver como ejemplo el acta del 11 de octubre de 2013; de igual forma la Directora Nacional en reiterados oficios y comunicaciones ha requerido a la Gerente de FONADE el cumplimiento de las obligaciones con la ESAP, la primera reunión con la gerente de FONADE y la directora Nacional se realizo el 5 de Agosto de 2013 en la sala de Juntas de la Dirección Nacional de la ESAP y esa misma tarde se desarrollo reunión a las 4:00 pm entre la gerente de FONADE, la Directora Nacional de la ESAP en presencia de la Delegada de la Procuraduría General para la vigilancia pública en las instalaciones de la procuraduría; La última reunión realizada entre las dos gerentes para tratar los incumplimientos de los dos convenios se realizo en el mes de mayo de 2014.	Correos electronicos y Actas de comites
---	---

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 2: El equipo auditor considera oportuna la respuesta del grupo auditado, en tal sentido decide **levantar el hallazgo**.

En el párrafo sexto de la Hoja de Ruta se determina que "los pagos se efectuarán en la cuenta recaudadora señalada por FONADE". No obstante, en el **folio 44 del Estudio de Conveniencia y Oportunidad**, párrafo tercero, establece que, "para efectos del anticipo, la entidad aplicará lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011", el cual expresa:

"Artículo 91. *Anticipos*. En los contratos de obra, concesión, salud, o los que se realicen por licitación pública, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía.

El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista."

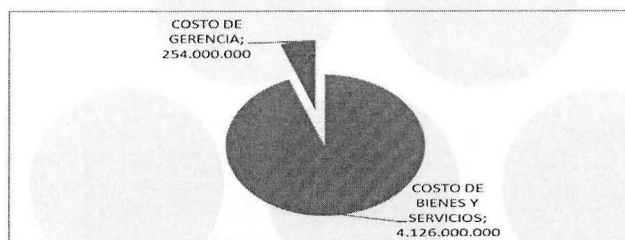
Hallazgo 3. Se evidencia una contradicción entre lo definido en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad y el Convenio interadministrativo suscrito por la ESAP y FONADE, en el sentido, que para efecto de los pagos efectuados a FONADE se aplicaría lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011, no obstante, los pagos se realizaron a una cuenta a nombre de FONADE.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento: No presento respuesta.

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 3. Se ratifica el hallazgo.

II. OBSERVACIONES FINANCIERAS ESPECÍFICAS DEL CONVENIO

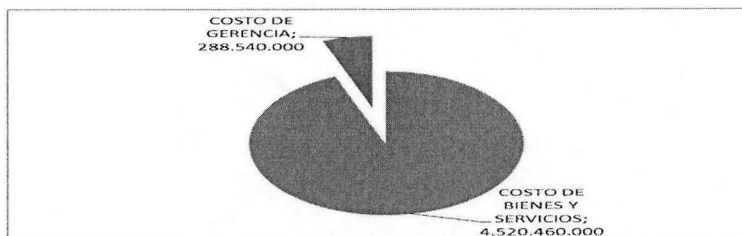
El costo inicial del convenio asciende a la suma de Cuatro Mil Trescientos Ochenta Millones de Pesos (\$4.380.000.000) M.L., distribuidos de la siguiente forma:



Fuente: Convenio Interadministrativo 052 de 2011.

Tal como se muestra en la gráfica, el gasto pagado a FONADE por derecho a la gerencia de los proyectos del convenio representa aproximadamente el 6% del valor contratado, esto sin contar con las utilidades que representa la ejecución de los mismos, así como su administración representados en el A.I.U.

Al convenio se le realizó una primera adición presupuestal por valor de Cuatrocientos Veintinueve Millones de Pesos (\$429.000.000) que sumado a los Cuatro Mil Trescientos Ochenta Millones de Pesos (\$4.380.000.000) iniciales, sumaría un total de Cuatro Mil Ochocientos Nueve Millones de Pesos (\$4.809.000.000).



Fuente: Convenio Interadministrativo 052 de 2011.

Si se le aplicara el 6% al valor total del convenio (inicial + adición), por concepto de Gerencia por parte de FONADE, tendría un costo de \$288.000.000.

El día 26 de diciembre de 2013, se procedió con la firma de una cuarta prórroga y segunda adición por valor de \$749.988.095, para un total **\$5.558.988.095**.

Las partes acuerdan que la presente modificación no genera costos de gerencia por parte de FONADE, tal como estaba establecido en la segunda modificación al convenio.

Hallazgo 4. No se demuestra a través de un estudio costo-beneficio, las ventajas económicas y financieras que tiene la ESAP, de contratar con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE y no a través de una Licitación Pública.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento: No presentó respuesta.

Las entidades públicas pueden general alianzas para el logro de los objetivos del Estado. El DECRETO 268 DE 2004 indica que El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo- FONADE es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, con base en lo anterior y dada la Experiencia de FONADE en el desarrollo de proyectos de infraestructura la ESAP, suscribió los convenios con FONADE para el desarrollo de las obras, a la fecha la ESAP conciente de la necesidad de hacer más ágiles las obras y brindar la infraestructura necesaria para el desarrollo misional, durante la presente vigencia tiene un grupo de profesionales (arquitectos e ingenieros) que están adelantando procesos licitatorios que le permitan a la ESAP adelantar las licitaciones para los proyectos de infraestructura.	
---	--

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 4. El equipo auditor no pone en duda esta modalidad de contratación a través de Convenios Interadministrativos. La duda radica, en qué le favorece a la ESAP esta modalidad de contratación, especialmente con FONADE. No se evidencia en la respuesta un estudio costo – beneficio que fuerce a los auditores levantar el hallazgo, por lo tanto, **el hallazgo se ratifica**.

Hallazgo 5. La ESAP vulnera los Principios de la Función Administrativa, artículo 3º de la Ley 489 de 1998, al evidenciarse falta de planeación en la contratación de las obras civiles, tomando como referencia, las series de prórrogas y adiciones presupuestales al Convenio 052 de 2011. Prueba de ello, cuando ni siquiera había transcurrido dieciséis (16) días de la firma del convenio con FONADE, ya estaba en curso una solicitud de adición presupuestal por valor de \$429.000.000, la cual fue aceptada por la ESAP.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento: No presento respuesta.

No se acepta, en la minuta de adición se indica que luego de los estudios realizados a la documentación entregada por el consultor de diseños en el comité del 20 de marzo de 2012 los mayores valores para la construcción de la sede de Santa Marta, así como los costos de un plan de implantación para la construcción de la sede de Neiva; la adición que se menciona se realiza El 19 de julio de 2012. Los recursos se distribuyen de la siguiente manera: \$374.000.000 para la construcción de la sede de Santa Martha y \$55.000.000 destinados a la consultoría para la nueva sede de la ESAP en Neiva, incluidos costos de Gerencia	Verificar la minuta de adición No 1 al convenio.
---	--

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 5. No está en entredicho que la primera adición se formalizó en el mes de julio. Lo que manifiestan los auditores, es que “transcurrido dieciséis (16) días de la firma del convenio con FONADE, ya estaba en curso una solicitud de adición presupuestal por valor de \$429.000.000, lo que a consideración de los auditores se constituye en una falta de planeación. Por lo tanto **se ratifica el hallazgo**.

III. FORMA DE PAGO Y SUS MODIFICACIONES

En la forma de pago se logra evidenciar que en el convenio hace referencia a un primer desembolso como **pago anticipado** del diez por ciento (10%)...

La ESAP al pactar un **pago anticipado**, le estaría dando “gabela” a FONADE para que los rendimientos que estos recursos llegaren a generar sean de propiedad de FONADE y no de la ESAP, lo cual es contrario al pronunciamiento del Consejo de Estado, en el siguiente sentido:

El Consejo de Estado, según Radicación 1881, número único 11001-03-06-000-2008-00013-00, con respecto a una consulta efectuada por un ciudadano:

Se formuló la siguiente pregunta:

“¿Los rendimientos financieros generados por las inversiones que realice FONADE con recursos correspondientes al pago que efectúen sus contratantes en cumplimiento de Convenios Interadministrativos de Gerencia Integral de Proyectos, son de su propiedad o de la entidad pública que lo contrató?”

La sala, con base en diferentes premisas, responde:

En la medida en que la obligación adquirida por Fonade en un Convenio de Gerencia Integral de Proyecto, sea la de entregar plenamente ejecutado un proyecto, y por lo mismo responda de su ejecución por su cuenta y riesgo, los rendimientos financieros producidos por los dineros recibidos en calidad de pago, **salvo los del anticipo**, son de su propiedad.

Hallazgo 6. A la ESAP, se le estaría causando un detrimento patrimonial, por la forma de pago pactado (anticipados) porque no se está recibiendo ni total ni parcialmente los bienes y servicios en el Convenio Interadministrativo 052 de 2011.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento: No presento respuesta.

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 6. Se ratifica el hallazgo.

Hallazgo 7. Se evidencia que los servidores responsables de pactar las formas de pagos, no tienen claridad de la diferencia existente entre Pagos por Anticipado y Anticipos.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento:

Los Pagos a Fonade se realizaron contra presentación de un plan de trabajo y plan de actividades, y posteriormente contra el cumplimiento de actividades específicas. La Ley 80 de 1993, expone: PARÁGRAFO. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato	
---	--

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 7. Son muy ciertas las formas de pagos sustentados en su respuesta, de conformidad con Ley 80 de 1993.

Vale la pena aclarar lo siguiente:

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 22 de junio de 2001 con ponencia del Doctor Ricardo Hoyos Duque¹, indica que:

“La diferencia que la doctrina encuentra entre anticipo y pago anticipado, consiste en que el primero corresponde al primer pago de los contratos de ejecución sucesiva que habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales, mientras que el segundo es la retribución parcial que el contratista recibe en los contratos de ejecución instantánea. Lo más importante es que los valores que el contratista recibe como anticipo, los va amortizando en la proporción que vaya ejecutando el contrato de ahí que se diga que los recibió en calidad de préstamo; en cambio en el pago anticipado no hay reintegro del mismo porque el contratista es dueño de la suma que le ha sido entregada.”

Con esta aclaración del Consejo de Estado, concluimos, que la ESAP está cometiendo un error al pactar pagos por anticipado, porque este es pertinente cuando se ha recibido (total o parcialmente) los bienes y servicios. **Se ratifica el hallazgo.**

Hallazgo 8. La ESAP le otorga demasiadas ventajas a FONADE en la firma de los Convenios, al punto, que le deja abierta todas las posibilidades para que la forma de pago se modifique, cuantas veces esta lo solicite, si se llegare a presentar problemas de liquidez con terceros.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento:

Se solicita aclarar el hallazgo	
---------------------------------	--

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 8. El equipo auditor considera pertinente **levantar el hallazgo**, al considerar que el presente hallazgo no cuenta con suficiente claridad y no fue discutido con el auditado.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número 44001-23-31-000-1996-0686-01 (13436). C.P. Ricardo Hoyos Duque.

IV. EJECUCIÓN DEL CONVENIO 052 DE 2011

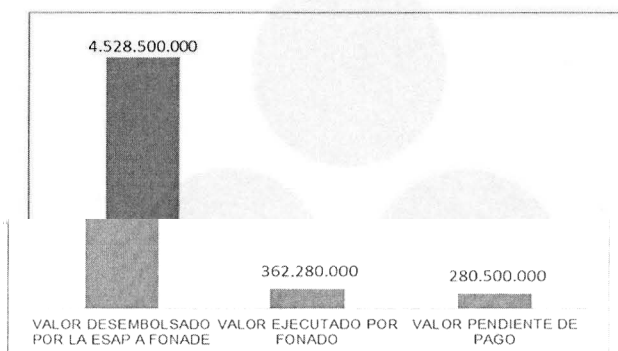
Tomando como referencia el Acta de Comité de Seguimiento del Contrato Interadministrativo, celebrado el día 12 de julio de 2013, se percibe una preocupación por parte del doctor José Ignacio Guerrero Cely, en el sentido, que "a la fecha, año y medio después de suscrito el convenio, solo se hayan recibido las obras correspondientes a la adecuación eléctrica de la sede central, lo que equivale a un 8% de los recursos del Convenio, sin embargo, la ESAP ha desembolsado a FONADE el 96% de los mismos".

En ese orden de ideas, no se logró evidenciar los soportes que demuestre la solicitud de FONADE para los respectivos desembolsos (del tercero en adelante) y mucho menos los avances de los proyectos.

Valor pagado al 20 de agosto de 2013: \$4.528.500.000

Valor por pagar \$ 280.500.000

Gráficamente representamos los recursos desembolsados a FONADE Vs. Ejecutados y pendiente por pagar por parte de la ESAP.



Fuente: Acta de Comité de Seguimiento del Convenio. 12 de julio de 2013

Hallazgo 9. Al día 12 de julio de 2013, año y medio después de suscrito el convenio, solo se han recibido las obras correspondientes a la adecuación eléctrica de la sede central de la ESAP, lo que equivale a un 8% de los recursos del Convenio, sin embargo, la ESAP ha desembolsado a FONADE el 96% de los mismos".

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento:

Si bien la única actividad culminada a la fecha tiene relación con las obras eléctricas de la Sede Central, los diseños de la Sede de Neiva ya se ejecutaron, tanto así que el 18 septiembre de 2013, se radican ante la curaduría No 1 de Neiva, de igual forma el plan de implantación de la sede Neiva que es uno de los productos del convenio fue adoptado mediante resolución No 0090 de 2012 por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Neiva; también se ha realizado el edificio, parqueadero, tanques y la placa de cimentación de la ciudad de Santa Marta; razón por la cual la medición presentada no refleja la realidad. La ESAP representada en el Grupo de Infraestructura, la Subdirección Administrativa y Financiera a realizado todas las gestiones a su alcance para lograr la culminación de las obras.

Se anexan: Radicado de licencias, Resolución Plan de implantación e incluso presupuesto.

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 9. No se presentan evidencias que justifique el alto porcentaje de recursos desembolsados con respecto al bajo porcentaje de ejecución, por lo tanto, se ratifica el hallazgo.

ANÁLISIS TÉCNICO Y FINANCIERO DEL CONVENIO 069 DE 2013

Ficha Técnica del Convenio

Convenio Interadministrativo No.	069 de 2013 ESAP
Contratista	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE
Objeto	FONADE se compromete con la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, a ejecutar la Gerencia

	Integral del Proyecto para la construcción de la Sede Territorial de la ESAP en la ciudad de Neiva, departamento del Huila.
Valor Inicial	\$7.600.000.000
Plazo Inicial	Siete (7) meses
Fecha de Inicio	30/12/2013
Fecha de Terminación	30/07/2014

En consideración al Convenio 052 de 2011, Fonade se comprometía hacer entrega de los Estudios y Diseños para la sede Territorial de la ESAP en la ciudad de Neiva, sin embargo, se ha firmado un nuevo convenio para la construcción de la sede, sin el cumplimiento del objeto del primer convenio, lo cual es indispensable para dar trámite o inicio de las obras de la siguiente contratación.

Hallazgo 10. La Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, suscribió el Convenio 069 de 2013 con FONADE, que tiene por objeto, ejecutar la gerencia para la construcción de la Sede Territorial de Neiva, sin contar -la ESAP- con los estudios y diseños de dicha sede, los cuales hacen parte del objeto del Convenio 052 de 2011 firmado con FONADE.

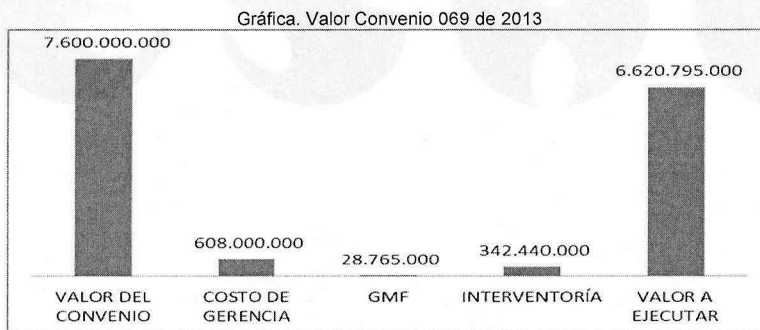
Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento:

La ESAP cuenta con los diseños que fueron entregados a la curaduría el 18 de septiembre de 2013, para el trámite de licencias, como se puede evidenciar en el radicado ante curaduría, se tienen archivos magentícos y parte de los planos, y se está en espera de los aprobados por la curaduría, que dado los problemas presentados en el País a raíz de el derrumbe del edificio Space en Medellín, se está tomando mucho más tiempo en la expedición de licencias. Por lo anterior para la fecha de suscripción del convenio no se puede indicar que la ESAP no conociera ni contara con los diseños; pues desde febrero de 2013 se están realizando presentaciones y ajustes a los mismos, donde el último de ellos de gran impacto fue la solicitud de la dirección nacional en febrero de 2013 de incluir aires acondicionados dadas las condiciones de la ciudad.	Radicado en Curaduría y pueden verificar planos e información magentica en el grupo de Infraestructura
--	--

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 10. El equipo auditor considera viable la respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento, por lo que considera pertinente **levantar el presente hallazgo**.

PRESUPUESTO DEL CONVENIO 069 DE 2013

El presupuesto estimado para la construcción de la Sede Territorial de la ESAP en la ciudad de Neiva, departamento del Huila, asciende a la suma de \$7.600.000.000, de los cuales, el ocho por ciento (8%), corresponden a la Gerencia del Proyecto a favor de FONADE, lo que significa que los recursos directos para invertir en la obra asciende a la suma de \$6.620.795.000. (Ver la siguiente gráfica).



Fuente: Minuta del Contrato Interadministrativo 213064 de 2013

Hallazgo 11. El costo de la gerencia del proyecto pactado con FONADE presentó una variación de un año a otro del 2% sobre el valor del convenio, al pasar de 6% en el primer convenio al 8% en el convenio 069 de 2013, lo que significa que a FONADE se le premia por sus incumplimientos.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento:

Las cuotas de gerencia no son del resorte de la ESAP, las pacta la Junta Directiva de Fonade en sus comités de negocios, de acuerdo a los costos fijos y variables que le genere cada uno de los proyectos, por lo anterior no se puede incurrir en juicios de valor al asegurar que se está premiando a FONADE por sus incumplimientos como lo señala el informe.

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 11. Si bien es cierto –como se indica en la respuesta- que las Cuotas de Gerencia las pacta la Junta Directiva de Fonade, no es menos cierto que la ESAP tiene que solicitar una justificación del porqué del incremento del costo de la gerencia de un año a otro. Recordemos que los recursos son de la ESAP y se tienen que administrar eficientemente. **Se ratifica el hallazgo.**

FORMA DE PAGO

Un primer pago del 30% en calidad de pago anticipado , al suscribir el Contrato Interadministrativo.	30%
Un segundo pago equivalente al 20% contra aprobación del Plan Operativo.	20%
Un tercer pago por el 30% del valor total del Contrato Interadministrativo contra publicación de las reglas de participación para el proceso de selección del contrato de obra.	30%
Un cuarto pago por el 20% del valor total del Contrato Interadministrativo contra avance certificado por la interventoría del contrato de obra de un 30%.	20%

En esta nueva contratación con FONADE, se evidencia una vez más, que la ESAP realiza compromisos de pagos, tan solo con recibir un bajo porcentaje de los avances de las obras. No se logra concebir, que se realice un cuarto y último pago con tan solo el 30% de la ejecución del convenio, lo lógico es que el último pago se realice con el 100% de las obras contratadas, o que por lo menos se vayan realizando los pagos de acuerdo a los informes de avances de obras, para de esta manera garantizar que los recursos entregados se vayan invirtiendo oportunamente. No hay que reincidir en los errores de los anteriores convenios.

Hallazgo 12. Se evidencia, que la ESAP pacta formas de pagos, por ejemplo, un cuarto y último pago, tan solo con recibir un 30% de las obras ejecutadas, poniendo en riesgo los recursos de la entidad, producto del incumplimiento del objeto contractual, debería de pactarse un mayor porcentaje de obras ejecutadas con el fin de realzar el último desembolso.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento: No presentó respuesta.

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 12. **Se ratifica el hallazgo.**

DESTINACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS (CONV. 069 DE 2013)

En la Cláusula Octava del Contrato Interadministrativo, parágrafo tercero, se evidencia un “favorecimiento” en beneficio de FONADE con respecto a los posibles rendimientos financieros, y un desacuerdo por parte de la ESAP, al pactarse,

“En el evento que por cualquier circunstancia no sea posible o no se requiera aportar al contrato los rendimientos financieros, estos serán de FONADE”,

...lo cual es totalmente contrario en lo determinado en el Concepto arriba señalado del Concejo de Estado, por tal razón, la Escuela tiene que establecer explícitamente, que si los recursos entregados a FONADE no son por concepto de avances o entrega de los bienes y servicios, los pagos tienen que ser considerados como anticipo, para tener derecho a la devolución de los rendimientos financieros y evitar contradicciones al respecto y que no se vean afectados los intereses de la ESAP.

Hallazgo 13. La ESAP no tiene una estimación de los rendimientos financieros por concepto de los pagos realizados a FONADE producto de la firma de los convenios 052 de 2011 y 069 de 2013.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento:

No se acepta la ESAP cuenta con informes a Marzo de 2014 de los rendimientos financieros de los recursos pagados, y en el convenio 052 de 2011 parte de ellos se están reinvertiendo en las obras en desarrollo.	Informe de Rendimientos financieros a Marzo
--	---

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 13. De conformidad con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Ref. 1-2007-01384, donde establece lo siguiente:

"...los rendimientos de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, deben ser integrados a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, y aquellos generados sobre recursos propios, deberán ser reintegrados en la Tesorería de la entidad, ...". En la respuesta del Grupo de Infraestructura no se evidencia documento alguno que demuestre que los recursos surtieron el trámite correspondiente, en tal sentido, **el presente hallazgo se ratifica.**

Hallazgo 14. Se incurre en el error, de pactarse en esta forma de contratación, pagos de forma anticipada y no por anticipo, lo cual es totalmente contrario a lo señalado por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número 44001-23-31-000-1996-0686-01 (13436). C.P. Ricardo Hoyos Duque.

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento: No presentó respuesta.

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 14. **Se ratifica el hallazgo.**

Hallazgo 15. En la Cláusula Octava del Contrato Interadministrativo, parágrafo tercero, se evidencia un "favorecimiento" en beneficio de FONADE con respecto a los posibles rendimientos financieros, y un desacuerdo por parte de la ESAP, al pactarse, "En el evento que por cualquier circunstancia no sea posible o no se requiera aportar al contrato los rendimientos financieros, estos serán de FONADE".

Respuesta del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento: No presentó respuesta.

Concepto del Equipo Auditor a la respuesta del Hallazgo 15. **Se ratifica el hallazgo.**

Planes de mejoramientos de la Contraloría General de la República

De acuerdo con el estudio realizado por el Ingeniero Civil Contratista de la Oficina de Control Interno, se pudo establecer los porcentajes de avances de cada uno de los hallazgos establecidos en el Plan de Mejoramiento de la Contraloría General de la República, como también se evidenció, que dicho plan de mejoramiento fue subido al SIRECI tal como lo establece la normatividad vigente para tal fin.

Planes de mejoramientos de la Oficina de Control Interno

Para la presente vigencia no existe Plan de Mejoramiento como resultado de la Auditoría Interna por parte de la Oficina de Control Interno.

Mapa de Riesgo

De conformidad con el Mapa de Riesgo determinado en el Formato RE-E-GE-12, vigencia 2013 2014, se evidencia que el Grupo de Infraestructura y Mantenimiento no tiene establecido ningún tipo de riesgo.

Nota final. De conformidad con las respuestas a cada uno de los hallazgos, el equipo auditor decide levantar los hallazgos 2, 8 y 10 por considerar pertinente su sustentación.

ASPECTOS POSITIVOS Y/O FORTALEZAS

Se evidencia un cambio de actitud por parte de la señora Coordinadora del Grupo de Infraestructura y Mantenimiento para que FONADE le dé cumplimiento a los compromisos contratados.

HALLAZGOS O DEBILIDADES

Hallazgo 1. Se ha podido establecer que FONADE está incumpliendo con los plazos establecidos para la entrega de las obras correspondiente al Convenio Interadministrativo 052 de 2011, trayendo como consecuencia un mayor costo de las obras contratadas.

Hallazgo 2. Se evidencia una contradicción entre lo definido en el Estudio de Conveniencia y Oportunidad y el Convenio interadministrativo suscrito por la ESAP y FONADE, en el sentido, que para efecto de los pagos efectuados a FONADE se aplicaría lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2012, no obstante, los pagos se realizaron a una cuenta a nombre de FONADE.

Hallazgo 3. No se demuestra a través de un estudio costo-beneficio, las ventajas económicas y financieras

que tiene la ESAP, de contratar con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE y no a través de una Licitación Pública.

Hallazgo 4. La ESAP vulnera los Principios de la Función Administrativa, artículo 3º de la Ley 489 de 1998, al evidenciarse falta de planeación en la contratación de las obras civiles, tomando como referencia, las series de prórrogas y adiciones presupuestales al Convenio 052 de 2011. Prueba de ello, cuando ni siquiera había transcurrido dieciséis (16) días de la firma del convenio con FONADE, ya estaba en curso una solicitud de adición presupuestal por valor de \$429.000.000, la cual fue aceptada por la ESAP.

Hallazgo 5. A la ESAP se le estaría causando un detrimento patrimonial, por la forma de pago pactado (anticipados) en el Convenio Interadministrativo 052 de 2011. Debería pactarse pagos por anticipo y no anticipados, porque no se está recibiendo ni total ni parcialmente los bienes y servicios.

Hallazgo 6. Se evidencia que los servidores responsables de pactar las formas de pagos, no tienen claridad de la diferencia existente entre Pagos por Anticipado y Anticipos.

Hallazgo 7. Al día 12 de julio de 2013, año y medio después de suscrito el convenio, solo se han recibido las obras correspondientes a la adecuación eléctrica de la sede central de la ESAP, lo que equivale a un 8% de los recursos del Convenio, sin embargo, la ESAP ha desembolsado a FONADE el 96% de los mismos”.

Hallazgo 8. El costo de la gerencia del proyecto pactado con FONADE presentó una variación de un año a otro del 2% sobre el valor del convenio, al pasar de 6% en el primer convenio al 8% en el convenio 069 de 2013, lo que significa que a FONADE se le premia por sus incumplimientos.

Hallazgo 9. Se evidencia, que la ESAP pacta formas de pagos, por ejemplo, un cuarto y último pago, tan solo con recibir un 30% de las obras ejecutadas, poniendo en riesgo los recursos de la entidad, producto del incumplimiento del objeto contractual, debería de pactarse un mayor porcentaje de obras ejecutadas con el fin de realzar el último desembolso.

Hallazgo 10. La ESAP no tiene una estimación de los rendimientos financieros por concepto de los pagos realizados a FONADE producto de la firma de los convenios 052 de 2011 y 069 de 2013.

Hallazgo 11. Se incurre en el error, de pactarse en esta forma de contratación, pagos de forma anticipada y no por anticipo, lo cual es totalmente contrario a lo señalado por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número 44001-23-31-000-1996-0686-01 (13436). C.P. Ricardo Hoyos Duque.

Hallazgo 12. En la Cláusula Octava del Contrato Interadministrativo, parágrafo tercero, se evidencia un “favorecimiento” en beneficio de FONADE con respecto a los posibles rendimientos financieros, y un desacuerdo por parte de la ESAP, al pactarse, “En el evento que por cualquier circunstancia no sea posible o no se requiera aportar al contrato los rendimientos financieros, estos serán de FONADE”.

RECOMENDACIONES

- Se debería estudiar la posibilidad de no proceder a contratar con FONADE hasta que los proyectos que se encuentran en curso no se encuentren en un alto porcentaje de ejecución, porque se ha evidenciado incapacidad técnica para llevar a cabo los proyectos contratados, por lo que es recomendable salvaguardar los intereses de la ESAP, porque lo que se observa en la actualidad, es total incertidumbre.
- **La Oficina de Control Interno**, tomando como referente, que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, no contempla la exigencia de Póliza de Garantía en los convenios interadministrativos, **recomienda** a la Escuela Superior de Administración Pública, conciliar con FONADE, ante la Procuraduría General de la Nación, con el fin de establecer una cláusula de incumplimiento, si es necesario, o en su defecto, pactar Caducidad del Convenio Interadministrativo.

SOPORTES

- CD, suministrado por el Grupo de Infraestructura y Mantenimiento. Consta de dos archivos: 1. Fonade 2011 y Fonade 2013.
- Informe de Visita Técnica, llevada a cabo por el Ingeniero Darío Daniels Cardozo, a los CETAP de Santa Marta y Neiva.

SOPORTES

- CD, suministrado por el Grupo de Infraestructura y Mantenimiento. Consta de dos archivos: 1. Fonade 2011 y Fonade 2013.
- Informe de Visita Técnica, llevada a cabo por el Ingeniero Darío Daniels Cardozo, a los CETAP de Santa Marta y Neiva.

OBSERVACIONES DEL AUDITADO

El auditado debe analizar el informe y remitir las observaciones, si las hay, a la Oficina de Control Interno dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de este informe, para obrar de conformidad, teniendo en cuenta que debe ser presentado a la Dirección Nacional de la ESAP, en cumplimiento de la Ley 87 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

PLAN DE MEJORAMIENTO

Diligenciar el formato RE-E-GE-19 Plan de Mejoramiento Auditoria Control Interno, una vez la Oficina de Control Interno plasme los hallazgos encontrados en la auditoria. Una vez se realice entrega del Formato, el Auditado se compromete a diligenciarlo en su totalidad y remitirlo a la Oficina de Control Interno a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes.

NOTA: La Acción Correctiva, Descripción de las metas, Unidad de medida de las metas, Dimensión de las metas y fechas establecidas, deben ser: Concretas, medibles, realizables y tendientes a subsanar o corregir el hallazgo.

FECHA DE INFORME:

Bogotá, agosto 12 de 2014

AUDITORES

Darío Daniels Cardozo - Contratista

Luis Antonio Bermúdez Moscote - Contratista


EURÍPIDES GONZÁLEZ ORDÓÑEZ
Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró	Revisó	Aprobó
Nombre: Eurípides González Ordóñez	Nombre: Jair Solarte Padilla	Nombre: Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Cargo: Jefe Oficina de Control Interno	Cargo: Jefe Oficina Asesora de Planeación	Cargo: Director Nacional
Firma:	Firma:	Firma:
Original firmado	Original firmado	Original firmado