



150.180.20.14

Bogotá, D.C. 15 de febrero de 2017

Dra.

CLAUDIA MARCELA FRANCO DOMINGUEZ

Directora nacional (E)

ESAP

Asunto: Informe Final Auditoria de Evaluación y Seguimiento al proceso de gestión jurídica y de la contratación.

Respetada doctora:

La Oficina de Control Interno dando cumplimiento integral a las funciones encomendadas por la Ley 87 de 1993 y las normas que la desarrollan, remite para su conocimiento y análisis el “informe Final de la Auditoria de Evaluación y Seguimiento realizada al proceso de gestión jurídica y de la contratación”.

Es de aclarar que dicho informe fue dado a conocer previamente el (3) tres de febrero de la presente anualidad, a la jefe de la oficina asesora jurídica la Dra. Adriana Patricia Gomez, para las observaciones pertinentes. Teniendo en cuenta que no se allegaron observaciones en el término establecido se radica el presente informe final.

Producto de esta Auditoria, se debe diligenciar el formato RE-E-GE-19 Plan de Mejoramiento Auditoria Control Interno, donde se deben plasmar las acciones de mejora y actividades a realizar con el fin de subsanar los hallazgos en pro de la mejora de los procesos. Para ello se cuenta con el término de cinco (5) días.

Cordialmente,

MARIA MAYERLY PEDREROS PINZON

Jefe Oficina de Control Interno

Con copia: ADRIANA PATRICIA GOMEZ MORENO- Jefe oficina asesora jurídica.

Anexos: Informe Final de Auditoria Interna de Evaluación y Seguimiento, folios: 54

OFICINA DE CONTROL INTERNO

PROCESO A AUDITAR : GESTION DE LA CONTRATACION, Y GESTION JURÍDICA SEDE CENTRAL

RESPONSABLES PROCESOS: DIRECCION NACIONAL, SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA, JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA, COORDINACIÓN GRUPO DE DEFENSA JUDICIAL, COORDINACIÓN GRUPO DE CONTRATACIÓN Y DEMAS FUNCIONARIOS ADSCRITOS A LAS DEPENDENCIAS

OBJETO: Analizar y evaluar integralmente el proceso de gestión de la contratación, y gestión jurídica, llevado a cabo por los responsables de los procesos en las correspondientes dependencias de la sede central, en el periodo comprendido entre el 1 de Enero y el 30 de Septiembre de 2016

ALCANCE: Comprende las actividades de programación, planeación, preparación, ejecución, y seguimiento al proceso de contratación dentro del marco de la gestión administrativa y las disposiciones de la contratación estatal, gestión jurídica, configuración de los planes de mejoramiento y seguimiento a los mismos, gestión de la defensa judicial. La evaluación se lleva a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas en el Estado colombiano.

PERIODO A AUDITAR: 1 de Enero al 30 de Octubre de 2016

LUGAR Y FECHA DE REALIZACION AUDITORIA: Bogotá, dependencias Oficina Asesora Jurídica, Coordinación Grupos de Contratación y Defensa judicial, Sede Central, Octubre 19 al 8 de noviembre de 2016. Presentación de informe Preliminar Enero 2017; presentación de informe final febrero de 2017

Auditor(es):		Auditados:
Nombre	Cargo	Cargos
ANA MARIA AGUIRRE y JOSE RICAURTE MONTES HENAO	APOYO PROFESIONAL OCI PROFESIONAL ESPECIALIZADO FUNCIONARIO DE PLANTA	SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO, JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA, COORDINADORES GRUPOS DE TRABAJO DE CONTRATACIÓN Y DEFENSA JUDICIAL Y DEMÁS LIDERES DE LOS PROCESOS

MARCO NORMATIVO:

NORMAS GENERALES. Constitución Política. Ley 80 de 1993. Ley 1150 de 2007 y sus Decretos Reglamentarios. Ley 190 de 1995. Ley 489 de 1998. Ley 87 de 1993. Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo. Decreto 219 de 2004. Ley 21 de 22 enero1982 y Decretos Reglamentarios, Decreto 019 de 2012 por medio del cual se suprimen trámites, Decreto sectorial 1069 de 2015 sector Justicia y Derecho, Decreto sectorial 1082 sector Planeación Nacional, Resolución 354 de 2007. Resolución 355 de 2007. Resolución 356 de

2007. Resolución 357 de 2008 de CGN. Decreto 111 de 15 enero 1996. Resolución ESAP 0737 de 12 marzo 2004 y las Resoluciones modificatorias. Resolución ESAP 461 de 12 mayo del 2009. Resolución ESAP 1424 de 01 de septiembre de 2009. NTCGP 1000:2009, ISO 9001:2008. Formatos y documentos del Sistema de Gestión de Calidad. Igualmente todas aquellas normas que se encuentren vigentes y que hagan parte de las normas que regulan la Administración y Gestión de la ESAP.

NORMAS ESPECÍFICAS:

- Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus Decretos Reglamentarios, Decretos sectoriales 1069, 1082 y 1083 de 2015
- Decreto 0734 de 2012.
- Manuales de Contratación de la ESAP del 2014 y 2016. Norma NTCGP 1000.2009.
- Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación, de actos de corrupción y la eficiencia y efectividad del control de la gestión”
- Circular 9 de 2011, Proceso de gestión jurídica y asuntos legales, procedimiento revisión proyecto actos administrativos.
- Ley 1712 de 2014; Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública.
- Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se reglamenta el Derecho de Petición
- Decreto 1510 de 2013
- Decreto 8444 de 2010
- Decreto 103 de 2015
- Ley 962 de 2005 Art. 6 inc. 3 sobre trámite por medios tecnológicos o electrónicos.
- Decreto 943 de 2014; Actualización MECl; Eje Transversal de Información y Comunicación;
- Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano
- Guía de auditoria de la Función Pública, versión Octubre de 2015

METODOLOGIA

La metodología utilizada se soporta en la verificación y análisis de documentos a través de pruebas selectivas y entrevistas con servidores públicos y contratistas líderes de los procesos auditados. Incluye la comprobación de cumplimiento de las disposiciones legales de orden contractual, análisis de las carpetas contractuales, informes de supervisión, cuentas de cobro, soportes documentales de eventos, anexos que den cuenta de la ejecución de los

contratos auditados, publicaciones en el SECOP, términos legales, reportes al SIRECI, aplicativo de la Contraloría para registrar la información contractual de la entidad, Reporte de proveedores a la Cámara de Comercio de Bogotá, utilización de los aplicativos y software implementados en la ESAP, verificación de productos y entregables, calidad de los mismos, pagos acorde lo dispuesto en las disposiciones contractuales, cantidades, cotizaciones del mercado, todo a la luz del proceso y procedimientos de la gestión contractual y el Manual de Contratación de la ESAP, verificando puntos de control y riegos en la gestión.

Se tuvieron en cuenta los riesgos establecidos en el Mapa de Riesgos de la entidad, versiones 30 de Abril de 2016 y mes de junio de 2016, entre los cuales se establecieron tres riesgos para el proceso de gestión jurídica y tres para el proceso de contratación, con el objetivo de verificar la aplicación y efectividad de los puntos de control y de las acciones previstas en él.

TEMAS O ACTIVIDADES	AUDITOR	AUDITADO	FECHA	HORA INICIO	HORA TERMINACIÓN
REUNION DE APERTURA	Jose Ricaurte Montes, Ana Maria Aguirre Tovar.	Líderes de los procesos de gestión jurídica y gestión contractual, Coordinación Grupo de Defensa Judicial y Contratos ESAP, Profesionales de apoyo a la gestión contractual.	19/oct/2016	11:00 A.M.	1 P.M.
EJECUCION					
Evaluar el Proceso de la Contratación y Gestión Jurídica	Jose Ricaurte Montes Henao;	Líderes de los procesos de gestión jurídica y gestión contractual, Coordinación Grupo de Defensa Judicial y Contratos ESAP, Profesionales de apoyo a la gestión contractual.	20/oct/2016 al 9/nov/2016	08:00 a. m.	05:00 p. m.
Verificación en el Sistema Único de Gestión Litigiosa del Estado y SECOP					

TEMAS

1 ANALISIS DEL MAPA DE RIESGOS EN LA GESTIÓN JURIDICA Y GESTION CONTRACTUAL VERSION ABRIL Y JUNIO DE 2016

Con base en las evidencias, actuaciones y decisiones adoptadas por la administración y líderes de los procesos auditados, la expedición de diferentes actos administrativos encaminados a actualizar los procesos de gestión jurídica y contractual (Manual de Contratación, capacitación a los abogados de la ESAP, direccionamiento para la elaboración de los estudios previos en las dependencias de la ESAP etc.) , análisis de los temas de gestión jurídica,

acciones de tutela, procesos judiciales y carpetas contractuales, se procede a la evaluación de las acciones reportadas y la efectividad de los puntos de control previstos encaminados a la mitigación y/o disminución de los seis (6) riesgos relacionados en el proceso de gestión jurídica y gestión contractual incluidos en el mapa de riesgos de la entidad de las versiones abril y junio de 2016 a saber:

PROCESO	RIESGO	CAUSAS	CONTROLES EXISTENTES	ACCIONES	OBSERVACIONES DE LA OCI
010 Gestión Jurídica y asuntos legales	Vencimiento de términos en la gestión y/o trámite de los asuntos jurídicos, legales y judiciales	a) Las Áreas o Unidades ejecutoras de la Entidad suministran información que es inadecuada o insuficiente para atender el trámite eficaz, así como la revisión, estudio y concepto de los asuntos jurídicos y legales; b) Las solicitudes de revisión de actos administrativos es radicada de forma tardía y con carencia en el cumplimiento de requisitos para su procedibilidad; c) Los sistemas de información tienen falencias en la oportunidad y calidad en el registro y sistematización de datos. d) La gestión de los procesos misionales, administrativos y financieros no incorporan mecanismos de prevención o mitigación del daño antijurídico. Lo anterior impacta de manera negativa la gestión de asuntos jurídicos, legales y financieros.	Normas, Reglamentos, Procedimientos y Mecanismos de seguimiento y control establecidos (SGC); Circulares informativas; Personal con formación jurídica vinculados en el Área de gestión misional y administrativa de la Entidad; Mecanismos e instrumentos para aplicar en el seguimiento de la gestión.	a) Revisión y Ajuste a los procedimientos e instrumentos de registro, reporte y sistematización de información (Registros / Formatos); b) Fijar lineamientos y orientar instructivos para inducción y capacitación al personal competente en la administración de asuntos que impactan la gestión jurídica, legal y judicial de la Entidad. / c) Aplicar e implementar los mecanismos de planeación, coordinación, control, monitoreo y seguimiento a la gestión y de prevención del daño antijurídico. d) La Oficina Asesora Jurídica aplica mecanismos de control y prevención del daño antijurídico.	Durante la vigencia del periodo auditado, la jefatura de la OAJ reportó respecto a este riesgo lo siguiente: <i>a) Se Ajustó la denominación, identificación y tipificación del riesgo en consideración al componente del Proceso, por requerirse precisión y definición del alcance e identificación de los medios para su tratamiento y seguimiento. B) Se sugiere implementar desde OAJ, un instrumento de monitoreo trimestral a la gestión de asuntos jurídicos, legales y de defensa judicial, para verificar el avance en la reducción o mitigación del riesgo. c) Durante el año 2015 y el año 2016 se han implementado acciones orientadas a instruir al equipo de abogados de las áreas misionales en la aplicación del proceso y el cumplimiento de las normas, reglamentos internos y requisitos para la adecuada gestión de los asuntos jurídicos. d) La Oficina Asesora Jurídica ejerce mecanismos de control y verificación de información para el cumplimiento de requisitos mínimos.</i> La Oficina de Control Interno considera que no son suficientes las acciones adelantadas por la OAJ para evitar que se sigan venciendo los términos para la adecuada gestión y trámites jurídicos por tratarse de acciones de oportunidad en la presentación de las respuestas a los despachos judiciales, seguimiento a los asuntos radicados por los usuarios ante la Oficina Asesora Jurídica para que se realicen las revisiones y proyecten los actos administrativos oportunamente, para que se radiquen con oportunidad los asuntos que tramita la OAJ. Es decir que se deben revisar las actividades previstas y las que se adelantaron durante la vigencia y evaluar su impacto frente al riesgo
010 Gestión Jurídica y asuntos legales	Fallos Judiciales condenatorios en contra de la ESAP	Factores que impactan de forma negativa la gestión del Proceso de Defensa Judicial: a) El personal vinculado para ejercer la Defensa judicial es Insuficiente o carece de la formación y la experiencia exigida. b) Los recursos	a) Planeación de recursos humanos, técnicos, administrativos, financieros acorde con las exigencias de la defensa judicial de la Entidad; b) Mecanismos para la vinculación de	Planear la provisión de recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para la adecuada defensa judicial de la Entidad, con la cobertura nacional y territorial; Orientar la vinculación de Profesionales competentes. Realizar coordinación y acompañamiento y seguimiento a la gestión de los asuntos de defensa	Durante la vigencia del periodo auditado, la jefatura de la OAJ reportó respecto a este riesgo lo siguiente: <i>a) Se Ajustó la denominación, identificación y tipificación del riesgo en consideración al componente del Proceso, por requerirse precisión y definición del alcance e identificación de los medios para su tratamiento y seguimiento. b) Se sugiere implementar desde OAJ, un instrumento de monitoreo trimestral a la gestión de asuntos de defensa judicial, incluido proceso de conciliación, para verificar el avance en la</i>

		humanos, técnicos, administrativos y financieros, a nivel nacional, son insuficientes para atender la adecuada defensa judicial, así como para dar cumplimiento a los fallos en los procesos judiciales en los que participa la Entidad. c) Las Áreas de Gestión de la Entidad no ejercen sus actuaciones con un enfoque de Prevención del daño antijurídico y el riesgo de demanda es alto; d) La Información que sustenta los tramites en asuntos de Defensa Jurídica o Judicial, incluido el procedimiento de Conciliación, no se suministra, por parte de la Áreas de gestión, de manera oportuna, con pertinencia y confiabilidad.	personal competente; c) Recaudo y sistematización de información pertinente para el estudio jurídico y el trámite de los asuntos de Defensa Judicial y de Conciliación.	judicial de la Entidad, a nivel de la Sede Central y de las 15 Sedes Territoriales, con énfasis en la evaluación de la formación y desempeño del Equipo de Abogados; Garantizar el suministro de información pertinente para el estudio de los asuntos jurídicos que impacten la Defensa Judicial de la Entidad; Implementación de Sistemas de información con registro oportuno, confiable y pertinente.	<p><i>reducción o mitigación del riesgo. c) El Grupo de Defensa Judicial realiza inducción y orienta instructivos para el Grupo de abogados que se vincula a la Defensa Judicial en las Sedes Territoriales de la ESAP. d) Se ejerce seguimiento y monitoreo a la gestión de los procesos judiciales en los que hace parte la Entidad.</i></p> <p>La Oficina de Control interno considera que para la vigencia del 2016, las acciones adelantadas de formación y capacitación de los abogados, incluso, la capacitación adelantada por la Agencia de Defensa judicial del Estado a los usuarios del aplicativo E kogui permiten ejercer con mayor pertinencia la defensa de los asuntos judiciales de la ESAP ante los jueces de la Republica.</p> <p>No obstante frente a la prevención del daño antijurídico por parte de los líderes de las dependencias no se reflejan acciones que permitan gestionar los procesos de forma que se reduzcan los riegos en la ESAP, por el contrario se está dejando en manos de terceros (contratistas) asuntos misionales que comprometen el buen nombre y los intereses de la ESAP, tal es el caso del Departamento de Asesorías y Consultorías en el trámite del concurso de personeros municipales adelantado durante el año 2015 y 2016 frente al cual se generaron varias demandas judiciales en contra de la entidad las cuales se encuentran en curso y aproximadamente 58 acciones de tutela falladas en contra de la ESAP</p>
010 Gestión Jurídica y asuntos legales	No interponer las Acciones de Repetición.	a) Pertinencia y oportunidad para la aplicación de los mandatos que previenen el Daño antijurídico y el daño patrimonial resultado de las actuaciones fallidas de los servidores públicos de la Entidad. b) Insuficientes o deficientes mecanismos para el seguimiento de las decisiones del Comité de Conciliación y/o de Defensa Judicial.	Decisiones del Comité de Conciliación adoptadas y en firme. Normas y parámetros de prevención del daño antijurídico aplicables a la Entidad.	Dar cumplimiento a normas y parámetros de prevención y/o mitigación del daño antijurídico: Formular las demandas en ejercicio de la Acción de Repetición.	<p>El líder del proceso reportó:</p> <p><i>a) Se Ajustó la denominación, identificación y tipificación del riesgo en consideración al componente del Proceso, por requerirse precisión y definición del alcance e identificación de los medios para su tratamiento y seguimiento.</i></p> <p><i>b) Aplicación de las normas y procedimientos establecidos en materia de procesos conciliatorios y la promoción de las acciones de repetición.</i></p> <p>La OCI considera que las acciones reportadas en el mapa de riesgos no apuntan al deber de adelantar oportunamente las acciones de repetición; los procedimientos PT-A-DJ-01 Trámites conciliatorios y de Acciones de repetición V5, y PT-A-DJ-02 Defensa judicial de la institución V3 se actualizaron en el año 2012, es decir que desde esa fecha no se han realizado los ajustes que se requieren dentro de las nuevas normas que regulan y reglamentan la materia. Así mismo es importante señalar que en el informe definitivo de auditoria adelantada por la Contraloría se efectuó un hallazgo por no haberse adelantado una acción de repetición con ocasión a una demanda en contra de la ESAP interpuesta por un</p>

					<p>funcionario con fuero sindical en el año 2015.</p> <p>En la verificación adelantada por la OCI de la vigencia auditada 2016, se encontraron acciones de repetición de vigencias anteriores al 2016 pero no las que deberían generarse con ocasión a los fallos judiciales en contra de la entidad del 2016. Con base en estos hallazgos y observaciones, se procederá a realizar un seguimiento especial al tema revisando los fallos judiciales en contra de la ESAP así como las conciliaciones en las cuales se aprueban pagos para evidenciar si se están o no implementando las normas que regulan la materia</p>
011 Gestión Contratación	Inoportuna provisión de bienes y servicios acorde a las necesidades requeridas por la Entidad	Falta de planeación oportuna y viable Complejidad de los procedimientos internos (adicionales a los requeridos por el marco legal aplicable) Falta de comunicación oportuna y eficaz entre las áreas que intervienen en el proceso de contratación	Plan Anual de adquisiciones	Exigir un plan de contratación aprobado por área, oportuno y ajustado al Plan Anual de Adquisiciones de la Entidad y coherente con los Planes de Acción - POAI. Planificar la gestión contractual por Área ejecutora / Sede / Dependencia de la Entidad.	<p>Durante la vigencia del periodo auditado, la jefatura de la OAJ y el líder del proceso contractual reportaron respecto a este riesgo lo siguiente:</p> <p><i>Durante el año del 2015, se realizó por parte de la Entidad, el Plan Anual de Adquisiciones, el cual contó con dos actualizaciones en los meses de mayo y junio, y una final para diciembre del 2015. Lo que se vio en estas actualizaciones, fue una orientación constante por parte del Grupo de Compras a todas aquellas áreas ejecutoras, con la finalidad de realizar una debida proyección contractual y establecer planes operativos de inversión, lo cual conlleva a que existiera en la Escuela una planeación contractual, y una mayor comunicación y relación entre las áreas que intervienen constantemente en el proceso contractual.</i></p> <p>Acorde con lo referido por el líder de la OAJ y líder del proceso de contratación, es claro que al observar todas las actualizaciones que se han presentado en el plan de compras de la vigencia 2016 se concluye que ha habido improvisación en la provisión de bienes y servicios en varias dependencias de la entidad impactando negativamente el principio de planeación de la contratación en cuanto a fias modalidades, cantidades y productos que no se incluyeron inicialmente.</p> <p>Las acciones adelantadas por varias dependencias, incluida la subdirección Administrativa y financiera, no son suficientes para una adecuada planeación contractual teniendo en cuenta que en dicho proceso de planeación debe participar todas las dependencias, y con mayor razón la Oficina Asesora de Planeación, y debatirlas en comités directivos y en las altas instancias de la organización; planeación contractual que debe estar enmarcada en la asignación presupuestal, el plan de acción, metas y proyectos de cada vigencia</p>

