ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
GOBIERNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA
Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público

Radicado DADEP No. 20191300012563

Bogotá D.C, 10-05-2019
130 **MEMORANDO**

PARA: **NADIME YAVER LICHT**
Directora

DE: **ROGER ALEXANDER SANABRIA CALDERÓN**
Jefe Oficina de Control Interno

ASUNTO: Auditoría al proceso y documentación de la Oficina Asesora Jurídica.

La Oficina de Control Interno en ejercicio de las funciones conferidas en la Ley 87 de 1993, Decretos 1083 de 2015 y 648 de 2017, especialmente en su rol de evaluación y seguimiento, realizó el seguimiento señalado en el asunto, encontrando los siguientes resultados:

1. OBJETIVO Y ALCANCE

Esta auditoría tiene como objetivo verificar la implementación, adopción, formalización y actualización de los procesos y procedimientos en el Sistema Integrado de Gestión-SIG, relacionados con la gestión jurídica y contractual adelantada por la entidad en cabeza de la Oficina Asesora Jurídica-OAJ. El alcance está enmarcado en la verificación de los procesos y procedimientos adoptados y cargados en el SIG por la OAJ, la actualización de los mismos y el análisis de las acciones de mejora que hacen parte de estos procesos en los Planes de Mejoramiento.

2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

- Decreto 591 de 2018 "Por medio del cual se adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión Nacional y se dictan otras disposiciones".
- Decreto 1499 de 2017 Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública.
- Manuales, Instructivos y Procedimientos del SIG.

3. METODOLOGÍA

La evaluación se desarrolló con base en las normas de auditoria generalmente aceptadas, con el fin de obtener evidencia suficiente y objetiva y verificar la documentación de los procedimientos llevados a cabo por la Oficina Asesora Jurídica y la formalización y actualización de los mismos, de igual forma se realizó una verificación a los planes de mejoramiento a cargo del área y su respectivo avance.

4. ANÁLISIS Y DESARROLLO

El informe preliminar se socializó mediante reunión con la funcionaria encargada de atender la auditoria, en la cual se socializaron las observaciones resultantes, por lo tanto, el presente informe contiene lo manifestado por el área frente a dichas observaciones, motivo por el cual se constituye el informe final, bajo los siguientes términos:

14 MAY 2019 2:25 pm

14 MAY 2019

BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Mediante memorando con radicado 20191300008893 del 3 de abril se dio apertura a la auditoría y en reunión del día 16 del mismo mes con la abogada Angela Pareja, se realizó una socialización de los procedimientos y la documentación adoptada por la Oficina Asesora Jurídica-OAJ, la cual se encuentra liderada por la doctora Janneth Caicedo Casanova; de la información reportada se pudo determinar los siguiente:

La entidad no cuenta con un proceso independiente que abarque toda la gestión jurídica adelantada por la OAJ, donde se documenten todos los procedimientos ejecutados por la misma, tales como el comité de conciliación, asesorías legales que brinda esta oficina, proyección de actos administrativos, entre otros, a raíz de lo anterior esta oficina **recomienda** individualizar el proceso de Gestión Jurídica teniendo en cuenta la importancia de la documentación de los procesos al interior de la entidad debido a que esta es una herramienta que ayuda a que las personas que ejercen funciones dentro de la entidad lleven a cabo sus actividades, acorde a lo descrito en cada documento, determinando los criterios y métodos necesarios para asegurar la eficacia del proceso tanto en su operación como en su control.

Es preciso comprender que este tipo de operación (por procesos plenamente documentados) ayuda a llevar a cabo funciones de manera unificada, lo cual aporta para la obtención de los resultados esperados al especificar acciones, recursos y tiempos estamos direccionando o enfocando a las personas a cargo, hacia el logro de objetivos y metas, en conclusión, la documentación ayuda a mantener el enfoque y la disciplina hacia los objetivos del sistema.

Como se pudo evidenciar, la OAJ contribuye en los procesos de Defensa del Patrimonio Inmobiliario Distrital y de Gestión de los Recursos, dentro de los cuales tiene un procedimiento en cada proceso a su cargo, así: 1. Defensa Judicial CODIGO: 127-PRCDP-03 y 2. Adquisición y administración de bienes y servicios CODIGO: 127-PRCGR-02, respectivamente.

- **Defensa Judicial CODIGO: 127-PRCDP-03 (Defensa del Patrimonio Inmobiliario Distrital)**

En relación con el procedimiento de Defensa Judicial CODIGO: 127-PRCDP-03 se pudo determinar que el objeto del mismo consiste en ejercer la adecuada defensa judicial y extrajudicial de los bienes que conforman el Patrimonio Inmobiliario Distrital y de la Entidad mediante acciones judiciales, y su última modificación se realizó el 05 de septiembre de 2018, basado en un ajuste del formato de procedimiento donde se incluyó el flujo de información al área de Contabilidad, de conformidad con el Nuevo Marco Normativo Contable para entidades de gobierno, directrices de la Dirección Distrital de Contabilidad y calificación de procesos judiciales en el SIPROJ WEB.

Con relación al procedimiento señalado anteriormente, la oficina de Control Interno **recomienda** establecer y definir claramente puntos de control para determinar si se está cumpliendo o no con los términos y las actividades allí descritas y establecer el cumplimiento efectivo de las actividades realizadas por los abogados contratados por el DADEP para ejercer la defensa de la entidad, dado que en su mayoría quienes desarrollan funciones relacionadas con el cumplimiento del objetivo principal de este procedimiento, son asesores externos, siendo importante implementar indicadores de seguimiento, así como actualizar los riesgos asociados.

- **Adquisición y administración de bienes y servicios CODIGO:127-PRCGR-02 (Gestión de Recursos)**

El segundo procedimiento, a saber: adquisición y administración de bienes y servicios CODIGO: 127-PRCGR-02, que hace parte del proceso de Gestión de los Recursos, tiene por objeto establecer las actividades para obtener los bienes y servicios que la entidad requiere para el cumplimiento de su

misionalidad y su alcance, este inicia con el reconocimiento de las necesidades de bienes y servicios que el DADEP requiere satisfacer y finaliza con el registro de los hechos económicos en la contabilidad patrimonial de la entidad y el respectivo cierre del contrato, en el mismo participan todos los procesos de la entidad, por ejemplo, en la elaboración de estudios previos por parte de cada área.

La Oficina Asesora Jurídica inicia su participación a partir del numeral 20, donde se establece que se deben remitir los estudios y documentos previos, junto con los anexos, de conformidad con el manual de contratación de la entidad a la OAJ para que esta siga con el proceso de contratación correspondiente, vale la pena aclarar que al ser este un proceso cuyo tema central es la contratación realizada por el DADEP, el deber ser es la armonización con el Manual de Contratación vigente a partir del 4 de enero del 2019, no obstante, la última actualización del procedimiento se realizó el 5 de septiembre del 2018, motivo por el cual se **recomienda** realizar los ajustes y actualizaciones para que de esta manera la documentación se encuentre acorde a la normatividad vigente y a las practicas llevadas a cabo al interior de la entidad.

Adicionalmente, se pudo observar que en el proceso de Gestión de Recursos se encuentra un acápite denominado: "Gestión Contractual", dentro del cual se relacionan los manuales, guías, instructivos y formatos a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, que se relacionan a continuación:

1. Acta de Terminación Anticipada. Código: 127-FORGR-47 vigencia 22/12/2017
2. Formato Acta de liquidación final de contrato de prestación de servicios. Código: 127-FORGR-22 vigencia 22/12/2017
3. Formato Acta estudio Garantía Única para Aprobación. Código: 127-FORGR-3 vigencia 28/04/2014
4. Formato autorización de contratación con igual objeto. Código: 127-FORGR- 43 vigencia 06/04/2016
5. Formato Cuadro evaluativo perfil del contratista. Código: 127-FORGR-25 vigencia 15/05/2017
6. Formato declaración juramentada. Código: 127-FORGR-53 vigencia 13/03/2019
7. Formato Estudio de conveniencia y oportunidad. Código: 127-FORGR-26 vigencia 28/04/2014
8. Formato Informe de actividades de contratistas. Código: 127-FORGR-31 vigencia 13/03/2019
9. Formato Invitación Pública. Código: 127-FORGR- 36 vigencia 21/06/2017
10. Formato Lista de chequeo de documentos contratación directa. Código: 127-FORGR-32 vigencia 03/01/2018
11. Formato Lista de chequeo de documentos para Acuerdo Marco de Precios e Instrumentos de Agregación de Demanda. Código: 127-FORGR-46 vigencia 12/08/2016
12. Formato Lista de Chequeo Documentos Selección Mínima Cuantía. Código: 127-FORGR-33 vigencia 14/07/2016
13. Formato Solicitud de certificación de contrato. Código: 127-FORGR- 34 vigencia 28/04/2014
14. Guía de pagos a Contratistas y proveedores. Código: 127-GUIGR-01 vigencia 08/06/2016
15. Guía para la incorporación de Criterios Ambientales en la Contratación. Código: 127-GUIGR-02 vigencia 05/01/2016
16. Instructivo Gestión Contractual. Código: 127-INSGR-02 vigencia 28/04/2014
17. Manual de contratación. Código: 127-MANGR-01 vigencia 04/01/2019
18. Manual de supervisión e interventoría. Código: 127-MANGR-02 vigencia 30/08/2018

Teniendo en cuenta que el nuevo Manual de Contratación fue recientemente actualizado y que los documentos antes relacionados hacen parte de la gestión contractual de la entidad esta oficina

recomienda que sean actualizados de acuerdo con los nuevos parámetros que establece el manual de contratación y las prácticas que se están llevando a cabo en materia de contratación, con el fin de que al terminar esta vigencia toda la documentación relacionada con el tema contractual este armonizada con la normatividad vigente que regula la materia, esta recomendación fue acatada por el área auditada, y manifestaron que se está trabajando en la actualización de dicha documentación.

El Instructivo "Gestión Contractual" Código: 127-INSGR-02 vigencia 28/04/2014, que contiene los procedimientos adelantados para cada modalidad de contratación se encuentra desactualizado, gran parte de estos procedimientos ya está definidos en el Manual de Contratación actual, esta oficina **recomienda** eliminarlo del SIG, y complementar lo que haga falta en relación con las modalidades de contratación dentro del manual recientemente actualizado, y proceder a su socialización en toda la entidad, según lo manifestado por el área se está planificando la misma y está prevista para los meses de mayo y junio; en el manual se señalan como proceso y procedimientos asociados los siguientes:

1. Proceso de gestión de los recursos.
2. Procedimiento de planeación de la gestión contractual.
3. Procedimiento de selección de contratistas procedimiento de contratación, ejecución y cierre del proceso.
4. Procedimiento conminatorio y sancionatorio.
5. Procedimiento de gestión financiera.

Sin embargo, pese a que se realizó una verificación en el SIG para establecer la concordancia, no se encontraron el 3 y 4, por lo que se **recomienda** que los mismos sean formalizados dentro del Sistema, que se hagan visibles y sea coherente su presentación para cada rol que ejerce la OAJ en materia de contratación. De manera general, esta oficina invita a actualizar y verificar todo el contenido de la gestión contractual, para que la misma no sea repetitiva y este armonizada con el nuevo manual de contratación, las normas vigentes y las prácticas empleadas, con el fin de que todo se encuentre documentado y organizado para llegar a la obtención de los resultados esperados por la entidad.

4.1 NORMOGRAMA

El normograma es una herramienta jurídica de consulta, que delimita las normas que regulan las actuaciones en desarrollo del objeto misional del DADEP, permite identificar y delimitar las normas que regulan las actuaciones en ejecución del objeto misional e identificar competencias, funciones, responsabilidades, soportar planes, programas, procesos, productos y servicios, motivo por cuál debe ser de fácil consulta, apropiada al interior de la entidad y actualizada permanentemente y poseer un componente de pertinencia y de inmediatez para que pueda ser eficaz su aplicación.

En el desarrollo de la auditoría se pudo corroborar que el normograma de gestión de los recursos se encuentra desactualizado, ya que según la política de operación este debe actualizarse cada 6 meses de acuerdo con el procedimiento de normogramas establecido por el proceso de direccionamiento estratégico, de igual forma, se estableció que no existe normograma que contenga la normatividad relacionada con la gestión jurídica de la entidad y que soporte cada actuación realizada por la OAJ.

Por lo anterior, la oficina de control interno **recomienda** actualizar el normograma de gestión de los recursos y proyectar y formalizar dentro del normograma institucional las normas relacionadas con la gestión contractual, y proceder a su publicación en la página web, con el fin de no generar incertidumbre sobre las normas aplicables y en las cuales la entidad se está basando para la toma de cualquier decisión y atender el cumplimiento del principio de publicidad y transparencia.

4.2 GESTIÓN DE RIESGOS

En materia de riesgos se **recomienda** la actualización, monitoreo, seguimiento y evaluación a todas las actividades llevadas a cabo por la oficina, con el fin de detectar alertas tempranas de riesgo a las acciones e impedir que los riesgos se materialicen. Los riesgos en materia de gestión contractual, asociados a los procedimientos a cargo de la Oficina Asesora jurídica son los siguientes:

CAUSA	EVENTOS QUE SE PUEDEN PRESENTAR	CONTROLES ACTUALES
Indebida identificación de las necesidades de la entidad en el Plan Anual de Adquisiciones	Inadecuada formulación y elaboración del Plan Anual de Adquisiciones	Revisión y acompañamiento en la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones por parte de la Oficina de Planeación y de la Oficina Asesora Jurídica.
Incorrecta Priorización		
Recortes presupuestales		
Documentos precontractuales imprecisos o incompletos.	Selección de contratistas que no cuenten con la capacidad financiera, y/o técnica y/o jurídica necesarias para la elaboración del contrato	Revisión y acompañamiento en la elaboración de los documentos precontractuales por parte de la Oficina Asesora Jurídica.
Indebida evaluación de los proponentes.		Comité Evaluador.
Incumplimiento o retraso del contratista en la firma del contrato.	Retraso en la suscripción del contrato	Garantía de seriedad de la oferta.
Minuta contractual con errores.		Revisión de las minutas por parte de la Oficina Asesora Jurídica.
Demora en la elaboración, revisión y aprobación de la minuta del contrato.		Acompañamiento de la Oficina de Sistemas en el manejo de SISCO.
Variación del valor estimado del contrato.	Desequilibrio económico del contrato	Elaboración del análisis del sector.
Fluctuación del dólar.		
Cambios climáticos o desastres naturales.		
Deficiencia en el seguimiento y vigilancia por parte del supervisor y/o interventor del contrato.	Inadecuada liquidación de los contratos o convenios	Capacitaciones, Manuales, Memorandos, Instructivos.
		Obligaciones del contrato de supervisión claras.
Desconocimiento de los términos legales para liquidar los contratos o convenios.	Incumplimiento de los términos legales o convencionales para liquidar los contratos o convenios	Capacitaciones, Manuales, Memorandos, Instructivos.
Deficiencia en el seguimiento y vigilancia por parte del supervisor y/o interventor del contrato.		
Documentos precontractuales y contractuales imprecisos o incompletos respecto de las obligaciones que asume el contratista o el alcance del objeto contractual.	Incumplimiento de lo pactado en las obligaciones contractuales, por parte de los contratistas	Auditorías de la Oficina de Control Interno
Insuficiente supervisión o interventoría al cumplimiento de las obligaciones contractuales.		Capacitaciones, Manuales, Memorandos, Instructivos.
Incumplimiento por parte del contratista.		Garantías de cumplimiento.
Seguimiento ineficiente a los procesos judiciales en los que es parte la Entidad.	Omisión en la respuesta, pronunciamiento oportuno, y atención de requerimientos efectuados dentro de los procesos judiciales en los que es parte la Entidad	Seguimiento al desarrollo de los procesos judiciales en mesas de trabajo periódicas. Seguimiento aleatorio de procesos judiciales por dependiente judicial.

Por su parte, los riesgos en materia de defensa judicial, asociados a los procedimientos a cargo de la Oficina Asesora jurídica son los siguientes:

CAUSA	EVENTOS QUE SE PUEDEN PRESENTAR	CONTROLES ACTUALES
Limitación de recursos técnicos, físicos y humanos para cumplir las funciones.	Pérdida del espacio público.	Establecimiento de prioridades para la recuperación del EP.
No se cuenta con la información requerida para llevar a cabo las acciones de defensa.		Aplicación de diversos mecanismos para recuperación de EP.
Incumplimiento de las funciones asignadas al Departamento en Materia de Defensa administrativa.		Procedimientos para la defensa persuasiva, administrativa y judicial.
Desconocimiento del marco legal que sustenta la estrategia de representación judicial de la Entidad		Conocimiento de las funciones asignadas por ley al DADEP.
No se incorpora la información del trámite de las actuaciones administrativas en los sistemas de información.		Supervisión de las obligaciones contraídas por los contratistas.
Seguimiento ineficiente a los procesos judiciales en los que es parte la Entidad.		Seguimiento al desarrollo de los procesos judiciales en mesas de trabajo periódicas. Seguimiento aleatorio de procesos judiciales por dependiente judicial.
Filtración de información sobre el operativo.	Pérdida de institucionalidad de la entidad frente a la comunidad	Articulación con las entidades intervinientes en los operativos (policía, alcaldías locales, personería, secretarías, ICBF, entre otros).
No existe conocimiento de las normas y de la importancia del EP por parte de la ciudadanía.		

4.2 Plan de Mejoramiento

Una vez revisado el CPM se encontraron 2 acciones que hacen parte del Plan de Mejoramiento Institucional a cargo de la Oficina Asesora Jurídica, derivadas de hallazgos hechos por la Contraloría cuyo porcentaje de avance es del 50% para cada una, el restante 50% se cumpliría con la socialización del manual de Contratación prevista para los meses de mayo y junio, así:

Hallazgo	Avances	Fecha Final	Actividades
2018-503-3.9 falta de control en el cargue de la documentación del proceso de contratación en SECOP.	50%	2019-07-15	Actualización del Manual de Contratación acogiendo los procedimientos contractuales establecidos por Colombia compra Eficiente 100%. Socialización del Manual de Contratación ajustado 0%.
2018-503-3.8 falta de control en el cargue de la documentación del proceso de contratación en SECOP.	50%	2019-07-15	Actualización del Manual de Contratación acogiendo los procedimientos contractuales establecidos por Colombia compra Eficiente 100%. Socialización del Manual de Contratación ajustado 0%.

Por su parte, en el Plan de mejoramiento por procesos se encuentran actividades a cargo de la OAJ derivadas de auditorías internas, que no presentan avance de cumplimiento, por lo que se **recomienda** a la OAJ dar cumplimiento a las acciones planteadas teniendo en cuenta su fecha de vencimiento, así:

Hallazgo	Avance	Fecha de vencimiento	Origen	Actividades
Acciones de mejora a las funciones del Comité de Conciliación	0%	2019-09-09	Auditoría Interna	Requerir a las Subdirecciones y Oficinas del DADEP para que postulen temas y políticas de prevención del daño antijurídico para ser tratadas en los comités de conciliación de la Entidad 0%. Incluir en la agenda del Comité de Conciliación una sesión cada mes para reportar y/o revisar el estado de los procesos 0%. Socializar a las directivas de la entidad los tiempos establecidos por la norma para la firma de las actas de conciliación 0%.

Hallazgo	Avance	Fecha de vencimiento	Origen	Actividades
Acciones preventivas en materia de contratación estatal	0%	2019-11-30	Auditoria Interna	Definir un protocolo interno para la identificación y archivo de documentos de la gestión contractual de la entidad 0%. Se llevará a cabo una (1) mesa de trabajo con los abogados de la entidad encargados de procesos de contratación en la plataforma transaccional SECOP II 0%. Una vez adoptado el Manual de Contratación, se procederá con la actualización de formatos y guías establecidos en el proceso de Gestión Contractual de la Entidad 0%. Se hará extensivo el contenido del informe de auditoría a las personas que ejercen la supervisión e interventoría en la Entidad y desarrollarán dos (2) socializaciones del manual de supervisión e interventoría de la Entidad 0%.
Creación de expedientes híbridos, para la gestión de la actividad contractual de la Entidad.	___	2019-04-08	Auditoria Interna	No hay registros.

5. ANÁLISIS DE POTENCIALES RIESGOS

Los riesgos determinados en el desarrollo de este análisis fueron los siguientes:

1. Riesgos de Imagen: riesgo que se encuentra asociado con la percepción y la confianza por parte de la ciudadanía hacia la institución, al no suministrar suficiente información relacionada con las actividades o roles desempeñadas por cada área del DADEP.
2. Riesgos Operativos: provenientes del funcionamiento y operatividad de los sistemas de información institucional, de la definición de los procesos, de la estructura de la entidad.
3. Riesgo Estratégico: relacionado con la definición de políticas, diseño y conceptualización de la entidad por parte de la alta gerencia, especialmente en materia jurídica.

6. CONCLUSIÓN, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Derivado del análisis de la documentación que hace parte de la Oficina Asesora Jurídica se pudo determinar que su gestión no se encuentra documentada en su totalidad y la entidad no cuenta con un proceso independiente dentro del SIG asociado a la toda la gestión jurídica, motivo por el cual se hicieron las recomendaciones pertinentes en el desarrollo del informe, aunado a ello, la documentación relacionada con la gestión contractual requiere de una revisión y actualización de acuerdo a la normatividad vigente y prácticas adelantadas al interior de la entidad. Las observaciones se relacionan a continuación:

1. No existe un proceso a cargo de la Oficina Asesora Jurídica que unifique y contenga todo lo relacionado con la gestión jurídica de la entidad.
2. El procedimiento de Defensa Judicial no contiene puntos de control.
3. La documentación que hace parte de la gestión contractual debe ser objeto de actualización.
4. Los procedimientos que integran el Manual de Contratación vigente no han sido formalizados.
5. El normograma relacionado con la gestión contractual se encuentra desactualizado y no se relacionan todas las normas asociadas a la gestión jurídica.
6. No se conocieron indicadores de medición de las actividades y es preciso actualizar los riesgos asociados al proceso y procedimiento en general.
7. Las actividades que hacen parte del Plan de Mejoramiento por Procesos no presentan avances.

Por lo señalado anteriormente la Oficina de Control Interno **recomienda**:

- ✓ Documentar adecuadamente el proceso de Gestión Jurídica llevado a cabo por la OAJ.
- ✓ Incluir puntos de control en los procedimientos.
- ✓ Realizar los ajustes y actualizaciones que se consideren convenientes a la documentación que hace parte de la Oficina Asesora Jurídica, así como al normograma institucional, para que de esta manera se encuentre acorde a la normatividad vigente y a las prácticas llevadas a cabo por la entidad en el tema.
- ✓ Actualizar riesgos e implementar indicadores asociados a la OAJ y dar cumplimiento a los planes de Mejoramiento tanto institucional (Contraloría) como por procesos (interno).

Cordialmente,

ROGER ALEXANDER SANABRIA CALDERÓN
Jefe Oficina de Control Interno

Copia: **Janneth Caicedo**, Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Xiomara Ramirez Llanos
Revisó y Aprobó: Roger A. Sanabria C.
Fecha: 10 de mayo de 2019
Código: 130220