

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------|
|  | INFORME DE AUDITORIA | CÓDIGO | SEC-FT-09 |
| | | VERSIÓN | 4 |
| | | FECHA DE REVISIÓN | 27/05/2014 |

1. INFORMACIÓN GENERAL

1.1 OBJETIVO

Evaluar los riesgos para la entidad en la ejecución de comodatos y convenios interadministrativos suscritos por el Fopae desde 2011 a 2014

1.2 ALCANCE

Valoración de la gestión desarrollada, mediante análisis de calidad, cantidad y oportunidad de la contratación y verificación del cumplimiento normativo y de las obligaciones contractuales de los contratos de comodato y convenios realizados por el FOPAE entre 2011 a 2014.

El punto de control analizado específicamente es la Subdirección de emergencias, proyecto 785, extendiéndose este rol al desempeño dado por los responsables en cuanto a cumplimientos, seguimientos, chequeos y valoración de funciones de supervisión

1.3 PERIODO EVALUADO

Se evalúa comodatos desde 2011 hasta 2014

1.4 DURACIÓN DE LA AUDITORIA

15 de julio de 2014 a 05 de septiembre de 2014

1.5 CRITERIOS

- Artículo 113 de la Constitución Nacional: el principio de colaboración armónica
- Artículo 355 de la Constitución Nacional: Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo
- La Ley 489 de 1998, por la cual se establece la estructura, principios, reglas de la organización y funcionamiento de la administración pública, en su artículo 95 Establece: "*Artículo 95º.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (...)*"
- Artículo 1495 del Código Civil, el contratista se obliga para con la administración a dar, hacer o no hacer alguna cosa
- Artículo 7 de la Ley 1150 de 2007: "*De las garantías en la contratación*"

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------|
|  | INFORME DE AUDITORIA | CÓDIGO | SEC-FT-09 |
| | | VERSIÓN | 4 |
| | | FECHA DE REVISIÓN | 27/05/2014 |

2. ACTIVIDADES DESARROLLADAS

2.1 PERSONAS ENTREVISTADAS O CONTACTADAS

Campo Elías Fernández: Profesional Responsable de Almacén
 Olga Lucia Tibaduiza: Profesional responsable Centro de Reserva
 Juan David Fernández: Profesional Responsable de equipos de comunicación
 Cristian Camilo Núñez: Profesional Responsable de equipo de transporte
 Oscar Cañón Caldas: Apoyo a Supervisión comodatos proyecto 785
 Nixon Benavides: Responsable bodega Cruz Roja

2.2 DOCUMENTOS DE REFERENCIA EVALUADOS

- Contratos de Comodato - carpetas contractuales
- Informes de supervisión del Contratista
- Inventario de Bienes en comodato
- Presupuesto de Mantenimiento ejecutado de elementos de comodato
- Plan de Emergencias del Distrito
- Informes de Auditoria previos
- Proceso GCT-PR-01 Contratación
- Mapa de Riesgos de contratación
- Mapa de riesgos de logística

2.3 ACTIVIDADES EJECUTADAS

La auditoría se fundamentó aplicando las normas internacionales para el ejercicio profesional de la Auditoria , con énfasis en los procesos que intervienen en los bienes entregados en comodato, administración y conservación, verificando el cumplimiento de las normas que aplican al proceso auditado; así como también los sistemas de información, en relación con la oportunidad y consistencia de la información que permita concluir, si los bienes se encuentran armonizados y en línea entre las áreas que intervienen en el ciclo.

El auditor verificó los inventarios contrastándolos entre almacén, contabilidad, centro de reserva y los que reposan en las carpetas. Así mismo, se realizó inspección ocular a la bodega de bienes en comodato en la Cruz Roja, análisis de las carpetas contractuales en cuanto a seguimientos, supervisión, y cumplimiento de obligaciones.

Se evaluó mapa de riesgos de logística y contratación en relación con comodatos.

Se revisaron los siguientes comodatos y convenios interadministrativos

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------|
|  | INFORME DE AUDITORIA | CÓDIGO | SEC-FT-09 |
| | | VERSIÓN | 4 |
| | | FECHA DE REVISIÓN | 27/05/2014 |

**CUADRO No. 1
MUESTRA DE CARPETAS REVISADAS**

| MODALIDAD | No. | ENTIDAD |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| COMODATO | 246/2013 | Telmex |
| | 220/2012 | Transmilenio |
| | 001/2014 | Cruz Roja |
| Convenios Interadministrativos | 732/2012 | Secretaria de ambiente-IDRD-ECOFONDO |
| | 357/2011 | IDEAM |
| | 001/2011 | Defensa Civil Colombiana |
| | 044/2008 | CISPROQUIM |
| | 312/2009 | Escuela Colombiana de Ingenieros |
| | 536/2010 | Cruz Roja |
| | 586/2013 | Defensa Civil Colombiana |
| 065/2006 | Defensa Civil Colombiana | |

Fuente: Auditoria Control interno. Fopae. 2014

En la visita de verificación a Cruz Roja se realizó las siguientes actividades:

- Revisión de la disposición de los bienes a través de verificación ocular
- Análisis de los procedimientos de entrada y salida
- Determinación del personal a cargo
- Evaluación del procedimiento para reportar equipos que requieren mantenimiento
- Verificación de hojas de vida de los equipos
- Examen de reportes de uso de los bienes

3. RESULTADOS

El FOPAE, en cumplimiento de su objetivo de responder ante situaciones de emergencia y en su calidad de coordinador del sistema distrital de emergencias ha realizado diferentes convenios y comodatos con entidades públicas y privadas pertenecientes al SDPAE apoyándolas con bienes de su centro de reserva para estar preparados ante situaciones de emergencias.

El contrato de comodato o préstamo de uso es un contrato en el que una de las partes entrega a otra gratuitamente una especie mueble o inmueble, para que haga uso de ella y con cargo de devolver la misma especie después de terminado el uso. (C.C., art. 2200). El contrato de Comodato se rige por las normas previstas en el Código Civil, Libro Cuarto, Título XXIX, artículos 2200 a 2220, en concordancia con el artículo 38 de la Ley 9 de 1989 y demás normas concordantes que los adicionen, modifiquen o complementen.

Convenios interadministrativos son aquellos que suscriben entre sí las entidades a que se refiere el artículo 2º de la Ley 80 de 1993, con excepción de los contratos de seguro, encargo fiduciario y fiducia pública, y se celebran directamente,

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------|
|  | INFORME DE AUDITORIA | CÓDIGO | SEC-FT-09 |
| | | VERSIÓN | 4 |
| | | FECHA DE REVISIÓN | 27/05/2014 |

Los convenios interadministrativos cuentan con su propio régimen legal, distinto al de los contratos estatales, razón por la cual las situaciones jurídicas en las que se desarrollan no son iguales, como por ejemplo en lo relativo a las garantías que se exigen para su celebración.

Los convenios interadministrativos constituyen acuerdo de voluntades, fuente de obligaciones para las entidades involucradas por lo que de ellos también acontece el fenómeno jurídico de incumplimiento del contrato.

El artículo 95 de la Ley 489 de 1997 consagró los convenios interadministrativos definiéndolos como aquellas asociaciones de entidades públicas que se constituyen “(...) con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo (...)”

Por su particular naturaleza el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 dispuso que frente a ellas no sea obligatoria la exigencia de garantías que amparen el cumplimiento de las obligaciones mutuas contraídas por las entidades que hacen parte del convenio.

3.1 FORTALEZAS IDENTIFICADAS

1. Los Comodatos y convenios analizados apuntan a cumplir con el objetivo estratégico de “garantizar la adecuada planificación, coordinación, preparación y logística para la activación de los sistemas de alerta temprana y la respuesta integral a emergencias y desastres en el Distrito Capital.” En armonía con el Art. 113 de la Constitución Política de Colombia
2. Como resultado de lo anterior las entidades que conforman el SDPAE ahora SDGR y CC, cuentan con la logística suficiente proporcionada por el FOPAE ahora IDIGER para la respuesta a emergencias, tal como se desprende de la eficiencia para hacer entrega de los requerimientos como de los valores que representan dichos apoyos. \$1.402.257.393,53; en armonía con el Art. 355 de la Constitución Política y Artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

3.2 DEBILIDADES IDENTIFICADAS

NO CONFORMIDAD 1: Debilidad en la supervisión y seguimiento

La Subdirección de emergencias, no ejecuta un control efectivo a los bienes entregados en comodato o aportados a los convenios, toda vez que en los contratos verificados por el auditor, no se evidenciaron los respectivos informes de supervisión que garanticen el debido control y seguimiento al cumplimiento del contrato, incumpléndose con lo establecido en el Manual de contratación y supervisión de la entidad, excepto tres informes que reposan en el contrato 546/2011 con Cruz Roja, pero que en general también presenta falta de evidencia de seguimiento y control.

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. GOBIERNO SEGURIDAD Y CONVIVENCIA Fondo de Prevención y Atención de Emergencias</p> | INFORME DE AUDITORIA | CÓDIGO | SEC-FT-09 |
| | | VERSIÓN | 4 |
| | | FECHA DE REVISIÓN | 27/05/2014 |

Así mismo se evidencian deficiencias en el control con respecto a la renovación de los contratos y/o suscripción de un nuevo contrato, al observarse:

- Contratos vencidos y no liquidados sin la recepción oportuna y total de bienes como en el caso del contrato 065 de 2006 con Defensa Civil, vencido en febrero 9 de 2014 y que a la fecha no ha realizado entrega de todos los elementos devolutivos, ni un informe de uso de elementos de consumo, lo cual que genera riesgo en el cumplimiento del objetivo de uso ante una respuesta a emergencias que es el fin del contrato o comodato.
- Contratos que se vencieron y a los cuales se les realizó una nueva suscripción en forma posterior, como con la Cruz Roja contrato 546/2010 termino en enero de 2013, la recepción de bienes se realizó en octubre de 2013 y la suscripción del nuevo contrato en enero 1 de 2014, por lo que dichos bienes quedaron sin la respectiva legalización en el período comprendido entre el enero de 2013 y el 1 de enero de 2014. Situación que genera riesgo de incumplimiento de las obligaciones tanto del comodante como del comodatario
- En la evaluación contractual, se observó que el FOPAE, para los contratos 546/2011 y 065/2006, que una vez cumplido el término de permanencia, no realizó en tiempo oportuno el acta de liquidación o su respectiva renovación, incumpléndose con lo estipulado en las respectivas cláusulas que establecieron el termino de duración del contrato,
- Contratos que se encuentran vencidos: Verificados los documentos contractuales de los contratos relacionados en el cuadro número1, se observó que 10 de estos se encuentran vencidos sin evidenciar gestión de liquidación o renovación de lo se desprende que no se realiza un seguimiento oportuno y confiable a los bienes entregados en calidad de comodatos, administración y conservación, sin realizar las gestiones necesarias ante las entidades pertinentes, para recuperar la tenencia de los bienes de propiedad del FOPAE, por cuanto siguen en tenencia del comodatario o contratista sin que se hubiese suscrito un nuevo contrato, o el mismo se hubiese prorrogado o se declare al tenedor incurso en causal de incumplimiento”. Situación demostrativa que no se tiene el debido control que permita mediante actos legales proceder a la renovación, actualización de garantías y a su respectiva reclamación.

NO CONFORMIDAD 2: Riesgos de pérdida o daño de bienes entregados e incumplimiento de obligaciones por parte del comodatario

- Del informe de la Subdirección Corporativa sobre el estado del vehículo OBE 901 TOYOTA, devuelto por defensa civil en total estado de deterioro por evidente mal uso, así mismo en la revisión de las carpetas se encuentra la pérdida de un remolque con elementos que tenía en custodia la Defensa Civil como parte del convenio 065/2066; esto evidencia que no se está garantizado la debida custodia de los bienes devolutivos; además algunos bienes no se les está realizando el debido mantenimiento preventivo y correctivo, por cuanto no obran los soportes respectivos en las carpetas. Se evidencia en el convenio con Transmilenio el cambio de un equipo por daño sin ninguna valoración del

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------|
|  | INFORME DE AUDITORIA | CÓDIGO | SEC-FT-09 |
| | | VERSIÓN | 4 |
| | | FECHA DE REVISIÓN | 27/05/2014 |

mismo, se realiza cambio y posteriormente, en dos meses se legaliza el cambio. Igualmente en todos los casos revisados la entrega de bienes se hizo previo a las adiciones, las cuales son solicitadas por almacén sin justificación y sin firmas del supervisor del contrato.

- Verificado el contrato de comodato número 065 de 2006 con Defensa Civil y convenio interadministrativo 546/2011 con Cruz Roja, suscrito, se observó que el FOPAE en calidad de comodante o contratante de acuerdo a lo pactado en la minuta contractual viene asumiendo las responsabilidades del comodatario, en el sentido de pagar mantenimientos preventivos y correctivos, entre otras erogaciones, cuyos costos no se pudieron evidenciar porque en las carpetas no reposan los documentos correspondientes y asumiendo la recuperación de bienes hurtados al comodatario y el costo de bienes dañados por mal uso del comodatario o contratista, que existan informes de supervisión o seguimiento al respecto
- Los comodatarios o contratistas, no han dado cumplimiento a lo establecido en la minutas contractuales referente a la obligación presentar informes mensuales, reuniones de comités técnicos de planeación y seguimiento, inventarios físicos trimestrales Situación constitutiva de deficiencia administrativa al no exigir el FOPAE la información al respecto que le permita realizar la revisión, seguimiento y evaluación al cumplimiento del uso de los bienes en comodato o de las obligaciones derivadas de los convenios interadministrativos.

NO CONFORMIDAD 3 Faltan documentos en las carpetas contractuales

En cuanto a los documentos contractuales que reposan en las carpetas, se observó al realizarse la revisión de varios contratos que la información no está totalmente registrada, (informes del contratista o comodatario- informes de supervisión) y en algunos casos falta incluir toda la información (Contratos 001/2001 y contrato 586/2013 con defensa civil), lo que dificultó el proceso auditor, denotando debilidad en la supervisión generando riesgo de incumplimiento.

NO CONFORMIDAD 5. No existe valoración real de los bienes entregados

La Subdirección Corporativa según reporte generado por Contabilidad a 30 de junio de 2014, tiene registrado por concepto de bienes entregados en calidad de comodato, o por convenios la suma de \$ 1.402.257.393,53, en la cual no denota haberse realizado el avalúo técnico a los bienes en comodato o convenio los que arrojan un valor en libros de \$84.705.909,61, luego de depreciación, incumpliendo con lo establecido en la circular 060 de 2005, emitida por la Contaduría General de la Nación, lo que incide en la sobrestimación o subestimación del activo dentro del balance general. Igualmente las entidades con las que se suscribió la contratación desconocen el valor real de los bienes, toda vez que se considera el valor histórico menos depreciación lo que representa un riesgo para el FOPAE, al no actualizar con la entidad comodataria o contratista la cuantía de los bienes a cargo o aportados y actualizando las respectivas pólizas que tiendan a la salvaguardia del bien.

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------|
|  | INFORME DE AUDITORIA | CÓDIGO | SEC-FT-09 |
| | | VERSIÓN | 4 |
| | | FECHA DE REVISIÓN | 27/05/2014 |

| | |
|------------------------------------------------|---------------------|
| Valor histórico bienes devolutivos en comodato | \$1.402.257.393,53, |
| Saldo contable | \$ 84.705.909.61 |
| Diferencia: | \$1.317.551.483,92 |

Fuente. Contabilidad Fopae.2014

3.3 RECOMENDACIONES U OPORTUNIDADES DE MEJORA

- Se considera conveniente, solicitar para los comodatos y convenios la exigencia de garantías , en igualdad de condiciones que los contratos dando mayor relevancia a los principios constitucionales y el orden público como bien jurídico a salvaguardar, amparados en la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha dilucidado la necesidad de comprender la verdadera esencia de este tipo de convenios, que si bien, estando por fuera del Estatuto Contractual (ley 80) los convenios, en los cuales las partes se obligan patrimonialmente constituyen contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. (Consejo de Estado Sección Tercera Magistrado Ponente, Mauricio Fajardo Gómez junio 23 de 2010, Radicado interno 17.860.)
- Se debe definir y asignar claramente las responsabilidades en cuanto a la administración de los riesgos y controles en la gestión de convenios y comodatos, de modo que cada uno de los que intervienen, supervisor, almacenista, responsable centro de reserva, responsables de las entidades beneficiarias controlen y entiendan los límites de sus responsabilidades y cómo encajan en la posición global del riesgo y la estructura de control, asegurando la eficacia y eficiencia entre estos grupos de manera que no haya "lagunas" en controles innecesarios ni duplicación de funciones.

Como sugerencia se podría utilizar el modelo de las tres líneas de defensa, que implica:

En la primera línea de defensa estarían los supervisores que gestionan los riesgos a partir de la identificación, evaluación, control y mitigación de los riesgos y orientan el desarrollo e implementación de políticas y procedimientos internos y aseguran que las actividades sean compatibles con las metas y objetivos.

En la segunda línea de defensa esta la aplicación de prácticas de gestión operativa y asistencia a los dueños en la definición del objetivo de la exposición al riesgo y la notificación adecuada de riesgos relacionados con la información en toda la organización, desde Planeación. Como función de monitoreo de riesgos financieros y de la información financiera.

La tercera línea de defensa es auditoría interna proporcionando a la administración garantía global basada en el más alto nivel de independencia y objetividad. La auditoría interna proporciona una garantía sobre la eficacia del gobierno, la gestión de riesgos y controles internos, incluyendo la manera en que las líneas primeras y segunda de defensa logran los objetivos de gestión de riesgos y control.

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------|
|  <p>ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. GOBIERNO SEGURIDAD Y CONVIVENCIA Fondo de Prevención y Atención de Emergencias</p> | INFORME DE AUDITORIA | CÓDIGO | SEC-FT-09 |
| | | VERSIÓN | 4 |
| | | FECHA DE REVISIÓN | 27/05/2014 |

En coherencia con la recomendación anterior se considera necesario:

- Definir un procedimiento o ajustar el proceso donde se identifiquen los riesgos y controles que se deben aplicar todos los involucrados o de acuerdo con las tres líneas del modelo de defensa.
- Definir políticas apropiadas para la gestión y administración de los convenios y comodatos que permitan mitigar la ocurrencia de riesgos.
- Mejorar la coordinación entre los diferentes actores involucrados o distintas líneas de defensa para fomentar la eficiencia y la eficacia.
- Realizar reuniones periódicas entre los involucrados de los convenios y comodatos para conocimiento y análisis de la información que ayude a todos en un mejor cumplimiento de sus funciones de manera eficiente.

4. CONCLUSIÓN GENERAL

El FOPAE en la ejecución de convenios y comodatos, no cuenta con los suficientes controles que le permita llevar a cabo un seguimiento efectivo y evaluación oportuna de los bienes entregados a las entidades que actúan en calidad de comodatarias o contratistas, lo que incide en la falta de oportunidad, registro y confiabilidad de la información, y en la pérdida de bienes por hurto, mal uso, inoportunidad de la devolución o devolución de bienes en estado de inservibles.

El informe de auditoría se presenta después de culminada la auditoría, para lo cual el auditado podrá en máximo los 3 días hábiles siguientes presentar observaciones, frente al informe para que sean evaluadas por el Asesor de Control Interno y/o Equipo Auditor. En caso de no remitir observaciones, se da por aceptado el informe.

Los Líderes de los procesos, una vez entregado el informe final de la auditoria deberán analizar los resultados y generar el Plan de Mejoramiento a las no conformidades identificadas en un tiempo máximo de 8 días hábiles

Cordialmente,

| Nombre y firma del Líder del Equipo Auditor | Nombre y firma del Asesor de Control Interno |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Original Impreso firmado Manuel Armando Arteaga | Original Impreso firmado Diana Constanza Ramirez Ardila |
| Fecha: 15 de Septiembre 2014 | Fecha: 15 de Septiembre 2014 |