



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

41
139

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

**INSTITUCION EDUCATIVA DISTRITAL "AGUSTIN FERNANDEZ"
PERIODO AUDITADO 2002**

**PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2002-2003
FASE I Y II**

SECTOR EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE

SEPTIEMBRE DE 2003

**AUDITORIA INTEGRAL A LA "INSTITUCION EDUCATIVA DISTRITAL
AGUSTIN FERNANDEZ"**

Contralor de Bogotá	Juan Antonio Nieto Escalante
Contralor Auxiliar	Miguel Ángel Morales Russi
Director Sectorial	Alirio Rodríguez Ospina
Subdirectora Fiscalización	José Corredor Sánchez
Subdirector Análisis Sectorial	Darío Orlando Briceño Alvarado
Asesor Jurídico	Hermelida del C. Angulo Angulo
Equipo de Auditoria:	Jaime Enrique Padilla Parra
	Nelly Leal Olmos
	Saúl Fonseca García
	Leonardo Rodríguez Briceño

43
44



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	
1. HECHOS RELEVANTES	2
2. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL A LA GESTION CONTRACTUAL.	4
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	8
3.1 EVALUACION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	8
3.2 EVALUACION A LA CONTRATACION	
4. ANEXOS	12
4.1. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS	13



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

44
UPEL

INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo de su función constitucional y legal, y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital 2002 – 2003, Fase I y II, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial a la contratación realizada por la administración en la Institución Educativa "AGUSTIN FERNANDEZ", durante la vigencia de 2002.

La auditoría se centró en la evaluación a la muestra seleccionada la contratación, la cual fue analizada con base en las normas legales y demás reglamentos relacionados con la materia.

Durante el proceso de auditoria se dio traslado en tiempo real los hallazgos a las directivas de la Institución. Las respuestas dadas por la Entidad fueron analizadas, evaluadas e incluidas en el informe cuando se consideró pertinente.

La Institución Educativa AGUSTIN FERNANDEZ es un establecimiento público de carácter mixto, modalidad bachillerato, niveles, preescolar, básica primaria, secundaria y media, jornadas diurna y nocturna para lo cual cuenta con tres sedes: Agustín Fernández sede A, San Bernardo sede B, Santa Cecilia sede C.

Dada la importancia estratégica que la Institución tiene para el sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte y la ciudad, la Contraloría de Bogotá, espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficiente Administración de los recursos públicos, lo cual redundará en el mejoramiento continuo de la calidad de vida de los ciudadanos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

48
443

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

Dentro de los hechos relevantes ocurridos durante el periodo auditado, se destacan los siguientes:

De enero a mayo de 2002 se tuvo en cuenta lo preceptuado en el artículo 1° del Decreto No. 62 de 1996 que determino el monto de la menor cuantía en 125 S.M.L.M.V, es decir \$38.6 millones. El Decreto 992 de mayo 21 de 2002, reglamentario de la Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud", estableció que en materia de contratación "Los rectores o directores que administren Fondos de Servicios Educativos, aplicarán las normas del estatuto contractual vigente cuando la cuantía supere los veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes", es decir \$6.2 millones.

En tal sentido, la mayoría de la contratación realizada por la Entidad durante la vigencia, no supera el margen previsto en el Decreto No. 992 de 2002, en consecuencia, para la realización de dicha contratación, será el Consejo Directivo quien defina los parámetros, teniendo en cuenta la experiencia y el análisis de las necesidades de los centros educativos, para lo cual será él quien determine que actos o contratos requieran su autorización expresa, (cuando no sobrepasen los 20 S.M.L.M.V.), y reglamentar sus procedimientos formalidades y garantías.

De esta forma, los contratos evaluados que no superen dichas cuantías, les asiste, en lo pertinente, a las directivas de los Fondos la responsabilidad en el cumplimiento de los principios generales en las actuaciones contractuales consagradas en los artículos 24,25 y 26 de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el Artículo 209 de la Constitución Política

Como resultado del análisis de la cuenta presentada, se evidenciaron variaciones al presupuesto durante la vigencia de 2002 así:

CUADRO 1
VARIACIONES PRESUPUESTO 2002

Millones de Pesos

CONCEPTO	VALOR
PRESUPUESTO INICIAL	\$ 189.0
MODIFICACIONES	\$ 37.6
PRESUPUESTO TOTAL UNIFICADO	\$ 226.6

Fuente: Ejecuciones presupuestales vigencia 2002.

43
44



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**2. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

34000-

Señora
ESTHER JULIA RAMIREZ DE ESPAÑA
Rectora Ordenadora del Gasto
Institución Educativa Distrital "Agustín Fernández"
Carrera 7 No 155-20
Ciudad

La Contraloría de Bogotá con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 87 de 1993, la Ley 42 de 1993 y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, a la gestión contractual desarrollada por la Institución Educativa "Agustín Fernández", durante la vigencia 2002, en desarrollo de la I y II fase del Plan de Auditoría Distrital. 2002- 2003, a través de la evaluación de los principios de eficacia, eficiencia, legalidad, economía con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión.

La evaluación incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la Entidad referida exclusivamente al análisis de la contratación realizada y en la revisión del Sistema de Control Interno relacionado con la misma línea, durante la vigencia de 2002.

La línea de auditoría seleccionada responde al análisis de importancia y riesgo asociado a los procesos y actividades ejecutadas por la administración, toda vez que la contratación representa un punto relevante en la gestión administrativa de la Entidad.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral, el cual exprese un concepto sobre la gestión contractual adelantada por la administración de la entidad, con el objeto que redunde en el mejoramiento continuo y por ende en el acatamiento de las disposiciones legales existentes sobre la materia.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las Normas de Auditoría Gubernamentales Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá.

Concepto sobre Gestión y Resultados

Para adelantar la evaluación a la gestión contractual, de un total de 211 contratos celebrados durante la vigencia, correspondientes a los rubros de mantenimiento, prestación de servicios e Inversión, sin formalidades plenas por valor de \$ 180.0 millones, de los cuales se tomaron como muestra selectiva el 20% del total presupuestado teniéndose en cuenta los mas representativos tales como Inversión, Proyecto Ciclo Complementario, mantenimiento de la entidad y equipos y Materiales y Suministros y Material Didáctico.

Los contratos revisados muestran que fueron acordes con el objeto social planeado por la institución educativa, comprobándose que los bienes adquiridos cumplen con las características establecidas en los mismos.

Los contratos suscritos por la institución no requirieron por su naturaleza de pagos anticipados toda vez que la mayoría fue contratación directa (menor cuantía), así mismo, en la muestra seleccionada no se presentaron adiciones contractuales ni se desarrollaron interventorias en los mismos, no se impusieron multas, sanciones o declaratorias de caducidad.

También se observó que los contratos de Prestación de Servicios suscritos con el revisor fiscal y el contador, se encontraron justificados y guardan coherencia con los objetos contractuales y necesidades del Fondo de Servicio Educativo que por norma son de obligatorio cumplimiento.

Por otra parte se verifico que el 40% de la ejecución del presupuesto fue realizado al final del periodo debido a que la Secretaría de Educación no les gira oportunamente los Recursos de Reposición.

Como resultado de la evaluación contractual realizada, se estableció que de manera general, este fondo en la vigencia de 2002 dio cumplimiento a lo establecido en el estatuto contractual, salvo algunas observaciones encontradas y plasmadas en el presente informe; se conceptúa que en términos de eficiencia y eficacia, fue aceptable. La evaluación del Sistema de Control Interno, en la línea auditada, permitió observar irregularidades en todas las fases del Sistema, fundamentalmente en la "operacionalización de los elementos", que de no tenerse



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

en cuenta podrían incidir negativamente el cumplimiento de los principios de calidad, eficiencia y eficacia de la gestión global de la entidad.

El impacto social reflejado por la aplicación de los recursos del Fondo, muestra que en general estos fueron utilizados para mejoramiento de infraestructura de la institución, compra de equipos, materiales y suministros, actividades científicas, deportivas y culturales, etc, lo que genero mejoramiento de la calidad de la educación y por ende de la calidad de vida de población estudiantil.

En conclusión, durante la evaluación se detectaron en total cuatro (4) hallazgos de tipo administrativo con incidencia disciplinaria en la evaluación del Sistema de Control Interno, los que se darán traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

A fin de lograr que la labor de la auditoria conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión publica, la administración de la Institución Educativa Distrital Agustín Fernández debe presentar un Plan de Mejoramiento dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del presente informe, de conformidad con lo establecido en las Resoluciones 053 de 2001 y 023 de 2002, atendiendo las observaciones planteadas, especificando las acciones, el cronograma, los recursos y los responsables de implementar las medidas.

ALIRIO RODRÍGUEZ OSPINA
Director Técnico Sector
Educación, Cultura, Recreación y
Deporte

50
448



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

3.1 EVALUACION FINAL AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

3.1.1. Ambiente de Control

Esta fase contempla la forma de ser y operar de la Entidad caracterizada por la actitud y compromiso de la alta dirección en el sistema de control interno, así como las pautas de comportamiento de los servidores públicos del Fondo de Servicio Educativo.

Se encontraron directivas comprometidas con la entidad que permiten evidenciar respaldo en la aplicación de los valores institucionales: El colegio no ha institucionalizado el Código de Etica; sin embargo, cuenta con el Manual de Convivencia que no reemplaza el código, toda vez que no contempla los principios y valores que deben regir en la institución, no se observaron acciones que conduzcan hacia el fortalecimiento de la cultura del diálogo y del autocontrol.

Lo anterior contraviene lo dispuesto en el literal a) del artículo 3 de la Ley 87/93, "El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva Entidad" y literal c): del Artículo 3 de la misma Ley: "En cada área de la organización, el funcionario encargado de dirigirla es responsable por el Control Interno ante su Jefe inmediato de acuerdo con los niveles de autoridad establecidos en cada Entidad."

Esta situación puede conducir a que cada dependencia funcione aisladamente en su entorno y a que no se integre la información proveniente de otras dependencias.

La administración argumenta: *"Hasta el momento de la visita, se desconocía el Código de Etica. El día 12 de agosto de 2003, a través e Internet, la Secretaría de Educación envió dicho documento el cual empezará a sensibilizarse con los Coordinadores Académicos, Personal Administrativo y luego con la Comunidad Educativa; se difundirá fijándose en cartelera y a través de guías para los estudiantes ."*

Una vez valorada la respuesta de la observación, se mantiene, toda vez que el Código de Etica como tal a la fecha no se ha institucionalizado, por ser de carácter administrativo con incidencia disciplinaria se dará traslado a la Personería de Bogotá, y en consecuencia debe ser incluida en el Plan de Mejoramiento.

3.1.2. Administración del Riesgo

La identificación y análisis de riesgos es un proceso interactivo que se hace sobre la marcha y es componente crítico de un Sistema de Control Interno efectivo. El

51
H



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

nivel Directivo se debe centrar cuidadosamente en los riesgos de todos los niveles de la Entidad y realizar las acciones necesarias para administrarlos. El Fondo puede estar en riesgo por causa de factores internos y externos, estos factores a su turno pueden afectar tanto los objetivos establecidos como los implícitos. Los riesgos se incrementan en la medida en que los objetivos difieren del desempeño.

El establecimiento educativo no ha iniciado la elaboración del mapa de riesgos ni tiene documento escrito que muestre acciones a seguir en caso de presentarse situaciones de riesgo para las instalaciones y activos de la Institución.

La administración del plantel no ha dado cumplimiento al párrafo único del artículo 1º y al literal a) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, que expresa: "Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante los posibles riesgos que los afecten", en concordancia con el artículo 4º del Decreto 1537 de 2001.

No se ha iniciado o desarrollado la etapa de valoración e identificación de los riesgos para cada una de las áreas de la Institución, donde se establecen las posibles consecuencias y ponderación del nivel de riesgo.

Lo anterior de no ser corregido oportunamente, puede conducir a que se presenten situaciones de riesgo que pongan en peligro el patrimonio de la Entidad e incumplir con sus objetivos.

La administración argumenta: *"Se solicitará a la Secretaría de Educación autorice el acompañamiento de funcionarios competentes que nos puedan capacitar y así dar inicio a las etapas de valoración, identificación de riesgos y su ponderación. En la medida en que la Secretaría de Educación nos preste la adecuada asesoría desarrollaremos lo pertinente a la administración del riesgo."*

Una vez valorada la respuesta de la administración, se mantiene toda vez que el establecimiento educativo debe establecer la estructura de riesgo global a la que esta expuesta y elaborar su propio mapa de riesgos por áreas, procesos y actividades, por ser de carácter administrativo y disciplinario, se dará traslado a la Personería de Bogotá, y debe ser incluida dentro del Plan de Mejoramiento

3.1.3. Fase Operacionalización de los Elementos

Es el objetivo de la fase, la estandarización de los elementos del Sistema de Control Interno, requisitos mínimos a tener en cuenta como sistema de control de la Entidad.

El colegio no realiza una articulación entre la planeación, procesos y procedimientos, el desarrollo del talento humano, los sistemas de información, como tampoco tiene mecanismos de verificación y evaluación, vulnerando lo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

consagrado en el literal h) artículo 2° de la Ley 87 de 1993, "... las Entidades deben velar porque la Entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características", este incumplimiento puede conducir a una deficiente gestión administrativa.

Así mismo la Entidad no cuenta con manuales de Procesos y Procedimientos actualizados, lo cual contraviene lo dispuesto en el literal b) artículo 4° de la Ley 87 de 1993 toda vez que aun no se encuentran definidas las políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos. La falta de aplicación de la norma señalada relacionada con el Sistema de Control Interno, ocasiona ineffectividad en el trabajo.

Tal situación se opone a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 87/93, que establece "Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una Entidad,..." y en el literal g artículo 2°) de la misma Ley que estipula el "Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación".

De no ser considerados estos aspectos oportunamente, la gestión de la administración no puede dar cumplimiento a los principios de eficiencia, eficacia, economía y equidad, generando negligencia en la implementación de los mecanismos señalados en la norma.

La administración argumenta: *"En la Institución existen mecanismos de control en cada uno de los procesos, se evalúan cada 8 meses con los funcionarios responsables de cada cargo, registro de ello queda en el reporte de la evaluación de desempeño de cada administrativo y que posteriormente se envía a la Secretaría de Educación.*

La Secretaría de Educación en convenio de acompañamiento con la Empresa Bell south, está asesorando a la Institución en la elaboración de manuales de procedimientos y en la evaluación de los mismos, como parte de la estrategia " CRECER EN EQUIPO ".

Esta nueva política y en el plan de mejoramiento, clave del desarrollo Institucional y desde la gestión administrativa, la Institución viene adelantando un proceso de trabajo en equipo, para ir fortaleciendo y mejorando una Institución que desde una resolución de integración dejó de ser autónoma en sus partes para ir desarrollando procesos humanos de integración que necesitan de cortos, medianos y largos plazos, según sea su dimensión.

Se informa que la Institución no cuenta con los recursos disponibles para financiar los programas de inducción, capacitación y actualización de Directivos y demás personal.

En cuanto a la participación de la comunidad, esta se da, ya que en la integración del Consejo Directivo se encuentra un representante elegido por voto en asambleas de cada uno de los estamentos : Estudiantes, padres de familia, exalumnos y docentes. Igualmente existe un personero que representa la comunidad estudiantil.

Una vez analizada la respuesta de la observación, se mantiene, en razón a que la falta de aplicación de procedimientos, controles y normas vigentes conlleva a un



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Como se observa en el cuadro anterior, el presupuesto definitivo de la Institución Educativa Distrital Agustín Fernández en la vigencia 2002 al unificar los presupuestos ascendió a la suma de \$226.6 millones de los cuales ejecuto \$191.3 millones se evidencio que se dejaron de ejecutar \$35.2 millones de estos los rubros mas significativos ejecutados fueron Materiales y suministros, Mantenimiento e impresos y Publicaciones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

54
TF2

control inadecuado de los recursos y actividades por ser de carácter administrativo y disciplinario, se dará traslado a la Personería de Bogotá, y debe ser incluida dentro del Plan de Mejoramiento

3.1.4. Documentación

La documentación es la descripción escrita de cómo se ejerce el Sistema de Control Interno en el colegio Agustín Fernández.

Como resultado de la evaluación realizada y seguimiento de las operaciones ejecutadas por el Colegio, se evidenció que los archivos están organizados pero la documentación de la contratación la cual se encuentra en Pagaduría están empastados pero sin foliar. Se observa falta del ejercicio de control interno en el Fondo quien debe establecer que toda información debe cumplir con los requisitos generales del archivo para que ésta sea oportuna y confiable.

La administración argumenta: *"Se procederá a dar inicio a un adecuado sistema de archivos en el área de Pagaduría y almacén, para asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros."*

Una vez analizada la respuesta de la observación, se mantiene, toda vez que la documentación, uso y aplicación de los mismos, deben cumplir su función para lo cual fueron diseñados evaluando su aplicación para determinar su efectividad, lo cual permite posible cambios o ajustes en la toma de decisiones para la contratación, por ser de carácter administrativo debe ser incluida en el Plan de Mejoramiento.

85
453



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ. D.C.

4. ANEXOS



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

SP
1/14

4.1. CONSOLIDACION DE HALLAZGOS

HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR \$	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	1	N.A.	3.1.4
FISCALES			
DISCIPLINARIOS	3	N.A.	3.1.1 3.1.2 3.1.3,
PENALES			
TOTALES	4		

NA: No aplica