

Informe de Auditoría Interna

Auditoría No. 18 de 2015

Fecha auditoría: 09 de noviembre al 24 de noviembre de 2015

Tipo de auditoría Integral (ACI / ACA)
Fecha del informe 24 de noviembre de 2015
Código Informe de Auditoría CIMEN 18 2015

Macroproceso Auditado Gestión de talento Humano **Procesos Auditados**
 Resolver Procesos Disciplinarios

Aspecto auditado Control Interno
 Sistema de Gestión de Calidad
 Sistema de Gestión Ambiental

Período auditado 1 de julio de 2014 a 30 de septiembre de 2015

Evaluación General de la Auditoría

Impacto Alto El número de hallazgos críticos es igual o superior al 50% del número total de hallazgos.

Lista de Destinatarios	
Nombre	Cargo
William Libardo Mendieta	Jefe Oficina Asesora Jurídica
Laura Victoria Fajardo Gonzalez	Profesional Especializada

Datos de Contacto de los auditores	
Nombre	Cargo
Jhon William Bravo Matallana	Director del Proyecto JAHV McGREGOR Auditores y Consultores S.A.
Roberto Ochoa Uribe	Auditor Líder Control Interno
Julia del Carmen Betancourt Gutierrez	Auditor Interno Calidad y Ambiental

TABLA DE CONTENIDO

1. GENERALIDADES	3
1.1. Objetivos.....	3
1.2. Alcance.....	3
1.3. Metodología.....	3
1.4. Criterios de auditoría	4
1.5. Fuentes de Información.....	5
1.6. Limitaciones	5
2. RESUMEN EJECUTIVO	6
2.1. Fortalezas.....	6
2.2. Riesgos y evaluación de controles.....	6
2.3. Conclusiones.....	9
2.4. Recomendaciones.....	10
3. INFORME DETALLADO	11
CRITERIOS DE CALIFICACIÓN DEL INFORME	15

1. Generalidades

1.1. Objetivos

Verificar que a través del proceso “Resolver asuntos Disciplinarios” se determine el grado de responsabilidad de los servidores del Ministerio de Educación Nacional involucrados en posibles faltas disciplinarias incurridas por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función y se apliquen las sanciones que sirvan para cumplir la función prevista en la Ley 734 de 2002 que es preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.

1.2. Alcance

Se revisó el proceso “Resolver asuntos Disciplinarios” desde el 1 de julio de 2014, hasta el 30 de septiembre de 2015, tomando una muestra de los procesos sin reserva que se encuentran abiertos en este período.

1.3. Metodología

La metodología establecida por la OCI para la realización de auditorías integrales, se enmarca en las siguientes etapas:

- La etapa de planeación, mediante la cual se hace el reconocimiento del Macroproceso y procesos, se determinan los que serán objeto de auditoría (Priorización);
- La etapa de Ejecución, mediante la cual se efectúa la revisión y análisis de las actividades establecidas en las fichas técnicas del proceso y la normatividad que lo rige, se determina el cumplimiento del proceso y/o las acciones que a bien considere el auditor, todo ello mediante la aplicación de diferentes técnicas de auditoría, de conformidad con las Normas Internacionales de auditoría de aceptación en Colombia;
- Por último, y luego de surtir los procesos de convalidación se da la etapa de finalización, mediante la cual se emite el informe con los resultados del proceso auditor.

Los pasos efectuados en el proceso de auditoría al proceso “Resolver asuntos Disciplinarios”, se detallan a continuación:

1. Elaboración del Programa Anual de Auditorías, presentación del mismo al Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno para la correspondiente aprobación.
2. Entendimiento del proceso “Resolver asuntos Disciplinarios”. Elaborar y enviar agenda y la lista de verificación para aprobación de la Jefe de la OCI – Oficina de Control Interno.
3. Realizar la reunión de apertura donde se informa el objetivo, alcance, se acuerda la agenda de la auditoría y se solicita la información previa para adelantar la auditoría.
4. Remitir agenda y lista de verificación al líder del proceso.
5. Revisión de controles asociados a riesgos identificados.
6. Realizar el trabajo de campo conforme se ha señalado en la agenda e identificar y documentar las oportunidades de mejora.
7. Validar los resultados obtenidos con el líder del proceso auditado, a medida que se encuentran situaciones de excepción en desarrollo del trabajo de campo.
8. Elaborar el informe preliminar.
9. Revisar el informe por las instancias pertinentes en la OCI.
10. Emitir el informe definitivo, incluyendo lo pertinente con respecto al análisis de las observaciones formuladas por el líder del proceso auditado y solicitar la formulación de planes de mejoramiento para los hallazgos que así lo requieran.
11. Cargar en el aplicativo SIG los hallazgos en firme contenidos en el informe definitivo.

1.4. Criterios de auditoría

- Documentación publicada en el SIG – Sistema Integrado de Gestión, como referencia.
- Normatividad aplicable al proceso.
 - Ley 734 de 2002: Código Disciplinario Único.
 - NTC GP 1000:2009.
 - ISO 14001:2004.
 - MECI 2014.
 - Marco estratégico – Plan sectorial.
 - Glosas de los entes de control.
 - Matriz de riesgos y controles.
 - Indicadores del macro-proceso como referente, dado el rediseño.

- Mecanismos de participación ciudadana.
- Planes de mejoramiento.
- Sistemas de Información.
- Políticas y alcance de las auditorías integrales.

1.5. Fuentes de Información

- a. Normatividad
- b. Entrevista con la líder de los procesos:
 - Laura Victoria Fajardo Gonzalez (Profesional Especializada - Secretaria General).
- c. Fichas Técnicas Publicadas en el SIG – Sistema Integrado de Gestión utilizadas como referencia por encontrarse en Rediseño

A-FT-TH-RD-00-01

A-FG-TH-RD-00-01

A-FG-TH-RD-00-02

1.6. Limitaciones

No se presentaron limitaciones al alcance de la auditoría.

2. Resumen Ejecutivo

2.1. Fortalezas

Se evidencia en el proceso que existen actividades de carácter preventivo que cumplen la función prevista en el artículo 16 de la ley 734 de 2002 relacionadas con el fin de garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la Ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública. Además, se evidenciaron actividades de mejoramiento continuo como es el Plan de acciones comunicativas y de divulgación de Control Interno Disciplinario, la divulgación de la cartilla “Soy Disciplinado” y la contratación de personal con el fin de hacer más eficiente el proceso.

Por otra parte, el equipo de trabajo tuvo una actitud propositiva y autocrítica frente a la auditoría, la cual la enriqueció y ayudó a que se cumplieran sus objetivos.

Se evidenció compromiso por parte de los servidores adscritos a la oficina en el manejo de los impactos ambientales, toda vez que conocen y tienen adoptadas en su rutina diaria actividades de manejo, como son los programas de uso eficiente y ahorro de energía, consumo de agua y gestión integral de residuos sólidos.

2.2. Riesgos y evaluación de controles

Dentro del SIG no se encuentran riesgos asignados a este proceso, sin embargo la profesional encargada de atender la auditoría remitió la matriz de riesgos, sobre los cuales se evidenció lo siguiente:

DESCRIPCIÓN DEL RIESGO	CAUSAS	CONTROLES EXISTENTES	OBSERVACIONES	RECOMENDACIONES
<p>Generar autos con insuficiente soporte jurídico y que no cumplan con el debido proceso.</p>	<p>Ausencia de capacitación para equipo de trabajo debido a vínculo contractual – provisional Sobrecarga laboral</p>	<p>Brindar actualización anual sobre normativa asociada al proceso, a los integrantes del equipo de trabajo. (La frecuencia puede variar de acuerdo con el cambio de normatividad).</p>	<p>No se evidencian capacitaciones realizadas al equipo de trabajo. Sin embargo, el equipo de trabajo realiza reuniones en las que comparten conocimientos que sirven para mejorar las competencias funcionales.</p>	<p>Realizar capacitaciones al personal vinculado al proceso con el fin de mejorar sus competencias. Además se sugiere que las capacitaciones no versen solo sobre Derecho Disciplinario, sino temas de Derecho Administrativo, contratación y función pública, entre otros, toda vez que se requiere el dominio de esos temas, que son sobre los que recaen las investigaciones.</p>
<p>Generar autos con insuficiente soporte jurídico y que no cumplan con el debido proceso.</p>	<p>Ausencia de capacitación para equipo de trabajo debido a vínculo contractual – provisional Sobrecarga laboral</p>	<p>Estabilizar grupo de trabajo.</p>	<p>No existe una Oficina de Control Interno Disciplinario, que tenga la potestad disciplinaria. Actualmente, se encuentra delegada en el Secretario General y solo existe un servidor de planta con funciones relacionadas y cuatro (4) contratistas de apoyo.</p>	<p>Se recomienda estudiar la posibilidad de crear la Oficina de Control Interno Disciplinario con el fin de garantizar los principios del proceso disciplinario y para mitigar este riesgo.</p>

<p>No mantener la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los expedientes y sus documentos</p>	<p>No disponibilidad de espacio físico adecuado del equipo de trabajo para salvaguardar la custodia de los expedientes y la confidencialidad de las investigaciones.</p>	<p>Digitalización de expedientes.</p>	<p>No se encuentran los expedientes digitalizados, se está empezando a realizar acercamientos con la Oficina de Tecnología para realizar este proceso.</p> <p>Se evidenciaron dos (2) muebles con llave ubicados en la oficina del Profesional encargado de los procesos disciplinarios que cuenta con condiciones aceptables de seguridad.</p> <p>Sobre los puestos de trabajo de los contratistas se encuentran expedientes de fácil acceso a terceros que corren riesgo de pérdida o daño.</p>	<p>Generar un cronograma para realizar la digitalización integral de los expedientes.</p> <p>Se recomienda establecer protocolos para el manejo de los expedientes, con el fin de evitar pérdidas o daños de los mismos.</p>
<p>No mantener la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los expedientes y sus documentos</p>	<p>No disponibilidad de espacio físico adecuado del equipo de trabajo para salvaguardar la custodia de los expedientes y la confidencialidad de las investigaciones.</p>	<p>Espacio en servidor para guardar archivos digitales de los procesos disciplinarios.</p>	<p>En este momento no se encuentran guardados los archivos digitales, se está empezando a trabajar en esta actividad con la oficina de Tecnología.</p>	<p>Generar un cronograma para realizar la digitalización integral de los expedientes y su archivo digital.</p>

No se evidencian riesgos asociados a las demoras en las actuaciones, razón por la cual se sugiere revisar con la Subdirección de Desarrollo Organizacional su identificación y manejo.

2.3. Conclusiones

1. Algunas investigaciones disciplinarias se están demorando entre dos (2) y cinco (5) años, no cumpliendo con el principio de la celeridad. La sanción se impone años después de que el funcionario ha incurrido en la falta, no siendo efectiva la misma, toda vez que el Derecho Disciplinario busca corregir al servidor de forma oportuna, lo cual no se cumple si la sanción se impone mucho tiempo después.
2. No se ha creado la Oficina de Control Interno Disciplinario de conformidad con lo previsto en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002 que dispone:

"Art. 76 Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una entidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo a sus competencias.

(...)

Parágrafo 3°. Donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél". (Subrayado y negrilla propia)

El Ministerio por su tamaño e importancia requiere una oficina especializada que cumpla esta labor, el Secretario General por su multiplicidad de funciones no cuenta con el tiempo suficiente para mediar en todos los procesos y en especial en los verbales que exigen que el presida la audiencia.

Por otra parte, el artículo 34 de la norma en cita, dispone que son deberes de todo servidor público:

(...)

*32. Implementar el control interno disciplinario al más alto nivel jerárquico del organismo o entidad pública, asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia, de acuerdo con las recomendaciones que para el efecto señale el Departamento administrativo de la Función Pública, a más tardar para la fecha en que entre en vigencia el presente código, **siempre y cuando existan los recursos presupuestales para el efecto.**"* (Subrayado y negrilla propia)

No se evidencian limitaciones de carácter financiero o de otra clase, que permitan la creación de la Oficina de Control Interno Disciplinario, al contrario, consideramos que su creación repercute en la celeridad de los procesos disciplinarios, problema principal que encontramos en la presente auditoría.

2.4. Recomendaciones

1. Se deben implementar controles y acciones correctivas con el fin de que los términos previstos en la Ley 734 de 2002, se cumplan de forma oportuna con el fin de garantizar la celeridad del proceso y que las sanciones disciplinarias se produzcan dentro de un término razonable que garantice el fin sancionatorio y correctivo del proceso disciplinario.
2. Analizar la conveniencia de la creación de la Oficina de Control Interno Disciplinario en los términos previstos en la Ley 734 de 2002, toda vez que su existencia repercute además en el cumplimiento de lo previsto en el numeral 6.2 Recursos humanos de la norma ISO 9001:2008.
3. Se debe realizar un plan de choque para salir del retraso de las investigaciones que se encuentran represadas en la actualidad.
4. Se debe trabajar con la Subdirección de Desarrollo Organizacional para incluir dentro de la matriz de riesgos del SIG los riesgos identificados referentes al proceso “Resolver Procesos Disciplinarios”

3. Informe Detallado

Ref	Proceso	Hallazgo	Recomendación
OM 001	Resolver asuntos disciplinarios	<p>Incumplimiento de los plazos previstos en la Ley 734 de 2002</p> <p>En el 100% de los casos auditados tomados como muestra (Se tomó una muestra de 13 procesos que 195 que se encuentran activos y sin reserva en el momento de la auditoría) se encontró que se supera el término de seis (6) meses previsto en el artículo 150 de la Ley 734 de 2002, para efectuar la indagación preliminar.</p> <p>Exposición Potencial:</p> <p>Incumplimiento del plazo previsto en el artículo 150 de la Ley 734 de 2002 que dispone:</p> <p><i>“Artículo 150. Procedencia, fines y trámite de la indagación preliminar. En caso de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria se ordenará una indagación preliminar.</i></p> <p><i>La indagación preliminar tendrá como fines verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad.</i></p> <p><i>En caso de duda sobre la identificación o individualización del autor de una falta disciplinaria se adelantará indagación preliminar. En estos eventos la indagación preliminar se adelantará por el término necesario para cumplir su objetivo.</i></p>	<p>Generar controles con el fin de que la indagación preliminar tenga una duración de máximo seis (6) meses y culmine con el archivo definitivo o auto de apertura del proceso.</p>

Ref	Proceso	Hallazgo	Recomendación
		<p><i>En los demás casos la indagación preliminar tendrá una duración de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura. Cuando se trate de investigaciones por violación a los Derechos Humanos o al Derecho Internacional Humanitario, el término de indagación preliminar podrá extenderse a otros seis meses”.</i></p> <p>Tipo de hallazgo: Oportunidad de Mejora</p> <p>Calificación del hallazgo: Critica</p>	
OM 002	Resolver asuntos disciplinarios	<p>No aplicación del procedimiento verbal consagrado en el capítulo I del título XI del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002)</p> <p>Se evidenció que, en 3 de los 13 procesos disciplinarios auditados, correspondiente al 23% no se está aplicando el procedimiento verbal consagrado en el capítulo I del título XI del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), pese a que se den las condiciones previstas en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002, demorando el proceso, en contravía de la celeridad que busca sancionar la falta en un tiempo prudencial para que la sanción realmente cumpla con sus fines.</p> <p>Además en un caso grave de presunta corrupción (1225), el proceso lleva casi tres (3) años, toda vez que el 26 de diciembre de 2012, se inició la indagación preliminar, teniendo entre otras pruebas, un video y la diferencia de los valores entre los consagrados en el acta de cierre del proceso de contratación y la evaluación; y hasta el 13 de agosto de 2015 se formularon pliego de cargos y a la fecha no ha avanzado el procedimiento respectivo. Por lo tanto, con corte a la auditoria no se ha terminado la</p>	<p>Adelantar los procesos verbales en los casos previstos en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002</p>

Ref	Proceso	Hallazgo	Recomendación
		<p>investigación y en caso de sancionarse al funcionario, esta se daría después de más de 4 años perdiendo la inmediatez de la sanción.</p> <p>Exposición Potencial:</p> <p>Incumplimiento de lo previsto en el artículo 175 de la Ley 734 de 2002 que dispone que el procedimiento verbal se adelantará contra los servidores públicos en los casos en que el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, cuando haya confesión y en todo caso cuando la falta sea leve.</p> <p>También se aplicará el procedimiento verbal para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46, 47,48, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 62 de esa ley. .</p> <p>Al respecto la Corte Constitucional ha analizado en varias oportunidades la constitucionalidad del proceso verbal y ha determinado que los procedimientos disciplinarios verbales son constitucionales y desarrollan los principios de celeridad, eficacia, economía procesal y oralidad, siendo las principales características del procedimiento verbal de responsabilidad disciplinaria contemplado en la Ley 734 de 2002: su celeridad, pues si bien se aplica para las situaciones establecidas expresamente en la ley, todas las etapas del proceso se surten en el trámite de la audiencia, los términos son breves, las intervenciones de los sujetos procesales se recogen</p>	

Ref	Proceso	Hallazgo	Recomendación
		<p>en medio magnético y sólo se levanta un acta con un resumen sucinto de las mismas. Los sujetos procesales cuentan con una gama de garantías que devienen del debido proceso constitucional, pues conocen previamente la acusación, se les concede un término para presentar descargos, pueden solicitar pruebas y se encuentran habilitados para interponer recursos.</p> <p>Tipo de hallazgo: Oportunidad de mejora Calificación del hallazgo: Crítica</p>	

Criterios de Calificación del Informe

Impacto Alto	<p>Los controles internos son inadecuados para proteger los activos o minimizar la exposición a las pérdidas. El número de hallazgos críticos es igual o superior al 50% del número total de hallazgos.</p>
Impacto Medio	<p>Los controles internos son aceptables. Sin embargo, se identificaron hallazgos cuya calificación es crítica y/o moderada, que deben ser revisados y ajustados para que la ejecución de los controles se realice de manera efectiva. El número de hallazgos críticos es inferior al 50% del número total de hallazgos y/o el número de hallazgos moderados es igual o superior al 50% del número total de hallazgos.</p>
Impacto Bajo	<p>Los controles internos funcionan correctamente. La mayoría de temas de auditoría que se identificaron se evaluaron como bajos. No se presentan hallazgos críticos y el número de hallazgos moderados es inferior al 50% del número total de hallazgos.</p>