

Anexo A Informe Detallado de Evaluación del Control Interno Ente Gestor

METROLÍNEA S.A.

REPUBLICA DE COLOMBIA

Evaluación del control interno del “Programa de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) - Contrato de Préstamo BIRF 8083-CO

Año terminado al 31 de Diciembre de 2015

**Ernst & Young Audit S.A.S.
Auditor Independiente**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
MOP	Manual Operativo del Programa
TDR	Términos de Referencia
CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestal
POA	Plan Operativo Anual
PEP	Programa de Ejecución Plurianual del Programa
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SCI	Sistema de Control Interno
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
PMA	Plan de Manejo Ambiental

Ministerio de Transporte a través de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible- UMUS (Organismo Ejecutor) y Metrolínea S.A. (Ente Gestor) - "Programa de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)" - Contrato de Préstamo BIRF 8083- CO y recursos propios.

Evaluación del Control Interno del Programa por el año terminado el 31 de diciembre de 2015
(Cifras expresadas en miles de pesos, excepto cuando se mencione otra moneda)

Objetivo

Concluir sobre lo adecuado del sistema de control interno del Ente Gestor, de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría, promulgadas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) para establecer su efectividad en el procesamiento de las operaciones y en la ejecución de los recursos asignados al Programa financiados con recursos del contrato de préstamo BIRF No. 8083-CO y recursos de contrapartida, de acuerdo al convenio de Cofinanciación firmado con el Ministerio de Transporte para el desarrollo del Programa.

Alcance

Evaluar el sistema de control interno establecido por el Ente Gestor, por el período comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015 en la ejecución del programa.

1. Evaluación del sistema control interno del Programa con base en la metodología COSO, cubriendo los siguientes componentes:
 - 1.1. Ambiente de control
 - 1.2. Evaluación de riesgos
 - 1.3. Actividades de control
 - 1.4. Información y comunicación
 - 1.5. Monitoreo
2. Confirmación de si los gastos justificados al Banco han sido convertidos a dólares utilizando la tasa de cambio según lo acordado con el Banco.
3. Resumen de los principales procedimientos de Auditoría

Ministerio de Transporte a través de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible- UMUS (Organismo Ejecutor) y Metrolínea S.A. (Ente Gestor) - “Programa de Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)” - Contrato de Préstamo BIRF 8083- CO y recursos propios.

Evaluación del Control Interno del Programa por el año terminado el 31 de diciembre de 2015
(Cifras expresadas en miles de pesos, excepto cuando se mencione otra moneda)

1. Evaluación de Control Interno del Programa Con base en la metodología COSO

Dentro de la auditoría realizada al Programa de Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM, al 31 de diciembre del 2015, se realizó la evaluación al sistema de control interno del Ente Gestor Metrolínea en cuanto al desarrollo del Programa, lo que nos permitió concluir sobre lo adecuado del mismo y cerciorarnos de su implementación, en el manejo y ejecución de los recursos aportados por el BIRF y aporte local.

La auditoría se basó en las pruebas realizadas de acuerdo a las Normas Internacionales de Auditoría, a la revisión, análisis de documentos, reuniones con los funcionarios que participan en las actividades inherentes al Programa y en cumplimiento a los objetivos sobre la eficacia, confiabilidad de la información, cumplimiento de normas y la evaluación de procedimientos y controles involucrados dentro de la ejecución del mismo.

Metrolínea S.A. tiene estructurado su Sistema de Control Interno de acuerdo al Modelo Estándar de Control Interno MECI; este modelo es una herramienta gerencial que determina las generalidades y estructura necesarias para establecer, documentar, implementar y mantener el sistema de control interno de la entidad, con el fin de dar cumplimiento de sus objetivos institucionales y la mejora continua de su gestión, este sistema de control es aplicado en la ejecución del programa.

1.1. Ambiente de Control

Adquirimos una comprensión del ambiente de control y sus elementos relacionados con la ejecución del programa, y obtuvimos evidencia de que los elementos del mismo se encuentran operando así:

- Validamos la existencia del código de ética de la entidad, el cual incluye los principios de: Igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad, Imparcialidad, Publicidad y Valoración de Costos Ambientales. Estos valores se encuentran publicados en la Página WEB del ente gestor y es de consulta tanto para los funcionarios y contratistas que se encuentran desarrollando el programa.
- La gerencia del ente Gestor tiene establecidos equipos de trabajo para el funcionamiento del Sistema de control interno así:
 - a) **Junta Directiva:** conformada por el Alcalde de Bucaramanga, el Ministro de Transporte o su delegado, y tres miembros más con su respectivo suplente.
 - b) **Comité de Contratación:** El cual se encuentra conformado por el Jefe de la oficina Asesora Jurídica, Director Financiero, Director Técnico de Planeación, Asesor de control Interno con voz pero sin voto, oficina gestora de los estudios previos con voz pero sin voto, los cuales son encargados de realizar el acompañamiento y evaluación de los procesos de contratación.

- c) **Comité Evaluador:** Para efectuar la evaluación de propuestas se contará con Comités Evaluadores - CE, los cuales estarán encargados de evaluar las propuestas u ofertas presentadas por los proponentes y apoyar el proceso de negociación del contrato con el proponente seleccionado. Los Comités Evaluadores elaborarán y suscribirán un informe de evaluación de consultores (o de firmas) en el cual recomendarán la adjudicación del contrato al proponente cuya propuesta sea seleccionada, dicho comité es delegado mediante resolución.
- Estructura organizacional: La entidad tiene establecida una estructura organizacional, la cual se encuentra actualizada y publicada en la página Web. Para la ejecución del programa se utiliza la misma estructura de la Organización, toda vez que el objetivo de la Entidad es la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo - SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Metrolínea S.A. cuenta con un manual de funciones donde establece cada uno de los cargos, requisitos y obligaciones, el personal de la entidad no es financiado con recursos del contrato 8083-CO por lo tanto se contrata bajo Ley 80.

Consideramos el ambiente de control del Programa, encontrando la siguiente oportunidad de mejora:

1. Falta de Capacitaciones al Personal Sobre la Normatividad del BIRF

Teniendo en cuenta que Metrolínea S.A. presentó un cambio de administración para la vigencia 2016, observamos que parte del personal clave no cuenta con capacitaciones en la normatividad del BIRF, para la ejecución de los recursos recibidos en modalidad de préstamo; por ejemplo los abogados adscritos a la Oficina Asesora jurídica y Control.

La falta del conocimiento adecuado puede generar retrasos en los procesos de adquisiciones y por lo tanto retrasos en la ejecución del programa, además para el caso del monitoreo de Control Interno sin el conocimiento de la normatividad específica del BIRF, podría ser una limitante para establecer si se da cumplimiento a los lineamientos allí contemplados para la ejecución de los recursos.

Se recomienda que se programen las capacitaciones con el personal de la UMUS y el BIRF e involucrar los diferentes cargos que tienen impacto en el desarrollo y monitoreo de la ejecución de los recursos en el Ente Gestor, adicionalmente dejar documentada la asistencia a dichas capacitaciones dentro de los soportes de la hoja de vida.

Comentarios de la Administración

Se encuentran pendientes por parte de la administración.

1.2. Evaluación de Riesgos:

Metrolínea S.A. cuenta con lineamientos para la administración y gestión de riesgos, los cuales incluyen la metodología y políticas aplicadas para la evaluación y medición de los mismos, se tienen estructuradas matrices de riesgo para todos los macro-procesos que conforman la Entidad entre los cuales se encuentran los procesos financieros y de contrataciones que son aplicados en la ejecución del Programa.

Anualmente son evaluados los riesgos institucionales previamente establecidos entre el área encargada de gestionar el riesgo y la oficina de Control Interno, el resultado es publicado en la herramienta Neogestion donde todos los usuarios asociados al proceso pueden validar los resultados. Adicionalmente el programa cuenta con su matriz de riesgos identificada en el PAD No. 59665- CO del 29 de junio de 2011, la cual el ente gestor no conoce y por lo tanto no hace seguimiento, encontrando la siguiente oportunidad de mejora:

II. Evaluación y Seguimiento de la Gestión de Riesgos del Programa

Durante nuestra auditoría identificamos que el Ente Gestor desconoce los riesgos identificados en el PAD del Programa, por lo cual no realizan monitoreo directo a los mismos, adicionalmente observamos que no se ha realizado una evaluación de los riesgos del PAD del Programa para determinar si se encuentran actualizados y si los controles establecidos para su mitigación están funcionando adecuadamente.

Lo anterior puede generar desactualización de los riesgos identificados y su adecuado control y monitoreo.

Recomendamos realizar un análisis de la aplicabilidad de los riesgos identificados para la ejecución del programa y una actualización de los mismos teniendo en cuenta los cambios que se pueden presentar con el desarrollo del proyecto. Adicionalmente, documentar oportunamente el seguimiento de los controles establecidos y procedimientos de seguimiento realizados para la mitigación de los mismos.

Comentarios de la Administración

Se encuentran pendientes por parte de la administración.

1.3. Actividades de control:

Teniendo en cuenta que es el primer año de ejecución del Programa con recursos del contrato 8083-CO, realizamos la comprensión de las actividades de control implementadas por la Dirección Financiera y observamos que las mismas se encuentran a cargo de cada supervisor de contrato delegado y son monitoreadas por la Dirección de Infraestructura y Dirección Financiera, quienes verifican la eficacia continua de los controles que tiene implementados el Ente Gestor.

Consideramos las Actividades de Control del Programa, encontrando las siguientes oportunidades de mejora:

III. Aplicación Ineficiente de Control de Check List en el Proceso de Contrataciones

A la fecha de nuestra visita para el proceso de adquisiciones y contrataciones, Metrolínea S.A. tiene establecido un formato de lista de chequeo, como control del archivo documental para las contrataciones, que contempla las diferentes fases del proceso contractual, sin embargo el mismo no se encuentra operando, toda vez que el formato se encuentra en blanco en las carpetas revisadas.

La ineficiencia en la aplicación de controles de la documentación soporte del proceso de selección y contratación puede generar reprocesos o pérdida de información.

Recomendamos al ente gestor realizar evaluación periódica de la aplicación de controles establecidos en el proceso de archivo de las contrataciones, con el fin de determinar que operen de forma efectiva al interior del Ente Gestor.

Comentarios de la Administración

Se encuentran pendientes por parte de la administración.

IV. Plan Anual de auditoria no incluye la Ejecución del Programa financiado con Fuente Nación-BIRF

Observamos que en el plan anual de auditoría interna del Ente Gestor, para la vigencia 2015, no se incluyó la ejecución del Programa financiado con recursos Nación-BIRF.

Inadecuado monitoreo en el cumplimiento de la normatividad específica del Banco Mundial para los procesos administrativos, técnicos, financieros y de adquisiciones en cuanto a la ejecución del Programa financiada con recursos del crédito.

De acuerdo a lo contemplado en el Decreto 943 del 21 de mayo de 2014- Actualización del Modelo Estándar de Control Interno- MECI, la función de la Auditoría Interna es realizar la evaluación del sistema de control interno de la Entidad, para lo cual debe definir un Plan anual de auditorías internas basado en evidencia documental que permita ejercer control permanente a la gestión administrativa y presentar los resultados a la Gerencia. Recomendamos incluir en los planes de auditoría interna de las próximas vigencias, los procesos específicos de la ejecución de los recursos del programa financiados con los créditos del BIRF, con el fin de realizar un adecuado seguimiento a los controles aplicados.

Comentarios de la Administración

Se encuentran pendientes por parte de la administración.

1.4. Información y Comunicación

Metrolínea S.A. tiene establecido el proceso de comunicación, donde se incluyen los mecanismos de comunicación tanto interna como externa. Los soportes de las contrataciones y pagos realizados a través de recursos del programa se encuentran archivados físicamente en el archivo de la entidad.

1.5. Monitoreo:

El control interno realiza seguimiento a los diferentes procesos de la entidad y de los mismos presenta un informe en el cual se encuentran todas las debilidades halladas, con sus respectivos planes de mejora, fecha límite de cierre cumplimiento de acciones y los responsables por área.

La Contadora y el Director Financiero, generan los reportes financieros trimestralmente los cuales son remitidos a la UMUS y los cuales son necesarios para elaborar los informes semestrales de seguimiento y evaluación de los planes de acción.

Consideramos el componente de monitoreo, encontrando la siguiente oportunidad de mejora:

V. Baja Ejecución del Programa.

Verificamos la ejecución del Programa al 31 de diciembre 2015, obteniendo el siguiente resultado:

Fuente	Presupuesto desembolsos 2014	Desembolsos recibidos 2014	%	Presupuesto Desembolsos 2015	Desembolsos recibidos 2015	%	Presupuesto desembolsos Acumulado	Desembolsos recibidos Acumulados	%
Nación	\$ 10,000,527	\$ 1,019,421	10%	\$ 30,019,000	\$ 6,311,063	21%	\$40,019,527	\$ 7,330,484	18%
Territorio	11,895,445	16,080,598	135%	11,763,071	9,599,765	82%	23,658,516	25,680,363	109%
Totales	\$ 21,895,973	\$17,100,019	78%	\$ 41,782,071	\$ 15,910,828	38%	\$63,678,044	\$33,010,847	52%

Se tenía previsto para la ejecución del Programa durante la vigencia 2015, recibir un total de \$41,782,071 de recursos de la nación y de los municipios, lo recaudado para esa vigencia \$15,910,828 corresponde al 38%, presentando un desviación del 62% por debajo de lo presupuestado.

La anterior situación puede generar atrasos en la ejecución del Programa e incumplimiento del contrato de préstamo 8083-CO, en cuanto a los tiempos y objetivos establecidos para el desarrollo del Programa.

Recomendamos revisar los procedimientos internos de gestión en la ejecución del programa y realizar un seguimiento oportuno al cronograma de recaudos de recursos y procesos de adquisiciones con el fin de ejecutar adecuadamente los recursos asignados para cada vigencia y poder cumplir con los objetivos de los programa.

Comentarios de la Administración:

Se encuentran pendientes por parte de la administración.

Tabla Resumen oportunidades de mejora encontradas por ejecutor responsable:

	Oportunidad de mejora	Ente Gestor	UMUS
I.	Falta de Capacitaciones al Personal Sobre la Normatividad del BIRF.	X	X
II.	Evaluación y Seguimiento de la Gestión de Riesgos del Programa.	X	X
III.	Aplicación Ineficiente de Control de Check List en el Proceso de Contrataciones.	X	
IV.	Plan Anual de auditoria no incluye la Ejecución del Programa financiado con Fuente Nación-BIRF.	X	
V.	Baja Ejecución del Programa.	X	X

Resumen Misiones del Banco Mundial

Durante la vigencia 2015 Metrolínea S.A. tuvo una misión del Banco y de la UMUS entre el 20 de abril y el 1 de mayo de 2015 la cual tuvo los siguientes resultados para la ciudad de Bucaramanga:

- Aspectos Operacionales: El proyecto atenderá el 66% de la demanda del transporte público en el Área Metropolitana de Bucaramanga. De la infraestructura se encuentra pendiente por construir los portales Girón para lo cual se inició el proceso de contratación, Norte está por iniciar proceso de contratación y Piedecuesta se encuentra en revisión de diseños.
- Operación y Cierre Financiero: Metrolínea presenta un déficit operacional, el Banco recomienda la utilización de un consultor especialista en operaciones que pueda asesorar a Metrolínea en la identificación de oportunidades de optimización operacional y capacitación y acompañamiento para su implementación.
- Sistemas de Control y Recaudo: El Ministerio de Transporte contrato recursos de Asesoría Técnica del préstamo una auditoria del sistema de recaudo que identifique un plan de acción el cual será compartido por Metrolínea al Banco.
- Expansión de Metrolínea mediante operación temprana de cuenta Norte. Metrolínea planea entrar en operación en la cuenca del norte por ser un mercado representativo, con el apoyo del MT, Metrolínea contrato a la empresa SIGMA para realizar su estructuración técnica, legal y financiera dadas las complejidades de dicha cuenca. El Banco reitera la recomendación de realizar análisis de riesgos sociales para la implementación de dicha operación y un planteamiento por fase que incluya la eliminación del paralelismo.
- Capacidad Institucional: Presenta numerosas vacantes en su organigrama.
- Adquisiciones: La LPI para la construcción del Portal de Girón el banco espera respuesta de las observaciones a la solicitud de propuesta. Se debe actualizar el SEPA en montos para determinar la revisión del Banco.
- Administración Financiera: Contrato Fiduciario con prorrogas por 5 años más, software actualizado de acuerdo a requerimientos de NIIF.
- Informes Trimestrales: a 31 de marzo de 2015 Metrolínea envió para revisión a la UMUS para su posterior envío al Banco.
- Seguimiento de información financiera preparado por Metrolínea.
 - A. Remitir a la UMUS y al Banco el proceso de implementación del Modelo Estándar de Control Interno MECI. Seguimiento Misión Abril 2015: Enviado el 01 de diciembre de 2014 por la oficina de control interno Cumplido.
 - B. Remitir información a la Entidad Fiduciaria sobre Guías Anticorrupción del Banco. Seguimiento Misión Abril 2015: Cumplido.
 - C. Generar el estado de inversión acumulada desde el sistema con el fin de eliminar diferencias con el Balance de acuerdo a las observaciones realizadas por la UMUS y acordar con la misma el manejo de las cuentas por cobrar que refleja el estado de inversión acumulada. Seguimiento Misión Abril 2015: Pendiente.

2. Confirmación de si los gastos justificados al Banco han sido convertidos a dólares utilizando la tasa de cambio según lo acordado con el Banco.

El ente Gestor con corte al 31 de diciembre de 2015 gestiona el primer desembolso el cual fue recibido en el mes de noviembre de 2015, por lo cual no ejecuto recursos con cargo al BIRF al 31 de diciembre de 2015.

Los desembolsos del Programa con fuente de financiación BIRF a través del contrato de préstamo 8083-CO, son depositados en la Cuenta Especial en dólares asignada al Programa identificada con el No. 51498566 del Banco de la República para el manejo de los recursos en esta cuenta son administrados todos los recursos del crédito, es decir ingresan los recursos de los cuatro entes gestores y de la UMUS. Metrolínea S.A administra los recursos del Crédito en el Encargo Fiduciario No. 002001519947 de la Fiduciaria Bogotá, de donde se giran los pagos de compra de bienes, servicios y contratos de obra de acuerdo a lo establecido en el acuerdo Fiduciario; A 31 de diciembre de 2015, estas cuentas se encontraba conciliadas, mostrando un saldo disponible por valor de \$7.092.896 los cuales fueron recibidos el 29 de diciembre de 2015.

3. Resumen de los Principales Procedimientos de Auditoría

En el desarrollo de la auditoría aplicamos procedimientos y técnicas que comprenden evaluaciones, revisiones y verificaciones a través de actividades y pruebas, como:

- Reuniones de inicio y al final de la auditoría con los funcionarios del ente gestor.
- Planeación del trabajo de auditoría, aplicando un cronograma que incluyó las actividades y tiempos en que se desarrollaría la auditoría.
- Entendimiento y recorrido de los principales procesos del flujo transaccional de la ejecución de los recursos.
- Entendimiento y aplicación de cuestionarios para la evaluación del Control Interno de acuerdo a la Metodología COSO.
- Remisión del informe de observaciones de auditoría al Ente Gestor y a la UMUS con propósito de socialización, como resultado de la auditoría efectuada al Programa de Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM, una vez recibidos los comentarios, realizada la revisión de los mismos respetando la independencia del auditor, el informe fue oficializado al Ministerio de Transporte ante la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible UMUS.

Acompañamos una breve descripción de la aplicación de algunos procedimientos:

- Confirmación de saldos Bancarios, de la Cuenta Especial como de la Fiducia de cada uno de los entes gestores.
- Confirmación de los Abogados adscritos al proyecto en cada ente gestor con el fin de validar la no existencia de litigios o pleitos que puedan llegar a impactar la ejecución del Programa.
- Examen del Estado de Inversión Acumulada y Balance General al 31 de diciembre de 2015, de tal forma que se consideraron las actividades desarrolladas inherentes al control y ejecución de los recursos aportados para el Programa por el BIRF.
- Revisiones aritméticas de cálculos.
- Revisión de documentos en el proceso de selección y contratación con los recursos del Programa del 100% de los procesos al 31 de diciembre de 2015
- Revisión de los contratos del 100% de lo contratado al 31 de diciembre de 2015 con recursos del BIRF.
- Verificación del cumplimiento de normas contables y legales aplicables a la ejecución del Programa.
- Revisión de la correspondencia intercambiada con el BIRF y el Ente Gestor.
- Realizamos seguimiento a las ayudas de memoria de las misiones del BIRF y la UMUS al Ente Gestor Metrolínea S.A.
- Evaluamos el sistema de control interno y procedimientos, y adjuntamos el memorando de recomendaciones para la corrección de las oportunidades de mejora encontradas.
- Acompañamiento en la elaboración de los estados financieros y notas de los entes gestores y consolidados con la finalidad de dar cumplimiento a las políticas establecidas por el BIRF para estos documentos.