

20131219 – 300 – 4803 – 03

MEMORANDO

Bogotá, D.C.

PARA: Dr. Gonzalo Sánchez Gómez.
Director General

DE: Oficina de Control Interno

ASUNTO: Informe Final de Auditoría al Proceso de Contratación de Prestación de Servicios.

Respetado Director:

De acuerdo con el asunto en referencia, me permito hacer entrega del informe final, que en desarrollo de la planeación interna de la OCI, se realizó al proceso de contratación de prestación de servicios en el CNMH.

Es preciso aclarar que el presente informe fue presentado en versión preliminar a los auditados, quienes realizaron sus observaciones ya sea por escrito o en discusión del informe en mesa de trabajo. Producto de la discusión del informe preliminar se incluyeron las sugerencias y observaciones según se consideró su pertinencia; frente a los apartes en que no se presentaron observaciones el informe quedó igual a la versión preliminar.

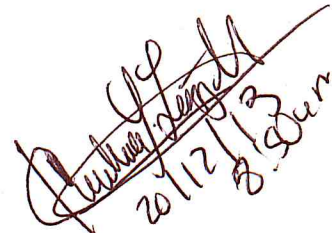
En términos generales se pudo evidenciar que el CNMH cumple con la normatividad relacionada en el proceso de contratación de prestación de servicios. El informe incluye conclusiones y recomendaciones, estas últimas que deberán quedar plasmadas en un Plan de Mejoramiento, el cual deberá ser remitido a esta oficina en un término que no supere los 8 días hábiles.

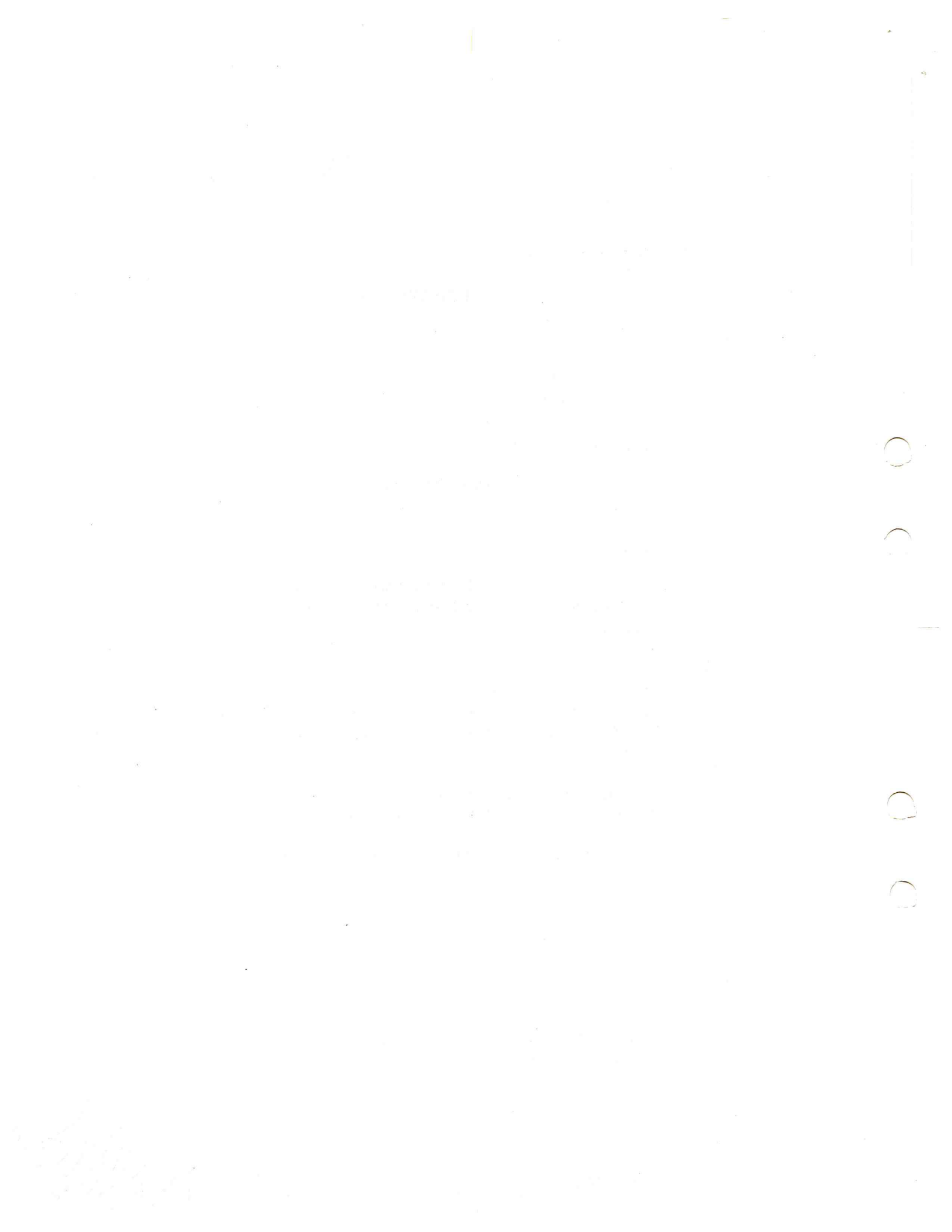
Es la intención de la OCI contribuir con este tipo de informes al proceso de mejoramiento institucional para lo cual se continuaran realizando evaluaciones que permitan avanzar en este mismo sentido.

Atentamente,


DORIS YOLANDA RAMOS VEGA
Asesora con funciones de Control Interno




2013/12/13
D. Zam



INFORME DE AUDITORIA AL PROCESO DE CONTRATACION DE PRESTACION DE SERVICIOS.

PRIMER SEMESTRE DE 2013

1. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de las actividades formuladas en el Plan de trabajo de la Oficina de Control Interno, se proyectó para la vigencia 2013 la realización de una evaluación al proceso de contratación de prestación de servicios por ser uno de los pilares fundamentales sobre los que se sostiene el quehacer misional del CNMH para el cumplimiento de la misión encomendada por las leyes que lo rigen. Adicionalmente es un aspecto sensible de acuerdo con la dinámica institucional y con las particularidades que posee la entidad dada la estructura de planta que fue aprobada por el Decreto 4803 de 2011 y las múltiples responsabilidades que posee por tener ingerencia y proyección a nivel Nacional.

2. OBJETIVOS

Los objetivos específicos planteados para el desarrollo de la auditoria fueron los siguientes:

1. Verificar la concordancia entre el Plan de Compras y los recursos destinados para la contratación.
2. Evaluar el cumplimiento de la normatividad vigente respecto de los contratos de prestación de servicios en las etapas precontractual y contractual.
3. Evaluar el estado de los controles establecidos por la entidad para el cumplimiento de obligaciones del personal contratado por prestación de servicios.
4. Evaluar los riesgos del proceso de contratación de prestación de servicios en relación con el cumplimiento de la misión de la entidad.

3. ALCANCE DE LA AUDITORIA

La auditoria se realizó sobre el 34% de los contratos de prestación de servicios suscritos por el CNMH durante el primer semestre de 2013. Se tomó una muestra representativa y proporcional por cada una de las direcciones del CNMH de la siguiente manera:

DIRECCION	Total contratos	Contratos seleccionados	Porcentaje
Acuerdos de la verdad	78	30	38%
Museo Nacional de la Memoria	13	5	38%
Construcción de la Memoria Histórica	199	60	30%
Archivo de los Derechos Humanos			
Proyecto: Diseño e implementación de la estrategia tecnológica del Centro de Memoria Histórica.	3	1	33%
Proyecto: Investigación dinámica de la desaparición forzada y el secuestro en Colombia.	5	2	40%
TOTAL	298	98	33%

121

4. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Las siguientes, son las normas tenidas en cuenta para efectos de la evaluación realizada, y de los estándares para examinar el proceso de contratación de prestación de servicios. Es preciso aclarar que en materia de contratación existen varias normas que se interpretan en conjunto, por lo que se citan únicamente los marcos legales más generales que rigen el tema, los cuales se tuvieron en cuenta en el presente informe:

- Constitución Política arts: 1,2,6,29,83,85,90,121,122,123,124,151,209,267,339,341,342, 345,365 y 370.
- Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el estatuto general de la contratación pública"
- Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".
- Decreto 1150 de 2007 "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos."
- Decreto 2844 de 2010 "Por el cual se reglamentan normas orgánicas de presupuesto y del plan nacional de desarrollo"
- Ley 1474 de 2011 "por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"
- Ley 1483 de 2011 "Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales"
- Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
- Decreto 734 de 2012 "Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones."
- Ley 1286 de 2009, por la cual se modifica la ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 591 del 26 de Febrero de 1991 por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnologías.
- Decreto 393 del 26 de febrero de 1991 por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías.
- Ley 29 de febrero de 1990, por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias.
- Circular Externa No 6 de 27 de septiembre de 2013, expedida por la Agencia nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente -, en la cual se precisa el régimen aplicable para la contratación de actividades de Ciencia, Tecnología e innovación por parte de la Entidades Estatales, con independencia de la fuente de financiación utilizada.

5. METODOLOGÍA

La metodología utilizada para la recolección de la información incluyó entrevistas con el personal que interviene en el proceso de contratación en las Direcciones, con quienes se conversó de las debilidades y fortalezas que percibían en el proceso de contratación, igualmente se escucharon las observaciones que realizaron los participantes en las reuniones que se realizaron para la elaboración del mapa de riesgos de corrupción del CNMH, en las que estuvo control interno como observador. Se realizó finalmente la revisión detallada de las carpetas de los contratos con base en los criterios fijados de antemano en la auditoría.

El presente informe fue presentado en versión preliminar a los auditados, quienes realizaron sus observaciones por escrito, como el caso de la Dirección Administrativa y Financiera, y la Dirección para la Construcción de la Memoria. Igualmente se sostuvieron mesas de trabajo con las Direcciones de Construcción de la Memoria con la participación del Señor Luis Alberto Colorado. La Dirección de Archivo de los Derechos Humanos, con participación de Ana Margot Guerrero y María del Socorro López y la Dirección de Acuerdos de la Verdad donde participaron Nayet Ángel Ruge y Sandra Marcela Flórez. Producto de la discusión del informe preliminar se incluyeron las sugerencias y observaciones según se consideró su pertinencia; frente a los apartes en que no se presentaron observaciones el informe quedó igual a la versión preliminar.

6. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

6.1 PLAN DE COMPRAS

Se pudo evidenciar que todos los contratos examinados en la muestra estaban debidamente incluidos en el plan de compras. Sin embargo el soporte impreso del fragmento del plan de compras se encontró en 62 contratos de los 97 contratos examinados en la muestra. Es decir que 35 contratos no contaban con este soporte escrito. (30 contratos corresponden a la Dirección de Acuerdos de la Verdad, a la Dirección de Archivo de los Derechos Humanos el contrato No 205 y a la Dirección de Construcción de la Memoria, los contratos 210,211, 226 y 234.)

Para los contratos que no poseían el soporte escrito, la verificación se realizó con base en el plan de compras general de la entidad encontrándose que todos los contratos estaban debidamente registrados. Es preciso aclarar que esto no implica ningún incumplimiento pero es recomendable que este parámetro interno se cumpla para todos los casos, es decir, que si la Entidad adopta la política de adjuntar el soporte escrito se cumpla en todas las carpetas o si por el contrario y atendiendo las políticas de cero papel, se opta por el soporte electrónico y se cumpla igualmente para todos los contratos, además es un medio de control que ayuda a examinar rápidamente la integridad de documentación de un contrato y que de todas formas está considerado dentro de la lista de chequeo existente en el CNMH para la verificación de documentos que hacen parte de carpeta del contrato. Respecto al manejo de los recursos destinados para la contratación se encontraron dos tendencias en relación con los recursos solicitados en los Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) frente a los recursos asignados finalmente en los Registros Presupuestales (RP)

Teniendo en cuenta que siempre transcurre un lapso de tiempo entre la solicitud del CDP y la expedición del RP, y que en este lapso de tiempo pueden existir variaciones entre la fecha estimada en que comienza a ejecutarse el contrato y la fecha real en que se inicia; la entidad tiene dos opciones: La primera es realizar ajustes al CDP para solicitar el RP con los recursos exactos que se van a ejecutar, la segunda opción es solicitar el RP por el mismo valor del CDP, en este caso los ajustes que hubiere, se realizan posteriormente a la terminación del contrato.

La evidencia recogida en la auditoría mostró que en la Dirección de Acuerdos de la Verdad se realizaron ajustes al RP en 26 de los 30 contratos revisados (86%), es decir los RP son siempre por menor valor que los CDP. Esta tendencia tiene la ventaja que se pueden liberar los saldos de CDP y reincorporarlos al presupuesto para una utilización en el mediano plazo. La segunda tendencia muestra que los contratos que realizan las demás Direcciones, tienen un comportamiento en donde el valor del RP es igual al CDP, por lo tanto si existieren saldos, estos podrán liberarse pero solo a la terminación del contrato, es decir a más largo plazo.

En este sentido, la OCI considera que para realizar una mejor utilización de los recursos es preferible tener saldos de CDP a tener saldos de RP. Se recomienda en consecuencia, siempre que sea posible, y si se da el caso, realizar los ajustes antes de solicitar el RP de tal forma que no queden saldos de RP, sino saldos de CDP que pueden liberarse para ingresar al presupuesto y ejecutarse en otras actividades que requieran los proyectos, lo que contribuye así sea en una pequeña proporción a mejorar la ejecución presupuestal.

En relación con los recursos destinados a la contratación del primer semestre de 2013, se adjunta cuadro detallando los proyectos y los recursos destinados a la contratación de prestación de servicios.

Proyecto de Inversión	Área líder	Nº de contratistas	Valor de la contratación
Desarrollo del proceso de diseño y consulta participativa para la construcción del Museo Nacional de la Memoria de Colombia	Dirección de Museo de la Memoria	13	\$612.032.006
Investigación Dinámica de la desaparición forzada y el secuestro en Colombia durante el período 1970 - 2010	Dirección para la construcción de la Memoria Histórica	204	\$6.173.046.826
Honorarios (Gastos de funcionamiento)			
Desarrollo del proceso de diseño e implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos y Memoria Histórica de Colombia	Dirección de Archivos de derechos humanos en el marco del conflicto armado		
Desarrollo del proceso de diseño e implementación de la Estrategia Tecnológica del Centro de Memoria Histórica de Colombia	Dirección administrativa y financiera	3	\$124.664.400
Análisis de los testimonios e información relacionada con los Acuerdos de Contribución a la Verdad Histórica en los 32 departamentos del país	Dirección Acuerdos de la Verdad	78	\$3.001.504.029
TOTAL		298	\$9.911.247.261

Aquí se aprecia que el mayor número de contratos está concentrado en el proyecto que lidera la Dirección de Acuerdos de la Verdad y el proyecto adelantado por la Dirección de Construcción de la Memoria.

6.2 EXAMEN DE LA ETAPA PRECONTRACTUAL Y CONTRACTUAL EN LOS CONTRATOS.

Se realizó una verificación formal y un examen jurídico de los contratos a la luz de la normatividad que es de obligatorio cumplimiento en el estado colombiano.

Para la contratación estatal son aplicables varios principios que determinan el marco general que debe seguirse, tenemos entre otros los siguientes: principio de legalidad (arts. 6, 121 y 122 Constitución Política (C.P), igualdad (art.13 C.P) y libertad de concurrencia; debido proceso y derecho de defensa y contradicción (art. 29), buena fe (art. 83 C.P); responsabilidad (art. 90 C.P), prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P), interés público (art. 2 C.P). Con este marco jurídico general se articulan las normas específicas que regulan estos principios y que están contenidas en las leyes y decretos que reglamentan la contratación estatal, las cuales son citadas de manera específica a continuación y de acuerdo con la situación específica que se haya encontrado en la auditoría.

Con respecto a la etapa precontractual se encontró lo siguiente:

6.2.1 ESTUDIOS PREVIOS.

Los estudios previos hacen parte de la etapa precontractual que adelanta la administración, la cual está sujeta a los principios orientadores para el desarrollo de la función administrativa como son: moralidad, economía, celeridad, eficacia, eficiencia, imparcialidad, publicidad y contradicción (art. 3 del C.C.A. y en art. 209 C.P.).

El concepto de estudios previos fue esbozado de forma general en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, haciendo referencia a ellos como el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin.¹

Están considerados por la ley como el marco general en el que se desarrollan los contratos "Los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone." Art 2.1.1 Decreto 734 de 2012.

¹ Recomendaciones para la elaboración de estudios previos. Procuraduría General de la Nación, 2010.

<http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartillaprocuraduriaestudiosprevios.pdf>

Adicionalmente mediante los estudios previos se garantiza el cumplimiento de los principios de: legalidad (arts. 6, 121 y 122 Constitución Política), igualdad (art.13 C.P) y fundamentalmente la selección objetiva establecida en el art 5 del Decreto 1159 de 2007 que dice: "Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva..."

Teniendo este marco legal de referencia se mencionan a continuación las siguientes observaciones evidenciadas en el desarrollo del proceso auditor y que se relacionan con las normas mencionadas.

En los contratos 015, 016 073, 223, 294,295, 385, 388, 402 que se relacionan a continuación (VER CUADRO No 1), se evidencio que en la descripción del perfil profesional y de experiencia no se especifican las profesiones requeridas, si la experiencia es general, específica o relacionada y tampoco el tiempo de experiencia requerido; a su vez en los contratos 004, 036 y 037 se estableció el perfil profesional pero no el de tiempo de experiencia. Lo anterior podría implicar un riesgo en la aplicación del principio de eficacia que rige la contratación, por lo que debe asegurarse que en los estudios previos se establezca un perfil completo en tipo de formación, estudios y experiencia exigidos de acuerdo con las necesidades de la entidad en el marco del proyecto que soporta dicha contratación.

CUADRO No 1

ESTUDIOS PREVIOS			
CONTRATO	FECHA	DIRECCIÓN	NOMBRE DEL CONTRATISTA
004-2013	28-ene.-13	Dirección de Construcción de la Memoria Histórica	Luis Alberto Colorado Aldana
015-2013	30-ene.-13	Dirección Museo Nacional de la Memoria	Juliana Fuquene Barreto
016-2013	30-ene.-13	Dirección Museo Nacional de la Memoria	David Augusto Peña Pinzón
036-2013	7-feb.-13	Dirección de Construcción de la Memoria Histórica	Juliana Duque Patiño
073-2013	13-feb.-13	Dirección Museo Nacional de la Memoria	Andrea Maldonado Rivera
223-2013	19-mar.-13	Dirección de Acuerdos de la Verdad	Darwing Gabriel Duarte Pineda
237-2013	8-abr.-13	Dirección de Construcción de la Memoria Histórica	Ana María Salamanca Sarmiento
294-2013	14-may.-13	Dirección de Acuerdos de la Verdad	Luz Alejandra Barbosa Tarazona
295-2013	14-may.-13	Dirección de Acuerdos de la Verdad	Juanita Esguerra Rezk
385-2013	18-jul.-13	Dirección de Acuerdos de la Verdad	José Albeiro Ochoa
388-2013	19-jul.-13	Dirección de Acuerdos de la Verdad	Estefany Margoth Rodríguez Gutiérrez
402-2013	26-jul.-13	Dirección de Acuerdos de la Verdad	Adriana Catherine Bohórquez Díaz

6.2.2 SOPORTES DE HOJA DE VIDA.

De acuerdo con el artículo 5 de la ley 190 de 1996, la información que se consigna en el formato único de hoja de vida se realiza bajo la gravedad del juramento respecto de que la persona certifica



que no posee ninguna inhabilidad o incompatibilidad para prestar sus servicios con el estado, igualmente se certifica que los datos anotados son veraces. Bajo la premisa antes mencionada la misma norma establece que: "En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción". Es decir la información que se registra en el formato único de hoja de vida es fundamental para el estado ya que están en juego los principios de la buena fe y responsabilidad establecidos en los artículos 83 y 90 de la Constitución política.

En los casos relacionados a continuación se encontraron inconsistencias entre la información declarada en el formato único de hoja de vida y la documentación que se aportó al proceso. En ninguno de los casos se vio afectado el perfil solicitado por la entidad en los estudios previos y posterior celebración del contrato. No obstante se relacionan los casos encontrados para llamar la atención y recomendar el fortalecimiento de los controles internos en el momento de la revisión de la documentación que aportan los contratistas.

6.2.2.1 En el contrato 138 de 2013 suscrito por Edinso Culma Vargas de la Dirección de Construcción de la Memoria; el contratista declara en el formato único de hoja de vida que posee título de maestría, pero a su vez adjunta certificado de la universidad donde se constata que a la fecha de la celebración del contrato no se ha graduado.

6.2.2.2 En el contrato 015 de 2013 suscrito por Juliana Fuquene Barreto correspondiente a la Dirección Museo de la Memoria, no se encontraron los certificados de estudios y experiencia que se declaran en el formato único de hoja de vida.

Para estos casos se recomienda una revisión total de la documentación de cada carpeta antes de continuar el proceso de contratación para que no se presenten estas inconsistencias, desde luego la excepción está frente a personas que ya han sido contratadas anteriormente por el CNMH, pues la documentación que ya posee la entidad no se vuelve a solicitar al contratista.

6.2.3 CUMPLIMIENTO DE LA TABLA DE HONORARIOS EN RELACIÓN CON EL PERFIL ESTABLECIDO EN LOS ESTUDIOS PREVIOS.

El CNMH expidió la Resolución 026 del 13 de febrero de 2013, "Por la cual se establece la tabla de honorarios para contratistas del Centro de Memoria Histórica". Esta es una disposición interna que busca mantener una coherencia para los pagos de honorarios de los servidores públicos vinculados por contrato, de acuerdo con un perfil determinado de estudios y experiencia y según los considerandos de la resolución "es de obligatorio cumplimiento"; toda vez que hace parte de los actos administrativos que se establecen por el representante legal en el marco de la responsabilidad dirección y manejo de la actividad contractual (Ley 80 de 1993, artículo 26, numeral 5).

En este orden de ideas se realizó la verificación correspondiente en la muestra de contratos elegida y se encontró un cumplimiento de la norma interna, de manera excepcional se encontraron dos casos en que, de acuerdo con los valores fijados en Resolución 080 de 2012, los mismos se encuentran en el intermedio de dos rangos de honorarios: En los contratos 062 y 065 correspondientes a Anascas del Rio Moncada y Freddy Alfonso Guerrero de la Dirección de Acuerdos de la Verdad, el valor del contrato es de \$ 5.678.000. Este valor es superior a uno de los



límites establecidos para la categoría de profesional con título de postgrado, el cual está fijado en \$5.512.000; pero a su vez es inferior al siguiente límite que comienza en \$6.048.000. Al respecto se recomienda que se realicen los ajustes pertinentes para el cumplimiento de los rangos de honorarios establecidos internamente.

6.2.4 CERTIFICACION DE IDONEIDAD O EXPERIENCIA

El Decreto 734 de 2012 en su artículo 3.4.2.5.1 establece que: "Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita." (Subrayado nuestro)

En la evaluación realizada se encontró que el CNMH cumple a cabalidad con la verificación de idoneidad y experiencia y el certificado que se expide al respecto, acreditando esta situación para los contratistas que van a ejecutar el objeto del contrato.

No obstante, se encontró un caso en que el texto que posee la constancia de idoneidad o experiencia expedida por el CNMH no concuerda con el texto que se cita en los estudios previos, lo cual no implica violación de ninguna norma, pero es importante fortalecer los puntos de control. El caso es el siguiente:

6.2.4.1 En el contrato 270 de 2013 de la contratista Marelbis Izquierdo Palacio, correspondiente a la Dirección de Construcción de la Memoria Histórica se certifica un profesional con tres (3) meses de experiencia y dice el texto de la certificación que esta calidad es "de conformidad con los respectivos estudios y documentos previos", sin embargo en los estudios previos el perfil requerido era únicamente un gestor local sin ningún tipo de estudios.

De acuerdo con lo anterior se recomienda establecer mayores controles al momento de la realización de las certificaciones de idoneidad y experiencia, para que sean concordantes con los perfiles mencionados en los estudios previos y acreditados debidamente en la carpeta del contrato en el que se expide la Certificación por el ordenador del gasto.

6.2.5 INFORMES MENSUALES DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO.

Los informes tienen que ver con la supervisión del contrato. El artículo 83 de la ley 1474 de 2011 establece lo siguiente: "Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato..." Por otra parte la ley 80 de 1993 llama especialmente la atención sobre las obligaciones y deberes de la entidades públicas frente a los contratistas, en su artículo 4 establece que: "Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado..."

El CNMH estableció un formato para la presentación de los informes mensuales de ejecución contractual en el que los contratistas deben enunciar las obligaciones del contrato y frente a cada una de ellas los avances que se han realizado en el mes correspondiente, lo que facilita ver la ejecución y cumplimiento de las obligaciones de manera organizada y sucesiva, a medida que va ejecutándose el contrato. Es pertinente anotar que existen dos tipos de obligaciones: unas especiales y específicas según la naturaleza del contrato y otras que son generales y aplicables para todos los contratos como por ejemplo: "Rendir informe mensual sobre el cumplimiento del contrato, suscribir póliza de cumplimiento, estar afiliado al sistema general de seguridad social, garantizar la confidencialidad sobre la información que maneje en razón de sus obligaciones etc". Para efectos del informe mensual la OCI recomienda que la información se concentre en las obligaciones especiales o particulares, ya que informar que se ha cumplido por ejemplo "el deber de realizar los pagos mensuales a la seguridad social" siendo importante no es lo más relevante para efectos del desarrollo del contrato.

En términos generales y de acuerdo con la documentación examinada en las carpetas de los contratos, se pudo evidenciar el cumplimiento cabal en la presentación de informes mensuales de ejecución contractual; algunos informes más detallados y exigentes que otros, pero en términos generales cumpliendo el deber de informar logros y resultados frente a las obligaciones contractuales.

De manera excepcional en la revisión de estos informes se evidenciaron las siguientes situaciones, VER CUADRO No 2

6.2.5.1. En los contratos 142 y 379, no se encontró ningún informe de ejecución de actividades.

6.2.5.2 En el contrato No 168 de 2013, el informe correspondiente al mes de mayo se redactó en un formato diferente al que se ha establecido por el CNMH, si bien es cierto es un informe que aporta reflexiones y consideraciones importantes sobre el objeto contratado, lo ideal es que se mantenga el formato establecido; si se quieren resaltar aspectos especiales estos informes pueden entregarse como anexos para complementar la información contenida en el formato de informe mensual de ejecución contractual.

6.2.5.3 En la carpeta del contrato 358 suscrito el 21 de junio y 379 suscrito el 16 de julio 2013, no se encontró archivado ningún informe mensual.

6.2.5.4 En el contrato 210 de 2013, se encontró que los informes de los meses de marzo, abril y mayo son iguales en relación con las actividades correspondientes a cada una de las obligaciones y no se aprecia ningún tipo de avance o diferencia entre mes y mes de ejecución. El objeto del contrato está descrito como: "Contratar los servicios de un profesional con perfil contable que apoye las actividades contables relacionadas con la liquidación y el proceso de pagos a los contratistas de la Dirección de Construcción de la Memoria". Estas labores contables y de liquidación de pagos tienen la característica de ser similares en su ejecución en el desarrollo del contrato, la OCI asume que dicho contrato se enmarca dentro de la excepción a la prohibición que existe para la administración pública de celebrar contratos para el ejercicio de funciones de carácter permanente (artículo 17 de la Ley 790 de 2002), precisamente porque la naturaleza de las actividades contratadas exceden temporalmente la capacidad organizativa y funcional del CNMH (Sentencia C-614 de 2009), por lo que se tiene que acudir a este tipo de contratación. No obstante se esperaría que existan factores que diferencian la dinámica del contrato cada mes, y que cada informe posea

características especiales que le diferencien del informe presentado en el mes inmediatamente anterior.

Por lo anterior y a criterio de la OCI esta situación conduce a la posibilidad de evaluar la necesidad de una Planta Temporal dentro de la entidad, tal como se menciona más adelante en una de las recomendaciones de este informe.

CUADRO No 2

INFORMES MENSUALES DE EJECUCION DEL CONTRATO			
CONTRATO	FECHA	DIRECCIÓN	NOMBRE DEL CONTRATISTA
142-2013	22-feb.-13	Proyecto: Diseño e implementación de la estrategia tecnológica del Centro de Memoria Histórica.	Arturo Quintero Vergara
379-2013	16-jul.-13	Dirección Museo Nacional de la Memoria	Tatiana Rodríguez Maldonado
168-2013	4-mar.-13	Dirección de Acuerdos de la Verdad	Francisco Julio Taborda Ocampo
358-2013	21-jun.-13	Dirección Museo Nacional de la Memoria	Urian Vladimir Sarmiento Obando
210-2013	18-mar.-13	Dirección de Construcción de la Memoria Histórica	Narda Lorena Camargo Chaparro

6.3 ESTADO DE LOS CONTROLES ESTABLECIDOS

6.3.1 El CNMH posee un borrador del procedimiento para la contratación de prestación de servicios el cual no ha sido expedido formalmente. La expedición y socialización de un procedimiento es un factor que contribuye al fortalecimiento del control interno en la medida en que se implementan indicadores y en un mediano plazo este insumo sirve para medir y evaluar el proceso. Es recomendable que dicho procedimiento pueda concretarse lo más pronto posible en el marco del levantamiento de procesos que actualmente se adelanta en la entidad.

Se evidenciaron controles para las diferentes etapas del proceso precontractual y el proceso contractual. En la Dirección de Acuerdos de la Verdad se encontraron controles documentados para la selección del personal a contratar, consistentes en entrevistas realizadas por dos o tres servidores públicos de la Dirección, a los candidatos que previamente han presentado sus hojas de vida, estableciendo calificaciones y proporcionando un criterio para que de manera conjunta se tome posteriormente una decisión de cuál es el candidato que más conviene contratar según las necesidades de la entidad., garantizando así una mejor elección del contratista.

En la Dirección de Construcción de la Memoria se evidenciaron controles para establecer el tiempo en que efectivamente se entregan las cuentas de cobro al área de contabilidad para el proceso de pago; este control se estableció debido a que los contratistas en algunas oportunidades entregaban documentación incompleta y era necesario que la completaran antes de pasar documentación para el trámite del pago y en el término previsto por la entidad.

Igualmente se pudo evidenciar un control semestral y un control trimestral a la ejecución de los contratos, consistente en un formato que diligencia el supervisor del contrato, en donde da cuenta en detalle y a manera de evaluación, de los resultados y productos entregados por el contratista en el periodo evaluado.

Por lo anterior se concluye que el CNMH posee controles que mitigan los riesgos en el proceso contractual, no obstante se recomienda que se revisen según las características propias de las necesidades de la entidad.

6.3.2 Uno de los insumos básicos utilizados para la realización de la presente auditoría fue la base de datos de contratación la cual presenta inconsistencias en los registros de la información: Números de cédula que no corresponden con el del contratista y cifras de valores de contratación que poseen diferencias con respecto a las reportadas en el SIIF como se pudo observar en la matriz de contratación.

La OCI llama la atención sobre este control para que se tomen medidas que permitan un registro adecuado y exacto de la información en la base de datos, ya que este es un insumo fundamental para la toma de decisiones, para la consulta interna de todos y eventualmente para la remisión de información a los entes de control.

6.3.3 Con respecto a los controles de la ejecución de los contratos en relación con la función de supervisión, se evidenciaron informes especiales de supervisión en dos contratos: el 016 de David Augusto Peña y 073 de Andrea Maldonado Rivera, pertenecientes a la Dirección de Museo de la Memoria; los informes evalúan los resultados entre el mes de febrero y el mes de junio de 2013, dando cuenta detallada de los logros alcanzados por el contratista frente a cada una de las obligaciones. La OCI resalta este tipo de informes, ya que permiten evidenciar la labor de evaluación por parte del Supervisor de contrato, de una manera amplia y detallada.

6.4 RIESGOS EN EL PROCESO DE CONTRATACION

6.4.1 ETAPA PRECONTRACTUAL

En la Dirección Administrativa y Financiera se realizan actividades propias del proceso precontractual para el personal que contrata la entidad, no obstante se evidenció que en las Direcciones de Construcción de la Memoria y Acuerdos de la Verdad, se adelantan también este tipo de actividades como por ejemplo, la selección de personal, la recepción de documentos soportes, la revisión de hojas de vida entre otras, lo que se realiza con personal específico en cada Dirección. Y en este sentido es muy importante que dentro del marco del contrato N°297 que tiene por objeto el levantamiento de procesos y procedimientos se tenga en cuenta dicha situación

6.4.2 SUPERVISION DE CONTRATOS EN CABEZA DE POCAS PERSONAS.

De acuerdo con la estructura interna del CNMH la supervisión de contratos de prestación de servicios recae sobre los Directores, lo que implica la responsabilidad del seguimiento en todos los contratos y dado el volumen de contratación, podría ser un factor de riesgo, toda vez que dificulta el seguimiento por las altas responsabilidades y carga laboral que tienen.

Este es un riesgo que fue identificado en las sesiones que realizó la entidad para levantar el panorama de riesgos de corrupción y donde la OCI participó acompañando este proceso como observador. Este riesgo aparece igualmente mencionado en la cartilla de "Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano" y está expresado como:

AJR

"Concentrar las labores de supervisión de múltiples contratos en poco personal". Al respecto es importante que se considere la posibilidad de asignar más personal de planta que posea competencias para ejercer supervisión de contratos de prestación de servicios y de esta forma disminuir el volumen de contratos que poseen los Directores bajo su supervisión.

6.4.3 ALTO NIVEL DE CONTRATACION.

Para dar cumplimiento a las funciones del CNMH según Decreto 4803 de 2011, se aprobó el Decreto 4941 de 2011 que estableció la planta de personal compuesta por 71 empleos de los cuales 54 son de carrera y 17 son de libre nombramiento y remoción. Por las características de las funciones y responsabilidades que posee la entidad, se ha evidenciado que esta planta resulta insuficiente para cubrir las diversas funciones asignadas por ley y que se ha requerido de personal técnico y profesional con experiencia calificada para el desarrollo de los diversos proyectos que adelantan las áreas misionales del CNMH.

Con corte a Junio de 2013, el CNMH poseía en total 298 contratos los cuales representan 4 veces el personal de planta (420%), el riesgo en este sentido es la probabilidad de que la contratación aumente y también que el personal contratado pueda eventualmente volver a ser contratado, ya que en muchos casos sus actividades hacen parte de proyectos de mediano plazo que se ejecutan anualmente y donde el factor humano es vital en el transcurso de las diferentes etapas precisamente por la particularidad de las actividades que adelanta el CNMH.

Esta auditoría tuvo conocimiento de una consulta que el CNMH elevó al DAFP (Oficio No 20130510-260-888-01) donde una vez expuesta la situación relacionada con la insuficiencia del personal de planta se pregunta: "¿es procedente que la entidad recurra a la figura de crear empleos temporales, y de ser así, cuál sería el procedimiento a seguir?". El DAFP (en oficio 20136000098291 del 24 de junio de 2013) responde que: "corresponde a la entidad justificar las razones por las cuales los empleos se crean de carácter permanente o temporal. Finalmente y en caso de los empleos temporales en la entidad, la Dirección de Desarrollo Organizacional de este Departamento Administrativo, se encuentra dispuesta a brindar el acompañamiento del caso..." De acuerdo con lo anterior, se recomienda adelantar las gestiones con el DAFP tendientes a adelantar las acciones que sean necesarias y que conduzcan a determinar con precisión la viabilidad para la creación de empleos temporales en el CNMH y de esta forma minimizar el riesgo existente actualmente, dado que como se dijo anteriormente la planta de contratistas a junio de 2013, ascendía a 298 personas.

En la discusión del presente informe la OCI tuvo conocimiento por escrito, que las entidades del sector de la reconciliación fueron convocadas por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación y fueron notificadas entre otras temas de que "no se daría viabilidad financiera para ningún proceso de reestructuración en las vigencias 2013 y 2014 debido a la caída de los ingresos en el Presupuesto General de la Nación". Al respecto la Dirección Administrativa y Financiera comentó que: "esa vía parecería sólo viable hasta el año 2015".

No obstante la OCI considera pertinente dejar esta observación ya que va a ser una constante que debe tenerse en cuenta a mediano plazo para cualquier proceso de reestructuración que se adelante.

6.4.4 TIEMPOS EN EL PROCESO DE CONTRATACION

En las entrevistas sostenidas con el personal encargado de la gestión contractual en las Direcciones, se recogió la inquietud acerca de presuntas demoras en el proceso de contratación de prestación de servicios, iguales inquietudes se mencionaron en los talleres para la elaboración del mapa de riesgos de corrupción del CNMH.

Teniendo en cuenta esta situación y con base en las evidencias recogidas, se revisó el tiempo total del proceso de contratación de prestación de servicios. Para el efecto se hizo el cálculo teniendo como fecha de inicio del proceso, la consignada en los estudios previos y como fecha final el día en que se aprueba la póliza del contrato; dado que es a partir de este momento en que comienza su ejecución. Con estos parámetros, el tiempo total promedio que dura el trámite de un contrato, sobre la muestra tomada de 98 contratos, es de Veintitrés (23) días hábiles, lo que significa aproximadamente un mes calendario. Desde luego se encuentran extremos, es decir, contratos tramitados incluso en cinco (5) días hábiles, y contratos con tiempos diferentes de setenta y ocho (78) días hábiles, situación que desdibuja el promedio.

Para ser más precisos en este análisis, se realizó una medición de tiempo con los contratos que han sido tramitados hasta en máximo diez días hábiles VER CUADRO No 3, contados desde la expedición del CDP hasta la expedición del RP, estos se clasificaron igualmente para que cumplieran la condición de tener un tiempo no mayor a diez días entre la fecha consignada en los estudios previos y la fecha de expedición del RP. Se encontraron en total catorce (14) contratos con estas particularidades, lo que indica una gestión ágil del proceso y que la presunta demora en los procesos de contratación no aplica para todos los casos. En el cuadro 5 se puede apreciar que se manejaron tiempos cortos en el proceso, de hecho la mitad de la muestra se tramitó en máximo siete (7) días hábiles y los tiempos entre la expedición de la póliza y su aprobación son máximo de tres (3) días hábiles.

CUADRO No 3

CONTRATOS CON DURACIÓN DE HASTA 10 DIAS HABILES EN SU TRÁMITE					
Contrato	CONTRATISTAS	DIRECCIÓN	Días hábiles entre CDP y RP	Días hábiles entre fecha de póliza y su aprobación	Tiempo total del proceso entre estudios previos y RP
168-2013	Francisco Julio Taborda Ocampo	Dirección de Acuerdos de la Verdad	5	3	6
223-2013	Darwing Gabriel Duarte Pineda		6	2	9
295-2013	Juanita Esguerra Rezk		6	2	10
388-2013	Estefany Margoth Rodríguez Gutierrez		10	3	10
402-2013	Adriana Catherine Bohórquez Diaz		5	3	9
182-2013	Alberto Mejia Walker	Dirección de Construcción de la Memoria	2	1	5
210-2013	Narda Lorena Camargo Chaparro		1	1	9
211-2013	Patrick Morales Thomas		3	1	7
338-2013	Oscar Ivan Perez Hoyos		4	1	8
375-2013	Luis Milciades Perez Gonzalez		5	2	10
015-2013	Juliana Fuquene Barreto	Dirección Museo de la Memoria	3	3	5
016-2013	David Augusto Peña Pinzon		3	3	5
379-2013	Tatiana Rodríguez Maldonado		5	1	8
142-2013	Arturo Quintero Vergara	Proyecto Estrategia tecnológica	8	1	8

110

Con respecto a la otra situación evidenciada, para determinar si realmente existen dificultades por tiempos demasiado extendidos para el trámite de los contratos, se realizó igualmente un filtro de medición de tiempo tomando como referencia inicial la fecha en que se expide el CDP y como fecha final, el día en que se da aprobación a la póliza del contrato

Adicionalmente se realizó un filtro teniendo como base el tiempo de diez (10) días hábiles como parámetro máximo para el trámite de un contrato. Así se obtuvo la siguiente relación (VER CUADRO No 4) en la que se registran los contratos que demoraron más de diez (10) días hábiles en su trámite y que adicionalmente poseen más de cuatro días hábiles entre la expedición de la póliza y la aprobación de la póliza por la entidad. Los términos de diez (10) y cuatro (4) días hábiles son parámetros elegidos a manera de ejemplo y para manejar un criterio hipotético de razonabilidad que en todo caso debe ser establecido por la entidad cuando el proceso sea estandarizado.

CUADRO No 4

TIEMPOS DE DURACIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN					
Contrato	CONTRATISTAS	DIRECCIÓN	Días hábiles entre CDP y RP	Días hábiles entre fecha de póliza y su aprobación	Tiempo total del proceso entre estudios previos y RP (días hábiles)
041-2013	Nicolás Otero González	Dirección de Acuerdos de la Verdad	14	6	15
044-2013	Gladis Del Socorro Diosa Cortes		14	5	15
165-2013	Karla Cristina Correa Ospina		29	6	30
171-2013	José Manuel Hernández Salinas		15	5	8
113-2013	Karol Yelitza Pedraza Rivera		19	6	31
114-2013	Nathalia Contreras Pardo	Dirección de Construcción de la Memoria	19	6	31
115-2013	Lorena Mendoza Chavarro		19	6	31
117-2013	Sofía Cabarcas Macías		18	5	30
120-2013	Julie Andrea Ortiz Godoy		19	5	31
132-2013	Armando Reyes Villamil		19	6	31
148-2013	Carlos Camilo Ernesto Gómez Alarcón		14	7	39
172-2013	Helka Alejandra Quevedo Hidalgo		16	4	23
173-2013	Clara Marcela Sánchez Lara		16	5	24
175-2013	Osana Medlra Bonilla		21	9	28
194-2013	Helga Natalia Bermúdez Pérez		29	8	11
323-2013	Ludivia Serrato Martínez		16	9	23
343-2013	María Raquel Rojas Isaza		18	5	70
369-2013	Melissa Susi Vera Murcia		11	6	33
307-2013	Oscar Heladio Vargas Rodríguez		4	1	78
351-2013	Carlos Miguel Ortiz Sarmiento		26	2	78

De lo anterior se evidencia que en total son veinte (20) contratos que poseen esta característica en su tiempo de duración. En la primera columna se muestra el tiempo transcurrido entre el CDP y el RP, los tiempos oscilan entre los 11 días hábiles y los veintiséis (26) días hábiles. En la siguiente columna en que se calculan los días que transcurren entre la expedición de la póliza del contrato y la



aprobación de la póliza por parte de la entidad; los tiempos oscilan entre un (1) día y nueve (9) días hábiles; (este tiempo hace parte del total obtenido en la primera columna porque transcurre entre la expedición del CDP y el RP). En la tercera columna el tiempo total transcurrido entre los estudios previos y el RP, con lapsos que oscilan entre ocho (8) días y setenta y ocho (78) días hábiles. Para los dos casos de setenta y ocho (78) días se aprecia que en el caso del contrato 307 de Oscar Heladio Vargas, el tiempo entre el CDP y RP, fue de cuatro (4) días hábiles únicamente, mientras que en el contrato 351 de Carlos Miguel Ortiz el tiempo fue de veintiséis (26) días hábiles, no obstante revisando el tiempo total se aprecia que en los dos casos hubo una pausa entre la fecha registrada en los estudios previos y la expedición del CDP lo que altera la percepción del tiempo total utilizado en el proceso.

En la discusión del informe preliminar la Dirección Administrativa y Financiera, explicó las razones por las que probablemente pueden llegarse a presentar algunas demoras, derivadas de periodos de picos de contratación como lo es el principio de cada año, así como errores en la documentación que se pasa para firmas a la oficina Jurídica, lo que significa tener que devolver documentos para que sean corregidos y esto representa demoras en el proceso general para la contratación de prestación de servicios.

Con el ejercicio anterior la OCI tiene como propósito invitar a los líderes de los procesos que consideren este factor de tiempos, para ser tenido en cuenta al realizar el levantamiento y estandarización de procesos de contratación y para que se puedan establecer parámetros o rangos de duración razonables ya que estos de todas formas repercuten directamente en la eficiencia y eficacia del proceso.

7. CONCLUSIONES

7.1 El CNMH cumple con la normatividad relacionada en el proceso de "contratación de prestación de servicios". La entidad ha crecido en complejidad y su dinámica continua aumentando por lo que ha sido necesario que se implementen medidas especiales desde la Dirección Administrativa y Financiera, para el mejor desempeño del proceso; para citar solo algunos ejemplos se tiene:

El establecimiento de las tablas de chequeo para que no se omita ningún documento en las carpetas de los contratos; el establecimiento de parámetros para la rendición de informes mensuales de ejecución del contrato, la organización de fechas para la presentación de cuentas de cobro por parte de los contratistas, la organización para el archivo de las carpetas de los contratos, el control de la documentación a través de diferentes filtros de chequeo, la constitución de una base de datos para el registro total de la contratación etc.

La OCI reconoce el proceso en que se encuentra el CNMH en relación con la organización de sus procedimientos internos, la organización y adecuación de sus sedes y en general todo lo que implica organizar una entidad nueva y máxime frente a los requerimientos del Gobierno Nacional. En este sentido reconoce también que el estado del proceso actual de contratación de prestación de servicios requiere de ajustes, pero estos hacen parte de la dinámica actual del CNMH, de tal forma que las recomendaciones que han realizado en este informe corresponden con esta apreciación.

105

8. RECOMENDACIONES PARA PLAN DE MEJORAMIENTO.

Como conclusión general de la Auditoría, la OCI recomienda las siguientes medidas para que sean incluidas en un Plan de Mejoramiento, sin perjuicio de que la entidad incluya medidas adicionales que considere pertinentes para el mejoramiento del proceso. Se adjunta al presente informe el formato de Plan de Mejoramiento para que sea diligenciado y devuelto a la OCI con la información que lo conforma, el cual no debe exceder de 8 días hábiles

8.1 Es importante que se formalice y socialice un procedimiento estandarizado para la contratación de prestación de servicios y que el mismo incluya tanto puntos críticos de control en el proceso, como indicadores de eficacia o celeridad del mismo, los cuales son importantes para medir y mejorar el proceso en general.

8.2 Como complemento al levantamiento de procedimientos y procedimientos, se recomienda la elaboración de un Manual de Contratación del CNMH y de una Política de Contratación

Cordialmente,


DORIS YOLANDA RAMOS VEGA
Asesora con funciones de Control Interno

Proyectó
Luis Francisco Hurtado