



**INFORME DE: Aspectos generales a tener en cuenta en el proceso de contratación del CNMH.**

**FECHA:** Julio 13 de 2018

**RESPONSABLE DEL INFORME:** Luis Francisco Hurtado

**I OBJETIVO GENERAL.**

Realizar una recopilación de las recomendaciones que se han emitido por control interno con respecto al proceso de contratación en el CNMH y generar algunas recomendaciones actualizadas para el mejoramiento del proceso de contratación, esto con el fin de que sean tenidas en cuenta frente las acciones que actualmente se están desarrollando por la entidad para el mejoramiento de este proceso.

**II METODOLOGÍA.**

Para este informe se realizó una revisión de los informes que ha emitido control interno, de las intervenciones que se han hecho en los comités de coordinación de control interno y en las participaciones que se han dado en los comités de contratación. Lo anterior teniendo como punto de partida el último semestre de 2017 hasta la fecha, toda vez que la entidad de manera paralela se ha encontrado adelantando acciones de mejora frente a los hallazgos detectados por la Contraloría en materia de contratación respecto de las vigencias 2015 -2016, los cuales no se mencionan en el presente informe ya que son materia del actual plan de mejoramiento que desarrolla el CNMH.

**III RESULTADOS DEL INFORME:**

**1-Manual de contratación y sesiones de capacitación en materia de contratación:**

El CNMH posee el Manual de Contratación y Supervisión el cual fue actualizado en el mes de enero de 2017 con la normativa vigente a esa fecha y las diferentes orientaciones que ha proporcionado Colombia Compra Eficiente para las entidades del estado. Para esa fecha aún no había entrado a operar el SECOP II, con lo cual a la fecha ya existirían algunos aspectos para actualizar, aspectos que se han manejado por la entidad a través de directivas internas y que seguramente serán materia para incluir en la próxima actualización que realice el CNMH de dicho Manual. En el mismo se incluyen los temas básicos de la contratación estatal sugeridos por Colombia Compra eficiente con lo cual los servidores públicos del CNMH, cuentan con una herramienta fundamental para enfrentar la dinámica de la contratación estatal, en sus aspectos básicos y fundamentales.

Con respecto a las sesiones de capacitación y sensibilización que realiza el CNMH en materia de contratación se recomendó a los miembros del comité de coordinación de control interno (Acta 2 agosto de 2017), enviar a dichas capacitaciones al personal relacionado con el proceso y asegurar que haya una buena asistencia a las mismas con el fin de que estas acciones sean eficaces. Lo anterior en razón de que en vigencias anteriores se han realizado este tipo de acciones en el plan de mejoramiento con el fin de mejorar las situaciones relacionadas con debilidades en la supervisión de contratos registradas por la



auditoria de la contraloría vigencia 2013-2014, sin embargo similares situaciones volvieron a ser encontradas en la auditoria correspondiente a la vigencia 2015-2016.

### **2-Administración del contrato de Operador logístico:**

En informe de auditoría con fecha diciembre 31 de 2017, se realizaron variadas recomendaciones producto de las situaciones encontradas relacionadas principalmente con: a) Fortalecimiento de controles internos en todo el proceso de ejecución contractual dada la dinámica y complejidad de este contrato con el fin de prevenir riesgos y situaciones encontradas en la auditoria. b) Necesidad de establecer lineamientos internos que definan aspectos presupuestales y orientaciones para el manejo del contrato por parte de los supervisores c) Adecuada administración documental de los soportes que se van generando en el contrato para que en tiempo real se vayan adjuntando al expediente correspondiente d) Seguimiento puntual de todas y cada una de las obligaciones del contratista y realización de requerimientos en caso de incumplimientos. e) Para contratos futuros revisar en la etapa precontractual, la redacción de las obligaciones contractuales teniendo en cuenta las particularidades de las regiones y del desempeño de este contrato en años anteriores con el fin de que se registren obligaciones viables en su cumplimiento f) El fortalecimiento del proceso de capacitación y orientación a los diferentes profesionales que tienen que ver con el desarrollo de este contrato, con el fin de prevenir situaciones irregulares y garantizar una gestión adecuada del contrato en lo que tiene que ver con las responsabilidades del CNMH durante la etapa contractual.

**3-Auditoria al proceso de contratación en el CNMH de 28 de diciembre de 2018.** En el informe final de la auditoria entregado se destacaron los siguientes aspectos: a) Debilidades existentes en el proceso de elaboración de estudios de mercado b) Debilidades existentes en la elaboración de pliegos de condiciones c) Debilidades en la redacción de la minutas de contratos que han llevado a la necesidad de realizar posteriores adiciones o aclaraciones a los contratos d) Debilidades en el archivo de la documentación en los expedientes contractuales e) Recomendaciones para la redacción completa de la actas de adjudicaciones de tal manera que queden consignados las intervenciones más importantes realizadas en dichas sesiones f) Se recomendó la revisión en el mapa de riesgos institucional de algunos riesgos del proceso de contratación que a juicio de control interno, deberían incluirse para su tratamiento, así como la revisión de la efectividad de las acciones que ya se encuentran planteadas especialmente las que tienen que ver con: "1) *Sensibilización y capacitación a las áreas técnicas del CNMH sobre la adecuada formulación de estudios previos y del sector de acuerdo con los lineamientos impartidos por Colombia Compra Eficiente*" y "2) *Gestionar la contratación de enlaces administrativos, yo apoyo técnico para las áreas técnicas con experiencia e idoneidad en análisis de mercado, sector y levantamiento de necesidades.*". Se recomendó al respecto revisar si es necesario reforzar el control existente o implementar un control adicional y revisar si definitivamente se continúan realizando las mismas acciones o se adicionan tras de otro tipo.

### **4-Comité de Coordinación de Control Interno de mayo 4 de 2018.**

En este comité, entre otros temas tratados, se dieron a conocer las conclusiones obtenidas en la auditoria al proceso de contratación de diciembre de 2017 que ya fueron mencionadas. En el mismo comité se trató el tema del archivo de la documentación de los expedientes de contratación y de las dificultades que se han evidenciado por la documentación incompleta que se ha encontrado en dichos expedientes. La profesional



encargada del proceso de gestión documental aclaró en dicho comité que: “las áreas no están realizando las transferencias documentales con los expedientes completos, que existen problemas con la documentación que está incompleta en los expedientes contractuales de los años 2012 al 2015. Con respecto a los expedientes de 2016 y 2017 subrayó que aún existe también documentación faltante, por lo que se ofició a las áreas para que remitieran dicha documentación, mencionó que con respecto a la vigencia 2018 aún no se ha comenzado a ingresar la documentación ya que solo cuenta con dos personas de 4-72 y no se ha podido incorporar una tercera persona para asumir toda esta labor...” Desde la oficina de Control interno se precisó que la ley 80 de 1993 y decretos reglamentarios es clara en relación con la responsabilidad de los supervisores frente a la documentación que reposa en los expedientes contractuales bajo su supervisión, pero desde luego se aclara que este principio debe analizarse a la luz de la demás normatividad sobre la materia y los procedimientos internos del CNMH para el efecto. Se concluye para este informe específico que el CNMH debe velar para que en los expedientes contractuales se encuentre toda la trazabilidad de los contratos y adelantar todas las acciones que sean pertinentes para lograr este cometido, lo cual comienza con acciones de control por parte de los supervisores de contrato, antes de que los expedientes sean entregados a gestión documental y pasa por la verificación mensual para asegurarse de que los informes y demás documentos generados por el contrato, sean remitidos de manera completa y oportuna a gestión documental para su incorporación al expediente.

#### **5-Auditoria al proceso de Museo de la Memoria junio 28 de 2018.**

Uno de los aspectos revisados en el marco de esta auditoria fueron los expedientes relacionados con la documentación referente al proceso de construcción física del Museo de la Memoria, las carpetas pertenecientes al convenio 1281 de 2014 y contrato 280 de 2016 las cuales a la fecha de la evaluación no se encontraban foliadas en su totalidad, ni poseían hoja de control. Si bien es cierto la relación es indirecta con el tema de contratación ya que estos requisitos pertenecen a las normas de gestión documental, se cita por tener relación con el tema que se ha tratado. En este aparte se recomendó tomar las medidas que sean necesarias, para la organización de los expedientes del área, de acuerdo con la TRD convalidada por el AGN el pasado 7 de mayo de 2018, y según las responsabilidades compartidas que existen por parte de los supervisores de contratos en conjunto con el área de contratos y de gestión documental.

#### **6-Informe sobre la funcionalidad del aplicativo para control de activos físicos de propiedad del CNMH.**

En este informe entregado el 7 de julio de 2018, se recomendaron acciones de plan de mejoramiento derivadas de falta de documentación en el expediente del contrato 554 de 2017 que tuvo por objeto “adquirir la licencia de uso del software para la administración de activos físicos del CNMH”. La recomendación es el cumplimiento de la ley 594 de 2000 (ley de archivos) frente a la organización, foliación y archivo de los soportes de contratación que permitan establecer la trazabilidad del mismo.

#### **7-Algunas observaciones a los procesos de contratación en la dinámica del Comité de contratación del CNMH.**

El Comité de Contratación y el Comité Evaluador del CNMH están reglamentados por la Resolución 078 de 2016 (modificada mediante la Resolución 076 de 2017). En la misma se describen las funciones, responsabilidades y disposiciones para su funcionamiento. Control Interno ha venido participando de



manera regular en calidad de invitado en los comités de contratación que se celebran en la entidad. De acuerdo con los asuntos tratados se realizan intervenciones y recomendaciones a manera de sugerencias para el mejoramiento del proceso. Producto de la participación que se ha tenido en este comité se realizan las siguientes observaciones:

- a) Se recomienda que en lo posible la documentación soporte de los asuntos a tratar en el comité pueda ser remitida de manera anticipada, ya que de esta manera se podrían agilizar algunos temas y que los miembros y delegados del comité puedan realizar una lectura previa de los temas que se van a tratar, (Art 6, Resolución 078/2016).
- b) El Comité de Contratación como una instancia que agrupa profesionales de manera interdisciplinaria para evaluar temas financieros, técnicos y jurídicos, depende de todos y cada uno de los asistentes para tomar decisiones en conjunto sobre diferentes temas. No obstante se aprecia que el CNMH carece de apoyos específicos que se han requerido, como por ejemplo personal que maneje el ámbito estadístico cuando se trata de evaluación de variables matemáticas en los procesos licitatorios. Se recomienda a la entidad considerar de manera especial esta falencia que ha sido salvada con la colaboración de profesionales contratistas que prestan sus servicios en la entidad, pero que no hacen parte formal del Comité de Contratación y aunque la norma interna establece la prerrogativa de acudir a este recurso, sería ideal que se pudiera contar con el mismo de manera más formal y permanente según sea la necesidad.
- c) En relación con los estudios de mercado, en algunas ocasiones los servidores públicos delegados para esta labor han requerido apoyo para adelantar este tipo de acciones especialmente cuando se trata de adquisición de elementos muy particulares en el quehacer normal de las compras que se realizan en la entidad. Se recomienda se puedan considerar acciones para apoyar estos procesos. En el manual de contratación del CNMH se referencia la guía para la elaboración de estudios de mercado publicada por Colombia Compra Eficiente, pero es importante reforzar esta opción prestando todo el apoyo que sea necesario a los servidores que tengan a cargo estas responsabilidades. Igualmente en el sistema Integrado de gestión se encuentran formatos que ayudan, por ejemplo, para la estructuración de estudios previos, sin embargo los mismos no suplen el apoyo y la orientación que se pueda proporcionar a los servidores públicos a quienes le son delegadas estas tareas específicas. Se considera que un apoyo importante en estos procesos puede ser prestado por quienes han sido supervisores en contratos anteriores que haya celebrado en CNMH y que hayan tenido objetos similares, bien podría acudirse a estas opciones para reforzar los procesos mencionados.
- d) Dada la dinámica especial del comité de contratación y la especialización de los asuntos que se tratan y que los miembros deben decidir, muchos de ellos, valga la aclaración, sin conocimientos jurídicos; sería pertinente considerar la posibilidad de que los miembros permanentes del comité y sus delegados reciban capacitaciones específicas con el fin de que tengan mejores elementos de juicio para considerar las diferentes situaciones que se deciden en esta instancia. Temas como los principios de la contratación pública, el manejo de riesgos en contratación, delitos relacionados con



los procesos de contratación, régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, recomendaciones especiales dadas por Colombia compra eficiente o por el consejo de estado relacionadas con la intervención de los comités de contratación y sus decisiones etc.

No se trata de que todos los miembros sean abogados, sino que se proporcione a los servidores públicos que ejercen estas delicadas funciones, más apoyo para la labor que están desarrollando. Esto sin perjuicio de las capacitaciones que se adelantan por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) o por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) las cuales refuerzan estos temas, pero siempre son mejores las capacitaciones dirigidas puntualmente a los casos que se tratan en la entidad. Dadas las características de los proyectos que se adelantan y la población con la que se trabaja en el CNMH, se generan dinámicas que la mera exposición general de toda la normatividad no alcanza a muchas veces a cubrir de manera satisfactoria, sobre todo teniendo en cuenta que los destinatarios no son abogados (quienes por su formación pueden llegar a tener más elementos para la interpretación y aplicación de un principio general a un caso particular), en el caso del CNMH los destinatarios pueden ser psicólogos, sociólogos, antropólogos lo que hace que el manejo del lenguaje jurídico y de aplicación de las normas a casos específicos tenga que ser explicado de forma más clara y aplicada a la realidad que se vive en desarrollo del trabajo diario que el CNMH adelanta para el cumplimiento de su labor misional.

- e) Siempre que sea necesario (no para todos los casos), resulta muy importante la coordinación previa entre las áreas de contratación y oficina jurídica para que se pueda llegar a los comités de contratación en lo posible con criterios jurídicos ya discutidos y decantados, con el fin de que la exposición en el Comité de las diferentes variables jurídicas se pueda realizar de manera ágil y lo más clara posible para los demás asistentes que no poseen conocimientos legales. Este presupuesto también aplica para las capacitaciones que se adelanten en materia de contratación ya que los espacios académicos son perfectamente propicios para el tratamiento especial de temas que pueden ser confusos y sobre los que pueden existir varias posiciones jurídicas y doctrinales, pero sobre los que se pueden proporcionar elementos de entendimiento, sin perjuicio de la autonomía que le asiste a los ordenadores del gasto, a los miembros del comité, al área de contratación y a la propia Oficina Jurídica para asumir las posturas que consideren convenientes en su ejercicio formal en la entidad.
- f) Desde la Dirección Administrativa y Financiera se ha insistido que los delegados de los ordenadores del gasto para asistir y tomar decisiones en las decisiones del Comité de Contratación sean profesionales, esto debido al tipo de temas que se tratan y las diferentes decisiones que deben tomarse. Lo anterior no obsta para que también asista personal técnico que también puede desempeñarse muy bien, pero dado que no siempre existe la disposición de profesionales en delegación de las direcciones técnicas (como ocurre en el proyecto transversales o con la Dirección de Archivo de Derechos Humanos), la recomendación para los ordenadores del gasto va encaminada a que el servidor público que asista, tenga conocimiento previo de los temas o asuntos que se van a tratar y sobre los cuales se va a decidir ya que finalmente esta es la variable que determina una toma de decisiones consistente, sustentada y objetiva. Por la misma razón es muy



importante que, en lo posible, los delegados al comité sean permanentes ya que este ejercicio los va dotando de conocimientos y experticia en el tratamiento de los temas del comité. Este aspecto también determina su disposición de tiempo que está sujeta a las necesidades de la entidad, y que también determina la capacidad de hacer aportes en función del conocimiento adquirido de los temas, de ahí la reglamentación interna para la citación a los comités que dispone una antelación mínima de un (1) día hábil (Art 6, Resolución 078/2016) y también la disponibilidad de los servidores públicos para la asistencia a los comités de carácter extraordinario, para los que existe el mismo término de citación de un (1) día hábil (Parágrafo segundo, art 6 Resolución 078/2016).

**8-Adopción de instrumentos para el manejo de ofertas artificialmente bajas.** El proceso de contratación es una operación dinámica que va requiriendo de instrumentos y herramientas para mejorar. Colombia Compra Eficiente ha realizado la publicación de guías de suma utilidad para la entidad las cuales han sido consideradas en el manual de contratación. Con respecto al proceso de subastas inversas se han presentado algunos casos en los que la entidad ha tenido que indagar al ganador, una vez terminada la subasta, acerca de la consistencia de los precios ofrecidos para descartar y asegurarse de que no se trata de ofertas artificialmente bajas. Esto ha ocurrido por ejemplo, en los siguientes casos:

a) Subasta inversa 556 de 2017. Adquisición de una solución antivirus, antimalware, antispam... para los servidores y equipos de cómputo del propiedad del CNMH, la misma tenía un valor de cincuenta y cinco millones novecientos ochenta y ocho mil trescientos sesenta y cuatro pesos (\$55.988.364). Para el proceso de subasta inversa se llevaron a cabo dieciséis (16) lances quedando adjudicada a la firma Cluster de Servicios S.A por valor de Dieciocho millones novecientos setenta y un mil novecientos treinta y siete pesos (\$18.971.937). Es decir se adjudicó con un porcentaje del 65% por debajo del presupuesto inicialmente considerado. (Resolución de adjudicación #193 del 24 de octubre de 2017).

b) Subasta inversa 625 de 2017. Adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de una (1) ups de 30 KVA, revisión, adecuación y organización de la red eléctrica instalada en la sede de la carrea 7 #32-29 (edificio Telesentinel). El presupuesto inicial era de sesenta y ocho millones cuatrocientos noventa y dos mil, cincuenta y cuatro pesos (\$68.492.054). Para el proceso de subasta inversa se llevaron a cabo cinco (5) lances quedando adjudicada a la empresa Tecnosoft UPS S.A.S por valor de treinta y cuatro millones cuatrocientos veinticinco seiscientos setenta y ocho pesos (\$34.425.678). En este caso se adjudicó con un porcentaje del 55% por debajo del presupuesto inicialmente considerado. (Resolución 224 del 1 de diciembre de 2017).

Colombia Compra Eficiente publicó la "Guía para el manejo de ofertas artificialmente bajas en procesos de contratación". En dicha Guía se recomienda un procedimiento a seguir cuando en las subastas inversas se presentan ofertas demasiado bajas, es decir por debajo del 20% del presupuesto inicial. La guía sugiere una metodología para aplicar la cual es variable según el monto y el tipo de compra que se realice. La recomendación en este sentido es que dado que en el CNMH ya se han presentado estas situaciones, para futuras contrataciones se pueda aplicar los parámetros recomendados por la guía en lo que sea pertinente, esto con el fin de mejorar estos procesos y blindar aún más a la entidad en las compras que realice a través de esta modalidad de contratación. Igualmente puede ser un tema para adicionar en el manual de



contratación del CNMH, cuando se vaya a realizar una actualización del mismo.

Es importante aclarar que no en todos los casos se han presentado estas situaciones, recientemente en la Subasta inversa 456 de 2018 que tenía por objeto la contratación de los servicios de multicopiado de CD, DVD Y USB así como la elaboración de galerías fotográficas, pendones y cajas contenedoras de CD. El presupuesto estimado para esta adquisición fue de sesenta y seis millones setecientos sesenta y ocho mil novecientos ochenta y tres pesos con noventa y dos centavos (\$66.768.983,92). En este proceso quedaron habilitadas tres (3) firmas, pero solamente hubo un (1) lance en el cual la firma DOBOCOL S.A.S fue la única que presentó propuesta con un margen de mejora del 6% por debajo del presupuesto. Las otras dos firmas no presentaron propuesta por lo que fue adjudicada a la firma DOBOCOL S.A.S por valor de sesenta y dos millones setecientos treinta y tres mil trescientos setenta y seis pesos con noventa centavos. (Resolución de adjudicación #175 del 5 de junio de 2018). Se consideró dejar registrado este caso solamente para evidenciar que la presentación de ofertas con porcentajes demasiado bajas puede ser una excepción a la regla, pero igual se considera que la entidad puede desde ahora tomar acciones para prepararse frente a estas posibles eventualidades.

#### IV MATRIZ PARA PLAN DE MEJORAMIENTO

No Aplica

#### V RECOMENDACIONES

Como se mencionó en el objetivo general de este informe, la finalidad del mismo fue recopilar las recomendaciones que se han realizado desde control interno, para el mejoramiento del proceso de contratación y agregar algunas adicionales que se consideraron pertinentes para el mismo fin. La única recomendación derivada de lo anterior, es que los diferentes actores del proceso de contratación, puedan tenerlas en cuenta en su quehacer diario y aplicarlas para el mejoramiento general del proceso y a manera de prevención de riesgos del mismo.

Del presente informe no se genera un Plan de Mejoramiento, toda vez que los diferentes informes entregados tienen sus propias acciones, las sugerencias adicionadas en el presente informe no se constituyen como observaciones de auditoría dado que no se evidencian incumplimientos normativos, por esta razón se dejan en la categoría de recomendaciones para el mejoramiento. Adicionalmente en la actualidad la entidad ya se encuentra realizando acciones concretas en materia de contratación, algunas de ellas ya mencionadas, pero derivadas del plan de mejoramiento que se suscribió con la Contraloría General de la República.

#### VI FIRMAS RESPONSABLES

Auditor:

Luis Francisco Hurtado S

Profesional Especializado – Control Interno

