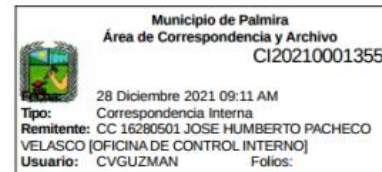


2021-260.6.11.9

Palmira, 27 / Diciembre / 2021

PARA: **DIANA ALEXANDRA PINO GIRON**
Dirección de Contratación Pública

DE: **JOSÉ HUMBERTO PACHECO VELASCO**
Jefe Oficina de Control Interno



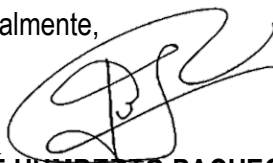
PARA SU INFORMACIÓN	<input checked="" type="checkbox"/>	ENVIAR PROYECTO DE RESPUESTA	<input type="checkbox"/>	FAVOR DAR CONCEPTO	<input type="checkbox"/>
DAR RESPUESTA Y ENVIAR COPIA	<input type="checkbox"/>	ENCARGARSE DEL ASUNTO	<input type="checkbox"/>	FAVOR TRAMITAR	<input type="checkbox"/>
ENTERARSE Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	DILIGENCIAR Y DEVOLVER	<input type="checkbox"/>	OTRO	<input type="checkbox"/>

Asunto: Remisión de Auditoría Interna al Proceso de Contratación Pública.

Cordial Saludo,

La oficina de Control Interno de la Alcaldía de Palmira, en desarrollo de su función constitucional y en cumplimiento de su programa anual de Auditorías internas, presenta el Informe de Auditoría Interna al Proceso de Contratación Pública.

Cordialmente,



JOSÉ HUMBERTO PACHECO VELASCO
Jefe Oficina de Control Interno

Copia: Dr. Oscar Eduardo Escobar García - Alcalde Municipal
Dr. Manuel Fernando Florez Arellano - Secretario General

Proyectó: Carmen Vanesa Guzmán Quintero – Técnico Administrativo 01
Revisó: José Humberto Pacheco Velasco – Jefe Oficina de Control Interno
Aprobó: José Humberto Pacheco Velasco – Jefe Oficina de Control Interno



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
OFICINA DE CONTROL INTERNO

INFORME

2021-260.6.11.9

Palmira, 27 de Diciembre de 2021

1. OBJETIVOS

Realizar un seguimiento a la Contratación Directa realizada por la Administración Central en el Municipio de Palmira, estableciendo una línea de tiempo y la cantidad de Contratos realizados en las últimas vigencias (2016-2021) y Seguimiento al plan de mejoramiento suscrito en ocasión del Informe de la Auditoría al Proceso de Contratación que fue remitido mediante la TRD 2021-260.8.1.152 del 8 de Octubre de 2021.

2. ALCANCE

Realizar un balance general de los procesos de Contratación por Prestación de Servicios realizados en la Administración Municipal de Palmira en las últimas tres vigencias desde el 01 de enero de 2016 hasta el 30 de noviembre de 2021, con el fin de observar el comportamiento de la Contratación Directa en la modalidad de Contratos de Prestación de Servicios y realizar el seguimiento al plan de mejoramiento suscrito por la Dirección de Contratación con esta Oficina.

3. INFORME AUDITORÍA INTERNA AL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

3.1. Generalidades

En desarrollo del plan de auditoría aprobado para la vigencia 2021 y con fundamento en las facultades otorgadas por los artículos 209 y 269 de la Constitución Política de 1991 y demás normas que rigen el control interno, se realiza el seguimiento al proceso de Contratación Pública.

Es importante tener en cuenta el marco normativo que restringe de alguna manera la celebración de Contratos de Prestación de servicios por parte de la Rama Ejecutiva, empezando por el Artículo 125 de nuestra Carta Magna que dice: *“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.”*

El numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, indica que: i) son contratos de prestación de servicios los



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
OFICINA DE CONTROL INTERNO

INFORME

que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, ii) sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando su objeto no pueda desarrollarlo con personal de planta o requieran conocimientos especializados, iii) en ningún caso generan relación laboral ni prestaciones sociales y, iv) se celebrarán por el término estrictamente indispensable. Debe mencionarse que esta figura es una de las modalidades de contratación directa, según lo dispuesto en el literal h) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

Estas normas han reiterado lo dispuesto desde 1968 por el Decreto Ley 24003 (artículo 2º), modificado por el artículo 1º del Decreto Ley 3074 de 1968 que, entre otras cosas, determinó que para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearían los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrían celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.

A pesar de la normatividad legal, el excesivo número de los contratos de prestación de servicios se debe, entre otros factores, a la desactualización de las plantas de personal de las entidades, y al inadecuado uso de la modalidad de contratación directa, que no por serlo está eximida del cumplimiento de los principios de la gestión pública y de la contratación estatal.

Sobre la actualización de las plantas de personal, el Decreto 1083 de 2015 señala las acciones que deben tener en cuenta las entidades y organismos de la Administración Pública para mantener actualizadas sus plantas de personal como mínimo cada dos años, entre las cuales cabe mencionar: "(...) c. *Analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones. (...) e. Revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional (...).* PARÁGRAFO 1. *Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio.(...)*".

De otra parte, la Corte Constitucional, en Sentencia C- 614 del 2009, señaló que el ejercicio de funciones permanentes en la Administración Pública debe hacerse con personal de planta y que todo vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, debido a que desdibuja el



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
OFICINA DE CONTROL INTERNO

INFORME

concepto de contrato estatal, vulnera derechos laborales y el artículo 125 de la Constitución Política que exige el mérito para el ingreso y permanencia al empleo público.

Además, en el presente año el Consejo de Estado Sección Segunda mediante la Sentencia 050012333000201300114301(13172016) del 9 de Septiembre unifico su jurisprudencia en relación con los derechos prestacionales de las personas que celebren contratos de prestación de servicios que encubren y subyace una relación laboral, estableciendo las siguientes reglas:

1. La corporación advirtió que el concepto *“término estrictamente indispensable”* previsto en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia. Esto representa el lapso durante el cual se espera que el contratista cumpla a cabalidad el objeto del contrato y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio de las prórrogas excepcionales que puedan acordarse para garantizar su cumplimiento.
2. De otra parte, dispone un periodo de 30 días hábiles entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente. En todo caso, este periodo de 30 días hábiles como indicador temporal de la no solución de continuidad entre contratos sucesivos de prestación de servicios no es una camisa de fuerza para el juez contencioso que, en cada caso y de acuerdo con los elementos de juicio que obren dentro del plenario, deberá determinar si se presentó o no la rotura del vínculo que se reputa laboral.
3. Por último, frente a la no afiliación al sistema de seguridad social en salud por parte de la administración, precisó que es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido, aunque se haya declarado la existencia de una relación laboral encubierta, pues se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal. Además, precisó, rembolsar estos aportes implicaría contradecir al legislador, cuya voluntad es que su recaudo vaya directamente a las administradoras de servicios de salud, por tratarse de contribuciones de pago obligatorio con una destinación específica.

Por todo lo anterior, es claro que, el uso de la modalidad del contrato de prestación de servicios resulta adecuada si se celebra en total observancia a la normativa que la regula, en el marco de la jurisprudencia de las Altas Cortes, pero también es cierto que, a pesar de las múltiples medidas

adoptadas en materia de gestión y normativas, persiste el uso de esta modalidad para cumplir funciones de carácter permanente.

Así las cosas y en el marco del seguimiento a los Contratos de Prestación de Servicios con corte al mes de Noviembre de 2021, se realizó consulta en las plataformas SECOP I, SECOP II Y SIA OBSERVA con el fin de obtener la información de los contratos suscritos por el Municipio de Palmira en la modalidad de Contratación Directa por prestación de servicios, excluyendo las otras modalidades de Contratación Directa, en donde se logró obtener un consolidados de la cantidad de contratos suscritos por la entidad de la siguiente manera:

2016	2017	2018	2019	2020	2021
558	663	1257	1071	1035	1231



Como se puede observar en la anterior imagen la modalidad de contratación por Prestación de Servicios viene presentando en los últimos años una considerable tendencia aumentando el número de estos procesos que comparado con el total de la actuación contractual es el de mayor incidencia lo que puede generar alertas a la administración por materialización de riesgos de diversas índoles por la cantidad de actuaciones en esta modalidad los cuales pueden estar reflejados en componentes laborales como también en el cumplimiento de los requisitos de la ritualidad contractual debido al desgaste administrativo que conlleva esto, que de conformidad con la norma es una modalidad que se debe celebrar de manera excepcional como es la contratación directa.



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
OFICINA DE CONTROL INTERNO

INFORME

Seguimiento al Plan de Mejoramiento

El plan de mejoramiento suscrito en ocasión del Informe de la Auditoría al Proceso de Contratación que fue remitido mediante la TRD 2021-260.8.1.152 del 8 de Octubre de 2021 fue remitido por la Dirección de Contratación el día 26 de Octubre, plan mediante el cual plantearon una serie de acciones a desarrollar para eliminar las causas de los hallazgos establecidos en el mencionado informe, acciones de las cuales se nos ha informado por medio de la Nota Interna TRD-2021-300.8.1.329 el siguiente avance:

Frente al Ítem 2:

“La información relacionada con la Plataforma SECOP para la rendición de evidencias contractuales, no se encontró actualizada en su totalidad, ni dentro de los términos de oportunidad. Esta situación puede materializar un riesgo de cumplimiento”.

Se encuentra con los soportes de acuerdo con la acción de mejora planteada: “Requerir a los supervisores de contratos el envió y cargue al SIIF de los documentos que hacen parte de la etapa de Ejecución”.

En la carpeta de soportes se puede evidenciar que mediante circulares, emails y requerimientos se ha solicitado a los enlaces de contratación y supervisores la transferencia de documentación pertinente para la consolidación de expedientes contractuales.

Frente al ítem 4:

“No se evidenciaron en la matriz de riesgos del proceso la inclusión de los posibles riesgos que se presentan en el desarrollo de los procesos contractuales mediante la plataforma SECOP II”.

Para este ítem la Dirección realizó la inclusión del Riesgo denominado: “Desconocimiento en el uso de la plataforma SECOP II por parte de las dependencias” en el mapa de riesgos, posteriormente se expedirá una circular donde se informe a las dependencias sobre dicha actualización y riesgo, cumpliendo así en su totalidad la acción planteada dentro del término planteado en el plan de mejoramiento.”

Se adjuntó en la carpeta de evidencia el mapa de riesgo de la Dirección de Contratación en donde se puede observar en la entrada numero 10 la inclusión del nuevo riesgo.



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
OFICINA DE CONTROL INTERNO

INFORME

Frente al ítem 5:

Se manifiesta por parte de la Dirección de Contratación que se está conformando el equipo interdisciplinario para la Actualización del Manual de Contratación.

Frente al ítem 6:

“No se evidenció el informe del que trata el Art 27 del Decreto 009 de 2020, que dice: “En ejercicio del control y vigilancia por parte del delegante, los delegatarios deberán comunicar al Alcalde el desarrollo de las funciones delegadas y rendir un informe en que indique al delegante sobre el desarrollo del objeto contractual, dicho informe será entregado ante la Oficina de Control Interno en los términos que disponga el despacho del Alcalde.” Ni tampoco se logró observar el lineamiento parte de la Línea Estratégica que establezca los términos en los que se debe rendir ni el contenido específico que debe tener este informe”.

Se envió a Despacho Alcalde la Nota Interna TRD-2021-300-8.1.318 recomendando emitir los lineamientos mediante el cual los delegatarios puedan contar con los términos en los que deben rendir y el contenido específico que debe tener dicho informe en cumplimiento a lo establecido en el Art. 27 del Decreto 009 de 2020.”

Frente al ítem 7:

“El proceso cuenta con un plan de Acción y no se evidenció un efectivo seguimiento y de dicha herramienta de control de la Dirección. Punto 3.3.1 de este informe”

Se encuentra en diseño e implementación la lista de chequeo, dentro del plazo previsto para el cumplimiento de dicha acción en el plan de mejoramiento.”

Frente al ítem 8:

“Se evidencia la presencia de no publicación oportuna de las acciones contractuales en el SECOP II, lo que conlleva a la poca efectividad de las acciones propuestas en los planes de mejora anteriores como posible consecuencia de la debilidad de los controles a los procesos contractuales en su etapa de ejecución y liquidación desde la Segunda línea de Defensa hacia la primera línea de defensa”.



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
OFICINA DE CONTROL INTERNO

INFORME

Se enviaron correos a los supervisores solicitando el cargue de los documentos, y también se expidió la circular 34 y la 28 reiterando la importancia de realizar la publicación oportuna de los documentos de la etapa de ejecución y liquidación.”

Frente al ítem 9:

“Se evidenció que el proceso mantiene y administra los riesgos; sin embargo, no se contempla el riesgo relacionado con el proceso sancionatorio contractual que, es una de las actividades fundamentales de la Contratación Estatal se sugiere que se revise ese riesgo y se realicen los ajustes pertinentes”.

La Dirección de Contratación verifico este hallazgo y la acción pretendida, sin embargo, el riesgo relativo al proceso sancionatorio ya estaba incluida en el mapa de riesgos de la dirección, con el riesgo denominado: “Fallo inapropiado”.

Frente al ítem 10:

“Se encontró que la Dirección de Contratación expide lineamientos relacionados con la Gestión Contractual de la Administración, para todas las dependencias, incluso a aquellas que no tienen un profesional del Derecho. Para esta últimas la auditoría sugiere que se redacten las directrices en lenguaje que pueda ser comprendido por profesionales que, incluso no sean abogados”

Se adjunta el acta de la socialización plan de mejora sobre emisión de circular en lenguaje sencillo, las actas de las capacitaciones dadas por la dependencia, y las circulares donde se muestra el uso de lenguaje sencillo.”

Frente al ítem 28:

“Del contrato 702-2020, FRANCISCO RIVERA GIRALDO y no Juan Carlos Botina. se observó el certificado enunciado correspondiente al Contador Juan Botina, sin embargo, de la misma revisión se aclara que el señor Juan Botina no es el contratista, como tampoco es quien ejerce como revisor fiscal del contratista, este certificado corresponde a un anexo que no se requería para la contratación, ya que el Revisor Fiscal era el señor”

Se encuentra en la carpeta de soporte la lista de chequeo y están en implementación por las dependencias.”

Frente al ítem 29:

“Del contrato MP - 725 - 2021 los documentos que debe aportar el Representante legal no están completos, no se observan los antecedentes profesionales”.

Se diseñó y se encuentra en implementación la lista de chequeo, dando así cumplimiento a la acción de mejora planteada por la dependencia.”

Frente al ítem 30:

“Del contrato MP - 1006 - 2020 no se presentó propuesta técnico-económica por parte del contratista. Riesgo Que no se pueda evidenciar la idoneidad del contratista para la satisfacción de las necesidades establecidas mediante el contrato, hallazgos por parte de los entes externos de control”.

Se encuentra en desarrollo la acción que se planteó en el Plan de Mejoramiento.”

Frente al ítem 31:

“Del contrato MP - 576 - 2020 a pesar de que el contrato terminó en el pasado mes de marzo no se evidencia acta de liquidación, se nos manifiesta que está en trámite por el Dirección de Contratación. No se evidencia la Evaluación del Proveedor – Contratista”.

Se encuentra en proyección la circular que reiterará la circular emitida sobre liquidaciones, y que abordará este tema.”

Frente al ítem 32 y 33:

“Se encuentra en proyección la Nota Interna con el fin de dar cumplimiento a la acción planteada en el Plan de Mejoramiento.” La acción planteada fue: “Emitir oficio a almacén para que realice la correspondiente recomendación de acuerdo a la observación.”

Frente al ítem 34:

“De acuerdo a la estructura del indicador que se observa en la ficha del mismo, no da claridad en la medición que se persigue por lo que se solicita se revise, ya que tanto las variables del numerador



Alcaldía de Palmira
Nit.: 891.380.007-3

República de Colombia
Departamento del Valle del Cauca
Alcaldía Municipal de Palmira
OFICINA DE CONTROL INTERNO

INFORME

como las del denominador presentan una en común (Tiempo estándar establecido para la elaboración de contratos) lo que matemáticamente se simplifican es decir 1 y por otro lado las otras variables difícilmente coinciden o se presentan para que tanto el numerador como el denominador nos dé un valor igual y por ende sea 100% en todos los periodos evaluados”.

Se encuentra en trámite, se está revisando la caracterización con el fin de solicitar la modificación correspondiente.”

Frente al ítem 35:

“Analizar los indicadores 4 “Ausentismo” y 5 “Frecuencia Accidentes Laborales” en el sentido de si deben de permanecer incluidos o si deben ser eliminados de la caracterización del proceso y que estas herramientas de control sean manejadas desde las dependencias competentes como lo son la Subsecretaría de Talento Humano y el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

Se encuentra en trámite de actualización, se está revisando la caracterización con el fin de solicitar la modificación correspondiente.”

4. CONCLUSIONES

- 4.1. Según el estudio realizado por esta Oficina se puede observar que la modalidad de Contratación Directa de Prestación de Servicios es una modalidad muy utilizada por la administración municipal, que en las últimas vigencias se ha visto un aumento gradual de la celebración de este tipo de contratos.
- 4.2. Realizando el seguimiento al Plan de mejoramiento y a las acciones emprendidas por la Dirección de Contratación frente al informe de la Auditoría del 8 de octubre de 2021 se puede evidenciar que a pesar que el Plan de Mejoramiento fue suscrito hace 2 meses, ya se han adelantado varias acciones con el fin de fortalecer el proceso y cumplir con el objetivo del Plan.

5. SUGERENCIAS

- 5.1. Adelantar todas las acciones pertinentes para realizar el estudio que permitirá actualizar la planta de personal, acciones que deben ser desarrolladas transversalmente con la Subsecretaría de Gestión del Talento Humano.




5.2. Continuar expidiendo los lineamientos pertinentes con el fin de que las diferentes dependencias y los Enlaces de Contratación conozcan y tengan presente la normativa que regula los contratos de Prestación de Servicios y en el momento que decidan celebrar un contrato en esta modalidad sea en total observancia a la normativa que lo regula.

Atentamente,

JOSE HUMBERTO PACHECO VELASCO
Jefe de la Oficina de Control Interno

RONALD EDUARDO RAMIREZ RESTREPO
Profesional Universitario Grado I

Proyectó: Ronald Ramirez Restrepo – Profesional Universitario I 
Revisó: José Humberto Pacheco Velasco – Jefe Oficina de Control Interno
Aprobó: José Humberto Pacheco Velasco – Jefe Oficina de Control Interno 