



Bogotá D.C.

**PARA:** Dra. MARÍA CLARA GARRIDO GARRIDO  
Vicepresidente Administrativa y Financiera.

**DE:** DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO  
Jefe Oficina de Control Interno.

**ASUNTO:** Envío informe de auditoría PEI 28.

Apreciada Dra. María Clara:

Comendidamente nos permitimos allegar el informe de auditoría, correspondiente al plan de evaluación independiente PEI 28 "Seguimiento al cumplimiento de la Ley 909 de 2004 – normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública", que viene ejecutando la oficina de control interno, para su conocimiento, análisis y fines pertinentes.

Cordialmente,

  
**DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**  
Jefe Oficina de Control Interno.

Copia: Dra. Ivonne de la Caridad Prada Medina – Gerente GIT de Talento Humano

Anexos: Informe con seis (6) folios.

Proyectó: Marcos Gabriel Peña Noguera – Control Interno   
Borrador: 2015.102.00218AG



Agencia Nacional de Infraestructura

INFORME DE AUDITORÍA PEI 28

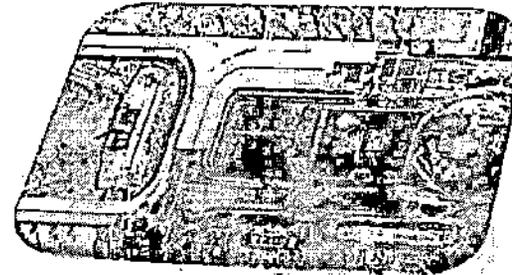
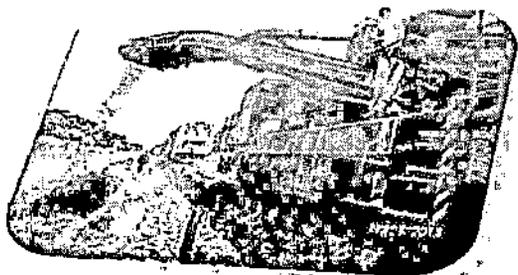
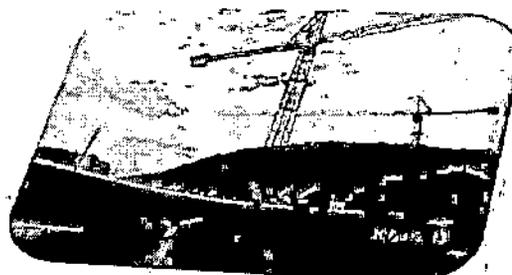


**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACION

## INFORME DE AUDITORÍA - PEI 28

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 909 DE 2004 - NORMAS  
QUE REGULAN EL EMPLEO PÚBLICO, LA CARRERA ADMINISTRATIVA,  
GERENCIA PÚBLICA.

OCTUBRE 2015



# 2015



## TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	OBJETIVOS	4
III.	ALCANCE	4
IV.	METODOLOGIA	4
V.	MARCO LEGAL	5
VI.	VERIFICACIÓN DE ANTECEDENTES	6
VII.	DESARROLLO DE INFORME	7
VIII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	10
IX.	PAPELES DE TRABAJO	11

## I. INTRODUCCIÓN.

---

Sabido es por los directivos de la entidad que la Oficina de Control Interno se constituye en uno de los instrumentos de alto nivel gerencial que busca asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales a través del engranaje del control como parte del ciclo de una administración exitosa. No en vano, la propia Constitución Política de Colombia lo trata como un principalísimo instrumento gerencial en sus artículos 209 y 269, junto con el control posterior, o de segundo grado, a cargo de las Contralorías, al decir de la H. Corte Constitucional en su sentencia C 1192 del 13 de septiembre de 2000.

El Control Interno, en este orden de ideas, es fundamentalmente axiológico y finalista, pues propende por asegurar que la gestión institucional de todos los órganos del Estado, se oriente hacia la realización de los fines que constituyen su objetivo y, que esta se realice con estricta sujeción a los principios constitucionales que guían el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, en desarrollo del citado mandato constitucional, el artículo 9º, de la Ley 87 de 1993, definió la naturaleza de la Oficina de Control Interno, para todas las entidades y organismos de las ramas del poder público, en sus diferentes niveles (art. 5º), así:

*"(...) es uno de los componentes del Sistema de Control Interno, de nivel gerencial o directivo, encargada de evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles y de asesorar a la dirección en la continuidad del proceso administrativo, la revaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos (...)"*

Así las cosas, es preponderante el rol que tanto la Constitución Política y la Ley asignan a la oficina de control interno, dada la importancia sin precedentes que en la nueva visión del control que plasmó el Constituyente de 1991, juega el control interno para la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la capacidad de gestión de sus instituciones, todo lo cual, connota un énfasis particular en el control estratégico de gestión, y un serio compromiso con el monitoreo de los resultados de la acción institucional, para el cabal cumplimiento de sus fines y objetivos, de acuerdo a los principios constitucionales rectores del ejercicio de la función pública.

Dicho énfasis se encuentra contemplado en abundante normatividad, jurisprudencia y doctrina, dentro de cuyos contenidos queremos destacar la Ley 87 de 1993 que en su articulado describe la funcionalidad y características del Jefe de la Oficina de Control Interno, robustecida por la Ley 1474 de 2011 que determina la designación del Jefe de dicha Oficina por parte del Presidente de la República con el fin de viabilizar autonomía e independencia en la valoración del control, así como el Decreto 1537 de 2001 que reglamenta parcialmente la aludida Ley 87 de 1993 donde se precisa el rol que deben desempeñar las oficinas de control interno dentro de las organizaciones públicas,

enmarcado en cinco tópicos: valoración de riesgos, acompañamiento y asesoría, evaluación y seguimiento, fomento de la cultura de control y relación con entes externos.

Dando alcance a lo expuesto anteriormente en la Entidad se aprobó el Plan de Evaluación Independiente (PEI 28) *“Seguimiento al Adecuado Cumplimiento de la Ley 909 de 2004 – Normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, y la gerencia pública”*.

## II. OBJETIVOS

---

Examinar por medio de los diferentes papeles de trabajo, si se ha dado cumplimiento a las directrices institucionales y a la normatividad legal relacionada con las normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

## III. ALCANCE.

---

Evaluar y verificar el cumplimiento por parte de la entidad de la normatividad asociada a la Ley 909 de 2004, y demás normas concordantes y reglamentarias con corte a octubre de 2015, fundamentalmente en los temas relacionados a encargos, provisionalidad en cargos y comisiones; es decir, las situaciones administrativas comprendidas en los artículos 24, 25, 26 de dicha norma. Adicionalmente comprenderá el análisis de la planta de personal de la ANI, necesario para poder evaluar las situaciones administrativas descritas.

También nos detendremos para analizar comparativamente la planta frente al número de contratos de prestación de servicios.

## IV. METODOLOGIA.

---

El desarrollo del presente informe tuvo como fundamento el siguiente marco metodológico:

- Verificación de la normatividad vigente.
- Evaluación de información enviada por el Grupo Interno de Talento Humano de la Vicepresidencia Administrativa y financiera.
- Verificar información en página WEB e Intranet de la Entidad.

## V. MARCO LEGAL

---

### Normatividad Aplicable:

- ◆ Constitución Política de Colombia: Art. 209 *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones"*.

Art. 269 *"En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas"*.

- ◆ Ley 909 de 2004, *"Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones"*.
- ◆ Decreto 1950 de 1973, *"Por el cual se reglamenta los Decretos – Leyes 2400 y 3074 de 1968"*
- ◆ Decreto 770 de 2005, *"Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004"*.
- ◆ Decreto 1227 de 2005, *"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998"*.
- ◆ Decreto 2539 de 2005, *"Por el cual se establecen las competencias laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de las entidades a las cuales se aplican los Decretos-ley 770 y 785 de 2005"*.
- ◆ Ley 1033 de 2006, *"Por el cual se establece la Carrera Administrativa para los Empleados Públicos no uniformados al servicio del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y de sus entidades descentralizadas, adscritas y vinculadas al sector Defensa, se derogan y modifican unas disposiciones de la Ley 909 de 2004 y se conceden unas facultades conforme al numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política"*.
- ◆ Sentencia C-1230 de 2005, *"Por medio de la cual, se declara EXEQUIBLE el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, pero sólo en relación con el cargo que se formuló de manera general"*.

- ◆ Ley 1093 de 2006, "Por la cual se crean los literales e) y f) y un párrafo del numeral 2 del artículo 5° de la Ley 909 de 2004".
- ◆ Decreto 3232 de 2004, "Por el cual se reglamentan el artículo 8° y el párrafo transitorio del artículo 9° de la Ley 909 de 2004".
- ◆ Sentencia C-1265 de 2005, "Por medio de la cual, se declara EXEQUIBLE el literal c) y el párrafo 2° del artículo 12 de la Ley 909 de 2004".
- ◆ Decreto 1228 de 2005, "Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 sobre las Comisiones de Personal".
- ◆ Decreto 1409 de 2008, "Por el cual se reglamenta el artículo 18 de la Ley 909 de 2004".
- ◆ Decreto 4500 de 2005, "Por el cual se reglamenta el artículo 24 de la ley 443 de 1998 y la ley 909 de 2004".
- ◆ Decreto 4665 de 2007, "por el cual se adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos".
- ◆ Decreto 4567 de 2011, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y Decreto-ley 770 de 2005".
- ◆ Decreto 1894 de 2012, "Por el cual se modifican los artículos 7° y 33 del Decreto 1227 de 2005".
- ◆ Decreto 1785 de 2014, "Por el cual se establecen las funciones y los requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones".

## VI. VERIFICACIÓN DE ANTECEDENTES

---

Como antecedentes contamos con el hallazgo 362-15 para la vigencia 2010 que dentro del Plan de Mejoramiento Institucional que cuenta con el siguiente contenido temático, a saber:

Hallazgo 362-15 Vigencia 2010, de connotación Administrativa, el cual expresamente señala que: la gestión del talento humano INCO cuenta en su estructura organizacional con 67 funcionarios de planta frente a 169 contratistas que prestan sus servicios en las diferentes dependencias, observando que el número de contratistas representa el 152% del número de empleados de planta.

El hallazgo anterior cumplió sus unidades de medida a 31 de diciembre de 2014, otorgándoseles una acreditación del 100% en el avance. A la fecha estos se encuentran pendientes de concepto de efectividad por parte de la CGR para su cierre definitivo.

## VII. DESARROLLO DEL INFORME

### 7.1. Solicitud de Información y respuestas allegadas.

Para adelantar el presente informe fue necesario remitir un memorando bajo radicación No. 2015-102-010500-3 de fecha 11 de septiembre de 2015, además de un correo electrónico de fecha 7 de septiembre del mismo año por parte de la Oficina de Control Interno al Grupo Interno de Talento Humano, específicamente a la Dra. Ivonne de la Caridad Prada Medina, dependencia que tiene a cargo el direccionamiento de los procesos que en esta oportunidad se auditan.

### 7.2. Planta de Personal - ANI.

A continuación, se hace la presentación de las cifras de planta de personal a octubre de 2015 en contraste con las cifras de los contratistas para el mismo periodo, como se muestra en la tabla No. 1 y 2 respectivamente.

#### PLANTA DE PERSONAL DE LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (DECRETO 665, modificada por los Decretos 1746 y 2468 de 2013)

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN	Despacho del Presidente de la Agencia	62
	Planta Global	9
EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA (PLANTA GLOBAL)		175
TOTAL		246

#### CARGOS PROVISTOS DE LA PLANTA DE PERSONAL A 1 DE OCTUBRE DE 2015

		PROVISTOS	VACANTES
EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN	Despacho del Presidente de la Agencia	61	1
	Planta Global	9	0
CARRERA ADMINISTRATIVA	Empleos provistos con servidores inscritos en carrera administrativa	2	N.A.

	Empleos provistos mediante la figura transitoria de encargo	19	N.A
	Empleos provistos mediante la figura transitoria de nombramiento en provisionalidad por vacancia definitiva o temporal	149	5

Tabla No. 1

A 1° de octubre de 2015, 25 servidores de la Agencia ostentan derechos de carrera administrativa, de los cuales, 4 están comisionados para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción, 19 se encuentran desempeñando cargos de carrera administrativa mediante la figura transitoria de encargo y 2 desempeñan el cargo del cual ostentan derechos de carrera.

Vista la planta de personal de la ANI, abordaremos ahora la información de los contratistas en el siguiente cuadro (tabla No. 2):

CIFRAS CONTRATISTAS ANI			
	OCTUBRE - 2015	Dependencia cuenta con planta de personal	
		SI	NO
Presidencia	2	X	
Oficina de Control Interno	15		X
Oficina de Comunicaciones	4		X
VAF	40	X	
VEJ	14	X	
VE	25	X	
VGC	78	X	
VJ	70	X	
VPRE	37	X	
<b>Total Contratistas -----</b>		<b>285</b>	

Tabla No. 2

### 7.2.1. Análisis comparativo de la información contenida en el SIGEP y la aportada por el Grupo interno de talento humano.

A continuación se muestra la tabla No. 3 que hace referencia tanto a la planta de personal como al número de contratistas registrados en el sistema – SIGEP:

PLANTA DE PERSONAL: SERVIDORES PÚBLICOS (con INCENTIVO REMUNERACIONAL)					POPULACIÓN PERSONAL, I. R. (DOCENTES, SUPERVISORES, ETC. DEPENDIENTES)			CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS			INDICADOR DE VINCULACIÓN	INDICADOR DE SITUACIÓN DE VINCULACIÓN DE LA ENTIDAD CON AJUSTE DE % MAYOR DE 100%					
TOTAL PLANTA POR NORMA	TOTAL EMPLEADOS DE PLANTA VINCULADOS	Nº EMPLEADOS VINCULADOS	EMPLEADOS SIN PROYECTO	EMPL. COMPLETOS	Total Hojas de Vida activas	Nº. Hojas de Vida Activadas	Nº. Declaraciones de Oportunidad y Rentas	Total Hojas de Vida activas	Nº. Hojas de Vida activadas	Nº. De contratos vigentes	ÍNDICE PONDERADO DE VINCULACIÓN	Nº. VINCULADOS/ Nº. CARGOS PLANTA	PORCENTAJE DE VINCULACIÓN	Nº. CONTRATOS VIGENTES/ Nº. H. DE V. ACTIVAS DE CONTRATISTAS/ 1000	PORCENTAJE DE CONTRAT	ÍNDICE PONDERADO DE VINCULACIÓN	ÍNDICE PONDERADO DE VINCULACIÓN ajustado
286	248	217	9	9	288	281	241	271	265	271	94,28	100%	79,7%	11,05%	14,61%	94,28%	94,28

Tabla No. 3 – Fuente - SIGEP

Analizando la información contenida dentro del recuadro anterior, emanado del sistema de información SIGEP, esta auditoría se permite precisar que existe una desactualización en el sistema, si tenemos en cuenta que; el número de contratistas inscritos en el SIGEP no concuerda con la información enviada. Al observar que en el SIGEP aparecen 271 contratistas inscritos versus 285 que se encontraron dentro de la información emanada de la dependencia encargada, se advierte la diferencia.

### 7.2.2. Importancia de la planta de personal en un ente estatal.

Para tales efectos hemos realizado un extracto de lo que señala la Jurisprudencia y la honorable Corte Constitucional en su Sentencia C – 171 de 2012.

(...) ..La Corte ha sostenido que la administración no puede suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal. Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren (i) al criterio funcional, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucionales y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”; (ii) al criterio de igualdad, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”; (iii) al criterio temporal o de habitualidad, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”; (iv) al criterio de excepcionalidad, si “la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren

*conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta"; y (v) al criterio de continuidad, si "la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral... (...)*

Es importante resaltar que el Decreto No. 0665 de 2012 expedido por el señor Presidente de la República, adoptó la planta de personal de la entidad con 235 cargos, de la misma manera el Decreto 2468 de 2013, modifica la planta de personal de la ANI y la aumenta en un número de 11 cargos: Sin embargo, en la distribución y ulterior provisión de los cargos de planta, no se previó la asignación destinada a varias dependencias de la entidad entre las cuales queremos destacar a la Oficina de Control Interno; actualmente la Oficina de Control Interno cuenta con quince (15) contratistas y el Jefe de Oficina, que es un funcionario de libre nombramiento y remoción, nombrado por el Presidente de la República del nivel asesor, como así lo manifiesta la Ley 1474 de 2011 en su artículo 8 "Designación del Responsable del Control Interno". En este orden de ideas, tal y como se visualiza en el acápite -7.2 *planta de personal*- existen a la fecha 285 contratistas dentro de la entidad desagregados como lo muestra la tabla No. 2

La integración de varias dependencias con contratistas de prestación de servicios no se constituye en una prenda de garantía para la satisfacción de la labor misional, si se tiene en cuenta que, a pesar del compromiso que puedan ellos tener, nunca supondrá el sentido de pertenencia que la institución requiere, y por otro lado, no satisface el criterio de permanencia que obviamente no está asociado al contrato de prestación de servicios.

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

1. Como se advirtió en el contenido de este informe existe una notable presencia de contratistas de prestación de servicios, cuyo criterio de permanencia debería ser transitorio, atendiendo labores eventualmente permanentes que harían necesaria la incorporación a la planta de personal. Esa relación hoy por hoy, es de 285 contratistas versus 246 personas de planta, lo cual denota la justificación adecuada para promover la reestructuración institucional ante las autoridades de rigor, no obstante la aplicación del Decreto de austeridad del gasto, de cara a una inaplazable necesidad nacional frente a la ANI y su actual posicionamiento frente a los grandes proyectos de infraestructura en el país.
2. El Grupo Interno de Talento Humano debe trazar lineamientos y gestionar los trámites pertinentes frente a la incorporación en planta de los cargos de las diferentes dependencias, entre ellas la Oficina de Control Interno y la Oficina de Comunicaciones, que a la fecha no cuentan con personal de planta.

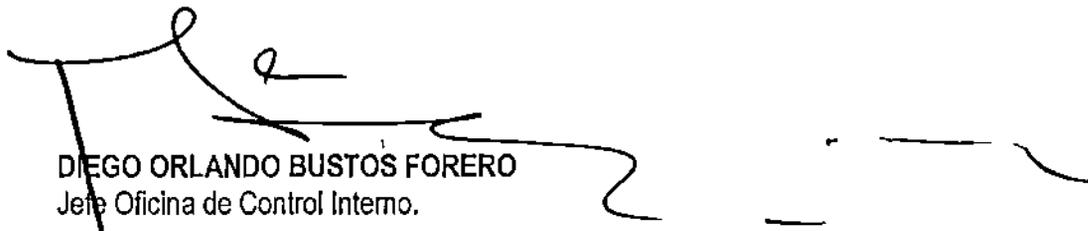
3. Proveer los cargos que se encuentran vacantes en las distintas dependencias de la entidad
4. Es recomendable la vinculación bajo la modalidad de contratación de prestación de servicios solo en los casos estrictamente señalados por la normatividad vigente.
5. Actualizar la página web de la entidad ya que no se encontró información alguna concerniente a: Provisión por vacancia temporal, comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo, vacancia propiamente dicha y encargos.
6. De la misma manera actualizar el SIGEP en lo que tiene que ver con el número de contratistas ya que no concuerdan los datos entre el SIGEP y el número de contratistas con los que actualmente cuenta la entidad.

#### X. PAPELES DE TRABAJO

---

Para el desarrollo de este informe se realizaron varios papeles de trabajo, los cuales se encuentran organizados, legajados y numerados en la carpeta PEI - 28, estos son parte integral del informe y reposan en la Oficina de Control Interno de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI.

Cordialmente,



**DIEGO ORLANDO BUSTOS FORERO**  
Jefe Oficina de Control Interno.

Proyectó: Marcos Gabriel Peña Noguera – Control Interno



Agencia Nacional de Infraestructura

INFORME DE AUDITORÍA PEI 28



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACION