

INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

“CENSO NACIONAL DE POBLACION Y VIVIENDA 2018”

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADISTICA – DANE
FONADE hoy EMPRESA PROMOTORA DEL
DESARROLLO TERRITORIAL-ENTerritorio
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION –DNP
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL - RNEC**

CGR-CDGPIF-No. 2 0 1 8 - 1 0 1
Agosto de 2019

“CENSO NACIONAL DE POBLACION Y VIVIENDA 2018”

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADISTICA – DANE
FONADE hoy EMPRESA PROMOTORA DEL
DESARROLLO TERRITORIAL-ENTerritorio
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION –DNP
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL - RNEC**

| | |
|--|---|
| Contralor General | Carlos Felipe Córdoba Larrarte |
| Vicecontralor (E) | Ricardo Rodríguez Yee |
| Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras | David José Valencia Campo |
| Directora de Vigilancia Fiscal | María Cristina Quintero Quintero |
| Supervisora | Gloria Azucena Carrillo Urrego |
| Equipo de Auditores: | |
| Líder de Auditoría | Gloria Yadira Romero Agudelo |
| Integrantes del Equipo Auditor | Gladys Mayerli García Ortegón Leila Mosquera Cortés Luis Eduardo Angulo Ospina Julián Andrés Medina Bravo Miguel Ángel Ramos Montaña Joaquín Enrique Leal Abril Rodrigo Andrés Copete Hernández |

**“INFORME ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION CENSO NACIONAL
DE POBLACION Y VIVIENDA 2018”**

TABLA DE CONTENIDO

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | ANTECEDENTES | 6 |
| 2. | ALCANCE ACTUACIÓN ESPECIAL | 7 |
| 3. | CONCEPTO Y RESULTADOS DEL ANÁLISIS EFECTUADO | 12 |
| 4. | RELACION DE HALLAZGOS | 17 |
| 5. | PLAN DE MEJORAMIENTO | 17 |
| 6. | ANEXO RELACIÓN DE HALLAZGOS | 18 |

88111

Doctores

JUAN DANIEL OVIEDO ARANGO

Director

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE
Carrera 59 No. 26-70 Interior I – CAN
Bogotá D.C

MARIA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS

Directora

Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio
Calle 26 #13-29
Bogotá D.C

GLORIA AMPARO ALONSO MÁSMELA

Directora

Departamento Nacional de Planeación - DNP
Calle 26 No.13-19
Bogotá D.C

JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA

Registrador Nacional

Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC
Avenida Calle 26 No.51-50

Respetados Doctores,

La Contraloría General de la República, (en adelante “CGR”), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, así como de las Resoluciones Orgánicas 6680 de 2012, y 7130 de 2013, practicó Actuación Especial de Fiscalización (en adelante “ACES”) al Censo Nacional de Población y vivienda 2018 (en adelante “CNPV”).

Es responsabilidad de las entidades vinculadas, el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR. La responsabilidad de la CGR, consiste en producir un informe que contenga la evaluación sobre la gestión contractual y la consistencia de la información (contraste con bases de datos Registraduría Nacional del Estado Civil y Departamento Nacional de Planeación) relacionadas con el CNPV 2018.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de Auditoría (ISSAI’s y NIA’s) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la

CGR. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la actuación de control fiscal, para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

La ACES a que se refiere el presente informe, contempló dos objetivos específicos:

1. Evaluar y conceptuar respecto a la eficacia y eficiencia en la gestión y resultados de los contratos y/o convenios suscritos con el objeto de realizar el CNPV 2018.
2. Cotejar la información reportada por el CVPV 2018 con las proyecciones y con bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) y Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP), con el fin de establecer riesgos fiscales asociados a diferencias en información que sirve como referente para la distribución, asignación de recursos públicos y decisiones de política pública.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por las entidades vinculadas y en papeles de trabajo en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (en adelante "SICA") de la CGR.

Para el desarrollo del objetivo No.2, la ACES a que se refiere el presente informe, presentó una limitación que afectó el alcance del trabajo, la cual consistió en la imposibilidad de la CGR de acceder a la información individualizada del CNPV 2018 en razón a lo establecido en el artículo 5o de la ley 79 de 1993 que indica: "*(...) Los datos suministrados al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en el desarrollo de los censos y encuestas, no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico*"., así como el amparo del principio de confidencialidad de las estadísticas oficiales adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas.¹

Al respecto, la Oficina Jurídica de la CGR, por solicitud de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública, emitió concepto coincidente con la aplicación del marco normativo que restringe el acceso a la información individualizada del censo².

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a los sujetos de control vinculados dentro del desarrollo de la ACES, las respuestas fueron analizadas y se incorporaron en el presente informe debidamente soportadas.

¹ <https://www.un.org/es/ombudsman/principles.shtml>

² SIGEDOC 2019IE0009845 del 06 de febrero de 2019, indica: "*De conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 79 de 1993, es procedente que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística "DANE", niegue a la CGR el acceso a la información de mayor desagregación y nivel de individualidad a la base de datos del Censo Nacional y Poblacional 2018"*

1. ANTECEDENTES

“El CNPV es la operación estadística más grande y compleja que realiza un país”³. El realizado en Colombia en 2018, consistió en contar y caracterizar las personas residentes, así como las viviendas y los hogares del territorio nacional.⁴ El anterior censo de población y vivienda en Colombia se llevó a cabo en el año 2005, sin embargo, el último adoptado legalmente correspondió al efectuado en el año 1985.

El CNPV 2018 involucró una etapa Pre-censal, que inició en el año 2013 y se extendió hasta 2017, en la cual se adelantaron actividades relacionadas con el diseño metodológico y operativo – diseño conceptual, elaboración del cuestionario censal, disposición de tecnología, consecución de la financiación y procesos de sensibilización, entre otros aspectos. Entre enero y diciembre de 2018 transcurre la operación censal, la cual inició con la aplicación del censo electrónico/e-censo, y continuó con el operativo en campo.

Posterior a esta fase se adelanta la etapa post-censal, en la cual se realiza el procesamiento de los datos, se obtienen resultados y prepara la publicación, análisis y difusión de los mismos, fase que se encuentra en curso.

Es procedente precisar que la CGR realizó los análisis y evaluaciones con la información preliminar correspondiente al Boletín Técnico No.2 publicado el día 6 de noviembre de 2018, el cual reporta resultados preliminares con corte a 2 de noviembre de 2018, con información agregada del total de viviendas, hogares y personas, estimado parcial de la población total, participación por sexo, comparativos por edad y sexo con el censo 2005, concentración de la población, distribución etaria, tipo de vivienda, acceso a servicios públicos domiciliarios y tamaño de los hogares.

Con la entrega definitiva de resultados comunicada por el DANE el 4 de julio de 2019, el conteo efectivo de población aumentó, no obstante ello, la proporción de los cambios surgidos dio lugar a modificaciones mínimas respecto a los análisis comparativos por edad y sexo efectuados con la información preliminar. Para los restantes procedimientos pudo anticiparse un comportamiento similar, de tal manera que no se consideró procedente efectuar recálculos.

Las actividades inherentes a las etapas descritas implicaron la celebración de procesos contractuales desarrollados directamente por el DANE así como a través de convenios suscritos entre el DANE y FONADE hoy ENTerritorio⁵, seleccionado como operador logístico tanto para la etapa pre-censal como censal, de los cuales se genera la contratación derivada correspondiente.

³ Boletín Técnico No.2 Noviembre 2018.

⁴ <https://www.dane.gov.co>

⁵ Si bien la contratación fue suscrita con la razón social de FONADE, para el momento de la elaboración del presente informe la entidad se transformó en ENTerritorio, razón por la cual se utilizará esta sigla para su denominación.

2. ALCANCE ACTUACIÓN ESPECIAL

Alcance respecto al objetivo específico No.1

El total de recursos presupuestados para el desarrollo de las etapas pre-censal y censal entre el 2014 y el 2018, alcanzó un total de \$401.441 millones, con una ejecución reportada de \$400.910 millones a 2018, concentrando su ejecución en la fase operativa censal vigencia 2018, con un total de \$283.011 millones que representa el 70,59% del total, como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1. Recursos Ejecutados por Vigencias y Componente

| COMPONENTE | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | TOTAL |
|------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| FASE PREPARATORIA CNPV | 3.754 | 39.798 | 16.189 | | | 59.741 |
| ADMINISTRATIVO | | | | 5.617 | 13.424 | 19.041 |
| IMPRESOS Y CENTRAL DE MEDIOS | | | | 739 | 6.693 | 7.433 |
| TECNOLÓGICO | | 17.469 | \$168 | 144 | 3.948 | 21.729 |
| OPERATIVO | | | | 34.020 | 258.946 | 292.967 |
| TOTAL | 3.754 | 57.267 | 16.357 | 40.521 | 283.011 | 400.910 |
| Participación del total | 0,94% | 14,28% | 4,08% | 10,11% | 70,59% | 100% |

Fuente: DANE Elaboró: Equipo Auditor

En los convenios interadministrativos celebrados con FONADE hoy ENterritorio en calidad de operador logístico bajo la línea de gestión de proyectos se destacan el 036 de 2015 para la etapa pre-censal y el 042 de 2017 para la fase censal, convenio que fue objeto de 6 adiciones y distribuyó la contratación derivada para el operativo censal, en los siguientes componentes:

Tabla 2. Contratación Derivada por componente, estado y valor

| COMPONENTE | TOTAL CONTRATOS | ESTADO | VALOR TOTAL (millones) |
|----------------------|-----------------|-----------------------------|------------------------|
| PERSONAL | 8 | Terminados | 175.000 |
| TRANSPORTE | 8 | Terminados | 42.000 |
| EQUIPOS TECNOLOGICOS | 3 | 1 terminado 2 Liquidados | 4.000 |
| SUMINISTROS Y KITS | 7 | Liquidados | 6.251 |
| COMUNIDADES ETNICAS | 11 | Terminados o en liquidación | 18.821 |
| TRANSVERSAL | 8 | Terminados | 382 |

Fuente: DANE Elaboró: Equipo Auditor

Se realizó la evaluación partiendo de los criterios establecidos en las normas de contratación aplicable a cada una de las entidades vinculadas en la evaluación, para determinar la eficacia y eficiencia en la gestión contractual, determinar que los bienes contratados y recursos aplicados se orientaran a la satisfacción de las necesidades derivadas de las diferentes etapas del CPNV, que se cumplieran los objetos contractuales pactados y las condiciones establecidas para efectuar los pagos.

Así mismo, que se cumpliera a cabalidad la función de supervisión y que los procesos de liquidación surtidos dieran cuenta del cumplimiento de las obligaciones y condiciones acordadas, atendiendo los principios de la función pública y de la contratación.

Con base en la información suministrada por el DANE inherente a recursos comprometidos por vigencia para llevar a cabo el CNPV, se consideraron los siguientes montos⁶:

Tabla 3. Total contratación DANE Directa + Convenios CNPV 2018

| VIGENCIA | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--------------|-------|--------|--------|--------------|----------------|
| Total | 3.751 | 56.057 | 15.674 | 36.578 | 271.867 |
| | | | | Total | 380.176 |

Fuente: DANE – Elaboró Equipo auditor

Para la fase pre-censal la ACES concentró el análisis en la contratación derivada del Convenio Interadministrativo No 036 de 2015 suscrito entre DANE y FONADE hoy ENterritorio, por ser el de mayor representatividad en la ejecución de la contratación para esta etapa; de este se analizaron tres contratos derivados cuyo objeto corresponde a consulta previa con comunidades étnicas, componente que concentra la mayor parte de la inversión para esta fase, así como el contrato inherente a la ejecución del censo experimental en Jamundí Valle, que sirvió como base o referente para establecer el costeo del CNPV a nivel nacional.

Respecto a la contratación de fase censal, la ACES se enfocó en el Convenio Interadministrativo 042 de 2017 suscrito entre DANE y FONADE, a través de la evaluación de dieciséis de sus contratos derivados que cobijan 5 de los componentes de ejecución de la operación censal. Así mismo, se analizaron las adiciones y prórrogas aplicadas al Convenio Interadministrativo para determinar si existieron dificultades asociadas a la oportunidad y suficiencia en la disposición de los recursos asignados al proceso censal.

La contratación evaluada en la ACES también incluyó contratación directa suscrita por el DANE, en la que se seleccionaron los cuatro contratos de mayor representatividad con relación a recursos aplicados, así como su transversalidad en los componentes operativos del censo.

La siguiente tabla, ilustra los contratos evaluados según lo anteriormente enunciado:

⁶ De la información remitida se excluyeron montos alusivos a erogaciones destinadas a servicios públicos, viáticos y otros que en esencia no surtieron proceso contractual para su suministro o adquisición.

Tabla 4. Muestra Contratación ACES CNPV

| CONTRATACIÓN ETAPA PRE-CENSO | | | |
|---------------------------------------|--|---|-----------------------|
| Contratación derivada Convenio 036/15 | | | |
| CONTRATO | CONTRATISTA | COMPONENTE | VALOR (\$) |
| 2162332 | FEDERACIÓN DE CONSEJOS COMUNITARIOS DEL VALLE Y OTRAS ORGANIZACIONES DE COLOMBIA | CONSULTA PREVIA CON COMUNIDADES ÉTNICAS | 7.300.000.000 |
| 2160933 | UNION TEMPORAL LTP CENSO 2016 | PRE-CENSO JAMUNDI | 1.534.426.698 |
| 2161642 | ORGANIZACIÓN NACIONAL INDIGENA DE COLOMBIA - ONIC | CONSULTA PREVIA CON COMUNIDADES ÉTNICAS | 2.546.159.400 |
| 2160899 | ORGANIZACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE LA AMAZONIA COLOMBIANA | CONSULTA PREVIA CON COMUNIDADES ÉTNICAS | 1.318.739.100 |
| Total evaluado | | 45% | 12.699.325.198 |
| Valor Convenio 036/15 | | | 28.249.656.620 |

| CONTRATACIÓN ETAPA CENSO | | | |
|--|---|----------------------|------------------------|
| Contratación derivada Convenio 042 /2017 | | | |
| CONTRATO | CONTRATISTA | COMPONENTE | VALOR (\$) |
| 2180878 | Seleccionemos de Colombia LTDA- Región 3 | PERSONAL | 15.115.339.515 |
| 2180886 | UNION TEMPORAL LTG FONADE 2018 -REGION 3 | TRANSPORTE | 4.949.726.425 |
| 2180881 | ADECCO COLOMBIA SA REGION 7 | PERSONAL | 23.162.106.423 |
| 2180890 | UNIÓN TEMPORAL OML REGIÓN 7 | TRANSPORTE | 7.224.555.400 |
| 21800880 | A TIEMPO SAS 1 | PERSONAL | 26.784.883.967 |
| 2180707 | ASOPACIFICO | ETNICOS | 5.328.051.690 |
| 2180869 | UT CENSOLSAT | EQUIPOS TECNOLOGICOS | 2.019.697.200 |
| 2180748 | PLASTICOS MQ SAS | TRANSVERSAL | 1.086.999.169 |
| 2180883 | ADECCO COLOMBIA SA REGION 5 | PERSONAL | 31.444.208.466 |
| 2180888 | UNION TEMPORAL OML -REGION 5 | TRANSPORTE | 4.858.975.800 |
| 2180879 | MISION EMPRESARIAL SERVICIOS TEMPORALES SA REGION 8 | PERSONAL | 25.577.622.036 |
| 2180891 | UNION TEMPORAL TRANSANDES -REGION 8 | TRANSPORTE | 3.157.758.575 |
| 2180885 | UT TRANSANDES 2 | TRANSPORTE | 3,549,095,507 |
| 2180884 | UT TRANSANDES MULTIMODAL II REGION 1 | TRANSPORTE | 6929970549 |
| 2180681 | FECCOVA | ETNICOS | 927.959.000 |
| 2180894 | ONIC | ETNICOS | 4.675.209.634 |
| Valor muestra | | 63,34% | 163.243.063.849 |
| Valor Convenio 042/17 | | | 257.712.567.133 |



| Contratación Directa DANE 2018 para el CNPV | | | |
|---|--|----------------------|-----------------------|
| CONTRATO | CONTRATISTA | COMPONENTE | VALOR (\$) |
| CTO 007 | UNIÓN TEMPORAL IMPREPOSTAL-DANE | LOGISTICA | 28.595.141.017 |
| O C 25009 | UNION TEMPORAL NOVATOOURS - VISION TOURS 04-2015 | LOGISTICA (TIQUETES) | 1.347.000.478 |
| OC 25784 | RENTACOMPUTO | EQUIPOS DE COMPUTO | 3.750.584.926 |
| CD-002-2018 | IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA | IMPRESOS | 3.399.145.644 |
| Valor Muestra | | | 37.091.872.065 |
| Vr Total Contr. DANE/18 | | | 43.809.782.069 |

| Representatividad de muestras respecto a valor total de contratación | | |
|--|-----------------|-----|
| Valor Total muestra | 213.034.261.112 | 56% |
| Valor Total contratación | 380.176.508.127 | |

Fuente: DANE Elaboró: Equipo Auditor.

Alcance respecto al objetivo específico No.2

Para el desarrollo de este objetivo se plantearon cotejos de bases de datos a nivel agregado o consolidado, así como a nivel de información individualizada por número de documento de identidad. El análisis de datos agregados o consolidados, involucró contrastes entre las proyecciones y los resultados definitivos del censo para el total de la población y para las tasas de crecimiento a nivel municipal en el intervalo 2005-2018, así como para la distribución de habitantes de acuerdo a las variables de edad y sexo. Estos análisis también se aplicaron a las bases de datos alternas propuestas, correspondientes a Sisbén y Censo Electoral.

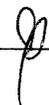
Otra ruta de exploración consistió en comparar las respuestas suministradas al CNPV con las de la encuesta SISBEN, seleccionando los interrogantes con mayor grado de semejanza tanto en el enunciado de la pregunta como en las opciones de respuesta. Tales interrogantes conciernen al número de integrantes del hogar, los servicios públicos domiciliarios a los que se tiene acceso, el tipo de vivienda y el tipo de servicio sanitario.

Para los cotejos a nivel de información individualizada se propuso la comparación de la información del CNPV con la del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales -SISBEN- y el Censo Electoral. En lo que respecta a la base de datos del Sisbén, el contraste se planteó contra la base de datos certificada por el DNP con corte al 30 de noviembre de 2018, y en lo que concierne al Censo Electoral, la base de datos a comparar correspondió a la habilitada para la Consulta Popular Anticorrupción llevada a cabo en el mes de Agosto de 2018, con base certificada por la RNEC con corte al 06 de julio de 2018.

El contraste de la información del CNPV y las bases de datos de Sisbén y Censo Electoral, se enmarcó en el análisis del desarrollo y objetivos previstos para la



implementación del Sistema Estadístico Nacional – en adelante SEN, teniendo en cuenta la importancia de la información de las bases alternas en calidad de registros administrativos, para los que el SEN propone su fortalecimiento y aprovechamiento como fuente para la producción de estadísticas oficiales y no agotamiento de fuentes primarias.



3. CONCEPTO Y RESULTADOS DEL ANÁLISIS EFECTUADO

Concepto y Resultados respecto al objetivo específico No.1

La CGR, como resultado de la ACES adelantada al CNPV, utilizando como insumos fuentes internas y externas de información requeridas para el análisis y basada en los principios de la gestión fiscal, fundamentados en la eficiencia⁷, la economía⁸ y la eficacia⁹, considera que la gestión de la contratación evaluada ha sido efectiva en el cumplimiento del objetivo de llevar a cabo el CNPV, no obstante, presenta debilidades en los aspectos que se relacionan a continuación:

- Ausencia de un modelo coordinado de operación que vinculara todos los componentes y actores del proyecto, dada la falta de articulación especialmente entre las actividades inherentes a los componentes de personal, transporte, comunidades étnicas y logística.
- Deficiencias en el diseño, formulación y aplicación de mecanismos de seguimiento y control, de tal forma que garantizaran la efectiva supervisión del cumplimiento de las obligaciones contractuales en las condiciones previstas, así como la aplicación de mecanismos de apremio en caso de incumplimientos.

Tales deficiencias se evidenciaron en las situaciones que configuran los hallazgos destacados en el presente informe relacionados con:

- La planeación, coordinación, supervisión y control ejercidos por el DANE en relación con la operación general del CNPV, teniendo en cuenta la calidad de gestor por parte del operador seleccionado.
- La oportunidad y cumplimiento de las obligaciones del operador de personal, especialmente en el Departamento del Valle del Cauca.
- El diseño del componente de transporte, ya que si bien se contempló el tema de los Acuerdos de Niveles de Servicio - ANS, no se estableció el protocolo específico y/o mecanismo de control para registrar la trazabilidad efectiva de las solicitudes de servicio en los casos de incumplimiento por parte del operador.
- Adicionalmente, en relación con el componente de transporte, si bien se contempló como mecanismo de control el diligenciamiento de bitácoras,

⁷ Guía de Auditoría CGR: Eficiencia "Evalúa la relación existente entre los recursos e insumos utilizados frente a los resultados obtenidos. Tiene dos medidas esenciales: técnica y económica. La técnica es el resultado de su medición en términos físicos (productividad) y la económica en términos monetarios (costos). Una operación eficiente produce la máxima cantidad de bienes y/o servicios con una cantidad adecuada de recursos."

⁸ Economía: "Consiste en evaluar la adecuada adquisición y asignación de recursos humanos, físicos, técnicos y naturales, efectuada por un gestor en los diferentes procesos, en procura de maximizar sus resultados. Esto implica que dichos recursos sean aplicados en cantidad y calidad dependiendo de la necesidad específica que se tenga de cada uno de ellos. La Gestión se inicia desde el momento en que le son asignados unos recursos a un administrador, para ser transformados en un bien o servicio."

⁹ Eficacia: "Es la evaluación de un programa o actividad en el logro de objetivos y metas, en términos de cantidad, calidad y oportunidad."

estas solamente hacen alusión a la información del vehículo, el conductor y las rutas, y no hacen referencia alguna al registro del personal transportado en el operativo censal, que hizo uso efectivo del servicio.

- En la planeación y gestión del DANE en el desarrollo del proceso de logística, reflejado en la inexistencia de un protocolo que estableciera los mecanismos y los responsables de dar respuesta y trámite oportuno a las novedades.
- En el seguimiento y control de convenios por parte del FONADE hoy ENTerritorio frente a las obligaciones de los contratistas/asociados a cargo del componente étnico, en razón a incumplimiento de las condiciones pactadas y limitaciones para el efectivo control de los gastos en que se incurrió para la realización del proceso censal.
- En el componente de suministros, desatención de los principios rectores de la contratación pública y de las instrucciones directas del ente rector del sistema de compras públicas, así como debilidades en materia de planeación, supervisión y control de legalidad del acto administrativo que modificó las especificaciones técnicas de los estudios previos que dieron lugar a la Orden de Compra No. 25784 de 2018.

Conclusión y Resultados respecto al objetivo específico No.2

En lo que tiene que ver con los análisis a nivel de cifras agregadas o consolidadas, se puede concluir que las cifras del CNPV guardan consistencia en lo esencial frente a la estimación de población para 2018 obtenida a partir de la última conciliación censal. Lo anterior sustentado en el análisis estadístico de las tasas de crecimiento municipal.

Por otra parte, a nivel de datos agregados, la ACES encontró correspondencia en las respuestas suministradas por el CNPV respecto a preguntas que guardan similitud en la encuesta Sisben, por ejemplo, las relativas a acceso a servicios públicos domiciliarios y tipo de servicio sanitario con que cuentan las viviendas.

Respecto a la intención de cotejar información a nivel individualizado por número de documento de identidad entre la información del CNPV y bases alternas, no fue posible obtener la información del CNPV a este nivel de detalle, situación que configuró una limitante para el desarrollo de los procedimientos previstos en el proceso auditor y por ende, para emitir concepto en relación con la consistencia de los datos provistos por el ejercicio censal a este nivel de desagregación.

Sin embargo, se adelantaron diferentes procedimientos referentes al análisis de consistencia de las bases de datos alternas, sobre los cuales se registran los correspondientes resultados.

Por otra parte, el DANE suministró información a nivel de agregados, con la cual se aplicaron análisis estadísticos en los que la comparación pertinente entre las

bases – CNPV, Sisbén y Censo Electoral - no estuvo referida al agregado de población por sí sólo, dada la naturaleza distintiva de cada tipo de registro, sino a aspectos como la distribución de los habitantes enumerados por edad y sexo, características que en principio son invariables o neutras respecto de otro tipo de interrogantes que un individuo podría alterar sistemáticamente entre uno y otro tipo de formulario, como lo referente al perfil socioeconómico (ingresos, situación de dependencia, afiliación a seguridad social, otros).

En cuanto a la distribución poblacional según los parámetros de sexo y edad, el criterio de consistencia se enfocó en la proximidad de la pirámide poblacional de cada base de datos (CNPV y las dos bases alternas) frente a la proyección del DANE, dado que ésta última posee una modelación plausible de la transición demográfica con base en la incorporación de tasas de natalidad, mortalidad y migración que inciden distintivamente sobre cada escalón de la pirámide.

Efectuados los cálculos, la agregación obtenida de los rangos etarios mostró que la pirámide del CNPV 2018 guarda más coherencia con la proyección poblacional que la pirámide SISBEN, y por ende refleja más acertadamente un patrón de evolución demográfica consistente. Para la comparación del CNPV en las cohortes de 20 años y más con el Censo Electoral, la estadística censal mostró de nuevo mayor consistencia.

Por otro lado, respecto a la concordancia del CNPV con las respuestas a la encuesta SISBEN, mientras que en el proceso de estructuración o actualización de las bases de datos de potenciales beneficiarios de programas sociales pueden dejar de incorporarse de manera deliberada determinados segmentos de población previamente caracterizados como de ingresos o condiciones socioeconómicas altas, las respuestas a los mismos interrogantes en los formularios deben tender a mostrar mediciones de calidad de vida más bajas para SISBEN que para el CNPV 2018, porque en el censo de población quedan incorporados los registros de condición socioeconómica de todos los habitantes, sin exclusión. Las hipótesis estadísticas planteadas sobre tal comportamiento fueron en consecuencia las siguientes:

| <i>Interrogante</i> | <i>Hipótesis asociada</i> |
|---|---|
| Número de personas que integran el hogar | El promedio de la variable es inferior en el CNPV 2018 que en SISBEN. |
| Servicios con los que cuenta la vivienda | La posesión promedio de servicios es superior en el CNPV 2018 que en SISBEN. |
| Tipo de servicio sanitario de la vivienda | La proporción de casos de más precariedad en el acceso al alcantarillado es menor en el CNPV que en SISBEN. |

Producto de los análisis efectuados se puede concluir que hay suficiente respaldo para el argumento de que ambas cuantificaciones del tamaño medio del hogar, tanto SISBEN como CNPV, proceden básicamente de poblaciones semejantes.

Para la evaluación referida al acceso a servicios públicos la comparación de bases de datos es aproximada, porque mientras la encuesta SISBEN informa sobre el número de personas que cuentan o no con determinado servicio, el DANE presenta el número de viviendas.

El resultado de la evaluación de la diferencia de proporciones indica que salvo en lo concerniente a la provisión de gas natural, sobre la cual la población no sisbenizada ejercería el efecto de sesgo, la mayoría de los casos en ambos conjuntos fueron de respaldo a la hipótesis nula, es decir que las respuestas entregadas por los hogares no mostraron que las proporciones de acceso a los servicios fueran predominantemente superiores en el CNPV 2018 que en SISBEN, y tampoco se evidenció la situación contraria.

Finalmente, en cuanto al tipo de sanitario, dado que previamente fue evaluado el acceso al alcantarillado, se realizó la prueba de hipótesis sobre las dos categorías que revelan la condición socioeconómica más precaria: inodoro sin conexión a alcantarillado ni a pozo séptico, y ausencia de servicio sanitario. Se encontró que en efecto la mayoría de los registros municipales (756 de 1.100 susceptibles de cotejo) da cuenta de menor cociente de precariedad en las respuestas al DANE; y en lo concerniente a los departamentos, en 21 de los 33 casos también obtuvo respaldo esta hipótesis alterna.

Para el desarrollo del objetivo No.2, la ACES a que se refiere el presente informe, presentó una limitación que afectó el alcance del trabajo, la cual consistió en la imposibilidad de la CGR de acceder a la información individualizada del CNPV 2018 en razón a lo establecido en el artículo 5o de la ley 79 de 1993 que indica:

“ (...) Los datos suministrados al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en el desarrollo de los censos y encuestas, no podrán darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico”., así como el amparo del principio de confidencialidad de las estadísticas oficiales adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas.¹⁰

Al respecto, la Oficina Jurídica de la CGR, por solicitud de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública, emitió concepto coincidente con la aplicación del marco normativo que restringe el acceso a la información individualizada del censo¹¹.

¹⁰ <https://www.un.org/es/ombudsman/principles.shtml>

¹¹ La Oficina Jurídica de la CGR emite concepto mediante SIGEDOC 2019IE0009845 del 06 de febrero de 2019, indicando: *“De conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Ley 79 de 1993, es procedente que el Departamento*

Con base en lo anterior, el no disponer la información individualizada configuró una limitante para el desarrollo de los procedimientos previstos en la ACES.

Por otra parte, la intención de cotejar la información del censo con las bases de datos de Sisbén y Censo Electoral a nivel individualizado por documento de identidad, implicó efectuar análisis de consistencia de dichas bases tanto a nivel interno como respecto a otras fuentes de información.

Así las cosas, para la base de datos de Sisbén se analizó la consistencia y procesos de actualización y depuración de la información, por ejemplo en cuanto a exclusión de potenciales beneficiarios en razón a fallecimiento mediante contraste con información de la RNEC; y la modificación de las condiciones socioeconómicas a partir de información de titularidad de propiedad de bienes inmuebles según información provista por la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR.

Igualmente, se analizó la consistencia y procesos de actualización y depuración de la base de datos a partir de información provista por entidades ejecutoras de programas sociales como el Ministerio de Trabajo – Programa Adulto Mayor, y el Banco Agrario en lo atinente al otorgamiento de subsidios de vivienda de interés social.

En similar sentido, para la base de datos del censo electoral, se efectuó contraste para determinar la oportuna exclusión de fallecidos según información comparada con información de la misma RNEC disponible en el Archivo Nacional de Identificación- ANI.

Producto de estos análisis se evidenciaron deficiencias y debilidades, especialmente en la base de datos de Sisbén, en el proceso de actualización, validación, depuración y control de calidad de la información, ausencia o deficiencias en los contrastes y retroalimentación entre bases de datos oficiales y registros administrativos provistos por diferentes fuentes estatales, aspectos que configuran riesgos de que los beneficios económicos otorgados por el Estado no sean debidamente focalizados y asignados a quienes realmente los necesitan, y diferencias en información que sirve como referente para la distribución, asignación de recursos públicos y decisiones de política pública.

Lo expuesto anteriormente se detalla en la relación de hallazgos y hace evidentes las falencias de las bases de datos alternas – Sisbén y Censo Electoral, como registros administrativos con potencial para alimentar estadísticas oficiales, tal

Administrativo Nacional de Estadística "DANE", niegue a la CGR el acceso a la información de mayor desagregación y nivel de individualidad a la base de datos del Censo Nacional y Poblacional 2018".

como lo dispone el SEN, de tal forma que estas contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país a partir de las bases de datos y registros administrativos de las entidades que nutren el sistema.

4. RELACION DE HALLAZGOS

En desarrollo de la ACES se establecieron diez (10) hallazgos de los cuales ocho (8) tienen presunta incidencia Disciplinaria. Los hallazgos se relacionan en anexo atendiendo cada objetivo específico.

5. PLAN DE MEJORAMIENTO

DANE, Enterritorio, DNP y la RNEC deben elaborar un Plan de Mejoramiento, sobre los hallazgos consignados en el presente informe según lo consignado en la siguiente tabla, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo 17 de la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soportesireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Tabla 5. Sujetos que deben formular acción de mejora por hallazgo

| No | HALLAZGO | SUJETO DE ACCION EN PLAN DE MEJORAMIENTO | | | |
|----|--|--|---------------|-----|------|
| | | DANE | EN Territorio | DNP | RNEC |
| 1 | Legalización Gastos – Convenio de Asociación No. 2162332 (Derivado del Convenio 036 de 2015 DANE-FONADE)(D) | X | X | | |
| 2 | Registros del personal transportado – Operación Censal | X | X | | |
| 3 | Transporte Rutas Policarpa Nariño - CNPV Consejo Comunitario Cordillera Occidental NARP - Convenio de Asociación No. 2180707 | X | X | | |
| 4 | Tiempos de espera adicional (D) | X | X | | |
| 5 | Acuerdos de Niveles del Servicio de Transporte – ANS (D) | X | X | | |
| 6 | Supervisión de la Orden de Compra No. 25784 de 2018 (D) | X | | | |
| 7 | Gestión Componente de personal Valle del Cauca (D) | X | X | | |
| 8 | Consistencia información base de datos Sisbén (D) | X | | X | |
| 9 | Distribución Porcentaje Eficiencia Administrativa por actualización de SISBEN (D). | X | | X | |
| 10 | Deputación Censo Nacional Electoral (D) | X | | | X |

DAVID JOSE VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Aprobó: María Cristina Quintero Quintero, Directora DNP
Revisó: Gloria Carrillo, Supervisora SAC
Elaboró: Equipo auditor

6. ANEXO RELACIÓN DE HALLAZGOS

Hallazgos Objetivo 1.

Hallazgo No. 1. Legalización Gastos – Convenio de Asociación No. 2162332 (Derivado del Convenio 036 de 2015 DANE-FONADE hoy ENTerritorio) (D)

El artículo 209 de la Constitución Política establece: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de (...) **eficacia, economía, celeridad, (...)**”.

El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 establece: “PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, **los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política**, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”

En concordancia con lo anterior, el Artículo 15 de la Ley 1150 de 2007 señala: Del Régimen Contractual de las Entidades Financieras Estatales. El parágrafo 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así: “Artículo 32. (...) “Parágrafo 1°. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades. En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley”.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) establece: “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

El Manual de Contratación del DANE-FONDANE, versión 2 del 27 de junio de 2014, aprobado por la Secretaria General del DANE, señala en el Título II, Capítulo Único 1. De la interventoría y Supervisión de los Contratos y Convenios: “1.4. Forma de ejercicio de la supervisión o interventoría (...) La vigilancia y control del contrato o convenio **se ejercerán en forma tal que, además de salvaguardar los derechos patrimoniales del DANE – FONDANE**, garantice la protección de los derechos del contratista (...) (Resaltado fuera de texto).

1.6. Deberes y obligaciones del supervisor y/o contratista. 1.6.1. Deberes y Obligaciones Técnicas. Constituyen deberes y obligaciones técnicas del servidor público designado o interventor contratado:

Conocer y analizar en forma completa y detallada los pliegos de condiciones y sus anexos, la propuesta, el contrato y las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante su ejecución y liquidación. Así mismo, cuando sea el caso, informar al Director del Departamento, Representante Legal o al Ordenador del Gasto delegado, de los vacíos, inconsistencias o ambigüedades que observe y puedan afectar la ejecución del contrato o convenio.(...) Verificar que los bienes, obras o servicios contratados cumplan con las especificaciones técnicas y de calidad estipuladas en el contrato, rechazarlos en caso contrario y ordenar su corrección si fuere posible.(...) Verificar durante la ejecución, la disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros, de acuerdo con la propuesta presentada por el contratista. Requerir por escrito al contratista cuando se presenten incumplimientos, con el objeto de conminarlo a que cumpla, en las condiciones y términos pactados en el contrato (...)”.

El Manual de la actividad Precontractual, Contractual y Postcontractual de Derecho Privado de FONADE hoy ENTerritorio, versión 8, vigencia 22 de septiembre de 2015, aprobado por la Junta Directiva del 3 de agosto de 2015, establece entre los PRINCIPIOS RECTORES: “*FONADE adelantará la contratación en el marco de las normas de derecho privado respetando los principios de (...) moralidad, eficacia, economía (...), en concordancia con los principios que rigen las actuaciones contractuales de las entidades estatales, entre otros, transparencia, responsabilidad (...)*”.

En el marco del Contrato Inter-administrativo de Gestión de Proyectos No.036 de 2015 (215088 FONADE hoy ENTerritorio) celebrado el 17 de diciembre de 2015 entre DANE y FONADE hoy ENTerritorio¹², éste último suscribió el 2 de septiembre de 2016 el Convenio de Asociación No. 2162332 con la Federación con Nit. 835.001.377-5, con el objeto de: “*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para llevar a cabo la realización de la ruta metodológica acordada para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y en el marco del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el Documento de Estudios Previos, que hace parte integral del presente convenio de Asociación*”, por valor inicial de \$7.400.350.000 de los cuales FONADE hoy ENTerritorio-DANE aportaba \$7.300.000.000 y la Federación en mención \$100.350.000 en especie. Se realizó adición con aporte FONADE-DANE por \$2.700.000.000, para un valor total del Convenio de \$10.100.350.000; plazo inicial hasta el 30 de diciembre de 2016 y tres prórrogas que ampliaron el plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2017.

El Parágrafo Primero de la Cláusula Quinta del Convenio de Asociación No. 2162332 estipula que: “*EL ASOCIADO deberá proceder con la legalización de los gastos discriminados por componente (...), mediante **informe detallado que dé cuenta de la inversión de recursos (...)** anexando para ello las facturas, cuentas de cobro, y demás soportes técnicos, financieros, económicos y contractuales relevantes, **emitidos o suscritos por el prestador final del bien o servicio que evidencie los costos reales asociados a la ejecución del convenio.***”

¹² Este Contrato se suscribió con el siguiente objeto: “*FONADE se compromete con el (...) DANE a realizar la gestión de la fase preparatoria del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, de acuerdo con los requerimientos del DANE (...)*” por un valor inicial de \$1.492.998.582 y Recursos del Contrato para la Gestión del Proyecto de \$19.805.131.041.

Dicho informe deberá estar suscrito por el representante legal del Asociado y avalado por el contador o revisor fiscal del mismo, según corresponda, identificando plenamente el nombre y número de la tarjeta profesional”.

Parágrafo Segundo: “EL ASOCIADO al finalizar todas las actividades del convenio, entregará, un informe técnico general consolidado con el registro de los participantes y actividades adelantadas en los espacios nacionales, reuniones y asambleas departamentales y un informe financiero que dé cuenta de la ejecución de los recursos desembolsados por FONADE con sus respectivos soportes, de igual manera debe contener los soportes del aporte de la FEDERACION, y la certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el encargado del control y vigilancia del convenio” .

Parágrafo Tercero: “El informe final además de lo anterior, deberá contener el documento final del fortalecimiento y recopilación de información secundaria”. (...). (Resaltado fuera de texto).

Parágrafo Quinto: “En caso que a la finalización del plazo de ejecución, exista un saldo sin ejecutar, éste deberá ser reintegrado a FONADE”.

En la Cláusula Octava se estipula: “OBLIGACIONES DE LAS PARTES: 1.OBLIGACIONES DEL ASOCIADO: EL ASOCIADO se compromete a cumplir con lo previsto en el documento de Estudio Previo especialmente las contenidas en los numerales 4.6.1., sus anexos y formatos, los cuales hacen parte integral del presente convenio. 2.OBLIGACIONES DE FONADE: Son compromisos de FONADE cumplir con lo previsto en el documento de Estudios Previo especialmente las contenidas en el numeral 4.6.2, sus anexos y formatos, los cuales hacen parte integral del presente convenio.”

En el Documento de Estudios Previos, radicado 20165000207293 del 1 septiembre de 2016¹³, se indicó: “4.6 OBLIGACIONES DE LAS PARTES 4.6.1 OBLIGACIONES DEL ASOCIADO

4.6.1.1 OBLIGACIONES GENERALES DEL ASOCIADO (...)

*Cumplir con el objeto del convenio de acuerdo con todas y cada una de las obligaciones establecidas en el mismo, en las especificaciones técnicas, anexos, protocolos y demás documentos previamente aprobados por el DANE y que hagan parte integral del convenio de asociación. Disponer de los equipos, y **personal idóneo** y capacitado para realizar las labores de gestión de personal, organización, administración y ejecución de las acciones logísticas y de transporte de personal para la realización del proceso de consulta y concertación del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. (...)*

Presentar la documentación requerida para los desembolsos, de manera oportuna y en debida forma para evitar dilaciones en los pagos, de acuerdo a lo indicado en el convenio. (...)

Cumplir todas y cada una de las obligaciones específicas establecidas en el Convenio. (...)

Las demás que por la naturaleza del convenio se requieran”

¹³ El alcance a los estudios previos contiene entre otros anexos: las especificaciones técnicas, el presupuesto, contrapartida y la propuesta de la Federación.

4.6.1.2 OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL ASOCIADO

Invertir los recursos aportados por FONADE-DANE para la realización de la ruta metodológica del proceso de consulta y concertación acordada para las comunidades (...) atendiendo a los requerimientos técnicos señalados para llevar a cabo la ruta metodológica. (...)

Definir y contratar el equipo de trabajo y las actividades necesarias para el cumplimiento del objeto del convenio (...)

(...) Garantizar la logística necesaria, la comunicación oportuna de la confirmación de los asistentes a las actividades planificadas. El registro de asistencia de las actividades se consignará en el formato concertado con el DANE. (...)

Entregar un informe técnico general consolidado con el registro de los participantes y actividades adelantadas en los espacios nacionales, reuniones y asambleas departamentales y un informe financiero con sus respectivos soportes que den cuenta de la inversión de los mismos, solicitados por el encargado del control y vigilancia del convenio, al finalizar el desarrollo de todas las actividades del mismo.

Garantizar el apoyo técnico a la secretaria técnica designada para la elaboración de las actas en los espacios, reuniones y asambleas (...)

4.6.2 OBLIGACIONES DE FONADE

4.6.2.1 OBLIGACIONES GENERALES DE FONADE

Cumplir con el objeto del convenio de acuerdo con todas y cada una de las obligaciones establecidas en el mismo, en las especificaciones técnicas, anexos, protocolos y demás documentos previamente aprobados por el DANE y que hagan parte integral del convenio de asociación. (...)

Realizar las actividades a su cargo dentro del convenio, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas por el DANE.

Las demás que por la naturaleza del convenio se requieran

4.6.2.2. OBLIGACIONES ESPECIFICAS DE FONADE

(...) Realizar seguimiento en conjunto con EL DANE, al desarrollo del objeto del convenio y exigir a LA FEDERACION (...) el cumplimiento de las obligaciones a su cargo para el desarrollo del mismo.

La propuesta presentada por la Federación en mención, señala:

"RECURSOS PARA LA EJECUCION DE LAS ACTIVIDADES DEL CONVENIO

A continuación encontrarán un cuadro resumen del presupuesto para la realización de algunas actividades que se deben desarrollar para el proceso de consulta y concertación y en el anexo #1 se detalla el presupuesto, cantidad de reuniones y valor de las mismas, los cuales se estimaron de acuerdo a la planificación de la ruta metodológica (sic) acordada entre el DANE y (nombre de la Federación); se debe tener en cuenta que las actividades planeadas podrían presentar variaciones, las cuales, en ningún caso podrán superar el valor del presupuesto total establecido en el convenio a suscribirse".

En el Plan de Trabajo presentado en septiembre de 2016 por el Asociado se indica:

"PRODUCTOS...Informe final financiero: (nombre de la Federación) al finalizar todas las actividades del convenio, entregará un informe técnico general consolidado con el registro de

participantes y actividades adelantadas en los espacios nacionales, reuniones y asambleas departamentales y un informe financiero con sus respectivos soportes.

La legalización se realizará de forma desagregada por componente, incluyendo la contrapartida, se entregará un informe detallado que dé cuenta de la inversión de los recursos conforme las necesidades del convenio, establecidas en el plan de ejecución o su equivalente, anexando las facturas, cuentas de cobro y demás soportes técnicos, financieros, económicos y contractuales relevantes. Emitidos y suscritos por el prestador final del bien o servicio, que evidencia los costos reales asociados a la ejecución del convenio. El informe debe estar suscrito por el representante Legal y avalado por el contador o revisor fiscal del mismo, identificando plenamente el nombre y número de la tarjeta profesional.

Informe final Técnico: (nombre de la Federación) al finalizar todas las actividades del convenio, entregará un informe técnico general consolidado con el registro de participantes y actividades adelantadas en los espacios nacionales, reuniones y asambleas departamentales”.

En cuanto a la supervisión al Convenio la cláusula Novena del mismo señala:
SUPERVISION: (...) la supervisión del contrato se ejercerá de manera conjunta así: Por parte de FONADE a través de quien este designe para tal fin, quien ejercerá el control y seguimiento administrativo, jurídico y financiero, y por parte del DANE, a través de quien se designe para el efecto, referente al seguimiento técnico operacional (...)

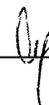
PARÁGRAFO SEGUNDO: En particular el supervisor por parte de FONADE ejercerá las siguientes funciones: **a) Aprobar la solicitud de desembolso del aporte, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente convenio;** b) Informar oportunamente a FONADE sobre el desarrollo del convenio o bien sobre su cumplimiento; c) Impartir las órdenes y sugerencias por escrito y formular las observaciones que estime convenientes sobre el desarrollo del contrato, siempre enmarcadas dentro de los términos del mismo; y, d) Las demás que fueren necesarias para vigilar el cabal cumplimiento del convenio en sus componentes administrativo, jurídico y financiero.

2) El supervisor por parte del DANE ejercerá la siguiente función: Certificar la correcta ejecución técnico operacional del convenio, así como de los entregables y los resultados esperados; y vigilar el cabal cumplimiento de las actividades a efecto de lograr el correcto desarrollo del objeto del convenio.

PARÁGRAFO TERCERO: Los supervisores del convenio están facultados a solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual y será responsable por mantener informado a FONADE de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del convenio, o cuando tal incumplimiento se presente (...).

Mediante comunicaciones con radicado No. 20162400227983 del 27 de septiembre de 2016, se designa por parte de FONADE hoy ENTerritorio inicialmente a la persona natural con cédula Número 53.072.656 y posteriormente con radicado No. 20162400243993. A partir del 19 de octubre de 2016 a la persona identificada con cédula Número 1.128.420.893.

El Secretario General del DANE designa con Memorando del 28 de septiembre de 2016, a la persona natural con C.C. No.52.113.881, y posteriormente, con Memorando del 19 de octubre de 2016 a la persona natural con C.C. No.53.072.656



Conforme a lo señalado en las actas de terminación así como de entrega y recibo final del objeto contractual del convenio en mención, del 18 de diciembre de 2017, suscritas por la supervisión designada por parte de DANE y FONADE hoy ENTerritorio y la representación legal de la Federación, el producto objeto del contrato se recibió a satisfacción y los aportes realizados se ejecutaron en el marco del convenio.

Durante la evaluación del Convenio de Asociación No. 2162332 en desarrollo de la ACES, se establecieron las siguientes debilidades:

- a. El informe financiero presentado por el asociado no se encuentra avalado por el contador o revisor fiscal, conforme lo estipulado en el parágrafo primero de la cláusula quinta del Convenio de Asociación No 2162332.

Lo anterior, no obstante, en el Plan de Trabajo presentado por la Federación en septiembre de 2016, se incluye entre los profesionales del equipo de trabajo un contador público *“encargado de llevar los registros contables, elaborar estados financieros mensuales, revisión y aprobación de informes”*.

Posteriormente, con el plan de trabajo de febrero de 2017, al momento de formalizar las actividades relacionadas con la adición de los recursos llevada a cabo por FONADE-DANE al Convenio, el Asociado presentó el mismo profesional y con las mismas funciones.

En el Convenio se acordó un aporte en especie por la Federación, por \$100.350.000 sobre el cual se menciona son recursos que cubren entre otros, los gastos del contador por \$11.250.000, por los servicios durante cuatro meses y medio (4,5), a razón de \$2.500.000 mensuales; sin embargo, pese a señalar que tiene entre otras funciones revisar y aprobar los informes, ninguno de los cuatro informes mensuales financieros, el informe final consolidado e informe final de la adición presentados a la Comisión Auditora, cuentan con su aval.

Además, en el convenio se determinó que el informe final financiero presentado por el Asociado *“debe contener los soportes del aporte de la FEDERACION”*, a pesar de ello, en la documentación del proceso contractual suministrada por FONADE hoy ENTerritorio a la CGR, dichos soportes no se evidenciaron, por ende, no se estableció quien cumplió esta labor con costo a la Federación.

Ante la ausencia de estos soportes, mediante correos electrónicos del 2 de abril de 2019, se remitieron por parte de la supervisora de FONADE hoy ENTerritorio, entre otros documentos, el contrato de prestación de servicios suscrito el 1 de octubre de 2016 entre la Federación y la persona natural con c.c. 16.474.886, , con el objeto de: *“En virtud del presente contrato EL CONTRATISTA se obliga para con (nombre de la Federación referida) a prestar sus servicios profesionales, con el fin de brindar asesoría, apoyo, acompañamiento en las reuniones de comisión, espacio nacional, talleres y*

demás, necesarios en el marco de la Consulta Previa y Concertación con el DANE en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda”, por valor de \$11.250.000 y plazo de tres meses, contados a partir de la suscripción y hasta el 31 de diciembre de 2016. Así mismo, viáticos por hospedaje y alimentación.

Adicional a lo anterior la persona natural con cédula No. 16.474.886, la cual fue presentada como parte del equipo de trabajo de la Federación como el encargado de llevar los registros contables, elaborar los estados financieros mensuales, revisar y aprobar los informes, recibió viáticos entre septiembre y diciembre de 2016, sufragados con los recursos aportados por de FONADE hoy ENTerritorio en virtud del Convenio, sin que se haya aportado el acto y/o contrato en virtud del cual se le reconocieron dichos gastos.

- b.** Los documentos que sirvieron de soporte para legalizar los gastos que se sufragaron con los \$10.000 millones¹⁴, aportados por FONADE hoy ENTerritorio en virtud del convenio de Asociación No 2162332, correspondientes a las siguientes macroactividades: Desplazamiento (aéreo, terrestre y fluvial), alojamiento, alimentación, varios (alquiler de salón, café y materiales) y soporte técnico y de campo; no cumplen con las condiciones previstas en la cláusula quinta, toda vez que la mayoría no fueron emitidos o suscritos por el prestador final del servicio.

Como soporte de los gastos en general se adjunta formato de comprobante de egreso con el logotipo de la misma organización suscriptora del convenio, el nit, fecha, valor y como concepto: viáticos y/o transporte y/o alojamiento, etc., firmado por la persona beneficiaria de los mismos y no por el prestador del servicio.

Para el componente de tiquetes aéreos se adjuntan contratos de prestación de servicios suscritos por la mencionada Federación con diferentes fundaciones, cuenta de cobro donde se relacionan diversos trayectos de manera general y la cantidad de tiquetes; Comprobante de Egreso (formato diseñado por FECCOVA) firmado por los representantes legales de las fundaciones subcontratadas donde consta que recibieron los recursos por los diferentes conceptos, en este caso tiquetes aéreos, apoyo logístico y registro fotográfico. Sin embargo, no se individualiza las personas que viajaron¹⁵, las fechas de los trayectos ni la empresa aérea prestadora del servicio o agencias de viaje (pasabordos).

- c.** En los casos donde los gastos se soportaron con contratos de prestación de servicios suscritos directamente por la citada Federación, con diferentes profesionales¹⁶: contadores, antropólogo, economista, abogados, sociólogos,

¹⁴ Según el convenio inicialmente el aporte de FONADE se acordó por \$7.300 millones y se adicionaron \$2.700 millones.

¹⁵ Contratistas de prestación de servicios, miembros de la comisión VII, representantes de las negritudes, personas de las comunidades, etc.

¹⁶ Por un valor de \$18 millones y plazo de tres (3) meses.

arquitecto, comunicador social; se observa que el objeto contractual es general e impreciso, y replican las mismas obligaciones especiales, definidas así: *“CLAUSULA PRIMERA- OBJETO: En virtud del presente contrato EL CONTRATISTA se obliga para con (nombre de la Federación), a prestar sus servicios profesionales, con el fin de brindar asesoría, apoyo, acompañamiento en las reuniones de comisión, espacio nacional, talleres y demás, necesarios en el marco de la Consulta Previa y Concertación con el DANE en el XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. CLAUSULA SEGUNDA-OBLIGACIONES ESPECIALES DEL CONTRATISTA. Las obligaciones de EL CONTRATISTA frente a FECCOVA serán las siguientes: 1) Cumplir con el objeto del contrato y prestar un servicio óptimo de acuerdo a la cláusula primera, dentro del plazo de ejecución y conforme a las condiciones señaladas en el presente contrato. 2) Estar disponible cuando se requiera para prestar sus servicios, en lo concerniente al objeto del presente contrato. 3) las demás que se ajusten a la naturaleza de este contrato (...) 9) Las demás que se deriven de la naturaleza del presente contrato y que garanticen su cabal y oportuna ejecución”.*

Por lo anterior, no se puede inferir cuáles eran las actividades y/o tareas específicas a realizar en cada caso, como tampoco el lugar de ejecución contractual, lo que genera incertidumbre respecto a la manera en que se realizó seguimiento a la ejecución de los recursos públicos invertidos en los mismos.

Se estableció, con relación a las personas naturales con las cuales la referida Federación suscribió contratos de prestación de servicios, el reconocimiento de gastos por hospedaje y alimentación (viáticos), no obstante, en los contratos suscritos con los mismos no se estipularon estas condiciones. Para legalizar estos gastos se presentó el formato comprobante de egreso con el logotipo de la Federación, firmado por el contratista, y no por el prestador del servicio.

- d. El informe técnico final no incluye el consolidado con el registro de los participantes que asistieron a los diferentes espacios nacionales, reuniones y asambleas departamentales, conforme se estableció en el Parágrafo Segundo de la cláusula quinta del Convenio de Asociación No 2162332.

Lo anterior no permite analizar y evaluar si los recursos finalmente ejecutados son razonables frente al número de asistentes en los diferentes espacios, teniendo en cuenta que ésta fue una de las variables consideradas para estimar el costo del convenio.

En respuesta al requerimiento AEF-AG8-141 del 13 de febrero de 2019, mediante el cual se solicitó especificar el número de participantes que asistieron a los eventos llevados a cabo dentro de la Ruta Metodológica, FONADE hoy ENterritorio informó la asistencia de 748 personas¹⁷, pero en el mismo no se incluye la asistencia a las asambleas departamentales; lo cual denota debilidades en el seguimiento de las obligaciones contraídas por la Federación, para este caso, documentar en un registro la asistencia a los diferentes espacios.

¹⁷ En la relación remitida menciona los asistentes a los espacios nacionales de consulta previa, comisión VII y talleres sobre la pregunta de autorreconocimiento y aprendizaje sobre la incorporación de la etnicidad.

Por otra parte, revisadas las memorias de las asambleas departamentales no fue posible constatar los registros de asistencia de las personas que participaron en las asambleas departamentales del Valle del Cauca y Caldas, para las cuales se habían estimado gastos por \$468.140.000 para un número total de asistentes de 410 personas¹⁸.

- e. No se evidenciaron los documentos mediante los cuales la Supervisión Financiera, Administrativa y Jurídica de FONADE hoy ENTerritorio aprobó la solicitud de los desembolsos Números 2 al 5 correspondientes a los aportes de FONADE.

Los certificados de cumplimiento diligenciados en el Formato FAP 022, correspondientes a los anteriores desembolsos, sólo se encuentran firmados por la supervisión del DANE. Este hecho desatiende lo estipulado en el párrafo segundo de la cláusula novena del Convenio de Asociación en mención.

Las anteriores situaciones denotan deficiencias en el seguimiento y control de la supervisión del Convenio por parte de FONADE hoy ENTerritorio y DANE frente a las obligaciones del Asociado, especialmente respecto a la ejecución de los recursos aportados por FONADE hoy ENTerritorio al Convenio, generando el incumplimiento de las condiciones previstas contractualmente, lo cual a su vez limita el efectivo control fiscal de los gastos en que se incurrió para la realización de las actividades comprendidas dentro de la ruta metodológica para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales en el marco del CNPV. Así mismo, no permite evaluar de manera efectiva si los recursos aplicados fueron destinados totalmente al cumplimiento del objeto del mencionado convenio.

Los hechos expuestos tienen presunta incidencia disciplinaria al tenor de los criterios normativos señalados en este hallazgo en concordancia con lo previsto en la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la Entidad (DANE y FONADE hoy ENTerritorio)¹⁹

Respuesta DANE

“Mediante comunicación 2019-313-006210-1 del 7 de mayo de 2019, el DANE da respuesta en los siguientes términos:

“En primer término, se hace necesario identificar el rol desempeñado por el DANE en el marco del convenio suscrito entre el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE y la Federación de Consejos Comunitarios del Valle y otras organizaciones de Colombia – FECCOVA. Lo anterior, con el objeto de precisar, de una parte, el alcance de nuestras actuaciones y, de la otra, de los

¹⁸ 370 personas AD del Valle y 40 personas AD de Caldas.

¹⁹ Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial.

documentos y soportes que estamos en capacidad de aportar en relación con las observaciones sobre el convenio celebrado con FECCOVA.

Así, se advierte que, tal como se desprende de la lectura del convenio, la función del DANE se circunscribió a la supervisión de este, en los términos indicados en el párrafo segundo de la cláusula novena. De conformidad con dicha cláusula, corresponde a esta Entidad: "certificar la correcta ejecución técnico-operacional del convenio, así como de los entregables y los resultados esperados; y vigilar el cabal cumplimiento de las actividades a efectos de lograr el correcto desarrollo del objeto del convenio".

En este contexto, y para conocimiento inmediato de la Contraloría, procedemos a identificar y aportar todos los documentos que soportaron cada uno de los pagos que autorizó la funcionaria designada por el DANE como supervisora del convenio celebrado por FONADE con FECCOVA:

Tabla N° 1 - Ver Tabla 1 – Esquema de Desembolsos FECCOVA (...)

Ahora bien, dentro de los documentos identificados por el DANE, se encontraron los certificados firmados por el contador de FECCOVA, que pueden resultar de utilidad para el análisis de las evidencias solicitadas **en el literal a) del documento de observaciones de la Contraloría**²⁰. En este sentido, al presente escrito se anexan las certificaciones del contador que reposan en los archivos digitales del convenio. **(Ver Anexo 2 - Certificados firmados por contador FECCOVA)**

Con respecto a las observaciones contenidas **en los literales b) y c) del documento de observaciones**²¹, es preciso señalar que los soportes de legalización de los \$ 10.000 millones, deben ser aportados por la supervisión de FONADE. Tal como lo previó el convenio, FONADE ejerce el control y seguimiento administrativo, jurídico y financiero y, por lo tanto, es la única entidad facultada contractualmente, para exigir los respectivos soportes de legalización de pagos.

Así, tal como se desprende de lo consagrado en el literal a) del párrafo segundo del mencionado convenio, correspondía a FONADE, **"aprobar la solicitud de desembolso del aporte, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente convenio; (...)"**

En efecto, correspondió exclusivamente a FONADE avalar y legalizar los gastos que se sufragaron con los \$10.000 millones, aportados en virtud del convenio de Asociación No 2162332. Por lo tanto, resulta claro que contractualmente, era responsabilidad de FONADE, realizar este seguimiento y validar los soportes que presentaba el asociado para realizar los desembolsos.

En lo relativo a la observación contenida **en el literal d) del documento de observaciones**²² resulta necesario precisar, que el consolidado con el registro de los participantes, que asistieron a los diferentes espacios nacionales, reuniones y asambleas departamentales, fue entregado a la Contraloría en la respuesta al requerimiento AG8-99/ Anexo 3 - FECCOVA (2162332). Sin embargo, para facilitar la consulta de la información, se adjuntan nuevamente las siguientes carpetas:

- Espacio Nacional de Concertación
- Reuniones Comisión VII

²⁰a. "El informe financiero presentado por el asociado no se encuentra avalado por el contador, revisor fiscal, conforme a lo estipulado en el párrafo primero de la cláusula quinta del convenio de asociación No. 2162332"

²¹ b. "Los documentos que sirvieron de soporte para legalizar los gastos que se sufragaron con los \$10.000 millones aportados por FONADE en virtud del convenio de asociación No. 2162332 (...)"

c. "En los casos en los que los gastos se soportaron con contratos de prestación de servicios suscritos directamente por la citada Federación con diferentes profesionales (...)"

²² d. "El informe técnico final no incluye el consolidado con el registro de los participantes, que asistieron a los diferentes espacios nacionales, reuniones y asambleas departamentales (...)",

En la carpeta denominada Anexo 1, se encuentran la evidencia de las 33 reuniones departamentales.

Finalmente, en lo que corresponde a la inquietud formulada en **el literal e) del documento de observaciones**, se reitera que los documentos de aprobación de desembolsos 2 y 5, son del resorte exclusivo de la supervisión de FONADE y, por lo tanto, deben ser aportados por dicha entidad”.

Respuesta FONADE hoy ENTerritorio

Con comunicación 20192700112311 del 6 de mayo de 2019 manifiesta: “respecto a la Observación No. 1. “Durante la evaluación del Convenio de Asociación No. 2162332 en desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización - AEF, se establecieron (...)” Debilidades descritas en los literales a al e, para lo cual y una vez revisados los soportes documentales existentes en la Entidad tanto físicos como digitales, no se evidencia información alguna, que permita establecer con certeza las justificaciones objeto de estos requerimientos.

No obstante a lo anterior y en aras de verificar lo requerido, se iniciarán las respectivas gestiones tendientes a clarificar los hechos del caso”.

Análisis de las Respuestas DANE y FONADE hoy ENTerritorio

El DANE, inicia su respuesta precisando el alcance de sus actuaciones y de las funciones que como entidad encargada de la supervisión técnico-operativa tenía frente a la ejecución del convenio.

Remite entre los documentos los certificados de cumplimiento FAP022 de los cinco desembolsos, firmados por la supervisión del DANE, mediante los cuales certifica que la Asociación con Nit. 835.001.377 dio cumplimiento a los requisitos exigidos para cada uno de estos, los cuales indican que el contenido de los documentos adjuntos y las condiciones has sido verificadas previamente. Adjunto a las certificaciones mencionadas se remiten los demás soportes de los pagos, los cuales ya habían sido suministrados durante la ACES y por ende evaluados, por lo cual respecto a éstos no aporta ningún elemento nuevo que desvirtué lo observado.

Por otra parte, señala el DANE en su respuesta:

“Ahora bien, dentro de los documentos identificados por el DANE, se encontraron los certificados firmados por el contador de FECCOVA, que pueden resultar de utilidad para el análisis de las evidencias solicitadas **en el literal a) del documento de observaciones de la Contraloría**²³. En este sentido, al presente escrito se anexan las certificaciones del contador que reposan en los archivos digitales del convenio. (Ver Anexo 2 - Certificados firmados por contador FECCOVA)”

Como anexo 2, remite seis archivos denominados:

²³a. “El informe financiero presentado por el asociado no se encuentra avalado por el contador, revisor fiscal, conforme a lo estipulado en el parágrafo primero de la cláusula quinta del convenio de asociación No. 2162332”

Aval_Informe_4to_FECCOVA_CORTE_30122016
Aval_Informe_FECCOVA_CORTE_15112016 Aval_Informe_FECCOVA_CORTE_20102016
Aval_Informe_FECCOVA_CORTE_30112016
Aval_Informe_Final_Adicion_FECCOVA_CORTE_30032017
Aval_Informe_Final_FECCOVA_CORTE_30012017

Los documentos anteriores no tienen el membrete de la Federación y contienen todas en general el siguiente texto: “EL SUSCRITO CONTADOR (nombre de la persona natural), identificado con cédula de ciudadanía No. 16.474.886 de Buenaventura, en calidad de Contador Público, avala el informe financiero elaborado por la Federación con NIT 835.001.377-5 en el marco del convenio No. 2162332 cuyo objeto es Aunar esfuerzos (...). Por lo anterior se autoriza que sea radicado en FONADE. (...)”

Todas firmadas por la persona natural identificada con TP 48649-T.

Frente a estos archivos denominados: “Aval Informe (...)” aportados por el DANE, con los cuales se pretende probar que los informes financieros presentados por el asociado sí fueron avalados oportunamente por el contador, es preciso anotar que no cuentan con la fecha de radicación ante el DANE, lo cual genera incertidumbre respecto a que los informes financieros incluyendo el final, hubiesen sido avalados durante la vigencia del convenio por el contador público o revisor fiscal, como se exigió en éste, máxime cuando en las diferentes respuestas suministradas por el DANE y FONADE hoy ENterritorio durante la ACES, se remitieron los informes financieros de que trata la observación, únicamente suscritos por el Representante Legal de la Asociación.

Adicionalmente, de la respuesta se infiere que FONADE, entidad encargada de la supervisión financiera, no ha accedido a los mismos, lo cual se corrobora con la respuesta a la observación suministrada por esta entidad, al señalar: “una vez revisados los soportes documentales existentes en la Entidad tanto físicos como digitales, no se evidencia información alguna, que permita establecer con certeza las justificaciones objeto de estos requerimientos”.

De lo anterior, se concluye que las instancias de supervisión no dispusieron de los mismos en oportunidad para efectos de la revisión frente al cumplimiento de las obligaciones por parte del Asociado. Luego, frente al literal a) de la observación, los documentos remitidos por el DANE no desvirtúan lo observado.

Respecto a los hechos del literal d) de las observaciones señala el DANE que:

“(...)”

resulta necesario precisar, que el consolidado con el registro de los participantes, que asistieron a los diferentes espacios nacionales, reuniones y asambleas departamentales, fue entregado a la Contraloría en la respuesta al requerimiento AG8-99/ Anexo 3 - FECCOVA (2162332). Sin embargo, para facilitar la consulta de la información, se adjuntan nuevamente las siguientes carpetas:

- Espacio Nacional de Concertación
- Reuniones Comisión VII

En la carpeta denominada Anexo 1, se encuentran la evidencia de las 33 reuniones departamentales”.

Frente a la anterior aclaración del DANE, si bien con la respuesta al requerimiento AG8-99/ Anexo 3, se remitieron actas, algunos listados de asistencia y de registros fotográficos de los espacios nacionales, asambleas departamentales y reuniones realizados por el Asociado, no se aportó el consolidado con el registro total de los participantes que asistieron, tal como se exigía con el Informe Técnico. Lo anterior no permitió evaluar si los recursos públicos aportados por FONADE hoy ENTerritorio, fueron invertidos en su totalidad en el objeto del convenio; teniendo en cuenta que una de las variables al momento de estimar los costos del Convenio correspondió al número de personas asistentes.

Adicionalmente, si bien con la respuesta al requerimiento AG8-99/ en la documentación referida a las Asambleas Departamentales se incluye una carpeta denominada CALDAS; la misma no incluyó evidencias de su realización a pesar de que la misma figura en el informe técnico final como una de las 33 asambleas departamentales llevadas a cabo.

Con relación a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca, aunque se remitieron diferentes documentos, en ninguno de ellos se pudo evidenciar con claridad y certeza la fecha en que se llevó a cabo, dado que no se aportó el acta de su desarrollo ni la respectiva lista de asistentes.

Por las anteriores razones los argumentos expuestos por el DANE frente a lo observado en el literal d) no son de recibo.

Frente a lo observado por la CGR, en los numerales restantes, b), c) y e) indica el DANE que era responsabilidad de FONADE hoy ENTerritorio validar los soportes que presentaba el asociado para legalizar los gastos, así como de la aprobación de los desembolsos 2 y 5.

En conclusión las explicaciones del DANE no desvirtúan lo observado en ninguno de sus numerales y no lo eximen de responsabilidad, toda vez que con su aval según consta en las actas de Terminación así como de Entrega y Recibo Final del Objeto Contractual del Convenio, suscritas el 18 de diciembre de 2017 por la supervisión designada por parte de DANE y FONADE y la representación legal de la Federación, se certifica que el producto objeto del contrato se recibió a satisfacción y los aportes realizados se ejecutaron en el marco del convenio.

Lo anterior teniendo en cuenta que la cláusula novena del Convenio estipula: “2) *El supervisor por parte del DANE ejercerá la siguiente función: Certificar la correcta ejecución técnico operacional del convenio, así como de los entregables y los resultados esperados; y vigilar el cabal cumplimiento de las actividades a efecto de lograr el correcto desarrollo del objeto del convenio*”.

Teniendo en cuenta adicionalmente, que FONADE hoy ENTeritorio, señala en su respuesta que: *“no se evidencia información alguna, que permita establecer con certeza las justificaciones objeto de estos requerimientos. No obstante a lo anterior y en aras de verificar lo requerido, se iniciarán las respectivas gestiones tendientes a clarificar los hechos del caso”,* el hallazgo permanece en los mismos términos y con las mismas incidencias comunicadas.

Hallazgo No. 2. Registros del personal transportado – Operación Censal

La Ley 87 de 1993 *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”* establece en el Artículo 2. *“Objetivos del Sistema de Control Interno: Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: (...) a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...) f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*

Igualmente en su artículo Artículo 6° determina: *“Responsabilidad del control interno. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.*

El Artículo 2° del Decreto 262 de 2004, por el cual se modifica la estructura del DANE y se dictan otras disposiciones, establece entre las Funciones Generales *“1. Relativas a la producción de estadísticas estratégicas a) Diseñar, planificar, dirigir y ejecutar las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales;”(...*

b) Realizar, directamente o a través de terceros, las actividades de diseño, recolección, procesamiento y publicación de los resultados de las operaciones estadísticas;(...).”

El Contrato Interadministrativo de Gestión de Proyectos No. 217047 (042/17) suscrito el 22 de noviembre de 2017 entre DANE y FONADE, en virtud del cual este último *“se compromete con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE a realizar las gestiones necesarias para adelantar el Censo Nacional de Población y Vivienda, en sus diferentes fases de acuerdo a los componentes requeridos por el DANE”,* señala en las consideraciones:

“16. Que con base en lo anterior y, teniendo en cuenta el análisis del estudio de mercado así como la recomendación del comité de contratación, de conformidad con el Acta No. 36 del 2 de noviembre de 2017, donde se viabilizó la contratación, resulta pertinente resaltar las calidades y cualidades de esta entidad, la cual es una empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero, vinculada al Departamento Nacional de Planeación, Es la única empresa estatal dotada jurídica, técnica y financieramente de facultades para agenciar proyectos de desarrollo y apoyar la fase de preparación de los mismos , lo que le permite por las características financieras y

operativas que tiene el proyecto, ser un Gestor con la idoneidad dado que cuenta con la experiencia y capacidad para el desarrollo de un modelo unificado de operación de manera coordinada y efectiva, en la articulación con los diferentes actores, entre los que están para el presente proyecto la contratación de personal, transporte, adquisición de suministros, alquiler de mobiliario, conectividad, compra de equipos tecnológicos y convenios con comunidades étnicas (...)

En cuanto a las responsabilidades y obligaciones de las partes contratantes se estipula:

"(...) CLAUSULA SEGUNDA: Obligaciones de FONADE (...)

B. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS 1) Realizar la gestión de coordinación y ejecución de los componentes en sus diferentes fases para el Censo Nacional de Población y Vivienda requeridos por parte del DANE, para lo cual proporcionará acompañamiento y asistencia jurídica, administrativa y financiera de acuerdo a lo dispuesto por el DANE en las especificaciones técnicas que serán entregadas para todas las etapas (...)

16) Recibir los recursos entregados por el DANE para ejercer la gestión del proyecto y proporcionar la asesoría jurídica, administrativa, financiera y asistencial a que haya lugar para el adecuado desarrollo de los mismos.

En la cláusula TERCERA se estipula: *"Obligaciones del DANE (...)*

5) El DANE realizará la supervisión técnica de los contratos derivados para cada uno de los componentes determinados en este contrato de acuerdo a su misionalidad.

8) Entregar a FONADE las especificaciones técnicas para cada proceso de contratación requerido para la ejecución del proyecto, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la suscripción del acta de inicio.

12) Elaborar conjuntamente con FONADE en calidad de miembro del comité de seguimiento operativo el respectivo Plan Operativo y Manual Operativo que regirá para la ejecución del contrato, los cuales deberán contener las instrucciones que el DANE imparta a FONADE.

En el Manual Operativo del Contrato Interadministrativo de Gestión de Proyectos No. 217047 (042/17), aprobado por DANE y FONADE se estableció:

"5. RESPONSABILIDADES EN LA CONTRATACIÓN DERIVADA 5.1. GENERALIDADES

a) EL DANE, definirá los requerimientos y especificaciones técnicas de los objetos a contratar, detallando los objetivos, alcance y productos esperados de manera clara y concreta y en los casos en los que así se requiera, determinará el presupuesto oficial estimado. b) FONADE, deberá velar porque las reglas de participación para el proceso de contratación estén enmarcadas y cumplan con las especificaciones técnicas y necesidades entregadas por el DANE (...)"

No obstante, para el caso del componente étnico, el documento de Especificaciones Técnicas de Movilidad, Diseño DSO, aprobado por el DANE en diciembre de 2017, establecido dentro del plan operativo del Contrato Interadministrativo No 217047-042 de 2017 celebrado entre DANE-FONADE Hoy ENTerritorio, señala en la página 16 ,

"3. REQUERIMIENTOS TÉCNICOS (...) 3.2.1.1. Condiciones para la movilización terrestre de personal (...) Llevar un registro físico diario (bitácora) de los desplazamientos realizados y la relación del personal movilizado por cada vehículo, firmada por el Supervisor del respectivo grupo operativo y avalado por el Coordinador Operativo o Jefe

Municipal; esta debe ser cargada diariamente en el aplicativo de seguimiento del DANE (SISTRAN-CNPV)”.

Es así como el anterior requerimiento técnico establecido por el DANE, hizo parte de los Estudios Previos elaborados y aprobados por FONADE hoy ENTerritorio para los siguientes procesos contractuales inherentes al componente étnico:

- ✓ Convocatoria Pública No. CPU-014-2018, Anexo No. 5 especificaciones Técnicas de los Estudios Previos (Registro SECOP II)²⁴, resultado de este proceso se suscribió el Convenio de Asociación No. 2180894 entre FONADE hoy ENTerritorio y la Organización con Nit. 860521808-1.
- ✓ Términos de Referencia remitidos por el DANE para la suscripción del Convenio de Asociación No. 2180681 suscrito entre DANE y la Federación con Nit. 835001377-5.
- ✓ Estudios Previos, radicado 20185100027553 del 26 de enero de 2019, suscritos por FONADE hoy ENTERRITORIO, los cuales forman parte del Convenio de Asociación No. 2180707 suscrita entre FONADE hoy ENTerritorio y la Asociación con Nit 901.107.099-8.

En el plan de trabajo presentado por la Organización con Nit 860.521.808-1 en desarrollo del Convenio de Asociación No. 2180894 del 19 de abril de 2018 se indica en la pagina 8: ***“La (nombre de la Organización mencionada) se compromete a llevar un registro físico diario (bitácora) de los desplazamientos realizados y la relación del personal movilizado por cada vehículo, firmada por el Supervisor del respectivo grupo operativo y avalado por el Coordinador Operativo, para el caso de la movilización del grupo operativo para el área rural. Para los demás requeridos, el soporte debe estar firmado y avalado por el Coordinador Operativo o quien utilice el vehículo.”***

En los estudios previos correspondientes a los Convenios de Asociación Números 2180707 y 2180681 suscritos entre FONADE hoy ENTerritorio y las personas jurídicas con Nits 835001377-5 y 901.107.099-8 se establece: ***“(…) Compromisos FONADE. (...) Brindar apoyo técnico al desarrollo metodológico del programa a través de la gerencia del Convenio y los delegados del DANE. (...) Coadyuvar conjuntamente con el DANE en el desarrollo metodológico del programa a través del acompañamiento en la parte técnica, logística y administrativa”.***

En los estudios previos y en el Complemento de las Reglas de Participación del Convenio de Asociación Número 2180894, suscrito entre FONADE hoy ENTerritorio y la persona jurídica con Nit. 8600521808-1 se establece: ***“(…) COMPROMISOS DE FONADE hoy ENTerritorio – DANE:(...) Realizar seguimiento y***

²⁴ El documento de Especificaciones técnicas para la logística de movilización, vinculación y coordinación del personal y desarrollo en territorios indígenas, aprobado por el DANE, en febrero de 2018, señala en el numeral ***“2.REQUERIMIENTOS TÉCNICOS (...) 2 2.1.2.1. Condiciones para la movilización terrestre de personal (...) Llevar un registro físico diario (bitácora y planilla) de los desplazamientos realizados y la relación del personal movilizado por cada vehículo, firmada por el Supervisor del respectivo grupo operativo y avalado por el Coordinador Operativo; para el caso de la movilización del grupo operativo para el área rural. Para los demás requeridos, el soporte debe estar firmada y avalada por Coordinador Operativo o quien utilice el vehículo (...)”.***

soporte técnico a todas las actividades desarrolladas en el convenio. (...) Acompañar técnicamente todas las actividades que se realicen en el proceso de recolección de la información Censal”.

De la evaluación y seguimiento a la ejecución de los contratos Nos. 2180707, 2180681, 2180894, suscritos entre FONADE hoy ENTerritorio²⁵ y diferentes operadores de transporte, encargados estos últimos de la movilización del personal contratado para la recolección de la información censal, se evidencia la ausencia de **la relación del personal movilizado por cada vehículo** obligación definida en el documento de Especificaciones Técnicas de Movilidad y estudios previos.

En el mismo sentido, respecto a los contratos 2180886, 2180890 y 2180888 suscritos con operadores de transporte para cubrir el servicio en zonas diferentes a las del componente étnico, no se evidenciaron lineamientos ni mecanismos de coordinación y control encaminados al aseguramiento de los registros que permitieran realizar la verificación detallada acerca del óptimo uso del servicio y de las personas que se movilizaron en cada uno de los vehículos, y de esta manera confirmar que quienes se transportaron fueron los contratados, entrenados, y a su vez los que hicieron la recolección de la información censal y concluyeron la ruta y/o barrido.

Los hechos descritos evidencian la deficiencia en la coordinación para la ejecución integral de los diferentes componentes del operativo censal, y en el acompañamiento adecuado en el desarrollo metodológico del programa.

Así mismo, por fallas en la supervisión de los convenios Nos. 2180894, 2180681 y 2180707, al no advertir que no se cumplió la exigencia técnica prevista en los correspondientes estudios previos de **“Llevar (...) la relación del personal movilizado por cada vehículo”**.

Igualmente en la ausencia de este requisito para los demás contratos del componente de transporte, de tal manera que facilitara el adecuado seguimiento y control, situación que limitó la corroboración detallada respecto a los recursos aplicados.

Respuesta DANE

Mediante comunicación 2019-313-006211-1 del 7 de mayo de 2019, el DANE da respuesta en los siguientes términos:

“Para el caso de la prestación del servicio de transporte, el censo contó con un esquema que permitía el control en la gestión de este servicio, esquema que se resume en la disposición de una

²⁵ En desarrollo de las obligaciones contraídas por FONADE con el DANE en virtud del Contrato Interadministrativo de Gestión de Proyectos No. 217047

plataforma que registra la trazabilidad en todas las instancias, de cada uno de los servicios de transporte que fueron suministrados al censo nacional de población y vivienda.

Es importante aclarar que las necesidades de transporte especial surgen de una determinación técnica construida por el DANE, donde se establece para cada zona del territorio nacional, la cantidad y tipo de transporte requerido para realizar la recolección de la información censal.

Esta plataforma se construyó con base en el diseño técnico y operativo del censo, que tuvo como referencia la experiencia e información derivada, de la realización de los censos anteriores (CNPV 2005 y CNA), complementada con información recolectada en los talleres de cartografía social que se realizaron con los grupos étnicos del país, para el Censo Nacional Agropecuario de 2014 y para el mismo Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

Es decir, las demandas máximas por transporte especial estaban perfectamente cuantificadas y determinadas, al nivel más detallado que la operación censal requería, por ejemplo, rutas de recolección, áreas especiales de recolección. Ver matriz de necesidades.

En esta matriz, incluso incluye, la determinación de unos valores estimados para el costo de cada trayecto, nuevamente tomando como base la información derivada, de la realización de los censos anteriores (CNPV 2005 y CNA 2014), complementada con información recolectada en los talleres de cartografía social que se realizaron con los grupos étnicos del país, para el censo nacional agropecuario de 2014 y para el mismo censo nacional de población y vivienda 2018, y en el caso de los costos del transporte revisando lo que el DANE había pagado en las operaciones que recolectan información en zonas donde se requiere transporte especial, entre ellas Encuesta de Calidad de Vida, Encuesta Integrada de Hogares y Encuesta Nacional Agropecuaria.

Ahora bien, el proceso para prestación del servicio de transporte tiene una estructura para asegurar que la prestación sea efectiva, que es el siguiente:

1. El trámite de solicitud iniciaba con el **Jefe Municipal**, quien tenía la responsabilidad de realizar la planeación de los grupos operativos en campo de acuerdo al método de recolección, área operativa y cobertura, identificando así los tipos de servicios y la cantidad que se requería en el desarrollo del censo. Este rol era el encargado de realizar la solicitud en el aplicativo (SITRADENT) diseñado por el DANE para el control de los mismos.
2. Los campos que se deben diligenciar en el aplicativo son: Rol asignación de vehículo, departamento, municipio, método, tipo de servicios, causal de servicios, número de vehículos diarios, fecha de inicio y fin del servicio, lugar del servicio, área operativa, ubicación área a censar.
3. Una vez se solicitaba el servicio, el siguiente rol, es decir el **Subcoordinador o Coordinador Departamental** eran los encargados de rechazar, cancelar o aprobar el servicio, de acuerdo al caso y jerárquicamente.
4. Una vez los servicios fueran aprobados por los anteriores roles operativos en campo, pasaban para verificación, aprobación o rechazo de los **analistas nacionales del Grupo de Transporte en DANE Central**, a la verificación de cubrimiento censal, tipo de transporte apropiado y disponibilidad del transporte. Y una vez aprobadas o rechazadas por el grupo de analistas de transporte, se notificaba a los roles operativos la aprobación o rechazo.
5. Una vez aprobados los servicios por los analistas de transporte DANE, estos son enviados al **Líder Nacional de Transporte DANE**, quien aprobaba o rechazaba las solicitudes de



- acuerdo con la verificación de cubrimiento censal, tipo de transporte apropiado y disponibilidad del transporte.
6. Una vez aprobadas o rechazadas las solicitudes de transporte por el Grupo de Transporte DANE, el **Analista Nacional de FONADE** era el encargado de la aprobación o rechazo de las solicitudes que DANE Central le enviaba mediante el sistema, y de acuerdo con la verificación administrativa y financiera que ejercía FONADE.
 7. Una vez aprobadas o rechazadas las solicitudes de transporte por el Analista Nacional de FONADE, enviaba a través de correo electrónico el estado de la solicitud para que el **Jefe Nacional FONADE** realizara la aprobación del vehículo y la aprobación del conductor, y notificar vía correo electrónico al Operador de transporte, y eran aprobadas como mínimo 24 horas antes de prestar el servicio.
 8. Una vez aprobados los servicios por la cadena de aprobaciones anteriormente mencionadas (Puntos del 1 al 7), el **Operador de Transporte étnico o privado**, era el encargado de proporcionar los medios de transporte para la movilización del personal, para lo cual debía cargar en el aplicativo los datos del vehículo e información personal del conductor que prestaba el servicio.
 9. Una vez el operador prestaba el servicio, debía subir al aplicativo de transporte la Bitácora de servicio en formato PDF y de esta forma los supervisores DANE Y FONADE podían aprobar que se realizara el pago acordado contractualmente, con los soportes suministrados.

El procedimiento descrito anteriormente, garantizó el control efectivo de la prestación de los servicios de transporte ejecutados durante el censo nacional de población y vivienda. En efecto, se advierte que el diseño operativo de los servicios de transporte permitió, de una parte, llegar de manera efectiva a cada una de las regiones objeto de cobertura del censo, y de la otra, registrar y fiscalizar los servicios requeridos, aprobados y prestados efectivamente.

Así, tal como lo puede advertir la Contraloría, las bitácoras que diligenciaron los operadores dan cuenta de los aspectos más importantes de la prestación del servicio de transporte y permiten llevar un control riguroso de las aprobaciones emitidas por DANE y FONADE. En efecto, la bitácora entregada posterior a la prestación del servicio era firmada por el supervisor del grupo al que le era asignado el servicio, permitiendo así corroborar la prestación en debida forma del transporte del personal y el cumplimiento del trayecto para el cual estaba planificado, acreditando que efectivamente el servicio se prestó a las personas asignadas por el Jefe Municipal.

Si bien, por la complejidad de la operación censal y la inmediatez de las actividades que se derivan del conteo de población, no se incluyó dentro de los respectivos formatos, el nombre de cada una de las personas que hicieron uso de cada medio de transporte; el procedimiento establecido por el DANE garantizó los controles en la prestación de los servicios de transporte en todo el país, y permitió que los pagos derivados de tales servicios se hicieran bajo un esquema de registros y aprobaciones por parte de DANE y FONADE garantizando de esta manera el cumplimiento de las actividades contractuales y los fines del proyecto Censal.

A este respecto, es importante señalar que los rendimientos de las personas que usaron los servicios de transporte, y que ejecutaron las labores de recolección en cada una de las rutas del censo, evidencian la efectiva prestación del servicio y el adecuado uso de los medios de transporte en las distintas modalidades contratadas a través de los diferentes convenios.

Así, el objeto principal de los servicios de transporte, contratados en el marco del Censo Nacional de Población y Vivienda, se contrajo exclusivamente a trasladar el personal a los puntos identificados y autorizados por el DANE en la plataforma prevista para tal fin. En efecto, se observa que los datos recolectados en las diferentes regiones del país dan cuenta del

desplazamiento de los censistas, a los lugares en los que el DANE aprobó los servicios de transporte, previa verificación de la solicitud y necesidad técnica expedida por el jefe municipal.

Las bitácoras de control, que incorporan los datos de origen y destino del servicio contratado, los datos del conductor del vehículo, las horas de inicio y finalización y la firma del jefe municipal, permitieron llevar un registro fidedigno de las movilizaciones del personal en campo. Dichas bitácoras, sumadas a los reportes de seguimiento de las áreas operativas de cada una de las rutas, permiten corroborar que los servicios de transporte trasladaron el personal requerido en cada región.

Se debe insistir en el hecho que, el control sobre los desplazamientos y, en particular, sobre las personas transportadas, se materializó en el rendimiento reportado por cada censista en las zonas a la que fue desplazado.

Específicamente, en las áreas operativas asignadas en los Contratos 2180886, 2180890, 2180888 y Convenios 2180707, 2180681, 2180894, de acuerdo con los indicadores del Sistema de Monitoreo y Control, así como los reportes de seguimiento de las áreas operativas de rutas, se constató que las unidades de cobertura fueron visitadas por parte del personal operativo contratado y que se movilizaron por medio de los servicios de transporte prestados por dichos Operadores y Organizaciones, logrando así la recolección de la información a través de los diferentes métodos –barrido, mixto, rutas- e instrumentos -DMC, cuestionarios en papel- definidos por el DANE para realizar el Censo 2018 en estos territorios.

Como prueba de lo anterior, al presente documento se adjuntan los archivos que contienen la información de: los indicadores de control y seguimiento de cobertura, así como el reporte de avance de las áreas operativas de rutas, en los departamentos y municipios incluidos en los Contratos y Convenios en mención. (Anexo 2 - Reportes Cobertura Censo 2018.

En consideración a lo anterior, resulta claro que, en el marco de los mecanismos establecidos para el control y seguimiento a la operación censal, y en armonía con el procedimiento arriba señalado para la supervisión de los servicios de transporte, el DANE ejerció seguimiento y control de todo el personal movilizado en cada una de las áreas en las que se realizó la recolección de información”.

Respuesta FONADE hoy ENTerritorio

Con la comunicación No. 20192400111611 del 6 de mayo de 2019, FONADE hoy ENTerritorio, se pronunció en los siguientes términos:

“El 22 de noviembre de 2017, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, Hoy ENTerritorio, suscribió con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE el Contrato Interadministrativo de Gestión de Proyectos No. 217047, en el cual se comprometió con el DANE a realizar las gestiones necesarias para adelantar el Censo Nacional de Población y Vivienda, en sus diferentes fases, de acuerdo con los componentes requeridos por el DANE.

FONADE, Hoy ENTerritorio, en desarrollo de esta gestión, contrató los bienes y servicios necesarios y solicitados por el DANE para desarrollar el operativo censal, entre los cuales se encontraban los servicios de Transporte, que eran prestados a través de terceros con la capacidad técnica, jurídica y financiera para desarrollar esta labor.

Respecto de la referida contratación derivada es preciso señalar que, FONADE Hoy ENTerritorio y DANE asumieron una supervisión conjunta, siendo FONADE el responsable del seguimiento administrativo, jurídico y financiero y reservándose el DANE, la supervisión técnica de todos los contratos suscritos.

Para el control de la ejecución del componente de movilidad (operadores étnicos) y Transporte (operadores privados), el DANE dispuso la plataforma de seguimiento "SISTEMA DE TRANSPORTE CNPV", la cual dotó tanto a DANE y FONADE como a los operadores, de herramientas de acceso para la alimentación de la información por parte de los operadores. En este orden de ideas la información registrada en la plataforma correspondió al registro de la actividad realizada de conformidad con los requerimientos del DANE.

De esta forma el papel de FONADE Hoy ENTerritorio, en ejercicio de la Supervisión Administrativa y Financiera que le es propia, se orientó a constatar el cumplimiento de los requisitos del servicio aprobado por DANE y FONADE en la plataforma SISTEMA DE TRANSPORTE CNPV, contra la información suministrada en la unidad documental "bitácora" que el operador debía entregar a FONADE en físico como requisito para validar su pago. Todo lo anterior se efectuaba con el objetivo de garantizar coherencia y unidad de información.

En lo referente al componente de Movilidad de los Convenios de Asociación suscritos con organizaciones étnicas, es importante señalar que el alcance de los mismos definió con prioridad el establecimiento de condiciones técnicas y jurídicas especiales mínimas para los vehículos y tripulación que llevarían a cabo la prestación del mencionado servicio, toda vez que los territorios étnicos cuentan con elementos poblacionales, de orden público, geográficos y topográficos particulares, los cuales hicieron parte de los acuerdos de consulta y concertación previos adelantados por el DANE con las comunidades étnicas.

Es de anotar que en las condiciones de pago de los convenios de asociación 2180707, 2180681 y 2180894 se menciona como requisito para desembolso "(,,,) la aprobación de las **bitácoras** (,,,) ", sin encontrar como requisito la presentación de la relación del personal movilizado por cada vehículo, indicado en la observación.

Lo anterior, toda vez que el diligenciamiento de dicha información solo podía realizarse en campo en el momento de la prestación del servicio sin que FONADE Hoy ENTerritorio tuviera las herramientas y mecanismos para verificar tal información por lo que su exigibilidad no le era atribuible.

Al respecto es preciso agregar que el requisito de la relación del personal movilizado hacía parte de las especificaciones técnicas, cuya verificación no era de resorte de la Supervisión Administrativa y financiera.

Finalmente, es importante anotar que FONADE, Hoy ENTerritorio previo requerimiento del DANE adelantó las gestiones contractuales correspondientes para poner a disposición los operadores de personal encargados de proveer de Coordinadores, Supervisores, Jefes municipales, censistas y demás personal, para las actividades definidas por DANE en el territorio, en este orden de ideas, el registro del personal que operaría en los territorios atendiendo las necesidades del Censo Nacional de Población y Vivienda, se encuentra en poder de los operadores de personal con quienes FONADE celebró contratos en el marco del Censo Nacional de Población y Vivienda.

En relación con los contratos No. 2180886, 2180890 y 2180888 suscritos con operadores de transporte privados es preciso anotar que de acuerdo con el documento Complemento Reglas de Participación del Proceso de Convocatoria Pública CPU-008-2018, el cual hace parte integral de los referidos contratos, no se contempló entre las especificaciones técnicas la necesidad de llevar una relación del personal que hacía uso de los diferentes medios de transporte.

Por lo anterior, no se puede indicar que hubiese falta de control y/o falla en seguimiento de la supervisión administrativa, dado que ésta se basa en la información que provee la herramienta de control, y conforme a la forma de pago autoriza los desembolsos.

Análisis de las Respuestas DANE y ENTerritorio

El DANE en su respuesta narra los antecedentes de la construcción de la plataforma para el seguimiento del Transporte “SISTRAN”, utilizada durante el CNPV y los aspectos que se tuvieron en cuenta para su diseño; continua con una descripción de los roles que participaron en la aprobación de las solicitudes de transporte a través del sistema, la cual se centró inicialmente en la aprobación del vehículo y del conductor y una vez culminado el servicio de transporte, con la aprobación de la bitácora diseñada por el DANE, por los supervisores del DANE y FONADE hoy ENTerritorio, previo a los pagos al operador del transporte, aspectos que no desvirtúan lo observado.

Por el contrario reconoce que *“no se incluyó dentro de los respectivos formatos, el nombre de cada una de las personas que hicieron uso de cada medio de transporte”*, pero enfatiza en que *“el control sobre los desplazamientos y, en particular, sobre las personas transportadas, se materializó en el rendimiento reportado por cada censista en las zonas a la que fue desplazado”*.

Sobre este último punto, es de mencionar que lo observado no se refiere al nivel de cobertura, rendimiento y resultados en general, sino a la falta de registros del personal que uso los medios de transporte. La existencia de los mismos impidió la verificación de la trazabilidad completa del proceso, de tal forma que no quede duda del desarrollo de la operación y de la identificación de las personas que participaron en el mismo, incluyendo las que recolectaron la información del censo de población y vivienda, entre otros aspectos para constatar que fueron las mismas personas capacitadas y entrenadas por el DANE y contratadas por los operadores de personal; vacío éste que no permitió por ende realizar una evaluación integral de la aplicación de los recursos.

Tampoco es de recibo para la CGR, el argumento de que las bitácoras y los reportes de seguimiento de las áreas operativas de las diferentes rutas permitieron corroborar *“que los servicios de transporte trasladaron el personal requerido”*, toda vez que como reconoce el DANE en su respuesta, este campo no se incluyó en las bitácoras y los reportes de seguimiento tampoco consideraron dicho aspecto, lo cual refleja el vacío en el diseño del modelo operativo y en los protocolos previstos para la operación censal, lo que se traduce en debilidades en la implementación de controles adecuados.

En el caso de la respuesta dada por FONADE hoy ENTerritorio, en esta se describe el procedimiento que antecedió a la contratación de los operadores étnicos para la movilidad de personal y de transporte para los operadores privados; precisa que la información registrada en la Plataforma SISTRAN se realizó conforme los requerimientos del DANE y que por ende la supervisión administrativa y financiera realizada por FONADE hoy ENTerritorio se encaminó a constatar estos requisitos.



Señala que: “en las condiciones de pago de los convenios de asociación 2180707, 2180681 y 2180894 se menciona como requisito para desembolso “(...) la aprobación de las **bitácoras** (...)”, sin encontrar como requisito la presentación de la relación del personal movilizado por cada vehículo, indicado en la observación”. Argumento que no es de recibo, toda vez que si bien, en los documentos diseñados finalmente por el DANE para el control del transporte “bitácoras”, no se consideró un “campo” para relacionar el personal a movilizar, entre las especificaciones técnicas de los documentos mencionados en la observación sí se mencionaba contar con “**la relación del personal movilizado por cada vehículo**”, luego teniendo en cuenta que FONADE hoy ENTerritorio al momento de suscribir con el DANE, el 22 de noviembre de 2017, el Contrato Interadministrativo de Gestión de Proyectos No. 217047 (042/17), asumió entre otras obligaciones, lo previsto al respecto.

Sumado a que en los estudios previos de los Convenios de Asociación Números 2180707 y 2180681, derivados del contrato interadministrativo antes mencionado, los cuales forman parte integral de los referidos Convenios de Asociación, FONADE hoy ENTerritorio asumió como Compromisos “(...) Brindar apoyo técnico al desarrollo metodológico del programa a través de la gerencia del Convenio y los delegados del DANE.(...) Coadyuvar conjuntamente con el DANE en el desarrollo metodológico del programa a través del acompañamiento en la parte técnica, logística y administrativa”. Y en las Reglas de Participación del Convenio de Asociación Número 2180894, derivado igualmente del mismo contrato interadministrativo, FONADE hoy ENTerritorio se obliga a “(...) Realizar seguimiento y soporte técnico a todas las actividades desarrolladas en el convenio. (...) Acompañar técnicamente todas las actividades que se realicen en el proceso de recolección de la información Censal”.

De lo anterior se colige, que FONADE hoy ENTerritorio tenía entre sus obligaciones el acompañamiento y asistencia técnica para el desarrollo metodológico del programa; la coordinación de los diferentes componentes, que para el caso en comento atañe al personal y transporte, y al seguimiento a todas las actividades, a fin de garantizar la adecuada gestión del proyecto.

Además, como se vislumbra del contenido de los documentos precontractuales, mencionados en la observación, se consideraba contar con dicha relación de personal, sin embargo, no se advierte por el DANE ni FONADE hoy ENTerritorio que en el diseño de la bitácora implementada por la primera se atendiera la obligación de incluir dicha información.

Por otra parte, FONADE hoy ENTerritorio señala que los Operadores de Personal, eran los encargados de llevar el registro del personal que operó para el Censo; explicación que no desvirtúa lo observado, porque si bien éstos debían contratar las personas requeridas para llevar a cabo la operación censal en las diferentes regiones; así como documentar todo el proceso, el DANE, como responsable del Censo y FONADE hoy ENTerritorio, encargado de velar por la adecuada ejecución de los recursos que le fueron entregados en el marco del contrato interadministrativo antes mencionado, en unísono y conforme a las obligaciones asumidas, debían garantizar la coordinación entre los componentes (personal,

transporte, etc.) previstos en el Plan Operativo del Contrato Interadministrativo No.217047(042/17); así como la existencia de los registros documentales de la trazabilidad de todo el proceso que permitieran una evaluación integral.

Por las anteriores razones y dado que ninguna de las entidades mencionadas aportó evidencias que desvirtúen lo observado, se valida como hallazgo en los mismos términos en que fue comunicado.

Hallazgo No. 3. Transporte Rutas Policarpa Nariño - CNPV Consejo Comunitario Cordillera Occidental NARP - Convenio de Asociación No. 2180707

El artículo 209 de la Constitución Política establece los principios de la función administrativa²⁶.

El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 establece: *“PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, (...)”*

En concordancia con lo anterior, el Artículo 15 de la misma ley señala: Del Régimen Contractual de las Entidades Financieras Estatales. El parágrafo 1° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así: *“Artículo 32. (...)”*

“Parágrafo 1°. Los Contratos que celebren los Establecimientos de Crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades. En todo caso, su actividad contractual se someterá a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente ley”.

El artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) establece: *“Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

²⁶ Art. 209 C.P. *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de (...) eficacia, economía, celeridad, (...)”.*

El Manual de la actividad Precontractual, Contractual y Postcontractual de Derecho Privado de FONADE hoy ENTerritorio, versión 8, vigencia 22 de septiembre de 2015, aprobado por la Junta Directiva del 3 de agosto de 2015, establece entre los PRINCIPIOS RECTORES: “FONADE adelantará la contratación en el marco de las normas de derecho privado respetando los principios de (...) eficacia, (...), en concordancia con los principios que rigen las actuaciones contractuales de las entidades estatales, entre otros, responsabilidad (...)”.

En el Documento de Estudios Previos del Contrato Interadministrativo No.217047 se establece:

*(...) 3.7 COMPROMISOS DE LAS PARTES
COMPROMISOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE LA ORGANIZACIÓN*

Compromisos Generales (...)

Cumplir con el objeto del convenio de acuerdo con todas y cada una de los compromisos establecidos en el mismo, en el esquema logístico para desarrollar las operaciones estadísticas, anexos, protocolos y demás documentos previamente acordados por las partes y que hagan parte integral del convenio. (...)

Cumplir adecuadamente con el esquema operativo previamente establecido por el DANE. (...)

7. La organización deberá garantizar la continuidad del operativo en todo momento, la operación censal no puede verse interrumpida en ninguna circunstancia atribuible a movilidad del personal, por lo que la organización deberá emplear todos los medios que se encuentren a su alcance para sortear favorablemente este tipo de situaciones. (...)

14. Sujetarse al cronograma previsto por el DANE para el Censo Nacional de Población y Vivienda, sin perjuicio de los imprevistos, que durante el proceso puedan ocurrir, los cuales deberán ser comunicados al DANE-FONADE hoy ENTerritorio. (...)

16. Garantizar la continuidad de la operación censal y adoptar las medidas que haya lugar para evitar la suspensión de las actividades. (...) 17. Asumir todas las afectaciones en sobrecostos del operativo censal, por la ausencia o incumplimiento de las actividades u horarios de la movilidad de personal. (...)

3.7.1.2 Compromisos Específicos (...) 4. En todo caso, siempre se deberá garantizar la continuidad de la operación censal, para lo cual, de acuerdo con su experticia y conocimiento, adoptará las medidas a que haya lugar. (...) 6. Cumplir con lo establecido en cada uno de los anexos, que componen integralmente este proceso. 7. Estructurar y definir un plan de contingencias, con el objetivo de prevenir y controlar todos los riesgos y eventualidades que se puedan presentar en el desarrollo del convenio, estableciendo con precisión las funciones y responsabilidades de las personas encargadas de la logística para la movilidad del personal, acciones correctivas diseñadas para dar solución, las cuales están encaminadas en este caso a el normal desarrollo del convenio y sus actividades (...).

Compromisos FONADE (...) 5. Brindar apoyo técnico al desarrollo metodológico del programa a través de la gerencia del Convenio y los delegados del DANE. 6. Coadyuvar conjuntamente con el DANE en el desarrollo metodológico del programa a través del acompañamiento en la parte técnica, logística y administrativa. 7. Brindar acompañamiento permanente en todas las actividades que se adelanten en desarrollo del convenio. 8. Las demás que surjan para la correcta ejecución del convenio. (...)

El DANE suscribió con FONADE hoy ENTerritorio el 22 de noviembre de 2017 el Contrato Interadministrativo de Gestión de Proyectos No. 217047 (042/17), mediante el cual “FONADE se compromete con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE a realizar las gestiones necesarias para adelantar el Censo Nacional de Población y Vivienda, en sus diferentes fases de acuerdo a los componentes requeridos por el DANE”

En la Cláusula Segunda se estipula: “OBLIGACIONES DE FONADE: En virtud del presente Contrato Interadministrativo de Gestión de Proyectos, FONADE se obliga a:

B. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

1. Realizar la gestión de coordinación y ejecución de los componentes en sus diferentes fases para el Censo Nacional de Población y Vivienda requeridos por parte del DAÑE, para lo cual proporcionará acompañamiento y asistencia jurídica, administrativa y financiera de acuerdo a lo dispuesto por el DAÑE en las especificaciones técnicas que serán entregadas para todas las etapas (...)

3) Velar por el cumplimiento riguroso de los tiempos de entrega de los componentes objeto del contrato, independientemente de la distancia y de las condiciones del lugar de destino, salvo que, por razones imprevisibles e irresistibles de fuerza mayor o caso fortuito, no fuera posible. (...)

7. Realizar la supervisión administrativa, financiera y jurídica de los contratos derivados para cada uno de los componentes determinados en el estudio previo del presente contrato.(...)

TERCERA.- OBLIGACIONES DEL DANE: (...)

7) Realizar monitoreo y seguimiento del contrato para velar por su adecuado cumplimiento y oportunidad en el desarrollo de las actividades propias de la gestión del proyecto, en la parte técnica.

CUARTA.- SUPERVISIÓN CONJUNTA DE LOS CONTRATOS DERIVADOS: Cuando haya lugar a celebrar contratos derivados en desarrollo del objeto del presente contrato, los contratistas actuarán bajo la supervisión de FONADE hoy ENTerritorio y DANE, de manera conjunta. Por parte de FONADE referente al control y seguimiento administrativo, jurídico y financiero y por parte del DAÑE referente al seguimiento técnico operacional. (...)

En el marco del Contrato Interadministrativo No. 217047, FONADE hoy ENTerritorio, suscribió con la Asociación con Nit 901.107.099-8²⁷, el 28 de enero de 2018, el Convenio de Asociación No. 2180707, con el objeto: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para realizar la recolección de la información censal de las comunidades Negra, Afrocolombiana, raizales y palenqueras, con el fin de desarrollar objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, garantizando la participación efectiva y la protección de los derechos de estas comunidades en el Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018”

El acta de inicio del convenio de asociación se suscribió el 19 de febrero de 2018; la fecha de finalización del convenio incluyendo la Prórroga No. 4, la cual se suscribió el 28 de septiembre de 2018, era el 31 de octubre de 2018 o hasta agotar recursos; el valor inicial de los aportes al convenio ascendió a

²⁷ Durante el proceso de consulta y concertación con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palanqueras NARP, el cual incluyó actividades que van desde el debate metodológico y conceptual, el diseño del operativo censal en sus territorios, etc. la Comisión VII, definió que para la región del Pacífico esta Organización se encargará de garantizar la operación de movilidad de personal.



\$5.846.390.000; el valor final correspondió a \$5.859.551.690²⁸ m/cte, así: FONADE hoy ENTerritorio, \$5.328.051.690 y el ASOCIADO, \$531.500.000, aporte en especie.

Según la Cláusula Segunda, referida al alcance del Convenio, éste contempló desarrollar dos fases: Fase 1. Socialización estructura operativa de la operación censal y Fase 2. Operación censal movilidad del personal²⁹.

En la Cláusula Séptima se estipuló:—*Compromisos: 1) EL ASOCIADO: se obliga a ejecutar además de los compromisos y actividades propias de este convenio, en especial los componentes mencionados en el documento de Estudios Previos, suscrito por la Gerente de Unidad del Área de Planeación de la Subgerencia de Contratación de FONADE y la propuesta presentada por EL ASOCIADO, y a efectuar los aportes relacionados en su propuesta, que hace parte de la solicitud de elaboración del presente convenio, las siguientes actividades: (...) C) Ejecutar las actividades de acuerdo con en el cronograma establecido.*

La cláusula octava del convenio de Asociación No. 2180707 estipula: “*CLAUSULA PENAL PECUNIARIA: En ejercicio de la autonomía de su voluntad, las partes acuerdan libre, expresa e irrevocablemente la causación y efectividad de la cláusula penal pecuniaria en caso de incumplimiento parcial o definitivo en la ejecución oportuna del convenio o de las obligaciones a cargo del ASOCIADO, surtido previamente el procedimiento para tal fin. (...).*”

La Cláusula Novena señala: “*PENAL DE APREMIO: En ejercicio de la autonomía de su voluntad, las partes acuerdan libre, expresa e irrevocablemente la causación y efectividad de la cláusula penal de apremio en caso de mora o retrasos por parte del ASOCIADO en la ejecución de la programación del convenio o de sus obligaciones relacionadas con ocasión de la ejecución del mismo durante la vigencia del convenio como su denominación lo indica, constituyen apremios a EL ASOCIADO para compelerlo a satisfacer oportuna, completa, eficaz y eficientemente las obligaciones a su cargo y los compromisos y obligaciones de su resorte, (...) El valor total de los apremios que se hagan efectivos al EL ASOCIADO, estará limitado a la suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor total de los recursos aportados por FONADE*”.

La Cláusula Décima estableció el procedimiento para hacer efectivo el pago de la cláusula penal pecuniaria y/o penal de apremio.

En cuanto a la Supervisión del Convenio de Asociación No. 2180707 la Cláusula Décima Primera del Convenio, señala:

“*SUPERVISIÓN: El control y seguimiento de la ejecución del convenio se realizará de manera conjunta por el DANE y por FONADE*”.

²⁸ Este resultado es el valor una vez realizado el ajuste realizado con la modificación No. 1 (reducción por la supresión de la movilización en el departamento de Antioquia) y Modificación No 2 (adición para las sesiones de afianzamiento).

²⁹ “(...) Realizar conforme a las dinámicas de las comunidades afro la movilidad del personal operativo para la realización del Censo (...), garantizando la logística necesaria para su desplazamiento a todas y cada uno de los territorios de la zona asignada, con total disponibilidad, para lo cual debe: coordinar y garantizar el desplazamiento terrestre o fluvial, según sea el caso para todo el personal requerido, el cual debe incluir desembarque y ruta inicial (...)”.

El primero, a cargo del seguimiento técnico -operacional y el segundo, el control y seguimiento administrativo, jurídico, financiero y el desempeño del ASOCIADO, entre otras.

Señala la cláusula en mención: "(...) En particular, el supervisor de FONADE ejercerá las siguientes funciones: (...) d. Programar y realizar las reuniones que fueren necesarias para la coordinación, ejecución y el seguimiento del convenio. (...) i. Evaluar periódicamente la ejecución financiera, jurídica y administrativa del Convenio y recomendar las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos (...). Garantizar que las actividades logísticas propuestas por el ASOCIADO para las actividades del convenio, entre otras, obedezcan a criterios de optimización de los recursos públicos aportados al convenio, como el cumplimiento de los Principios de la función administrativa y la gestión fiscal consagrados en la Constitución Política y la Ley, que regulan las actuaciones administrativas y la contratación con recursos públicos (...) o. Vigilar que no se venza el plazo del Convenio sin que se haya cumplido su objeto, con el propósito de aplicar los correctivos necesarios (...).

El supervisor del DANE ejercerá las siguientes funciones:

(...) e. Programar y realizar las reuniones que fueren necesarias para la coordinación, ejecución y el seguimiento del convenio. h. Evaluar periódicamente la ejecución física y técnica del Convenio y recomendar las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos. (...)

En el documento de estudios previos ya antes referido, con relación a la Supervisión del Convenio se indicó:

"3.9. CONTROL Y SEGUIMIENTO A LA EJECUCION DEL CONVENIO

3.9.1 SUPERVISION (...) En particular, el supervisor de FONADE ejercerá las siguientes funciones: (...)

b. Informar al Asociado las novedades de tipo administrativo, financiero, presupuestal o cualquier situación que se presente y que tenga algún impacto en la ejecución del convenio. (...)

c. Impartir las directrices correspondientes para el desarrollo del convenio. (...)

g. Certificar la correcta ejecución del convenio de asociación y los resultados esperados.

h. Informar oportunamente a FONADE sobre el desarrollo del convenio de asociación o bien sobre su cumplimiento.

i. Evaluar periódicamente la ejecución financiera, jurídica y administrativa del Convenio y recomendar las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos. (...)

l. Garantizar que las actividades logísticas (...)

o. Vigilar que no se venza el plazo del Convenio sin que se haya cumplido su objeto, con el propósito de aplicar los correctivos necesarios (...)

q. Las demás que fueren necesarias para vigilar el cabal cumplimiento del objeto contractual.

El supervisor del DANE, ejercerá las siguientes funciones:

Realizar el acompañamiento técnico y asistir a las reuniones de coordinación planificados con el Asociado, teniendo en cuenta el objeto del convenio.

Coordinar, apoyar y participar en la parte técnica, operativa y logística de la ejecución de las actividades programadas. (...) d. Impartir las directrices correspondientes para el desarrollo del convenio. (...) f. Certificar la correcta ejecución del convenio de asociación y los resultados esperados. (...) g. Informar oportunamente a FONADE sobre el desarrollo del convenio de asociación o bien sobre su cumplimiento. h. Evaluar periódicamente la ejecución física y técnica del Convenio y recomendar las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos. i.

Evaluar los resultados del convenio y presentar los informes de manera completa, clara, concreta y fidedigna donde conste el balance técnico del desarrollo del convenio a fin de liquidarlo oportunamente cuando las circunstancias legales lo ameriten. j. Las demás que fueren necesarias para vigilar el cabal cumplimiento del objeto contractual.

INTEGRACION NORMATIVA. Sin perjuicio de lo anterior, el Supervisor deberá dirigir, verificar, controlar, hacer seguimiento y recomendar acciones que permita el buen desarrollo del convenio, acatando en su papel de Supervisor todas las disposiciones de ley, en especial las contenidas en el Manual de Interventoría y demás que imparta FONADE. (...).

Con la Modificación No.1 al Convenio 2180707, suscrita el 17 de abril de 2018, se modificó el Parágrafo Tercero de la Cláusula Décima Primera del Comité Operativo del convenio de asociación No. 2180707, quedando de la siguiente manera:

“CLAUSULA DECIMA PRIMERA- SUPERVISION PARAGRAFO TERCERO COMITÉ OPERATIVO- Para la coordinación de actividades a cargo de FONADE y EL ASOCIADO, se conformará un Comité de Seguimiento (...). El Comité de Seguimiento estará integrado por (2) personas designadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, dos (2) personas por parte de FONADE y una (1) persona por parte de la Organización Étnica. Sin embargo, podrán asistir cuando sean citados y en calidad de invitados de acuerdo con la temática que se desarrolle para cada reunión. (...)

Este Comité ejercerá las siguientes funciones: (...) 2. Evaluar periódicamente el estado de ejecución del Convenio e impartir las instrucciones y recomendaciones correspondientes. 3. Efectuar el seguimiento a las obligaciones en cabeza de las entidades suscriptoras del presente Convenio (...). 4. Convocar las reuniones y solicitar las gestiones que se consideren necesarias con ocasión de la ejecución del objeto del presente Convenio. 5. Realizar supervisión y seguimiento al operativo de movilización del Censo Nacional de Población y Vivienda.”

Además, la cláusula Tercera del documento en mención señala: “ Modificar el numeral 2) COMPROMISOS POR PARTE DE FONADE de la CLAUSULA SEPTIMA COMPROMISOS del Convenio de Asociación No. 2180707 con el fin de eliminar los literales B y C, el cual quedará de la siguiente manera:

2. COMPROMISOS POR PARTE DE FONADE

(...) B. Desembolsar el aporte correspondiente en los términos establecidos en la forma de desembolsos, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del convenio. (...) E. Brindar acompañamiento permanente en todas las actividades que se adelanten en desarrollo del convenio. F. Exigir al ASOCIADO la ejecución idónea y oportuna del objeto convenido y velar por el cumplimiento del mismo. G. Las demás que surjan para la correcta ejecución del convenio.”

FONADE hoy ENTerritorio efectuó designaciones de supervisión mediante comunicaciones con radicados No. 20182400045133 del 12 de febrero de 2018, No. 20182400223371 del 13 de agosto de 2018, del 23 de enero de 2019. DANE designó supervisión mediante comunicación del 13 de abril de 2018 a partir de la fecha mencionada.

En el documento de Solicitud Modificación Contractual No. 2 al Convenio de Asociación No. 2180707 del 19 de junio de 2018 mediante el cual se solicita adición de recursos por \$124.041.690 se indicó:

“En el comité de seguimiento la organización presenta la situación especial de territorios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras de los departamentos de Chocó y Nariño que encuentra una vez realizado el diagnóstico en los distintos municipios de estos departamentos, teniendo en cuenta la limitada oferta de vehículos de transporte que cumplan con las condiciones inicialmente planteadas, ya que en algunos de los municipios se presentan dificultades en disponibilidad de vehículos que cumplan con las características establecidas en el convenio. Así mismo se presentan dificultades de acceso de embarcaciones distintas a las autorizadas por los Consejos Comunitarios, autoridades en estos territorios; adicionalmente para las condiciones de navegabilidad de los afluentes presentes en la operación censal de algunos recorridos fluviales, las embarcaciones con las características solicitadas no son aptas para los afluentes presentes en algunas rutas ya que solo se puede navegar con embarcaciones de distintas características, que no permiten el uso de motores y en otros casos motores de la potencia exigida 40 hp.

Dado lo anterior se hace necesario realizar ajustes al convenio con el fin de lograr mayor efectividad y oportunidad en la movilización de personal durante el operativo, considerando la disponibilidad de medios de transporte, la complejidad geográfica y social en los territorios, las condiciones de navegabilidad en algunos afluentes y las dificultades en las vías de comunicación de los territorios”.

TERCERO:

Por otra parte, teniendo en cuenta el avance que se ha realizado para el desarrollo del operativo se evidencia la necesidad de realizar un afianzamiento en el modelo diseñado por DANE sobre la socialización de la estructura operativa de la operación censal al personal que se desempeñará en los diferentes roles del CNPV con el fin de lograr una mayor pertinencia al enfoque diferencial étnico y por tanto a las condiciones de los territorios en los cuáles se está desarrollando el convenio, para garantizar los resultados del operativo en los territorios en los cuales se enfoca el convenio.

Por lo anterior, se plantea la necesidad de realizar diecinueve (19) sesiones de afianzamiento con el personal que participara en el CNPV desempeñándose en los diferentes roles operativos con el fin de precisar sobre la importancia y los alcances del censo en los territorios de incidencia de la organización.

Para cada uno de estos encuentros solo se realizará un reconocimiento para los gastos de transporte lo cual fue definido de acuerdo al sitio donde se realizará las sesiones; estas sesiones contarán con una asistencia de 815 personas en total (...)

La anterior adición se formalizó con la Modificación No. 2, suscrita el 18 de Julio de 2018.

En las actas de las reuniones realizadas por el Comité Operativo del Convenio 2180707, se indica: Acta No 5 del 30 de mayo de 2018, punto 5: *“Seguimiento a la ejecución contractual (nombre del asistente del ASOCIADO) informa que, en el municipio de Policarpa, Nariño, no se ha podido hacer negociación, con los demás municipios ya se hizo negociación”.* En esta reunión, además, se trata el tema, que para el caso de los Consejos Comunitarios, la posición de los mismos es que se utilicen las embarcaciones de éstos. Posteriormente en el Acta del Comité Operativo o de Seguimiento No. 7 del 18 de julio de 2018 se registra: *“Inconvenientes para la prestación de los servicios de movilidad en las rutas asignadas (...) Ruta 203 CORDICONC (no hay acuerdo con el Consejo Comunitario)”.*



Según la Programación realizada por el DANE para adelantar el censo, la Recolección de la Información en el Municipio de Policarpa estaba estimada para junio de 2018, (fecha real de inicio 6 de junio de 2018). Posteriormente, con la prorroga No.4, suscrita el 28 de septiembre de 2018, se amplió el plazo hasta el 31 de octubre de 2018.

Durante la evaluación del Convenio de Asociación No. 2180707 en desarrollo de la ACES, se evidenció que las siete rutas programadas para recolectar la información del CNPV en el área donde se encuentran localizadas las comunidades negras del Consejo Comunitario COPDICONC, en el municipio de Policarpa - Nariño, no fueron realizadas, no obstante hacer parte del objeto y alcance de los compromisos asumidos por la Asociación con Nit 901.107.099-8 en desarrollo del Convenio de Asociación No. 2180707, entre los cuales se encontraba el coordinar y garantizar el desplazamiento del personal encargado de realizar el censo en el territorio de estas comunidades.

Lo anterior a pesar de que la ejecución del convenio inicia el 19 de febrero de 2018 y que la Asociación se comprometió según el cronograma del plan de trabajo a realizar la búsqueda y seleccionar las empresas transportadoras la última semana de abril del 2018. Aunado a que dentro de los compromisos se exigía que la asociación contara con un plan de contingencia.

Frente al plan de contingencia, es contradictoria la respuesta suministrada por FONADE hoy ENTerritorio y DANE, inicialmente el DANE en comunicación del 3 de abril de 2019 dada al numeral 4 del requerimiento AG8-212 informa: *"En el caso de los diferentes convenios de Asociación, el plan de contingencia para dar respuesta a riesgos y eventualidades desarrolladas en el operativo fue determinado en el marco de los comités de seguimiento realizados. Lo anterior, teniendo en cuenta la necesidad de revisar las diferentes situaciones que se presentaban durante el desarrollo del operativo censal, de acuerdo a los reportes allegados por el personal DANE que se encontraba en territorios. Teniendo en cuenta que dichas situaciones repercutían en la ejecución del convenio, las partes formularon las acciones tendientes a la solución de cada caso.*

En similares términos se pronunció FONADE hoy ENTerritorio en respuesta al requerimiento AG8-212, numeral 2. Sin embargo, el 11 de abril de 2019 FONADE hoy ENTerritorio envía alcance al requerimiento en mención, remitiendo un documento denominado: *"PLAN DE CONTINGENCIA SERVICIO DE TRANSPORTE MULTIMODAL PARA EL XVIII CENSO DE POBLACIÓN Y VII DE VIVIENDA EN EL PACIFICO COLOMBIANO"*. Sin embargo, con relación a este documento no es posible identificar la fecha de radicación, presentación y aprobación del mismo.

La respuesta dada por las entidades mencionadas frente a la existencia del plan de contingencia resulta contradictoria, considerando que: En un primer momento informa que se fueron sorteando las situaciones ante los diferentes eventos en los comités de seguimiento, y que por lo tanto no se contaba con un documento estructurado del plan de contingencia; posteriormente envía el mencionado plan. En segundo lugar, el documento referido señala que: *"9.3.1 En caso de ausencia de*

medios de transporte: se debe reportar al supervisor de centro operativo Municipal y/o Coordinador Departamental, quien inmediatamente deberá contactar al conductor del vehículo o lancharo que no se presentó a trabajar, en caso de no tener respuesta deberá contratar inmediatamente otro vehículo o embarcación que se encuentre disponible dentro de la base de datos de medios de transporte remanentes". Sin embargo, no se evidencian registros de la puesta en marcha de la ejecución del mismo, frente a las rutas señaladas.

Por otra parte, se evidencia que no obstante el Asociado no haber cumplido con la movilización del personal dispuesto para llevar a cabo la recolección de la información de estas comunidades, no se desplegaron por parte de los supervisores del DANE y FONADE hoy ENTerritorio y los miembros del Comité Operativo, las acciones para dar aplicación a los mecanismos sancionatorios de que tratan las cláusulas octava y novena del Convenio de Asociación No. 2180707.

Lo anterior se presenta debido a la falta de gestión del Asociado responsable de garantizar la movilidad del personal contratado para recolectar la información en esta zona; así como debilidades en el seguimiento y control por la supervisión por parte de FONADE hoy ENTerritorio y DANE y del Comité Operativo frente a los compromisos adquiridos por el Asociado. Esta situación generó que no se recolectara la información censal de esta comunidad con la oportunidad prevista..

Respuesta de la Entidad (DANE y ENTerritorio)

Respuesta DANE

"Antes de efectuar pronunciamiento sobre esta observación, es necesario precisar que la operación estadística del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, además de haber contemplado los requisitos mínimos de calidad para la realización del mismo, contempló el ejercicio del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades étnicas del territorio nacional, precisamente para evitar al máximo causar afectaciones a las comunidades respectivas, que pudieran ir en detrimento de su integridad cultural, de su autonomía política y organizativa, y del goce efectivo de sus derechos territoriales.

En particular, en el proceso de consulta y concertación con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se acordaron las formas para garantizar que la adopción de decisiones surtieran los conductos de las estructuras propias de cada pueblo, realizando la inclusión del enfoque diferencial étnico en los diferentes procesos censales de sensibilización, movilización de personal, aprendizaje, recolección y difusión de la información estadística del CNPV, asegurando la participación de la población indígena en estos procesos.

Este acuerdo, implicó la realización de acciones precisas en articulación con las comunidades encaminadas a garantizar un buen desarrollo del operativo censal, para lo cual era necesario contar con la experiencia de trabajo de las organizaciones afrocolombianas en las zonas de difícil acceso, con el conocimiento de las costumbres, cultura, autonomía e idiosincrasia de los pueblos, poseer el conocimiento sobre la problemática de las comunidades, y la dinámica de las regiones donde se ubican en el país.

Sin embargo, en el desarrollo del operativo censal se presentaron diferencias entre el Consejo Comunitario (...) y la Asociación (...), que sin duda interfirieron en el acceso a los territorios de las

comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, así como en los términos que se fijaron para garantizar la movilidad del personal que participaba en la operación censal, relacionados con la determinación de los precios de los medios de transporte presentes en la zona, los cuales eran los únicos avalados por la comunidad para ingresar a sus territorios.

Como puede verificarse en la Actas de Seguimiento del Convenio No. 2180707, la Asociación realizó esfuerzos por llegar a una negociación con el Consejo Comunitario, motivo por el cual la Supervisión Administrativa y Financiera de FONADE y la Supervisión técnica del DANE decidieron que no había lugar al inicio de acciones por presunto incumplimiento en contra de la Asociación por tratarse de una situación de fuerza mayor y ajena a la voluntad del asociado que le era imposible resistir.

El DANE, absteniéndose de afectar el derecho a la auto identificación como parte del derecho a la libre determinación como grupo étnico, realizó todas las gestiones para lograr la solución a la situación en el territorio, pero infortunadamente no hubo ánimo de negociación por parte del Consejo Comunitario, lo que efectivamente limitó la recolección de la información de las comunidades respectivas, por tanto, afectó el desarrollo del operativo censal definido en las áreas rurales de los territorios del Departamento de Nariño.

Si bien es cierto que el DANE debía garantizar la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV a toda la población residente en el territorio nacional, también se debía evitar al máximo causar afectaciones a la población de los pueblos y comunidades étnicas sin menoscabar la identidad cultural y los derechos de estas comunidades.

En el caso de las comunidades de la Cordillera Occidental de Nariño y Sur del Cauca, a pesar de que se propendió por satisfacer su derecho de ser contados y que se mantuvo el interés en la realización del operativo censal en la ruta 203, las condiciones geográficas, sus dificultades de acceso y la presencia de comunidades étnicas que se encontraban en este proceso coyuntural interno, no dependían del DANE, pero si volvieron más compleja la operación censal.

(...)

Al respecto, vale la pena mencionar que (...) el servicio de transporte fue prestado por una empresa propuesta por los delegados de la Comisión Séptima del Espacio Nacional, previa consulta a los consejos comunitarios, se anexa comunicación dirigida a la Asociación para prestar el servicio de transporte en los territorios de los consejos comunitarios ubicados en los Departamentos de Nariño y Chocó.

(...)

Teniendo en cuenta las precisiones anteriores, sin perjuicio del documento remitido por FONADE, denominado “PLAN DE CONTINGENCIA SERVICIO DE TRANSPORTE MULTIMODAL PARA EL XVIII CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VII DE VIVIENDA EN EL PACÍFICO COLOMBIANO”, es necesario reiterar que la atención de riesgos y eventualidades que se presentaron para la movilidad del personal contratado, se determinaba en los comités de seguimientos realizados por el DANE, manteniendo siempre la convicción en la buena fe de las actuaciones tanto de la Asociación como del personal que se asignó en el áreas rurales de los territorios del Departamento de Nariño, en aplicación de la cláusula establecida en el artículo 83 de la Constitución Política a la que están obligadas emplear las autoridades administrativas en las relaciones internas que se presenten entre sujetos no estatales.

Como se señaló anteriormente, este principio de buena fe también se concretó antes y después del proceso de consulta previa, en el sentido que a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, se puso en conocimiento la información necesaria, adecuada y suficiente

para la adopción de una posición en la ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

(...)

Más allá del objetivo final de la recolección de la información de la comunidad respectiva, no puede dejarse de lado que a pesar de haberse efectuado proceso consulta previa con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenquera y realizado acciones de atención de los riesgos y eventualidades para la movilidad del personal contratado, el DANE se abstuvo de transgredir los derechos constitucionales de identidad cultural de estos pueblos étnicos evitando al máximo causar afectaciones a las comunidades que pudieran ir detrimento de su integridad cultural, de su autonomía política y organizativa, y del goce efectivo de sus derechos territoriales, máxime porque el personal asignado pertenece a las mismas comunidades que gozan de protección especial.

Así, frente al Convenio de Asociación No. 2180707, el DANE asumió unas obligaciones de medio orientadas a obtener la recolección de la información de la comunidad respectiva, sin que ello necesariamente implicara, el resultado deseado, es decir el conteo de la comunidad.

El DANE agotó en debida forma todos los procedimientos constitucionales y legales que le permitieron el acceso a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras ubicada en el territorio de Policarpa. Si bien, se ejecutaron tales procedimientos, las dificultades propias de la interlocución entre las mismas autoridades de la comunidad, imposibilitó el desarrollo del conteo.

Como se explicó anteriormente, la ejecución de la operación estadística del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 estuvo precedida de un proceso de consulta previa y los resultados de la misma y, por ende, del proceso de recolección a cargo del DANE, dependieron exclusivamente de las relaciones entre las autoridades, representantes y miembros de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenquera. Precisamente el rompimiento de esas relaciones, al interior de la comunidad, impidió al DANE hacer el conteo de la población en ese territorio.

(...)

Respuesta FONADE hoy ENTerritorio

Con la comunicación No. 20192400111541 del 6 de mayo de 2019, FONADE (hoy ENTerritorio), se pronunció en los siguientes términos: “Los censos de población, por su carácter de universalidad poblacional y geográfica, así como por la diversidad de aspectos que indaga, constituyen la base fundamental e insustituible de conocimiento acerca de las condiciones económicas, sociales y culturales de la población de un país, incluyendo a los grupos étnicos. Todo el reconocimiento legal, garantiza a la población de los Grupos Étnicos legalmente reconocidos en Colombia un conjunto de derechos especiales y un trato diferencial en las políticas y acciones. En obediencia a la Constitución Nacional, el Estado ha adoptado medidas diferenciadas que buscan garantizar la protección de sus derechos territoriales, económicos y culturales.

Como parte sustantiva de la Constitución Política Nacional, se encuentra el llamado bloque de constitucionalidad, conformado para el caso de los derechos de los pueblos étnicamente diferenciados por el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.

De acuerdo con esos estándares, y con el compromiso adquirido por el DANE en la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo, el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 estuvo precedido de un proceso de consulta y concertación con las comunidades



Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el que se concertaron asuntos relativos al cuestionario censal, a la operación del censo y al aprendizaje, sensibilización, recolección y difusión de los resultados.

El DANE observando el consenso internacional, reconoce la importancia que para la estadística tiene la definición sobre pueblos indígenas y tribales, así como la claridad acerca de que la conciencia de su identidad indígena o tribal debe considerarse como un criterio fundamental para determinar su existencia.

De acuerdo con la CEPAL la definición y criterios que ofrece la OIT permiten identificar al menos cuatro dimensiones, ligadas a los pueblos indígenas y tribales, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de establecer criterios operativos respecto de la cuantificación y caracterización de los pueblos en los sistemas estadísticos. Esas cuatro dimensiones son el reconocimiento de la identidad, el origen común, la territorialidad y el aspecto lingüístico-cultural.

Organizaciones Étnicas y Naciones Unidas, han sostenido que los pueblos, comunidades y personas que se consideran indígenas y tribales son quienes deben definirse como tales, y que, en ese sentido, es esencial “reconocer el derecho a la auto identificación como parte del derecho a la libre determinación”. **De allí se deriva la necesidad identificada por el DANE a la par con la doctrina, de garantizar que, mediante los procesos de consulta y concertación, las autoridades, representantes y miembros de los pueblos étnicamente diferenciados puedan incidir en las decisiones acerca de la forma de recolectar información sobre la composición de sus pueblos. Es decir que puedan incidir en los planes, operaciones y políticas estadísticas relacionados con su existencia, demografía, derechos sociales, formas de habitar, lengua, dinámicas culturales, origen, costumbres, composición o estructuras propias, etc.**

Por esa razón, el CNPV se proyecta sobre la convicción de la necesidad de visibilizar realidades, lo que permitirá que puedan ser abordadas por las políticas públicas de acuerdo con su real magnitud y con sus ciertas diferencias.

En el escenario censal, un enfoque diferencial que tenga en cuenta los grupos étnicos va más allá cuando incluye no solo aspectos y formas de preguntar, sino también procesos de concertación y participación, aprendizaje, sensibilización y difusión de la información censal, adaptados a sus realidades. Así la participación de los grupos étnicos en el desarrollo del Censo de Población y Vivienda (CNPV), debía ser transversal a todos los procesos del mismo, teniendo en cuenta que sus viviendas y hogares se encuentran en todo el territorio nacional tanto en zonas urbanas como rurales. Por ello se hizo necesario implementar estrategias operativas diferenciales que mejoraran la calidad de la información estadística.

De esta forma dentro del proceso de consulta con las comunidades afrocolombianas se acordó que la movilidad del personal en sus territorios se llevaría a cabo directamente con organizaciones étnicas de las zonas que cuenten con reconocida idoneidad y capacidad demostrada.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- reestructurado mediante Decreto 262 de 2004, tiene como misión fundamental, garantizar la disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica y la existencia del sistema de información nacional para el desarrollo económico, social y político del país, para lo cual adelanta investigaciones, encuestas, registros y demás operaciones estadísticas tendientes a la recolección de información, así como su posterior crítica, análisis, depuración, procesamiento y difusión de la misma.

(...)

El DANE en el marco del proceso de consulta y concertación, mandato de la Ley 21 de 1991, implementó estrategias de participación con la población étnica en las diferentes etapas de los

procesos censales, fundamentándose en el principio de equidad y autonomía política y territorial de los diferentes grupos étnicos del país, consagrado en la Constitución Política de 1991. Los compromisos adquiridos se enmarcaron en el contexto jurídico de la consulta y concertación del proceso censal y previendo actividades que iban desde el debate metodológico y conceptual, el diseño del operativo censal en sus territorios, el seguimiento, monitoreo y evaluación al proceso censal, la sensibilización y comunicación, el acceso a la información hasta la difusión de los hallazgos.

En el proceso de consulta y concertación con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, también se acordaron las formas para garantizar que la adopción de decisiones surtieran los conductos de las estructuras propias de cada pueblo, realizando la inclusión del enfoque diferencial étnico en los diferentes procesos censales de sensibilización, movilización de personal, aprendizaje, recolección y difusión de la información estadística del CNPV, asegurando la participación de la población indígena en estos procesos.

(...)

Dicha participación estaba definida en el proceso de consulta y concertación con las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el cual se protocolizaron compromisos que las comunidades y organizaciones nacionales que los representan consideraron como fundamentales para permitir el desarrollo del censo nacional en sus territorios; entre ellos su participación en el proceso de movilidad del personal.

Fue así como en el marco del proceso de consulta y concertación las comunidades negras Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de los departamentos de Chocó y Nariño consideraron que la Asociación, era la organización sin ánimo de lucro que los representaría en el desarrollo de estas actividades en sus territorios.

Ahora bien en el desarrollo del operativo censal se presentaron situaciones de orden público en el Municipio de Policarpa (Nariño) que ocasionaron una ruptura en las relaciones entre el Consejo Comunitario y el Asociado seleccionado por ellos en la fase de consulta y concertación.

Lo anterior, debido al incumplimiento por parte del referido Consejo Comunitario de los acuerdos adoptados en el marco de la consulta y concertación con el DANE, en los cuales se habían establecido las condiciones de acceso a los territorios de las comunidades NARP y los términos en los que se garantizaría la movilidad del personal que participaba en la operación censal.

Uno de los términos del acuerdo que no fue respetado por el Consejo Comunitario, hace referencia a los precios de los medios de transporte presentes en la zona, con los cuales se movilizaría al personal, los cuales eran los únicos avalados por la comunidad para ingresar a sus territorios.

Es de anotar que tal situación generaba una imposibilidad para el asociado, de dar cumplimiento al Convenio de Asociación en dicha zona pues conminarlo a asumir sus compromisos le ocasionaría un desequilibrio económico que no estaba en condiciones de soportar.

Es preciso resaltar que durante toda la ejecución del Contrato Asopacífico realizó ingentes esfuerzos por llegar a una negociación con CORDICONC, tal como puede verificarse en la Actas de Seguimiento del Convenio, motivo por el cual la Supervisión Administrativa y Financiera de FONADE (Hoy ENTerritorio) y la Supervisión técnica del DANE decidieron que no había lugar al inicio de acciones por presunto incumplimiento en contra de ASOPACÍFICO por tratarse de una situación imprevisible y ajena a la voluntad del asociado que le era imposible resistir.

No obstante el DANE y FONADE Hoy ENTerritorio realizaron todas las gestiones a su alcance para lograr dar solución a la situación en el territorio, pero se encontraron con la dificultad de que el Consejo Comunitario no tenía la voluntad de negociar, recuérdese que estas comunidades gozan

de autonomía en sus territorios por lo que se debía respetar el derecho a la auto identificación como parte del derecho a la libre determinación.

Ahora bien, en cumplimiento de su obligación constitucional y legal el DANE debía garantizar la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV y en desarrollo de esta actividad debía propender por satisfacer el derecho de los pueblos étnicamente diferenciados y reconocidos constitucionalmente por ser contados y bien contados, motivo por el cual, pese a la situación, no podía renunciar a su intención de realizar el Censo en el Municipio de Policarpa (Nariño), municipio que por sus condiciones geográficas, sus dificultades de acceso y la presencia de comunidades étnicas que se encontraban en procesos coyunturales internos representaba una complejidad en su operación que ameritaba un tratamiento especial.

(...)

De lo anterior se desprende que la situación presentada con la ruta referida fue una situación imprevisible y ajena a la voluntad de FONADE Hoy ENTerritorio y DANE, quienes siempre ciñeron sus actuaciones y tomaron las decisiones con apego a sus deberes legales, constitucionales y contractuales.

Finalmente, en relación con el Plan de Contingencia, es preciso aclarar que el documento a que se hace referencia se trató de un documento entregado informalmente en su momento a la supervisión de FONADE Hoy ENTerritorio, que no se encuentra registrado en el Sistema de Gestión Documental por lo que, teniendo en cuenta los cambios de supervisión que tuvo el convenio 2180707, se afectó la cadena de custodia del mismo. Por lo anterior, ante el requerimiento realizado por la Contraloría, no se advirtió en una primera oportunidad de la existencia de este, encontrándose que las actas de seguimiento eran los documentos que hacía referencia a las contingencias de la ejecución. Posteriormente ante las consultas elevadas a las anteriores supervisoras se tuvo acceso al referido documento.

Análisis de las Respuestas DANE y ENTerritorio.

El DANE centra su respuesta en explicar que a la operación estadística del CNPV, atendiendo los derechos de estas comunidades, le antecedió el proceso de consulta y concertación con las mismas, garantizando con ella la inclusión del enfoque diferencial étnico. Indica que como resultado del mismo, se acordó contar con organizaciones afrocolombianas que garantizarán el “buen desarrollo del operativo censal”, aspectos estos que fueron considerados en el análisis del proceso evaluado.

Indica el DANE que la no realización de las rutas se debió a que en el desarrollo de la operación censal se presentaron diferencias entre la Asociación y el Concejo Comunitario, en relación con el precio de la prestación de servicio para la movilidad del personal.

Y que teniendo en cuenta que la Asociación: “realizó esfuerzos por llegar a una negociación con el Consejo Comunitario” no se adelantó ninguna acción por presunto incumplimiento y señala: “como puede verificarse en la Actas de Seguimiento del Convenio de Asociación No. 2180707”.

Frente a este argumento, llama la atención que en las únicas actas donde se menciona la situación presentada con las Rutas de Policarpa, son las Actas

referidas en el texto de la observación, es decir, las del Comité Operativo del 30 de mayo de 2018, suscrita por representante de la Asociación, DANE y FONADE hoy ENTerritorio, y se transcribe nuevamente lo concerniente al tema: “ (...) Seguimiento a la Ejecución del Convenio (...) informa que, en el municipio de Policarpa, Nariño no se ha podido hacer negociación, con los demás municipio ya se hizo negociación(...)

Y el Acta del 18 de julio de 2018 del Comité Operativo o de Seguimiento No. 7 donde se registra: “*Inconvenientes para la prestación de los servicios de movilidad en las rutas asignadas (...) Ruta 203 (no hay acuerdo con el Consejo Comunitario)*”.

Como se puede observar, de las mismas no se puede extraer concretamente cuáles eran las diferencias; y si éstas eran frente al precio como se señala en la respuesta del DANE, no se lee en ellas los puntos de discrepancia al respecto; tampoco muestran las gestiones realizadas, ni cuándo se llevaron a cabo. Aunado a que no se observan instrucciones, recomendaciones y/o propuestas encaminadas a solucionar la problemática que se indica tener por parte de los miembros del Comité de Seguimiento.

Teniendo en cuenta que entre los compromisos del asociado era contar con un plan de contingencia para prevenir y controlar **todas** las eventualidades que se pudieran presentar durante su desarrollo, y partiendo que se hubiese contado con el mismo oportunamente, frente a esta problemática, no se evidencia cuáles fueron las acciones contempladas y cómo se ejecutaron para dar solución a las rutas de Policarpa.

Si bien el DANE y FONADE hoy ENTerritorio señalaron: “*el plan de contingencia fue determinado en el marco de los comités de seguimiento realizados. Lo anterior, teniendo en cuenta la necesidad de revisar las diferentes situaciones que se presentaban durante el desarrollo del operativo censal, de acuerdo a los reportes allegados por el personal DANE que se encontraba en territorios*”, no se evidenciaron en el texto de las actas de los respectivos comités, las propuestas planteadas en el momento y el seguimiento a su aplicación durante el operativo censal.

Luego, no son de recibo las explicaciones del DANE, teniendo en cuenta que no se aportaron las pruebas que evidencien las gestiones del Asociado durante la ejecución del Convenio para garantizar la realización de las Rutas 203; así como tampoco es aceptado el argumento que se trató de una fuerza mayor, dado que esta impone demostrar que el fenómeno fue imprevisible; lo cual no resulta aplicable para este caso porque si las discrepancias eran sobre el precio del transporte, los valores estimados por cada ruta y/o barrido eran conocidos por el Asociado, mínimo desde la fecha de suscripción del Convenio.

Adicionalmente, si la operación empezaba para esta población en Junio de 2018, el asociado dispuso del primer semestre para adelantar las gestiones necesarias para contar con las empresas o encargados del transporte; o en su defecto zanjar las diferencias que se presentarían relativas a precio u otros; máxime cuando su selección como operador es resultado del proceso de consulta que se realizó con

las mismas comunidades afrocolombianas, dada su idoneidad y capacidad; proceso en el cual participaron igualmente miembros del Consejo Comunitario (Asamblea Departamental de Nariño realizada el 22 y 23 de noviembre de 2016).

Sumado a lo anterior, aunque el Convenio de Asociación se prorrogó del 6 de agosto al 31 de octubre de 2018, es decir, se amplió casi 3 meses más, entre otros argumentos para llevar a cabo las rutas de Policarpa-Nariño; y si el punto era el precio de las rutas, no se plantean soluciones como sí se consideró y realizó en otros casos.

Tampoco es válida la defensa del DANE para eximir su responsabilidad, al señalar que: *“manteniendo siempre la convicción en la buena fe de las actuaciones tanto de la Asociación como del personal que se asignó en el áreas rurales de los territorios del Departamento de Nariño, en aplicación de la cláusula establecida en el artículo 83 de la Constitución Política a la que están obligadas emplear las autoridades administrativas en las relaciones internas que se presenten entre sujetos no estatales”*, teniendo en cuenta que en el marco del Convenio de Asociación No. 2180707 tenía a cargo la supervisión técnico-operativa del Convenio e igualmente formaba parte del Comité Operativo, encargado de velar por el cumplimiento de las obligaciones de los suscriptores de éste; así como de impartir instrucciones y recomendación en relación con la ejecución del mismo.

Con relación a la respuesta dada por FONADE hoy ENTerritorio a la observación, es de anotar que la CGR no cuestiona las razones o motivos constituciones, legales y de otra índole que llevaron al DANE a través de FONADE hoy ENTerritorio para suscribir el Convenio de Asociación No. 21807087 ni el proceso de consulta y concertación con las comunidades afrocolombianas.

Llama la atención que FONADE hoy ENTerritorio afirma: *“en el desarrollo del operativo censal se presentaron situaciones de orden público en el Municipio de Policarpa (Nariño) que ocasionaron una ruptura en las relaciones entre el Consejo Comunitario y el Asociado seleccionado por ellos en la fase de consulta y concertación”*, situación que no fue planteada por el Asociado, en el *“Informe de Gestión Quinto Final suscrito por el Representante Legal de la Asociación y el Apoyo Financiero de Asopacifico”³⁰*, frente a la situación que se presentó con la no realización de las rutas en Policarpa-Nariño como tampoco por el DANE en los informes rendidos al respecto.

Igualmente señala esta entidad que el Concejo Comunitario incumplió los acuerdos adoptados durante la Consulta y Concertación; frente a este punto y conforme al documento entregado a la CGR de Protocolización de Acuerdos de esta consulta, los mismos se refieren a las condiciones de acceso a los territorios de las comunidades NARP y los términos en los que se garantizaría la movilidad del personal que participaba en la operación censal, más no al precio de los medios de transporte.

³⁰ Documento aportado como requisito para el último desembolso realizado CE 8300 del 30 de abril de 2019.

Esgrimió FONADE hoy ENTerritorio el mismo argumento que el DANE en el sentido que: *“durante toda la ejecución del Contrato la Asociación realizó ingentes esfuerzos por llegar a una negociación con el Consejo Comunitario, tal como puede verificarse en la Actas de Seguimiento del Convenio, motivo por el cual la Supervisión Administrativa y Financiera de FONADE (Hoy ENTerritorio) y la Supervisión técnica del DANE decidieron que no había lugar al inicio de acciones por presunto incumplimiento en contra de la Asociación por tratarse de una situación imprevisible y ajena a la voluntad del asociado que le era imposible resistir”, explicaciones que no son de recibo por lo ya expuesto en el análisis de la respuesta al DANE.*

Señala FONADE hoy ENTerritorio que se trató de una situación imprevisible y ajena a la voluntad de FONADE Hoy ENTerritorio y DANE, lo cual no es de aceptación para la CGR, teniendo en cuenta que estas entidades tenían a cargo la supervisión técnica, jurídica, administrativa y financiera del Convenio de Asociación y hacían parte del Comité de Seguimiento, en los cuales no se evidencian requerimientos, planteamientos o acciones oportunas respecto a la situación o el estudio y análisis de la pertinencia de desplegar las herramientas contractuales previstas frente a la demora y/o no realización de las rutas mencionadas durante el operativo, a fin de compeler al asociado a cumplir de manera completa, eficaz y eficiente entre otros compromisos *“coordinar y garantizar el desplazamiento terrestre o fluvial, según sea el caso para todo el personal requerido, el cual debe incluir desembarque y ruta inicial”*.

Frente a lo expuesto con relación al Plan de Contingencia, lo indicado no desvirtúa lo observado, al contrario, confirma las debilidades de supervisión en la medida que no tenían conocimiento de la existencia del referido Plan, poniendo de manifiesto que el mismo no fue revisado, analizado y menos considerado oportunamente ante eventualidades como la del municipio de Policarpa.

Por lo expuesto anteriormente, se valida como hallazgo.

Hallazgo No. 4. Tiempos de espera adicional (D)

El Decreto 262 de 2004 en el Artículo 2º establece entre las Funciones Generales del DANE, *“1. Relativas a la producción de estadísticas estratégicas a) Diseñar, planificar, dirigir y ejecutar las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales; b) Realizar, directamente o a través de terceros, las actividades de diseño, recolección, procesamiento y publicación de los resultados de las operaciones estadísticas;(...)”*.

La Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción establece:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. 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. (...)

Artículo 84. *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...)*

En el mismo sentido el Manual de Contratación del DANE-FONDANE, versión 3 aprobado el 22 de mayo de 2017, señala en el numeral 8. **VIGILANCIA Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO**

8.1. Interventoría y supervisión

8.1.4.1. Deberes técnicos Constituyen deberes y obligaciones técnicas: 1. Conocer y analizar en forma completa y detallada los pliegos de condiciones y sus anexos, la propuesta, el contrato y las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante su ejecución y liquidación. Así mismo, cuando sea el caso, informar al responsable contractual de los vacíos, inconsistencias o ambigüedades que observe y puedan afectar la ejecución del contrato o convenio (...)

Por su parte, el literal B de la Cláusula Segunda del contrato interadministrativo 042 - 2017 entre DANE y FONADE hoy ENTerritorio alusivo a obligaciones específicas de FONADE hoy ENTerritorio, indica:

*“1) **Realizar la gestión de coordinación** y ejecución de los componentes en sus diferentes fases para el Censo Nacional de Población y Vivienda requeridos por parte del DANE, para lo cual proporcionará acompañamiento y asistencia jurídica, administrativa y financiera de acuerdo a lo dispuesto por el DANE en las especificaciones técnicas que serán entregadas para todas las etapas.”*

En el marco del Contrato interadministrativo No.007 de 2018, suscrito entre el DANE y la Unión Temporal con NIT 901149432 – 8, se establece:

*“**CLÁUSULA PRIMERA - OBJETO** Prestación del servicio para el almacenamiento, custodia, alistamiento, empaque, distribución, entrega, recepción, conteo, devolución y desempaquete de los materiales Impresos, piezas gráficas, equipos tecnológicos y demás kits y elementos necesarios en los componentes de comunicación, aprendizaje y Operativo del Censo Nacional de Población y Vivienda, así mismo, servicios logísticos, conexos y demás requeridos durante el proceso de aprendizaje del Censo Nacional de Población y Vivienda, de acuerdo con las especificaciones técnicas del DANE.”*

***CLÁUSULA SEGUNDA - ALCANCE DEL OBJETO:** El objeto del presente contrato incluye las actividades y especificaciones establecidas en los estudios previos, la propuesta presentada por el contratista y el anexo al contrato, los cuales forman parte integral del presente documento. (...)*

***CLÁUSULA CUARTA - OBLIGACIONES DE LA U.T (...):** Estarán a cargo de la Unión Temporal, las siguientes obligaciones: 1 Cumplir con el objeto del contrato atendiendo lo señalado en el presente estudio previo, especificaciones técnicas, anexos, la oferta entregada por el contratista y aceptada por el DANE y demás documentos que hagan parte integral del proceso, para garantizar la ejecución del mismo con eficiencia y eficacia (...).*

***CLÁUSULA SEXTA - VALOR Y FORMA DE PAGO:** EL valor de este contrato es de VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES CIENTO CUARENTA Y UN MIL DIECISIETE PESOS (\$28.595.141.017) MCTE., incluido IVA. (...)*

PARÁGRAFO PRIMERO: Los recursos del presente contrato serán manejados mediante una bolsa de consumo, que serán ejecutados por medio de emisión y producción, por lo que únicamente se pagará el servicio efectivamente prestado.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los pagos están sujetos a la previa presentación de la factura y/o cuenta de cobro con la correspondiente certificación de cumplimiento a satisfacción expedida por el encargado de ejercer la supervisión y vigilancia del contrato. (...)

En la oferta presentado por el contratista se establece:

(...) *** *Novedades de servicio de transporte dedicado (Tiempo de espera para entregar o recoger materiales de los materiales)*

| SERVICIO | UNIDAD DE MEDIDA | VALOR UNITARIO |
|----------------|------------------|----------------|
| Hasta 6 horas | 1 | \$490.000,00 |
| Hasta 24horas | 1 | \$690.000,00 |
| Hasta 48 horas | 1 | \$1.500.000,00 |

En el mismo sentido las especificaciones técnicas para la logística de materiales y logística de centros de aprendizaje CNPV del contrato citado, establecen:

(...) 12.5.3 *Entrega de los materiales en la logística de envío*

Son las actividades que se realizan en el lugar de entrega de los materiales censales (centro de aprendizaje, centro operativo, coordinación departamental), incluye el descargue y entrega de los materiales, entrega física de los kits censales y la firma de los documentos de soporte de entrega. (...)

14.3.3 *Disposición del vehículo*

Corresponde a la llegada del vehículo dispuesto por el operador a cada una de las ubicaciones donde se recogerán los materiales.

Para la entrega de los materiales el operador debe disponer de un tiempo de hasta 6 horas en cada centro operativo o instalación. En caso en que este tiempo se supere, procederá el cobro por novedad según las especificaciones técnicas.

Para recoger los materiales, el operador debe disponer del vehículo, el personal, las herramientas y un tiempo de espera de hasta seis (6) horas por centro operativo o instalación. En caso en que este tiempo de espera en la fecha programada la logística inversa se supere, procederá el cobro por novedad según las especificaciones técnicas. El tiempo de espera de seis (6) horas, no comprende el tiempo utilizado en la entrega o recogida de materiales; es decir, solamente procede la novedad, en algún caso excepcional, en el cual el transportador deba esperar un tiempo mayor al estipulado en la fecha programada para iniciar el proceso de entrega de los materiales.

(...) 21 *Cobro de novedades por servicio de transporte dedicado*

Corresponde a la superación del tiempo dispuesto para espera por parte del transportista especificado en 6 horas por centro de aprendizaje, centro operativo, coordinación departamental, tanto para la logística de envío como para la logística inversa, cuando no se encuentre habilitadas las instalaciones informadas por el DANE para recibir o entregar los materiales, en cuyo caso procederá el cobro por novedad especificada en la oferta comercial con cargo a la bolsa de imprevistos. (...).

El tiempo de espera se cuenta, entre el arribo del vehículo a las instalaciones dispuestas para la entrega y el inicio del descargue. En el tiempo adicional de espera no se cuenta tiempo de descargue, verificación, entrega o firma de soportes." (...)

Para efectos del pago de novedades se dispondrá una bolsa de imprevistos, de donde se deducirá el valor de las novedades presentadas y aprobadas por el supervisor técnico del DANE.

En caso de ser necesario, el contratista deberá habilitar un tiempo de espera **hasta por 48 horas** adicionales en el centro de aprendizaje, centro operativo, o coordinación departamental. (...)(Negrita fuera de texto)

Numeral 2.3. RESUMEN CANTIDADES INFRAESTRUCTURA FISICA Y TECNOLOGICA (...)

BOLSA DE IMPREVISTOS

Dentro del proceso se debe contemplar la conformación de una bolsa de imprevistos que cubra los costos adicionales por concepto de contingencias que se puedan presentar en los servicios de: bodegaje, logística de envío, logística inversa, correos y portes, clasificación, transporte urbano, auxiliares de carga, suministro de cajas X300, bolsas de cierre hermético, alistamiento servicio de alquiler de salones de aprendizaje, Servicio de alquiler de equipos de cómputo, servicio de alquiler de video proyectores, servicio de alquiler de multimas, servicios de conectividad y demás actividades enunciadas en el presente documento de especificaciones técnicas.

El valor asignado al ítem de bolsa de imprevistos será determinado por la Entidad. (...)

En la verificación de la ejecución del contrato se evidenciaron las siguientes situaciones referentes a la generación de cobro por tiempos adicionales de espera reportados:

1. En el pago No. 5 efectuado el 31 julio de 2018 por concepto del servicio de logística de envío de material se evidencia el ítem *Novedades de Servicio de Transporte Dedicado* (Tiempo de espera para entregar materiales) por \$100.780.000, novedades que se generaron , debido a que el *contratista "no contaba con los números de contacto", "los números de contacto se encontraban cruzados con otros departamentos", "no se encontraba el personal que recibía el material"* en los diferentes Municipios, *"la dirección reportada al transportador no existía"* o *"no se tenía"* entre otros, como se expresa en los correos anexos aportados como soporte del pago realizado.

Así mismo se establecieron pagos por concepto de tiempos de espera adicionales superiores a las 48 horas, en los Municipios La Llanada, Santa Cruz y Colon-Nariño, Roncesvalles –Tolima, Fortul - Arauca, El Tarra- Norte de Santander y Puerto Escondido, San Antero, y Moñitos -Córdoba, tiempo máximo establecido contractualmente para efectos del pago por este concepto, determinado en las especificaciones técnicas: *"En caso de ser necesario, el contratista deberá habilitar un tiempo de espera hasta por 48 horas adicionales en el centro de aprendizaje, centro operativo, o coordinación departamental"*, con la práctica de repetir para un mismo hecho, el periodo definido como máximo como si fuera un servicio diferente, es así, que se observan varios tiempos de espera con la misma hora y fecha de inicio y terminación.

Los casos descritos ponen de manifiesto la inoportunidad en dar solución definitiva a las novedades, y las deficiencias en la planificación y coordinación del proceso de logística, lo cual se ilustra en la siguiente tabla en la que se describen las características y causas de la generación de novedades:

Tabla 1. Tiempos de espera adicional pago No.5

| NOVEDAD TIEMPO DE ESPERA ADICIONAL PAGO 5 | | | | | | | | |
|---|-----------------|---------------|---------------|----------------------|-----------------|------------------------|-------------------|--|
| SERVICIO | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | FECHA REPORTE | HORA REPORTE NOVEDAD | FECHA RESPUESTA | HORA RESPUESTA NOVEDAD | CANTIDAD SERVICIO | NOVEDAD |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 6 horas | BOYACA | TOGUI | 30/04/2018 | 10:34 a.m. | 30/04/2018 | 06:02 p.m. | 1 | Cambio de sede para la entrega |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 6 horas | CAUCA | TOTORO | 30/04/2018 | 09:51 a.m. | 30/04/2018 | 06:53 p.m. | 1 | Número de contacto cruzado con otro departamento |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 6 horas | CESAR | GAMARRA | 30/04/2018 | 09:10 a.m. | 30/04/2018 | 06:13 p.m. | 1 | No contaba con los números de contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 6 horas | CUNDINAMARCA | PARATEBUENO | 30/04/2018 | 09:01 a.m. | 30/04/2018 | 06:28 p.m. | 1 | No contaba con los números de contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | CASANARE | SABANALARGA | 30/04/2018 | 10:36 a.m. | 01/05/2018 | 08:00 a.m. | 1 | El COM no está |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | BOYACA | SANTA MARIA | 30/04/2018 | 04:09 p.m. | 02/05/2018 | 08:00 a.m. | 1 | No contaba con los números de contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | CAUCA | INZA | 30/04/2018 | 09:51 a.m. | 02/05/2018 | 09:14 a.m. | 1 | Número de contacto cruzado con otro departamento |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | CESAR | TAMALAMEQUE | 30/04/2018 | 08:49 a.m. | 02/05/2018 | 10:33 a.m. | 1 | No contaba con los números de contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | CESAR | EL PASO | 30/04/2018 | 03:01 p.m. | 02/05/2018 | 03:33 p.m. | 1 | No contaba con los números de contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | LA GUAJIRA | DIBULLA | 30/04/2018 | 12:03 p.m. | 02/05/2018 | 08:00 a.m. | 1 | No se recibe porque cuando llueve en la Alcaldía se entra el |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | NARIÑO | LA LLANADA | 30/04/2018 | 08:51 a.m. | 02/05/2018 | 04:31 p.m. | 1 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 6 horas | NARIÑO | LA LLANADA | 30/04/2018 | 08:51 a.m. | 02/05/2018 | 04:31 p.m. | 1 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | NARIÑO | SANTA CRUZ | 30/04/2018 | 08:51 a.m. | 02/05/2018 | 04:31 p.m. | 1 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 6 horas | NARIÑO | SANTA CRUZ | 30/04/2018 | 08:51 a.m. | 02/05/2018 | 04:31 p.m. | 1 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | NARIÑO | MALLAMA | 30/04/2018 | 06:00 p.m. | 02/05/2018 | 03:57 p.m. | 1 | EL contacto no |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | NARIÑO | NARIÑO | 30/04/2018 | 08:51 a.m. | 03/05/2018 | 11:34 a.m. | 1 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | NARIÑO | NARIÑO | 30/04/2018 | 08:51 a.m. | 03/05/2018 | 11:34 a.m. | 1 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | NARIÑO | COLON | 30/04/2018 | 08:59 a.m. | 04/05/2018 | 09:21 a.m. | 1 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | NARIÑO | COLON | 30/04/2018 | 08:59 a.m. | 04/05/2018 | 09:21 a.m. | 1 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | TOLIMA | RONCESVALLES | 30/04/2018 | 10:11 a.m. | 08/05/2018 | 11:24 a.m. | 4 | No hay datos del contacto ni dirección |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | ARAUCA | FORTUL | 30/04/2018 | 08:38 p.m. | 10/05/2018 | 10:44 a.m. | 5 | No hay datos del |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | CORDOBA | SAN ANTERO | 30/04/2018 | 08:59 a.m. | 15/05/2018 | 04:54 p.m. | 8 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | CORDOBA | PUERTO ESCON | 30/04/2018 | 08:51 a.m. | 16/05/2018 | 11:22 a.m. | 8 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | CORDOBA | MOÑITOS | 30/04/2018 | 08:51 a.m. | 22/05/2018 | 12:41 p.m. | 11 | No hay personal para recibir el material |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 6 horas | CHOCO | CERTEGUI | 05/06/2018 | 09:26 a.m. | 05/06/2018 | 04:29 p.m. | 1 | No contaba con número de contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | AMAZONAS | LA CHORRERA | 05/06/2018 | 10:29 a.m. | 06/06/2018 | 11:22 a.m. | 1 | No se ha podido comunicar con el |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | AMAZONAS | PUERTO ARICA | 05/06/2018 | 02:59 p.m. | 06/06/2018 | 11:21 a.m. | 1 | No se ha podido comunicar con el |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | AMAZONAS | LA PEDRERA | 05/06/2018 | 05:13 p.m. | 06/06/2018 | 11:17 a.m. | 1 | Solicita confirmación del contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | AMAZONAS | PUERTO SANTA | 05/06/2018 | 03:28 p.m. | 06/06/2018 | 03:25 p.m. | 1 | Solicita confirmación del contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | AMAZONAS | PUERTO ALEGR | 05/06/2018 | 04:35 p.m. | 06/06/2018 | 11:12 a.m. | 1 | El contacto manifiesta que no puede recibir el |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | CHOCO | JURADO | 05/06/2018 | 10:39 a.m. | 06/06/2018 | 08:00 a.m. | 1 | El contacto no está en el municipio |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | CHOCO | EL LITORAL DE | 05/06/2018 | 11:43 a.m. | 06/06/2018 | 09:21 a.m. | 1 | El contacto no está en el municipio |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | CHOCO | UNGUIA | 05/06/2018 | 11:43 a.m. | 06/06/2018 | 09:18 a.m. | 1 | El contacto no está en el municipio |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | CHOCO | BAJO BAUDO | 05/06/2018 | 09:26 a.m. | 06/06/2018 | 10:50 a.m. | 1 | Solicita confirmación del contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | GUAVIARE | EL RETORNO | 05/06/2018 | 03:25 p.m. | 06/06/2018 | 10:57 a.m. | 1 | El contacto no está en el municipio |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | VICHADA | LA PRIMAVERA | 05/06/2018 | 03:12 p.m. | 06/06/2018 | 02:00 p.m. | 1 | El contacto no está en el municipio |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 horas | VICHADA | PUERTO CARRE | 05/06/2018 | 04:51 p.m. | 06/06/2018 | 12:00 p.m. | 1 | El contacto se ausentaba cuando |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | GUAVIARE | MIRAFLORES | 05/06/2018 | 12:35 p.m. | 07/06/2018 | 08:00 a.m. | 1 | El COM no está |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | VICHADA | CUMARIBO | 05/06/2018 | 03:59 p.m. | 07/06/2018 | 08:00 a.m. | 1 | Solicita confirmación del contacto |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 horas | NORTE SANTANDER | EL TARRA | 13/04/2018 | 08:01 a.m. | 03/05/2018 | 10:06 a.m. | 10 | Sin dirección ni datos del contacto |

Fuente: DANE Elaboró: Equipo Auditor.



2. Para el caso del pago No. 10 efectuado el 6 de febrero de 2019 por concepto del servicio de logística inversa, se evidencia el ítem correspondiente a novedades de servicio de transporte dedicado (Tiempo de espera para recibir materiales), por valor de \$18.130.000, en los cuales se denota que la mayoría de las novedades obedecieron a que personas a las cuales se les adeudaban pagos por prestación de servicios por parte de los operadores de personal contratados a través de FONADE hoy ENTerritorio, evitaron que se pudiera adelantar el proceso de logística inversa tal como fue programado, en otros casos se ordenó la logística inversa sin finalizar el proceso de recolección, o los equipos no estaban listos para su entrega.

Así mismo, se identificaron tiempos de espera adicionales superiores a las 48 horas, en los Municipios Sopetrán y Campamento- Antioquia; Barbacoas y Magüí en Nariño superando el límite máximo pactado, poniendo de manifiesto la inoportunidad en dar solución definitiva a las novedades lo cual se ilustra en el siguiente cuadro.

Tabla 2. Tiempos de espera adicionales pago No.10

| NOVEDAD TIEMPO DE ESPERA ADICIONAL PAGO 10 | | | | | | | | |
|---|-----------|------------|---------------|----------------------|-----------------|------------------------|-------------------|--|
| SERVICIO | DPTO. | MUNICIPIO | FECHA REPORTE | HORA REPORTE NOVEDAD | FECHA RESPUESTA | HORA RESPUESTA NOVEDAD | CANTIDAD SERVICIO | NOVEDAD |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 6 Horas | BOYACA | CUBARA | N/A | N/A | N/A | N/A | 1 | Suspensión logística inversa porque no se había terminado de sensar la población indígena U'WA del resguardo Unido U'WA. |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 Horas | VICHADA | CUMARIBO | 30/08/2018 | 10:14 a.m. | 31/08/2018 | 10:20 a.m. | 1 | El equipo tecnológico no estaba listo |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 Horas | ANTIOQUIA | SOPETRAN | 04/09/2018 | 11:15 a.m. | 07/09/2018 | 02:24 p.m. | 1 | No se canceló el servicio de transporte y no dejan retirar el material censal |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 Horas | ANTIOQUIA | SOPETRAN | 04/09/2018 | 11:15 a.m. | 07/09/2018 | 02:24 p.m. | 1 | No se canceló el servicio de transporte y no dejan retirar el material censal |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 Horas | ANTIOQUIA | CAMPAMENTO | 05/09/2018 | 09:36 a.m. | 08/09/2018 | 02:41 p.m. | 1 | No se canceló el servicio de transporte y no dejan retirar el material censal |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 Horas | ANTIOQUIA | CAMPAMENTO | 05/09/2018 | 09:36 a.m. | 08/09/2018 | 02:41 p.m. | 1 | No se canceló el servicio de transporte y no dejan retirar el material censal |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 Horas | ANTIOQUIA | ANGOSTURA | 05/09/2018 | 02:51 p.m. | 06/09/2019 | 10:00 a.m. | 1 | No se canceló el servicio de transporte y no dejan retirar el material censal |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 Horas | MAGDALENA | GUAMAL | 18/09/2018 | 12:01 p.m. | 20/09/2018 | 04:09 p.m. | 1 | No se canceló el servicio de transporte y no dejan retirar el material censal |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 Horas | NARIÑO | MAGUI | 25/09/2018 | 09:46 a.m. | 02/10/2018 | 08:00 a.m. | 1 | No pago prestación de servicio |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 Horas | NARIÑO | MAGUI | 25/09/2018 | 09:46 a.m. | 02/10/2018 | 08:00 a.m. | 3 | No pago prestación de servicio |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 24 Horas | NARIÑO | BARBACOAS | 25/09/2018 | 02:37 p.m. | 02/10/2018 | 08:00 a.m. | 1 | No pago prestación de servicio |
| Tiempo de espera adicional - Hasta 48 Horas | NARIÑO | BARBACOAS | 25/09/2018 | 02:37 p.m. | 02/10/2018 | 08:00 a.m. | 3 | No pago prestación de servicio |

Fuente: DANE Elaboró: Equipo Auditor.

Lo antes mencionado evidencia debilidades en la planeación y gestión del DANE en el desarrollo del proceso de logística, reflejado en la inexistencia de un protocolo que estableciera los mecanismos y los responsables de dar respuesta y trámite oportuno a las novedades. Así mismo evidencia deficiencias en la planeación, coordinación, control y supervisión ejercida por el DANE en relación con la operación integral del CNPV, ya que factores del operativo censal externos a este contrato, generaron tales contingencias.

Lo anterior teniendo en cuenta que los diferentes contratos para la ejecución de las actividades del CNPV, sean ellos referentes a personal requerido y transporte, si bien son independientes, no se pueden entender como aislados dentro del desarrollo del CNPV como proyecto de inversión integral, ya que las deficiencias que se pudieran presentar en la planeación, coordinación, ejecución y supervisión

de alguno de ellos, inevitablemente afectarían el desarrollo del proceso en su conjunto en tanto pueden, como se hizo evidente, acarrear tiempos adicionales .

Es preciso resaltar que, si bien el contrato 07 de 2018 fue celebrado directamente por el DANE, las afectaciones fueron generadas por deficiencias en los componentes alusivos al personal y transporte, contratos que fueron suscritos en el marco de la ejecución del contrato interadministrativo 042 -2017 entre DANE y FONADE hoy ENTerritorio. En dicho contrato se destaca el hecho de contratar a este último teniendo en cuenta *"su experiencia y capacidad para el desarrollo de un modelo unificado de operación de manera coordinada y efectiva, en la articulación con los diferentes actores, entre los que están para el presente proyecto, la contratación de personal, transporte, adquisición de suministros, alquiler de mobiliario (...)"*³¹

El hallazgo se valida con posible connotación disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados en esta observación, en concordancia con lo previsto en el la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA DE DANE

"En el pago No. 5 efectuado el 31-07-2018 por concepto del servicio de logística de envío de material:

Señala la Contraloría que las situaciones relacionadas en los literales a) y b) del pago No. 5 evidencian deficiencias en la planificación y coordinación del proceso de logística.

Al respecto, vale la pena mencionar que la posibilidad de fijar novedades de transporte, en lo correspondiente a los tiempos de espera para entregar o recoger materiales, se pactó expresamente, tanto en las especificaciones técnicas de los servicios de logística de materiales censales, como en la propuesta técnica presentada por la Unión Temporal IMPREPOSTAL.

Precisamente, dichas cláusulas evidencian que, en cumplimiento de las reglas de planeación contractual, el DANE previó la existencia de contingencias derivadas de la complejidad de la operación censal, que debían ser atendidas a través de los mecanismos establecidos en el contrato celebrado con IMPREPOSTAL, particularmente, mediante las novedades del servicio de transporte y la bolsa de imprevistos.

Estos mecanismos contractuales estaban destinados a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presentaron durante la ejecución del contrato y que, tal como se acaba de señalar, corresponden a la previsión de contingencias originadas en las dificultades propias que se presentan en campo durante el desarrollo de la actividad censal.

Al respecto, es importante señalar que el porcentaje para imprevistos, tal y como su nombre lo indica, está destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presenten durante la ejecución del contrato. Es usual, en la formulación de la oferta para la ejecución de un contrato de esta naturaleza (operación logística), la inclusión de una partida de gastos para imprevistos y esa inclusión e integración al valor de la propuesta surge como una necesidad para cubrir los posibles y eventuales riesgos que pueda enfrentar el contratista durante la ejecución del contrato.

³¹ Considerando No.16 de contrato interadministrativo No.42-2017

En este contexto, resulta necesario tener en cuenta que para el inicio del período de recolección del operativo censal en cada municipio, era imprescindible la recepción del material censal y la previsión de novedades y contingencias derivadas de la mencionada actividad de recepción.

En este sentido, las situaciones asociadas con las novedades evidenciadas respecto del pago No. 5, se ajustan cabalmente a los tiempos y costos expresamente contemplados en el Contrato Interadministrativo No. 007 de 2018 y que, como se ha venido señalando, estaban destinados a cubrir las contingencias presentadas en campo.

Complementariamente, advierte la Contraloría que el DANE pagó tiempos adicionales superiores a las 48 horas en los municipios relacionados en el literal b) del numeral 1. Sobre este punto, resulta necesario explicar la manera en la que se efectuaron los cobros de los tiempos adicionales de espera, identificando el municipio que presentó mayores novedades por falta de personal para la recepción del material censal y, de este modo, desvirtuar lo afirmado por el ente de control.

Es indispensable aclarar que la logística de envío, más específicamente en relación con el transporte de materiales del componente operativo, implicaba disponer de una programación que coincidiera con el comienzo de cada fase operativa del CNPV 2018 para garantizar el despacho de todos los materiales de los municipios y corregimientos departamentales en cada fase.

Así, el contrato de la referencia estipulaba que el transporte de materiales a centros operativos, se debía realizar en tres (3) momentos de envío para 1111 municipios y corregimientos departamentales, previamente definidos en la planeación del operativo censal.

Complementariamente la Fase 3 del operativo censal inició en abril 30 de 2018, fecha para la cual, algunos procesos de contratación de personal no habían dado los resultados esperados en el grupo de departamentos que forman parte de esta fase. De hecho, a abril 29 de 2018, para cada uno de los departamentos del cuadro denominado “tiempo de espera adicional”, se presentaban los siguientes estados de contratación de personal.

Para el caso del departamento de Boyacá, en abril 29, la totalidad de los 123 centros operativos (municipios) del departamento contaban con al menos uno de los miembros de personal contratado. De hecho, de las 1,884 personas requeridas para desempeñar con responsabilidad la labor de recolección de información, 948 ya habían sido contratadas, lo cual corresponde a más del 50% de personal. Sin embargo, en los municipios de Togüi y Santa María, señalados por la Contraloría en el cuadro “tiempo de espera adicional” ya se encontraban 3 y 6 personas, respectivamente, contratadas para el fortalecimiento del equipo censal. Es precisamente este último elemento el que soporta el hecho de que los retrasos del operativo logístico hayan durado menos de 48 horas.

Por otro lado, en Nariño, en abril 29 de 2018, 50 de los 64 municipios del departamento contaban con al menos una persona para recibir los materiales de los centros operativos. Para los 14 restantes, se definieron mecanismos contingentes de forma tal que el cuadro de la Contraloría “tiempo de espera adicional” solo deja ver a los municipios de La Llanada, Santacruz, Mallama, Nariño y Colón.

Así, es evidente que, para abril 30, de los municipios que se indican en el cuadro “tiempos de espera adicionales superiores a 48 horas”, solo los cuatro anteriores, que no tenían personal contratado, ameritaron tiempos de espera de más de 48 horas.

Para el caso del departamento de Córdoba, no resultaba razonable suspender el envío de material a los 30 municipios, por las contingencias que se presentaron en San Antero, Puerto Escondido, y Moñitos. Se reitera, que en virtud de lo señalado en numeral 12.2.3 de las especificaciones técnicas del contrato 007 de 2018, el operador de transporte estaba obligado a enviar el material a todos los municipios incluidos en la respectiva fase.

En efecto, de conformidad con lo establecido en la citada cláusula

*“Para el transporte de material del componente operativo, el DANE dispondrá de una programación en la cual se contempla al mismo tiempo de cada fase, **el envío de todos los materiales de los municipios y corregimientos departamentales en cada fase.**”*

“El operador, debe garantizar el transporte dedicado para el envío de los materiales para el componente operativo en el tiempo oportuno, para lo cual dispondrá una programación.” (Resaltado fuera del texto)

Así, se observa que los cobros efectuados respecto a los tiempos de espera adicionales en el Municipio de Moñitos, Córdoba, inician con el cumplimiento de las 6 horas de espera pactadas en las especificaciones técnicas, esto es, transcurren, sin que de ellos se derive costo adicional alguno.

Vencido este lapso, se activa el mecanismo de tiempo de espera adicional, establecido en la propuesta económica, es decir, el plazo de las 48 horas. Dicho plazo, de ningún modo, puede interpretarse como un límite en la prestación del servicio de recepción del material, censal sino como una estrategia de racionalización de pagos superiores a los acordados en la misma propuesta económica. Esta previsión contractual permitió, además, tener control sobre la duración y costo de los tiempos de espera que efectivamente se presentaron.

Lo anterior significa que, de no haberse planeado y pactado tiempos de espera adicionales para la recepción del material censal, se hubiera afectado gravemente el desarrollo de la actividad de recolección de información en campo.

Adicionalmente, se observa que estas cláusulas impidieron que el DANE incurriera en el pago de gastos adicionales, como quiera que, en el evento de no concretarse la recepción de los materiales en campo, dentro de las fechas inicialmente programadas, se hubiera incrementado hasta tres veces el valor del servicio de logística.

En efecto, se advierte que no contar con una previsión de esta naturaleza, hubiese implicado totalizar el valor de cada envío, más el valor que generaba el retorno del camión cargado hasta el sitio de despacho inicial de los materiales dispuestos en la bodega ubicada en el Municipio de Funza, Cundinamarca. Lo anterior sumado, al valor de envío contemplado en la propuesta económica, derivado del hecho de tener que hacer nuevamente la logística de envío para lograr la finalidad del operativo censal; hubiese dado lugar al cobro de hasta tres (3) veces el valor del servicio de logística de envío.

En este sentido, es claro que la previsión de tiempos adicionales de espera evitó la materialización de los riesgos estructurales asociados con la no entrega de materiales en campo, e impidió al DANE incurrir en gastos que hubieran implicado pagos de hasta tres (3) veces del servicio de logística de envío.

En consideración con lo anterior, y frente a las presuntas deficiencias en la planificación y coordinación en el proceso de logística o la inoportunidad en gestión y debilidades de supervisión, se concluye que el DANE realizó la planeación, seguimiento para el desarrollo de la operación censal en todos los municipios y corregimientos departamentales del país, garantizando así:

- *La conservación, custodia y seguridad de los materiales de la operación censal.*
- *Disminución de los costos de personal, pues hasta tanto no se garantice la recepción efectiva del material, no era procedente iniciar los contratos con el personal de campo.*

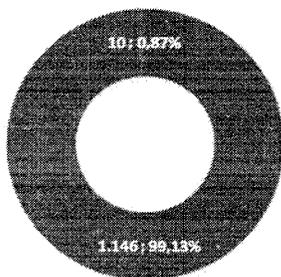
- Mitigación del costo de logística de materiales en las situaciones presentadas, las cuales triplicaban el costo de la operación correspondiente por los siguientes motivos:
 - Costo generado de la logística de envío inicial.
 - Costo del retorno de los materiales al sitio de despacho definido, sino se esperaba hasta realizar la entrega de los materiales manteniendo la conservación, custodia y seguridad de los elementos de la operación censal.
 - Costo generado por el reenvío (Nueva logística de envío) del material para la operación censal en el municipio donde no fue posible entregarlo inicialmente.
- Por último, mantener la disponibilidad de los materiales de manera oportuna, para ser entregados tan pronto se solucionaba la contingencia presentada, manteniendo la conservación, custodia y seguridad de los materiales de la operación censal.

De acuerdo con lo anterior, y con el fin de garantizar la racionalidad de la relación costo–beneficio que debe guiar a la administración pública para maximizar el rendimiento de los resultados con costos menores, el DANE estableció tiempos de espera adicionales para la recepción del material, justamente con el propósito de no hacer pagos de hasta tres (3) veces por el servicio contratado.

Prueba de lo anterior, es la recolección efectiva de la información en los municipios de: La Llanada, Santa Cruz, Nariño, Colón (departamento Nariño); Roncesvalles (departamento Tolima), Fortul (departamento Arauca) y San Antero, Puerto Escondido y Moñitos (departamento Córdoba).

Como lo evidencia la siguiente gráfica, los eventos relacionados con tiempos adicionales, mayores a las 48 horas, se refieren exclusivamente a 10 municipios de 1152 envíos realizados en todo el país, esto es, un 0,87%, lo que muestra un proceso que operó dentro de los parámetros definidos para la logística de materiales incluyendo un margen para los imprevistos.

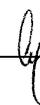
Municipios que superaron las 48 horas de espera adicional



| DEPARTAMENTO | MUNICIPIO |
|--------------------|------------------|
| NARIÑO | COLON |
| NARIÑO | LA LLANADA |
| NARIÑO | SANTA CRUZ |
| NARIÑO | NARIÑO |
| TOLIMA | RONCESVALLES |
| ARAUCA | FORTUL |
| CORDOBA | SAN ANTERO |
| CORDOBA | PUERTO ESCONDIDO |
| CORDOBA | MOÑITOS |
| NORTE DE SANTANDER | EL TARRA |

1. Para el caso del pago No. 10 efectuado el 06-02-2019 por concepto del servicio de logística inversa:

La gestión de la logística inversa se desarrolló conforme a lo establecido en el numeral 14.2 de las especificaciones técnicas del convenio 07 de 2018. Conforme a dicha cláusula “el retorno de los materiales, una vez terminada la operación en cada municipio y corregimiento departamental, y corresponde a los procesos de recogida en los centros operativos y coordinaciones departamentales o instalaciones definidas por el DANE, cargue, transporte, descargue y entrega en bodega, la cual estará ubicada en Bogotá, D.C., o municipios circunvecinos.”



En cumplimiento de esta cláusula y, dado que se trataba de recoger materiales en cada uno de los municipios que hicieron parte del operativo, fue necesario contar con herramientas contractuales que cubrieran los riesgos derivados de las contingencias que se presentaron en territorio.

Los tiempos adicionales de espera previstos en las especificaciones técnicas del servicio de logística inversa no se establecieron con un propósito distinto al de garantizar la custodia, conservación y seguridad del material para la recolección de la información.

Tal como se ha venido reiterando a lo largo del presente escrito, de no haberse contemplado tiempos adicionales para el cobro de novedades de espera en los documentos en lugar de haberse efectuado los pagos de los valores relacionados en la observación que se comunica, se hubiera tenido que asumir el costo completo del servicio cotizado inicial por el valor total del municipio en la logística inversa.

A este respecto, es necesario señalar que el hecho de que un operador logístico tenga un vehículo de transporte de carga detenido en campo, independientemente a las circunstancias que surgieran, generaba costos operativos (costos de no rodamiento, parqueadero, pernoctación del conductor y lucros cesantes) que no solo tenían que pagarse hasta el valor inicialmente costado de la logística inversa, sino que hubieron dado lugar a la alteración del equilibrio económico y financiero del Contrato Interadministrativo No. 007 de 2018. En este contexto, se procuró garantizar la igualdad o equivalencia entre los derechos y las obligaciones acordadas y aceptadas por las partes al momento de la contratación, cuando se contemplaron y acordaron los tiempos de espera para entrega y recepción de materiales para atender las novedades que se presentarán.

Así, en aras de atender adecuadamente los riesgos derivados de la ejecución contractual se conformó una bolsa de imprevistos, para el manejo de las contingencias ajenas no atribuibles a IMPREPOSTAL o al DANE.

Precisamente, para garantizar el equilibrio económico del Contrato Interadministrativo No. 007 de 2018, y previendo los riesgos de la operación en campo, se contemplaron las horas adicionales de espera.

Además, en desarrollo del principio de planeación y en el marco de la ponderación de riesgos de la ejecución contractual los tiempos de espera adicionales se identificaron y cuantificaron en condiciones normales como riesgos previsibles, de tal manera que no surgiera alteración financiera del valor del contrato.

Esas razones justifican la realización de los valores pagados por concepto de tiempos de espera adicionales a las 48 horas, que como se mencionó anteriormente, se enmarcaron en una estrategia de racionalización de pagos superiores a los acordados en la misma propuesta económica presentada por la Unión Temporal IMPREPOSTAL, que constituyó una parte esencial en la determinación del valor pactado del Contrato Interadministrativo No. 007 de 2018.

Ahora bien, en cuanto a la inexistencia, de un protocolo que estableciera los mecanismos y los responsables de dar trámite oportuno a las novedades que dieron origen a los costos adicionales referidos, se advierte que el DANE, implementó un procedimiento, con el fin de atender la novedad reportada en las diferentes situaciones presentadas durante la logística de envío o inversa.

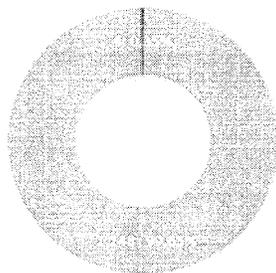
Así en cumplimiento de lo previsto en la cláusula 14.2, del anexo técnico, “una vez terminada la operación en cada municipio y corregimiento departamental, y corresponde a los procesos de recogida en los centros operativos y coordinaciones departamentales o instalaciones definidas por el DANE, cargue, transporte, descargue y entrega en bodega, la cual estará ubicada en Bogotá, D.C., o municipios circunvecinos.”

Este procedimiento, se implementó durante la ejecución, y consistió en la comunicación permanente entre los coordinadores departamentales y el DANE. En efecto, El DANE a través de correos electrónicos (y, por medio de llamadas, dada la inmediatez de las novedades) comunicaba cada una de las situaciones particulares que se presentaban en cada municipio.

Al igual que los resultados satisfactorios del proceso de logística de envío, el DANE a partir de la realización de la logística inversa, salvaguardó la preservación, custodia y seguridad de la información censal recolectada en el operativo de campo, en todos los municipios y corregimientos departamentales de la operación censal del país, como se muestra a continuación:

Gráfica: Municipios que superaron las 48 horas de espera adicional

Municipios que superaron las 48 horas de espera adicional



| Departamento | Municipio |
|--------------|------------|
| Antioquía | Sopetrán |
| Antioquía | Campamento |
| Nariño | Barbacoas |
| Nariño | Magui |

Como lo evidencia la anterior gráfica, los eventos relacionados con tiempos adicionales, mayores a las 48 horas, se refieren exclusivamente a 4 municipios de 1152 retornos de material realizados en todo el país, esto es, un 0.35%, lo que muestra un proceso que operó dentro de los parámetros definidos para la logística inversa de materiales incluyendo un margen para los imprevistos.

En conclusión, se advierte que el proceso de logística de envío, así como inversa permitió reducir los costos que se hubieran generado por la disposición del servicio en cada municipio. De no haberse hecho efectiva la devolución del material censal en la misma oportunidad, se tenía que generar una nueva solicitud del servicio de logística inversa.

De acuerdo con lo expuesto, resulta claro que los pagos por concepto de servicio de logística de envío de material y servicio de logística inversa, se efectuaron previa verificación de la prestación efectiva de los mismos, de conformidad con los requisitos establecidos en la Cláusula Sexta del Contrato Interadministrativo No. 007 de 2018.

ANÁLISIS RESPUESTA

Respecto a lo indicado por el sujeto “que la posibilidad de fijar novedades de transporte, en lo correspondiente a los tiempos de espera para entregar o recoger materiales, se pactó



expresamente, tanto en las especificaciones técnicas de los servicios de logística de materiales censales, como en la propuesta técnica presentada por la Unión Temporal IMPREPOSTAL”, la CGR, no desconoce que los tiempos adicionales de espera fueron establecidos previamente en las especificaciones técnicas y en la oferta presentada por el contratista, y que estaban contemplados para cubrir imprevistos durante la ejecución del contrato, y destaca que el hallazgo no está orientado en este sentido.

Sin embargo, referente a lo expresado por la entidad *“Estos mecanismos contractuales estaban destinados a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presentaron durante la ejecución del contrato y que, tal como se acaba de señalar, corresponden a la previsión de contingencias originadas en las dificultades propias que se presentan en campo durante el desarrollo de la actividad censal”*, la CGR no comparte que las causales de las novedades de logística que se evidencian en lo observado para el pago No 5. referidas a *“no contaba con los números de contacto”, “los números de contacto se encontraban cruzados con otros departamentos”, “no se encontraba el personal que recibía el material”, “la dirección reportada al transportador no existía” o “no se tenía”* puedan ser consideradas como *“contingencias presentadas en campo”* cuando responden a deficiencias en la planeación y coordinación de los procesos, más aun cuando el sujeto de control reconoce que estas se originan en fallas en la gestión del personal al indicar *“identificando el municipio que presentó mayores novedades por falta de personal para la recepción del material censal y, de este modo(...)” o “ (...) de los municipios que se indican en el cuadro “tiempos de espera adicionales superiores a 48 horas”, solo los cuatro anteriores, que no tenían personal contratado”*

Así las cosas, se confirma lo expresado por la CGR respecto a que fallas en la gestión del personal, que ponen de manifiesto deficiencias en la planeación y coordinación del proceso operativo censal, ocasionaron entre otras situaciones, las novedades de logística de envío e inversa mencionados.

Respecto a las novedades servicio de transporte en el pago No. 10, no se emite pronunciamiento en la respuesta.

Respecto a los tiempos adicionales de espera superiores a 48 horas, en ningún momento se ha interpretado por parte de la CGR, que éste sea el plazo límite para la prestación del servicio de recepción del material censal, sino que es el plazo límite establecido en las especificaciones técnicas para proceder al cobro novedades y por ende para solucionar las novedades presentadas.

Como lo manifiesta el DANE en la gráfica, fueron pocos los municipios en que se presentaron tales deficiencias respecto del envío y retorno del material censal, sin embargo, la CGR no comparte el argumento indicado en la respuesta como justificación de haber aplicado tiempos de espera superiores a las especificaciones técnicas: que de no ser así *“se hubiera tenido que asumir el costo completo del servicio cotizado inicial por el valor total del municipio en la logística inversa,”* dado que la eficiencia en la planeación y coordinación debería garantizar la articulación y oportunidad en el engranaje del desarrollo del operativo censal de forma integral,

sin que las situaciones presentadas afectaran la ejecución del contrato de logística.

En lo referente al protocolo que estableciera los mecanismos y los responsables de dar trámite oportuno a las novedades que dieron origen a los costos adicionales, el DANE indica que existe y está previsto en la cláusula 14.2 de las especificaciones técnicas, sin embargo este numeral hace referencia al “*Retorno de materiales del componente operativo por servicio de transporte dedicado*”, es decir Indica los pasos a seguir para realizar el proceso de logística inversa y no atañe a mecanismos de control, responsables, ni la oportunidad en la solución de las novedades.

Así mismo el DANE, indicó en su respuesta que el protocolo fue implementado durante la ejecución del contrato “*y consistió en la comunicación permanente entre los coordinadores departamentales y el DANE. En efecto, El DANE a través de correos electrónicos (y, por medio de llamadas, dada la inmediatez de las novedades) comunicaba cada una de las situaciones particulares que se presentaban en cada municipio*”, poniendo de manifiesto que dicho protocolo no existió de manera previa, y las acciones descritas se limitaron a solucionar los hechos emergentes, como se fueran presentando, sin que la solución se diera con brevedad o inmediatez.

Así las cosas, se corrobora la inexistencia del protocolo que establezca los mecanismos y los responsables de dar trámite oportuno a las novedades.

Por todo lo anterior, la CGR concluye su análisis manteniendo el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria con algunos ajustes de forma como se registra en el presente informe.

Hallazgo No. 5 Acuerdos de Niveles del Servicio de Transporte – ANS (D)

El artículo 209 de la Constitución Política establece: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de (...) eficiencia, eficacia, economía, celeridad, (...)*”.

El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 establece: “*PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal*”.

La Ley 87 de 1993 establece en el Artículo 2. Objetivos del Sistema de Control Interno: *Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los*

siguientes objetivos fundamentales: (...) a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...)
f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;(...)

El Decreto 262 de 2004 en el Artículo 2º establece entre las Funciones Generales del, DANE, “1. Relativas a la producción de estadísticas estratégicas a) **Diseñar, planificar, dirigir y ejecutar las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación** y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales; b) Realizar, directamente o a través de terceros, **las actividades de diseño**, recolección, procesamiento y publicación de los resultados de las operaciones estadísticas;(...).” (Resaltado fuera de texto)

La Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción establece:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. 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. (...)
Artículo 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”.

El Manual de Contratación del DANE-FONDANE, versión 2 del 27 de junio de 2014, señala en el Título II, Capítulo Único 1. De la interventoría y Supervisión de los Contratos y Convenios: “1.4. Forma de ejercicio de la supervisión o interventoría (...) La vigilancia y control del contrato o convenio **se ejercerán en forma tal que, además de salvaguardar los derechos patrimoniales del DANE – FONDANE**, garantice la protección de los derechos del contratista (...) (Resaltado fuera de texto).

1.6. Deberes y obligaciones del supervisor y/o contratista. 1.6.1. Deberes y Obligaciones Técnicas. Constituyen deberes y obligaciones técnicas del servidor público designado o interventor contratado:

Conocer y analizar en forma completa y detallada los pliegos de condiciones y sus anexos, la propuesta, el contrato y las disposiciones legales y reglamentarias aplicables durante su ejecución y liquidación. Así mismo, cuando sea el caso, informar al Director del Departamento, Representante Legal o al Ordenador del Gasto delegado, de los vacíos, inconsistencias o ambigüedades que observe y puedan afectar la ejecución del contrato o convenio.(...) Verificar que los bienes, obras o servicios contratados cumplan con las especificaciones técnicas y de calidad estipuladas en el contrato, rechazarlos en caso contrario y ordenar su corrección si fuere posible.(...) Verificar durante la ejecución, la disponibilidad de recursos físicos, humanos y financieros, de acuerdo con la propuesta presentada por el contratista. Requerir por escrito al

contratista cuando se presenten incumplimientos, con el objeto de conminarlo a que cumpla, en las condiciones y términos pactados en el contrato (...).”

En el mismo sentido el Manual de la actividad Precontractual, Contractual y Postcontractual de Derecho Privado de FONADE hoy ENTerritorio, versión 8 , vigente a partir del 22 de septiembre de 2015, aprobado por la Junta Directiva del 3 de agosto de 2015, establece entre los PRINCIPIOS RECTORES: “ FONADE adelantará la contratación en el marco de las normas de derecho privado respetando los principios de (...) moralidad , eficacia, economía (...) , en concordancia con los principios que rigen las actuaciones contractuales de las entidades estatales, entre otros, transparencia, responsabilidad (...)”.

El 22 de noviembre de 2017, DANE y FONADE hoy ENTerritorio suscribieron el Contrato Interadministrativo No. 217047 (042 de 2017), que estipula en el literal B de la Cláusula Segunda como obligación específica de FONADE hoy ENTerritorio:

“1) Realizar la gestión de coordinación y ejecución de los componentes en sus diferentes fases para el Censo Nacional de Población y Vivienda requeridos por parte del DANE, para lo cual proporcionará acompañamiento y asistencia jurídica, administrativa y financiera de acuerdo a lo dispuesto por el DANE en las especificaciones técnicas que serán entregadas para todas las etapas.”

En el marco del contrato interadministrativo descrito, FONADE hoy ENTerritorio adelantó el proceso de selección mediante oferta pública No. CPU 008-2018 con el objeto de “Contratar el servicio integral de transporte de pasajeros en las modalidades terrestre, fluvial, marítimo, multimodal a todo costo, para el personal que realizará el Censo Nacional de Población y de Vivienda – CNPV en el territorio nacional. (...).

Producto del mencionado proceso, se suscribieron durante la vigencia 2018, los contratos números 2180884 (región 1), 2180885 (región 2), 2180886 (región 3), 2180888 (región 5), 2180890 (región 7) y 2180891 (región 8). En ellos, las especificaciones técnicas del servicio de transporte de personal CNPV-2018 establecen:

(...) 2. OBJETO DEL CONTRATO

“Contratar el servicio integral de transporte de pasajeros en las modalidades terrestre, fluvial, marítimo, multimodal a todo costo, para el personal que realizará el Censo Nacional de Población y de Vivienda – CNPV en el territorio nacional. (...)

(...) 9. ACUERDOS DE NIVELES DEL SERVICIO DE TRANSPORTE – ANS

Los Acuerdos y Sanciones de Nivel de Servicios - ANS, son una serie de parámetros objetivos para la correcta y oportuna prestación de servicios, que refleja contractualmente el nivel operativo de funcionamiento, las penalizaciones por deficiencias en la prestación oportuna de los mismos, limitación de responsabilidad por no servicio, conducentes a garantizar el cumplimiento oportuno de las necesidades y requerimientos que realiza la entidad. (...)

La no prestación del servicio por causas imputables a la Empresa de Transporte contratada, se aplicará un descuento equivalente al **100% del valor del servicio **por cada día de retardo**, independiente de las acciones legales que adelante la Entidad (Negrita fuera de texto)*

NOTA: Los ANS serán aplicadas por la interventoría y/o supervisión de GESTOR DE PROYECTOS por cada corte quincenal presentado y serán descontados en el respectivo desembolso. Para la aplicación de ANS se tendrá en cuenta las consideraciones derivadas de caso fortuito o fuerza mayor. (...)"

En la verificación de la ejecución de los contratos de transporte se evidenció que FONADE hoy ENTerritorio aplicó acuerdos de niveles de servicio como se registra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Acuerdos de niveles de servicio por contrato de transporte

| CONTRATO No. | REGION | CANTIDAD- ANS |
|--------------|--------|---------------|
| 2180886 | 3 | 50 |
| 2180890 | 7 | 368 |
| 2180891 | 8 | 17 |
| 2180888 | 5 | 44 |
| 2180884 | 1 | 25 |
| 2180885 | 2 | 1178 |
| TOTAL | | 1682 |

Fuente: FONADE Elaboró: Equipo Auditor

Sin embargo, se encontró que, para el caso de los ANS relacionados con el incumplimiento en la prestación de los servicios programados, no se dio estricta aplicación a lo preceptuado en el numeral 9 de las especificaciones técnicas del servicio de transporte de personal CNPV que establece:

*"*La no prestación del servicio por causas imputables a la Empresa de Transporte contratada, se aplicará un descuento equivalente al **100%** del valor del servicio **por cada día de retardo**, independiente de las acciones legales que adelante la Entidad."* (Resaltado fuera de texto)

Lo anterior por cuanto se evidenció que en los casos en los que se presentaba la situación antes planteada, el servicio era cancelado inmediatamente y en su lugar se solicitaba y programaba un nuevo servicio, sin que se registrara control alguno que permitiera identificar el servicio que reemplazaba el incumplido, y, a su vez, determinar cuántos días transcurrían entre la cancelación del servicio y la ejecución del servicio nuevo que lo reemplazaba.

Lo anterior según lo indicado por el DANE en respuesta del 11 de abril de 2019 a solicitud realizada por la CGR mediante oficio de referencia AG8-217 del 03 de abril de 2019, en la que expresa:

"La prestación de servicios para movilidad del personal en el censo nacional de población y vivienda, era una actividad que cumplía un protocolo para ejecución, utilizando la plataforma que fue diseñada para tal efecto, en la cual el jefe municipal registraba la necesidad, que era aprobada por el coordinador departamental, revisada y aprobada por el grupo de apoyo de transporte del DANE, y revisada y aprobada por FONADE, en ese momento el operador quedaba habilitado para prestar el servicio solicitado."

Cuando un servicio no se prestaba, cumpliendo el protocolo antes mencionado, el servicio se cancelaba y quedaba sujeto a una penalización por nivel de servicio, en este momento el ciclo de ese servicio terminaba, junto con el ID³² utilizado para el mismo.

*Identificar con cual servicio se reemplazó el servicio cancelado y penalizado por nivel de servicio, no es posible, pues la reprogramación del servicio que reemplaza al que fue penalizado, es una nueva solicitud, es decir un nuevo servicio. Es importante aclarar que la causa de la cancelación del servicio quedaba registrada en el sistema, pero no era el soporte para justificar el nuevo servicio, cada servicio traía una nueva solicitud de acuerdo a la necesidad que se presentara en el operativo.*³³(SIC)

Es así como en 1.682 casos de incumplimientos presentados por los operadores de transporte, el DANE solamente autorizó la medida por el primer día, perdiéndose la posibilidad de realizar el descuento indicado por concepto de “cada día de retardo” contemplada en el contrato, desconociendo a su vez las implicaciones generadas por los retrasos en la prestación real del servicio, en los gastos asociados al pago del personal asignado y en el incremento de los tiempos de ejecución del proceso del operativo censal.

La situación evidenciada obedece a deficiencias en el diseño del componente de la operación censal relacionada con el transporte, ya que si bien se contempló el tema de los ANS, no se estableció el protocolo específico y/o mecanismo de control para registrar la trazabilidad efectiva de las solicitudes de servicio en los casos de incumplimiento por parte del operador, así como a debilidades en el ejercicio de la supervisión para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y contractuales contempladas, en aras de contar con un mecanismo para garantizar oportunidad en la gestión.

Las deficiencias advertidas imposibilitaron hacer efectivos los descuentos aplicables por días de retraso y limitaron el control efectivo y estimación de posibles daños respecto a oportunidad y eficiencia en los costos de transporte, así como sobre costos asociados sobre los demás contratos que hicieron parte del operativo del CNPV, que como proyecto integral se pudieron ver afectados en razón a mayores tiempos necesarios para el desarrollo del operativo.

El hallazgo se consolida y valida con posible connotación disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados en esta observación, en concordancia con lo previsto en la Ley 734 de 2002.

³² Número de identificación del servicio.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD (DANE Y FONADE hoy ENTerritorio)

Respuestas DANE

“Para el caso de los Acuerdos de Niveles de Servicio – ANS, es importante resaltar que el establecimiento de estos, como parte de la prestación del servicio de transporte en el censo nacional de población y vivienda, es parte del control y supervisión para gestión del servicio diseñado.

En tal sentido, el DANE contó con un esquema que permitía el control de los servicios efectivamente prestados por los operadores de transporte, y como se ha indicado antes se realizaba a través del aplicativo (SISTRAN), plataforma que registraba la trazabilidad en todas las instancias, de cada uno de los servicios de transporte que fueron suministrados para el censo nacional de población y vivienda.

Los Acuerdos de Niveles de Servicio - ANS se determinaron en el diseño técnico y operativo del censo, tomando como referencia la experiencia en la prestación de los servicios de transporte derivada de la realización de los censos anteriores (CNPV 2005, CNA 2014 y Censo Experimental 2016), y se consolida en el Documento “PROTOCOLO DE TRANSPORTE DE PERSONAL – CNPV 2018”, que constituyó la guía para orientar la ejecución del servicio de transporte de personal y establecer las responsabilidades tanto de la empresa de transporte contratada, FONADE y el personal que hacía parte del equipo de trabajo del censo, para garantizar las condiciones óptimas de operatividad del servicio que permitieran al DANE el fin último que era la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda.

En tal sentido, teniendo en cuenta la complejidad e inmediatez de las actividades para cumplir con la recolección de información en la operación censal, en el protocolo de transporte de personal se estableció un procedimiento donde la cancelación de servicios de transporte por incumplimiento en los tiempos o calidad de este, y consecuentemente los ANS correspondientes, se realizaba únicamente por cada día de servicio no prestado.

De esta manera se garantizó el control de la disponibilidad y oportunidad de los servicios de transporte para que el Jefe Municipal o Coordinador Departamental reorganizara las actividades operacionales en campo y lograra la cobertura censal en el territorio correspondiente. Por, tal razón, el registro de ANS comprende en los casos registrados correspondientes un día, dado que el fin del mecanismo era lograr disponibilidad inmediata del servicio requerido para avanzar en la recolección de la información censal.

El procedimiento para determinar la aplicación de los ANS y las causas de la no prestación de un servicio, imputables a la empresa de transporte, se realizó de la siguiente manera: El líder del componente de transporte en el DANE remitía a FONADE el reporte de novedades en la prestación del servicio, para que, a su vez, fuera remitido al operador de transporte para sus observaciones.

Como primer elemento se debía identificar un servicio CANCELADO, y como segundo elemento se solicitaba al operador de transporte la JUSTIFICACIÓN sobre la no prestación del servicio.

Posteriormente, y con la información arriba señalada, se realizaba una reunión donde participaban; el líder del componente de transporte del DANE y su grupo de apoyo, los supervisores de transporte de DANE y FONADE, y el representante por parte del operador, quienes revisaban en conjunto el reporte de ANS y realizaban una conciliación para determinar cuáles servicios no prestados eran imputables al operador y cuáles no. Como prueba de lo anterior, se tienen las actas de reuniones entregadas por FONADE a la Contraloría y las cuales evidencian que no hubo debilidades en el ejercicio de la supervisión para garantizar el cumplimiento de las disposiciones

legales y contractuales, en aras de contar con un mecanismo para garantizar oportunidad en la gestión.

En cuanto a la observación sobre la falta de estimación de posibles daños respecto a oportunidad y eficiencia en los costos de transporte, así como sobre los costos asociados a los demás contratos que hicieron parte del operativo del CNPV, es necesario precisar que:

1. El objeto principal de los servicios de transporte, contratados en el marco del Censo Nacional de Población y Vivienda, era el traslado del personal a los puntos autorizados por el DANE y que, en efecto, se observa que los datos recolectados en las diferentes regiones del país dan cuenta del desplazamiento de los censistas, a los lugares en los que el DANE aprobó los servicios de transporte. (De acuerdo a los soportes suministrados en la Observación N° 2 - Reportes Cobertura Censo 2018.)
2. En las áreas operativas asignadas en los Contratos 2180886, 2180890, 2180888 y 2180891, de acuerdo con los indicadores del Sistema de Monitoreo y Control, así como los reportes de seguimiento de las áreas operativas de rutas, se constató que las unidades de cobertura fueron visitadas por parte del personal operativo contratado y que se movilizaron por medio de los servicios de transporte prestados por dichos operadores, logrando así la recolección de la información a través de los diferentes métodos definidos por el DANE para realizar el Censo 2018 en estos territorios.
3. Los rendimientos de las personas que usaron los servicios de transporte, y que ejecutaron las labores de recolección en cada una de las rutas del censo, evidencian la efectiva prestación del servicio y el adecuado uso de los medios de transporte en las distintas modalidades contratadas a través de los diferentes convenios.
4. Se realizaron optimizaciones en los servicios, que representaron reducciones en los valores de estos contratos por la suma de \$1.639 millones aproximadamente, que permitieron ser utilizados en otros componentes.

Dado lo anterior, se advierte que, el DANE estableció el control y seguimiento a la operación censal, y al procedimiento en la supervisión de los servicios de transporte, en aras de lograr la cobertura censal y recolección de la información.

De acuerdo con la respuesta emitida en la observación N° 5, sobre los Acuerdos de Niveles de Servicio – ANS, reiteramos que el DANE contó con un esquema que permitía el control de los servicios efectivamente prestados por los operadores de transporte, y como se ha indicado antes se realizaba a través del aplicativo (SISTRAN). En efecto, esta plataforma registraba la trazabilidad en todas las instancias de los procesos y procedimientos asociados con cada uno de los servicios de transporte que fueron suministrados para el censo nacional de población y vivienda. (...)

Respuesta de la entidad

Respuesta de FONADE hoy ENTerritorio

“El 22 de noviembre de 2017, el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, Hoy ENTerritorio, suscribió con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE el Contrato Interadministrativo de Gestión de Proyectos No. 217047, en el cual se comprometió con el DANE a realizar las gestiones necesarias para adelantar el Censo Nacional de Población y Vivienda, en sus diferentes fases, de acuerdo con los componentes requeridos por el DANE.

De acuerdo con el alcance de la Línea de Negocios de Gestión de proyectos, FONADE hoy ENTerritorio, realiza tareas de acompañamiento para proyectos de desarrollo o parte de ellos,

asumiendo obligaciones de intermediación con su cliente, compartiendo actividades y tareas específicas con el ejecutor, generando valor agregado de orden técnico, financiero, jurídico y de control al proyecto.

En ese marco de circunstancias, la gestión de proyectos constituye una obligación de medio, reservándose el cliente, en este caso el DANE, algunas actividades y la responsabilidad del resultado, en síntesis, de acuerdo con lo anterior en el Contrato Interadministrativo referido FONADE, hoy ENTerritorio, era un gestor, ejecutor o administrador de los recursos que realizaba un acompañamiento, jurídico, administrativo y financiero, mediante el ejercicio de la supervisión.

(...) procedemos a referiremos a la comunicación de observaciones, en la cual se señala lo siguiente:

“...se encontró que, para el caso de los ANS relacionados con el incumplimiento en la prestación de servicios programados, no se dio estricta aplicación a lo preceptuado en el numeral 9 de las especificaciones técnicas del servicio de transporte de personal CNPV que establece:

“La no prestación del servicio por causas imputables a la Empresa de Transporte contratada, se aplicará un descuento equivalente al 100% del valor del servicio por cada día de retardo, independientemente de las acciones legales que adelante la Entidad.”(Negrita fuera de texto)”

Al respecto es importante señalar que el DANE al ser quien tenía los conocimientos técnicos del desarrollo del Censo Nacional de Población y Vivienda, fue quién estructuró las especificaciones técnicas y los aspectos de modo, tiempo y lugar en los que se debía desarrollar el Censo en sus diferentes etapas. Así mismo, como cliente suministraba los parámetros e impartía instrucciones para la debida ejecución del contrato en el marco de sus competencias técnicas y operativas.

Por su parte, FONADE, Hoy ENTerritorio, en desarrollo de esta gestión, contrató los bienes y servicios necesarios y solicitados por el DANE para desarrollar el operativo censal, entre los cuales se encontraban los servicios de Transporte, que eran prestados a través de terceros con la capacidad técnica, jurídica y financiera para desarrollar esta labor, en el marco de las especificaciones técnicas definidas por el DANE.

Respecto de la referida contratación derivada es preciso señalar que, FONADE Hoy ENTerritorio y DANE asumieron una supervisión conjunta, siendo FONADE el responsable del seguimiento administrativo, jurídico y financiero y reservándose el DANE, la supervisión técnica de todos los contratos suscritos.

Para el control de la ejecución del componente de Transporte, el DANE dispuso la plataforma de seguimiento “SISTEMA DE TRANSPORTE CNPV”, la cual dotó tanto a DANE y FONADE como a los operadores, de herramientas de acceso para la alimentación de la información por parte de los operadores. En este orden de ideas la información registrada en la plataforma correspondió al registro de la actividad realizada de conformidad con los requerimientos del DANE.

Al respecto es preciso mencionar, que dentro del alcance del objeto del contrato Interadministrativo de Gestión de Proyectos No. 217047 (FONADE) 042 (DANE) no se contempló la contratación de software, en tanto que la plataforma a través de la cual se solicitaban y aprobaban los servicios de transporte, fue desarrollada por el DANE, quien en ejercicio de la supervisión técnica y operativa que le correspondía, tenía también el rol de administrador del aplicativo.

Por su parte a FONADE, hoy ENTERRITORIO, en virtud de la Supervisión Administrativa, financiera y Jurídica, se le asignó un rol dentro del aplicativo para aprobar los servicios solicitados y preaprobados técnicamente por el DANE, es de aclarar que la aprobación de FONADE (hoy

Enterritorio) hace referencia a la verificación de la disponibilidad presupuestal para el pago de los servicios.

El DANE en ejercicio de la supervisión técnica y operativa hacía presencia en campo a través del Coordinador Departamental y el Jefe Municipal, el Jefe Municipal hacía la programación y solicitaba el servicio, y el Coordinador departamental aprobaba en primera instancia los servicios en el aplicativo; por lo tanto, eran ellos quienes conocían de primera mano las situaciones de retrasos en el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores.

En consecuencia, el insumo para la aplicación de ANS era el reporte de novedades remitido por el DANE, que daba cuenta de lo acontecido en campo frente a las solicitudes de servicios de transporte y en el cual se indicaban las circunstancias de retraso que serían objeto de conciliación.

Cuando se presentaba un retraso en la prestación del servicio y éste era puesto en conocimiento de FONADE, situación que se nos informaba telefónicamente por parte del líder de componente de transporte (DANE), la entidad adelantaba una gestión administrativa orientada a conminar al contratista para que restableciera el servicio a la mayor brevedad. Ahora bien, debido al dinamismo del proyecto y a la inminente necesidad de dar solución a estas situaciones particulares, la gestión referida se adelantaba vía telefónica, motivo por el cual no quedaba evidencia escrita de la misma.

Al respecto es importante resaltar que algunos de estos casos eran solucionados de manera inmediata, gracias a la gestión administrativa del Supervisor de FONADE, pero en otros casos era necesaria la cancelación del servicio.

En cuanto a la cancelación del servicio y la solicitud de uno nuevo, cuando no era posible el restablecimiento inmediato, es importante anotar que se trataba de una actividad adelantada por el Jefe Municipal, bajo la coordinación del líder del componente de transporte en el DANE, puesta en conocimiento de FONADE, mediante reporte final de ANS remitido por el DANE, de lo cual se desprende que el control de la oportunidad en la prestación del servicio era de resorte de la supervisión técnica y operativa.

Una vez FONADE contaba con el reporte de novedades en la prestación del servicio, se remitía al operador para su revisión. En respuesta, el operador presentaba un documento que contenía los descargos u observaciones respecto a los servicios objeto de posible aplicación de ANS.

Dicho informe se remitía al líder del componente de transporte en el DANE, y posteriormente, se citaba a reunión de conciliación a las partes interesadas, con la finalidad de definir los servicios a los cuales se les aplicaría ANS.

Una vez definidos, y con base en el acta de conciliación, FONADE procedía a aplicar los descuentos a la facturación del operador, como se evidencia en los 521 casos de aplicación de ANS.

Se precisa, que FONADE no recibió comunicación alguna por parte del DANE, en la cual se manifestara o advirtiera de la ocurrencia de la no prestación del servicio por causas imputables a la Empresa de Transporte contratada, por más de un día de retardo, que se derivaran en la afectación de la facturación del operador.

Por lo anterior, FONADE dio estricta aplicación a lo preceptuado en el numeral 9 de las especificaciones técnicas del servicio de transporte de personal CNPV, realizando los descuentos a la facturación de las ANS que se conciliaban y reportaban por parte del DANE.

De otro lado, menciona en su observación: "...la situación evidenciada obedece a deficiencias en el diseño del componente de la operación censal relacionada con el transporte, ya que, si bien se

contempló el tema de los ANS, no se estableció el protocolo específico y/o mecanismo de control para registrar la trazabilidad efectiva de las solicitudes de servicio en los casos de incumplimiento por parte del operador, así como a debilidades en el ejercicio de la supervisión para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales y contractuales contempladas en aras de contar con un mecanismo para garantizar oportunidad en la gestión....”

Al respecto es preciso indicar y aclarar que la supervisión contó con el Protocolo de Transporte de Personal del Censo Nacional de Población y Vivienda elaborado, revisado y aprobado por la Gerencia Operativa en el DANE, el cual en su numeral 9 define el procedimiento para la solicitud del servicio de transporte, y donde se establecen las actividades y los responsables en cada una de las etapas desde la solicitud del servicio hasta su prestación efectiva.

En cuanto al mecanismo de control para realizar la trazabilidad de la prestación del servicio, se contó con el SISTEMA DE TRANSPORTE CNPV, el cual, como ya se mencionó fue desarrollado y administrado por el DANE.

Ahora bien, en la ejecución del operativo censal se presentaron diversas situaciones en que la Supervisión de FONADE reportó al Coordinador DANE diferentes novedades que se presentaban al realizar el cruce de información que generaba el aplicativo Sistema de Control y Manejo del Servicio de Transporte, soporte de ello son los diferentes correos remitidos a DANE, de lo cual se desprende que el insumo para la aplicación de ANS era el reporte de novedades remitido por el DANE, que daba cuenta de lo acontecido en campo frente a las solicitudes de servicios de transporte y en el cual se indicaban las circunstancias de retraso que serían objeto de conciliación.

El protocolo, el sistema de transporte CNPV, y los reportes suministrados por el DANE, fueron herramientas y/o mecanismos con las cuales se garantizaba la oportunidad en la gestión y aprobación de los servicios de transporte.

*Finalmente, en cuanto a lo manifestado en la observación, en relación con (...) **las deficiencias advertidas que imposibilitaron hacer efectivos los descuentos posiblemente aplicables por días de retraso y limitaron el control efectivo y estimación de posibles daños respecto a oportunidad y eficiencia en los costos de transporte, así como sobre costos asociados sobre lo demás contratos que hicieron parte del operativo del CNPV(...)**, es preciso anotar que la supervisión administrativa y financiera de FONADE hoy ENTerritorio no puede cuantificar un posible descuento por días de retraso, cuando no hubo reportes de que dicha situación se presentara, la misma dinámica de la operación obligaba a que los servicios se prestaran con la mayor brevedad.”*

De lo anterior se desprende que FONADE no tenía en su calidad de gestor del proyecto, la competencia para determinar el modelo operativo del componente de transporte, así mismo, no participó en la construcción de la plataforma de seguimiento, y no era de su competencia la supervisión técnica que se adelantaba en campo.”

Análisis de las respuestas

En su respuesta la entidad expone en primer término, el origen de la necesidad del establecimiento de ANS para el caso del transporte y su inclusión en el “**PROTOCOLO DE TRANSPORTE DE PERSONAL – CNPV 2018**”, sobre lo que la CGR no tiene comentarios.

En seguida resalta que “...en el protocolo de transporte de personal se estableció un procedimiento donde la cancelación de servicios de transporte por incumplimiento en los tiempos o

calidad de este, y consecuentemente los ANS correspondientes, se realizaba únicamente por cada día de servicio no prestado.”

Precisamente esta situación es la que de acuerdo con los análisis efectuados presenta deficiencias, ya que si bien se determinaron los ANS por **cada día de servicio no prestado**, se insiste en que no es posible, mediante los procedimientos y mecanismos operativos implementados determinar la trazabilidad de la operación de transporte cuando se presentaron casos de incumplimiento en la prestación del servicio, sin que fuera factible determinar el número de días entre el incumplimiento y la prestación real, ya que como se mencionó en la observación inicial, el aplicativo de transporte SISTRAN no contiene un campo que permita verificar el enlace entre el servicio cancelado por incumplimiento y el que lo reemplazó finalmente.

Más aún si se tiene en cuenta que como lo expresa la entidad *“la gestión referida se adelantaba vía telefónica, motivo por el cual no quedaba evidencia escrita de la misma”*. *“Al respecto es importante resaltar que algunos de estos casos eran solucionados de manera inmediata, gracias a la gestión administrativa del Supervisor de FONADE, pero en otros casos era necesaria la cancelación del servicio”*, lo cual restó efectividad al mecanismo de seguimiento para establecer el cabal cumplimiento en la prestación del servicio en los términos pactados, y limitó la aplicación de los controles aplicables.

A continuación describe el procedimiento posterior que se realizó para determinar la aplicación o no del cobro por ANS haciendo énfasis en que la evaluación correspondiente esta soportada en las actas de reuniones de conciliación en las que se determinó la responsabilidad o no del incumplimiento por parte del operador. Al respecto la CGR aclara que este procedimiento administrativo de conciliación y autorización de cobro de ANS no está siendo objetado en la observación en cuestión.

Finalmente la entidad presenta sus consideraciones sobre el tema de las estimaciones de posibles daños referidos a oportunidad y eficiencia, los costos de transporte y posibles afectaciones en otras actividades del operativo censal generadas por retrasos o deficiencias en la actividad de transporte. Al respecto manifiesta que para el DANE el objetivo del operativo censal se cumplió en cuanto a la recolección de la información y que en últimas, respecto a la actividad del transporte se logró el traslado de todas las personas requeridas para tal fin. Sin embargo, no hace mención específica a si se presentaron o no retrasos en el operativo por efectos de deficiencias en el servicio del transporte.

En su respuesta FONADE hoy ENTerritorio hace énfasis en que su papel dentro de la supervisión fue en temas jurídicos, administrativos y financieros y por tanto no tenía injerencia en la supervisión en los temas operativos los cuales estaban en cabeza del DANE, por esta razón las especificidades de la operación no fueron conocidas por la supervisión de FONADE hoy ENTerritorio por lo que no tenía la responsabilidad de la aplicación de los ANS en primera instancia.



Atendiendo estos argumentos, la CGR no los considera aceptables en lo que tiene que ver con la actuación de la supervisión de FONADE hoy ENTerritorio en el tema específico de la observación, teniendo en cuenta su papel como gestor del proyecto, responsable de “Realizar la gestión de coordinación y ejecución de los componentes en sus diferentes fases para el Censo Nacional de Población y Vivienda requeridos por parte del DANE, para lo cual proporcionará acompañamiento y asistencia jurídica, administrativa y financiera de acuerdo a lo dispuesto por el DANE en las especificaciones técnicas que serán entregadas para todas las etapas.” Adicionalmente, FONADE hoy ENTerritorio, como gestor, fue quien finalmente suscribió los contratos con los operadores de transporte, y en tal sentido no le es dable desligarse de la obligación de propender por el cumplimiento de los objetos y principios que rigen las actuaciones contractuales de las entidades estatales.

En tal sentido, el hallazgo se mantiene.

Hallazgo No. 6 Supervisión de la Orden de Compra No. 25784 de 2018 (D)

El Artículo 23 de la Ley 80 de 1993 estableció:

“(…) DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

Así mismo el Artículo 24 indica: “Principio de transparencia literales b) <Literal **CONDICIONALMENTE** exequible> <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación o **concurso**.

c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.”

El Artículo 25 de la citada norma establece: “Principio de economía literal 12. <Numeral modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.”

La Ley 1150 de 2007 en su artículo 2 determinó a su vez:

“(…) Artículo 2°. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...)

2. Selección abreviada. La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que, por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual (...)

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos.

Para la adquisición de estos bienes y servicios las entidades deberán, siempre que el reglamento así lo señale, hacer uso de procedimientos de subasta inversa o de instrumentos de compra por catálogo derivados de la celebración de acuerdos marco de precios o de procedimientos de adquisición en bolsas de productos (...)"

En virtud de tal disposición, Colombia Compra Eficiente estructuró el Acuerdo Marco de Precios CCE-288-1 AMP 2015 destinado a la prestación del servicio de arrendamiento de equipos tecnológicos y periféricos. La cláusula 6 del Acuerdo, establece las siguientes condiciones y pasos para efectos de la operación secundaria:

Las entidades Comparadoras y los Proveedores deben cumplir las condiciones y los pasos descritos a continuación:

6.1 Acciones de la Entidad Compradora. La entidad Compradora interesada en adquirir el Servicio de Arrendamiento de ETP al amparo del Acuerdo marco de Precios debe cumplir con lo siguiente:

(a) Diligenciar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano la Solicitud de Cotización del Servicio de Arrendamiento de ETP que requiera de acuerdo a la categoría y enviarlo a los Proveedores habilitados en el Catálogo.

(b) Especificar en la solicitud de la cotización: a) ETP requeridos; (ii) software de ofimática y/o antivirus; (iii) tiempo de servicio; (iv) Soporte Premium, 8v9 región de entrega, (vi) cantidad de ETP, (v) servicios adicionales (transferencia de datos, instalación de software propio de la Entidad Compradora, configuración de ETP); y (vi) cantidad de servicios adicionales. (...)

(c) la cotización está vigente por el término de 30(30) días calendario contados a partir de su expedición. Una vez recibidas las Cotizaciones, la Entidad Compradora debe diligenciar el formulario de estudios previos y generar una solicitud de Orden de Compra sobre la Cotización del Proveedor que haya ofrecido el menor precio para la totalidad de los Servicios de Arrendamiento de ETP. Si hay un empate la Entidad Compradora deberá generar la solicitud de Orden de Compra sobre la Cotización del Proveedor que primero haya respondido a la Solicitud de Cotización.

(d) El ordenador del gasto de la Entidad Compradora debe aceptar o rechazar la solicitud de Orden de Compra, y la aceptación constituye la orden de Compra."

El Decreto 4170 de 2011 en su artículo 2 dispuso:

"(...) OBJETIVO DE LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA –COLOMBIA COMPRA EFICIENTE–. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado (...)"

Por su parte, el Decreto 1082 de 2015 define:

"(...) Artículo 1.2.1.1. Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– es una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento

Nacional de Planeación. **Como ente rector, tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los participantes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado_ (...)** (Resaltado fuera de texto).

De igual forma, en su Artículo 2.2.1.1.1.1.1 establece:

“(...) OBJETIVOS DEL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA. Las Entidades Estatales deben procurar el logro de los objetivos del sistema de compras y contratación pública definidos por Colombia Compra Eficiente (...)”

De otro lado, la Ley 1474 de 2011 dispuso:

“(...) ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. 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, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos (...)”

En el Artículo 7. 2. 2. 1. Del manual de contratación del –DANE, aprobado el 18 de mayo de 2017, vigente para la época en que se realizó el negocio jurídico instauró:

“(...) 7. 2. 2. 1. Modificación del Contrato

Durante la ejecución del contrato pueden presentarse situaciones que afectan su ejecución, el supervisor o interventor deberá solicitar, con la suficiente antelación y en todo caso previo al vencimiento del contrato, al competente contractual la modificación del contrato (...)

*(...)El supervisor o interventor deberá verificar que la modificación requerida **no altere la esencia del objeto del contrato**, ni sea el resultado de un incumplimiento por parte del contratista, deberá aportar la manifestación de aceptación por parte del contratista. (...)”* (Resaltado Fuera de Texto).

En Sentencia C-300/2012 la Honorable Corte Constitucional dispuso:

“(...) 2.8.3. Dada la importancia para los fines del Estado del principio de selección objetiva del contratista, la Corte ha avalado la constitucionalidad de la licitación o concurso público como procedimiento de selección del contratista por excelencia dirigido a la selección objetiva[59]; es más, la Corte ha reconocido que en tanto la licitación es mencionada en el artículo 273 superior, el constituyente le confirió categoría de validez jurídica a la institución.[60] En particular, la Corporación ha resaltado la importancia de dos de los principios que rigen este procedimiento: la libre concurrencia y la igualdad entre proponentes.[61]

El primero, directamente relacionado con el mandato de igualdad de oportunidades contemplado en el artículo 13 constitucional, con el derecho a la libre competencia reconocido en el artículo 333 ibídem y con los principios de la función administrativa, garantiza la posibilidad de que todos aquellos que reúnan los requisitos para celebrar un contrato estatal, puedan concurrir ante la respectiva entidad a presentar sus ofertas y puedan formularlas sobre bases idénticas, sin perjuicio de limitaciones razonables que persigan asegurar la adecuada ejecución del contrato y el cumplimiento de los cometidos estatales. Desde el punto de vista de la entidad estatal, este

principio asegura pluralidad de competidores, lo que a su turno redundará en mejores ofertas en beneficio de la eficiencia. Al respecto, en la sentencia C-815 de 2001[62], esta Corporación explicó:

“El derecho a la igualdad de oportunidades, aplicado en la contratación de la administración pública, (...) se plasma en el derecho a la libre concurrencia u oposición, por virtud del cual, se garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración.

(...)Por otra parte, el principio de igualdad entre proponentes asegura que todos los que concurren reciban el mismo tratamiento y sus propuestas sean valoradas a la luz de los mismos criterios.

2.8.4. Estos criterios, en tanto desarrollan los principios de transparencia, igualdad, moralidad y eficiencia de la función administrativa, entre otros (artículo 279 superior), así como el derecho a la libre competencia (artículo 333 superior) y el principio de igualdad (artículo 13 superior), adquieren especial importancia constitucional, al punto que su limitación desproporcionada ha dado lugar a la declaración de inexecutable de algunos preceptos legales (...).”³⁴

En desarrollo del CNPV 2018, el DANE, en aplicación del AMP 288-2015, suscribió la Orden de Compra No. 25784 del 22 de febrero del 2018 con la persona jurídica identificada con NIT No. 830089642-2 cuyo objeto fue “Contratar los servicios de arrendamiento de equipos tecnológicos y periféricos, para los centros operativos Municipales, con el fin de cumplir con las actividades administrativas e informáticas del censo nacional de población y vivienda, de acuerdo a las características técnicas establecidas en el Acuerdo Marco de Precios No. 288 – 1 AMP -2015”.

La orden de compra se expidió para realizar el arrendamiento de 2563 PC de Escritorio, por un valor inicial de Tres Mil Doscientos Catorce Millones Trecientos Cuarenta y Siete Mil Seiscientos Diecisiete (\$3.214.347.617) M/Cte. y vencimiento estipulado para el 30 de septiembre de 2018.

En la revisión de la carpeta física contentiva de la Orden de Compra No. 25784 de 2018 se evidenció que el día 3 de abril de 2018, a través del documento “OTROSÍ No. 1 A LA ORDEN DE COMPRA No. 25784 (...)”³⁵, se realizó una modificación al numeral 9 de los “Estudios Previos – Acuerdo Marco Para el Servicio de Arrendamiento de Equipos Tecnológicos y Periféricos – COM CNPV”, en lo que respecta a especificaciones técnicas, pues de los 2563 Pc de Escritorio solicitados en la oferta, 1000 se cambiaron por unidades de PC portátil.

De igual manera, se evidenció que en la página WEB de Colombia Compra Eficiente, en el registro de la Orden de Compra No. 25784 de 2018³⁶, no reposa evidencia del otrosí donde se acepta que, de la totalidad de los equipos de escritorio solicitados en la oferta, se entregaran 1.000 unidades de PC portátiles.

Después de suscribir el otrosí contractual, se elevaron consultas a Colombia Compra Eficiente sobre la posibilidad de realizar modificaciones a la Orden de

³⁴ Sentencia C -300/2012, H.M. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

³⁵ DANE Central, AMP – 003 – 2018 Arrendamiento ETP, Documento “Otroisi No. 1 a la orden de compra No. 25784 de 2018, Pág. (66 - 68).

³⁶ Tomado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/tienda-virtual-del-estado-colombiano/ordenes-compra/25784>

Compra No. 25748 de 2018, en lo que refiere a las especificaciones técnicas por 1000 equipos de naturaleza portátil con iguales o mejores especificaciones de las indicadas en la orden de compra, recibiendo negativas por parte de la entidad líder en los procesos de contratación del país.

El jueves 31 de mayo de 2018 a través del correo electrónico, Colombia Compra Eficiente señaló lo siguiente:

“(…)Con relación a la modificación que suscribió el DANE con el Proveedor Rentacomputo, para Colombia Compra Eficiente no es posible aprobarla toda vez que existe un contrato estatal entre la Entidad y el Proveedor que versa sobre un producto específico – 1000 computadores de escritorio- y, por tanto, son computadores de escritorio lo que el proveedor debió entregar. (...) (...) cambiar la orden supondría una vulneración de los derechos de los demás proveedores de AMP que no tuvieron la oportunidad de ofertar portátiles bajo las mismas características. Adicional a lo anterior, no es posible modificar el objeto de la orden de compra, pues esto equivaldría a que la entidad aceptara el incumplimiento por parte del proveedor. Si el proveedor ofertó computadores de escritorio, y la orden de compra es por computadores de escritorio, el proveedor estaba obligado a entregar ese tipo de computadores y no otros, independientemente de los beneficios o desventajas que esto le pueda representar a la entidad. Todo lo anterior se fundamenta en el deber de selección objetiva que se asiste en las entidades estatales en el desarrollo de sus procesos de contratación consagrado en el artículo 29 de la ley 80. (...)”³⁷

En oficio del 05 de junio de 2018, la Subdirectora de Negocios de Colombia Compra Eficiente, informa a la supervisión de la Orden de Compra No. 25784 de 2018 que la entidad:

(...) no aprueba la modificación que suscribió el DANE con el Proveedor Rentacomputo, toda vez que existe un contrato estatal entre la Entidad y el Proveedor que versa sobre un producto específico (...)

(...) Adicional a lo anterior, no es posible modificar el objeto de la orden de compra, pues esto equivaldría a que la entidad aceptara el incumplimiento por parte del proveedor. Si el proveedor ofertó computadores de escritorio, y la orden de compra es por computadores de escritorio, el proveedor estaba obligado a entregar ese tipo de computadores y no otros, independientemente de los beneficios o desventajas que esto le pueda representar a la entidad. Todo lo anterior se fundamenta en el deber de selección objetiva que se asiste en las entidades estatales en el desarrollo de sus procesos de contratación consagrado en el artículo 29 de la ley 80 (...)”³⁸.

En los soportes documentales no se evidencia aval o aceptación de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, para que se realizara la modificación del 3 de abril de 2018; por el contrario, en la carpeta contractual se allegan documentos en los cuales se denota que la entidad rectora en temas de contratación – Colombia Compra Eficiente- expresa su negativa sobre el cambio de las especificaciones técnicas de los estudios previos de la oferta^{39 y 40}.

³⁷ -DANE Central, AMP – 003 – 2018 Arrendamiento ETP, correo electrónico 31/05/2018, Pág. (79).

³⁸ -DANE Central, AMP – 003 – 2018 Arrendamiento ETP, Oficio Colombia Compra Eficiente, Pág. (81).

³⁹ -DANE Central, AMP – 003 – 2018 Arrendamiento ETP, correo electrónico 31/05/2018, Pág. (79).

⁴⁰ -DANE Central, AMP – 003 – 2018 Arrendamiento ETP, Oficio Colombia Compra Eficiente, Pág. (81).

La desatención a lo determinado por el ente rector en contratación pública, Colombia Compra Eficiente, desencadena un riesgo en el entendido que se pactó un ajuste a lo establecido en la orden de compra suscrita a la luz del Acuerdo Marco de Precios CCE-288-1-AMP-2015, sin que el total de oferentes que lo componían tuviera la oportunidad de ofertar, lo que limita la oportunidad para la entidad de recibir los bienes que se necesitan por un menor costo y deja de lado a los demás integrantes del acuerdo marco para que realicen propuestas ajustadas a la necesidad real.

Adicionalmente, los hechos descritos evidencian que el DANE omitió el cumplimiento de la obligación estipulada en la cláusula 11 del Acuerdo Marco de Precios, numeral 11.1 que establece que las entidades compradoras deben cumplir con el procedimiento establecido en la cláusula 6 del Acuerdo Marco de Precios, al no haber efectuado una identificación clara y precisa de la necesidad a satisfacer, para con base en esta, determinar la oferta más favorable en igualdad de condiciones para los posibles oferentes.

Lo anterior, refleja una desatención a los principios rectores de la Contratación Pública, las instrucciones directas del Ente Rector en Materia de Contratación Estatal y el Sistema de Compras de la Contratación Pública. Así mismo, evidencia debilidades en materia de planeación, la supervisión y el control de legalidad del acto administrativo que modificó las especificaciones técnicas de los estudios previos que dieron lugar a la Orden de Compra No. 25784 de 2018.

Los hechos expuestos con antelación se validan con presunta incidencia disciplinaria en concordancia con lo previsto en la Ley 734 de 2002.

Respuesta de la entidad DANE

La entidad responde en los siguientes términos:

"En cumplimiento del deber previsto en el artículo 70 de la Ley 734 de 2002⁴¹, y evidenciadas las presuntas irregularidades en la suscripción de la orden de compra No. 25784 de 2018, la Secretaria General, mediante comunicación del 1 de octubre de 2018, remitió a la Oficina de Control Disciplinario, copia de la citada orden de compra y sus modificaciones. En la actualidad el proceso se encuentra en etapa de investigación disciplinaria, la cual se ordenó mediante Auto No. 100 del 25 de abril de 2019, en contra de las supervisoras (...) y (...). "

⁴¹ Ley 734 de 2002, artículo 70. Obligatoriedad de la acción disciplinaria. "El servidor público que tenga conocimiento de un hecho constitutivo de posible falta disciplinaria, si fuere competente, iniciará inmediatamente la acción correspondiente. Si no lo fuere, pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente, adjuntando las pruebas que tuviere. Si los hechos materia de la investigación disciplinaria pudieren constituir delitos investigables de oficio, deberán ser puestos en conocimiento de la autoridad competente, enviándole las pruebas de la posible conducta delictiva."

Análisis de la respuesta

Lo expuesto por el DANE a través del oficio Radicado No. 2019-140007166-1 del 23 de mayo del 2019 no se orienta a desvirtuar lo observado, por el contrario, indica que se inició investigación disciplinaria mediante Auto No. 100 del 25 de abril de 2019 en contra de las funcionarias encargadas de la supervisión de la Orden de Compra No. 25784 de 2018 (Profesional Especializado 2020-15 y Profesional Especializado 2028-18 del -Departamento Administrativo Nacional de estadística).

Así las cosas el hallazgo se valida en los mismos términos y con las mismas incidencias comunicadas.

Hallazgo 7. Gestión componente de personal Valle del Cauca (D)

La Ley 87 de 1993 establece en el Artículo 2. Objetivos del Sistema de Control Interno: “Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales: (...)”

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional; (...)
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos”

El Decreto 262 de 2004 en el Artículo 2º establece entre las Funciones Generales del DANE, “1. Relativas a la producción de estadísticas estratégicas a) Diseñar, **planificar, dirigir y ejecutar** las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales; b) **Realizar, directamente o a través de terceros**, las actividades de diseño, **recolección**, procesamiento y publicación de los resultados de las operaciones estadísticas; (...)”. (Negrita fuera de texto)

La Ley 1474 de 2011- Estatuto Anticorrupción establece:

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. 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. (...)”

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...)”

Las reglas de participación convocatoria pública No. CPU 007 de 2018 establecen:
CAPÍTULO PRIMERO 1. INFORMACIÓN GENERAL DEL PROCESO DE SELECCIÓN

1.2. ALCANCE DEL PROGRAMA

ACUERDOS DE NIVEL DE SERVICIO (ANS)

“Teniendo en cuenta las necesidades requeridas por el DANE para el correcto desarrollo del operativo, se establecen niveles de servicio para garantizar la calidad y oportunidad del servicio del operador.

Los siguientes ANS serán exigibles durante las diferentes etapas del proyecto:

Pre Operativo: • *Contratación de personal: A partir de la recepción del listado de personal a contratar, el operador tiene hasta la fecha máxima establecida en el cronograma de contratación o cuando se informe por escrito para contratar la totalidad del personal relacionado en cada listado que remita el DANE a través de LA ENTIDAD QUE GESTIONE EL PROYECTO. (...)*

NOTA 2: *Los ANS serán conciliados entre el contratista y la interventoría y/o supervisión de LA ENTIDAD QUE GESTIONE EL PROYECTO por cada corte quincenal presentado y serán descontados en el respectivo desembolso. (...) Por cada persona y día calendario de incumplimiento en la contratación se aplicará un descuento equivalente al 1% de un (1) SMMLV.”*

En el marco del Contrato Interadministrativo No. 217047 (No. 042 DANE) suscrito ente DANE y FONADE el 22 de noviembre de 2017, FONADE hoy ENTerritorio adelantó el proceso de selección mediante Convocatoria Pública No. CPU 007 de 2018 para la región 2 compuesta por los departamentos de Valle del Cauca y Choco, con el objeto de “*CONTRATAR LOS SERVICIOS DE OPERADORES DE PERSONAL PARA QUE REALICEN LA VINCULACIÓN, ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL Y TUTORES EN MISIÓN REQUERIDO PARA LA EJECUCIÓN DEL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA*”, respecto a lo cual se establece:

- Mediante acta del 23 de Marzo de 2018, el proceso No. CPU 007 de 2018 para la región 2, fue declarado fallido en razón a que no se presentaron ofertas de conformidad con lo establecido el artículo 19 numeral 3.3.1 del Estatuto de Contratación de FONADE hoy ENTerritorio.
- Mediante Memorando del 11 de abril de 2018 el supervisor técnico del contrato 2180879 suscrito con Misión Empresarial Servicios Temporales el 26 de marzo de 2018 con el objeto de “*CONTRATAR LOS SERVICIOS DE OPERADORES DE PERSONAL PARA QUE REALICEN LA VINCULACIÓN, ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL Y TUTORES EN MISIÓN REQUERIDO PARA LA EJECUCIÓN DEL CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA*” Región 8 conformada por los departamentos de Cauca y Nariño, presentó justificación de la adición al contrato 2180879, con el objeto de atender la Región 2.
- Mediante comunicación del 12 de abril de 2018 el Supervisor del Contrato Interadministrativo No. 217047 (No. 042 DANE) solicitó analizar administrativa, financiera y jurídicamente la modificación y adición al contrato 2180879, de acuerdo con la justificación presentada por el supervisor técnico.

- El 16 de abril de 2018 se suscribió la solicitud de novedades de contratación derivada No. 550 al contrato interadministrativo No.217047, la cual se sustentó teniendo en cuenta la comunicación emitida por el Director de Censos y Demografías del DANE con radicado No. 20182300134891, en calidad de supervisor, en la justificación técnica del supervisor del contrato 2180879.
- El 16 de abril de 2018, Misión Empresarial Servicios Temporales emitió comunicación en la cual acepta la solicitud de adición y presenta la respectiva propuesta económica por valor total de \$10.061.511.867 en la cual se establecen los siguientes rubros y valores: “costos de nómina \$7.744.658.662, gastos adicionales \$260.86.204, transporte \$619.124.000 carga administrativa \$1.207.450.421 (AIU 14%) e IVA \$229.415.580”.
- El 18 de abril de 2018 se adicionó el contrato No. 2180879 en \$10.061.511.867, incluyendo al departamento del Valle del Cauca en la región 8.
- La CGR mediante oficio AEF-AGE8 -26 del 26 de abril de 2019 solicitó allegar “el Fundamento jurídico y legal que sustenta la suscripción de la adición al contrato 2180879 respecto del Departamento del Valle del Cauca” respecto a lo cual FONADE hoy ENTerritorio, mediante respuesta del 02 de mayo de 2019 informó: “que teniendo en cuenta que fue declarado fallido el proceso de convocatoria pública No. CPU 007-2018 para la región 2 en la que se encontraba los departamentos de Valle del Cauca y Choco, (...), y dado que la causal invocada para declarar desierto el proceso fue que no se presentaron ofertas, resultó necesario implementar acciones con el fin de no afectar el proyecto censal.”

“En razón a lo anterior, se realizó una verificación jurídica en la que resultó viable adicionar el Departamento del Valle del Cauca a la región 8, (...).”

De igual manera en la evaluación a la ejecución del contrato 2180879 de 2018 se determinaron las siguientes situaciones:

- En las actas de seguimiento de ejecución del contrato e informes de supervisión, se evidenció que en diferentes oportunidades se efectuaron reuniones tanto en las instalaciones del DANE nivel central, DANE Cali y en FONADE hoy ENTerritorio en las cuales se requirió al contratista por el atraso en el proceso de contratación del personal para el Departamento del Valle del Cauca.
- Se registra comunicación enviada por FONADE hoy ENTerritorio al contratista sobre estimación de ANS, remitida el día 27 de abril de 2018.
- En reunión celebrada el 30 de abril de 2018 el representante legal de la firma contratada señaló que “suscribió adición el 18 de abril y los primeros listados de personal fueron enviados el 19 de abril y dada la fecha no pudo iniciar inmediatamente la

contratación toda vez que se encontraba en fase de alistamiento de sus oficinas, contratación de personal interno, entre otros aspectos determinantes para iniciar la gestión en el departamento de Valle del Cauca. Esta situación era conocida por parte del DANE y FONADE hoy ENTerritorio. Debido a lo anterior, el Operador solicita que se revise la fecha de inicio de contratación del personal en este departamento para la aplicación de los acuerdos de niveles de servicio -ANS, dado que como lo ha demostrado en los demás departamentos en donde está operando (Nariño y Cauca), se ha dado cumplimiento a las condiciones pactadas en el contrato.” (...).

- Se evidencia en los documentos allegados que, con corte del 30 de abril de 2018, el operador de personal señaló que había tenido dificultades con la capacidad de operación de los laboratorios en donde se realizan los exámenes de salud ocupacional, condición que es requisito para adelantar el proceso de contratación de conformidad con sus las políticas internas.
- Mediante oficio del 30 de abril de 2018 el contratista da respuesta al requerimiento para el cumplimiento de las obligaciones así: *“Inicialmente queremos indicar que el requerimiento por ustedes enviado, presenta inexactitudes en las cifras, lo cual preocupa, ya que los mismas están siendo tenidas en cuenta para el cálculo de ANS, porcentajes de contratación, porcentajes de gestión, entre otros. Al parecer no se tuvieron en cuenta las correcciones realizadas a los listados por parte del DANE, entidad que los suministra; a continuación, enviamos el detalle de lo recibido por Misión Empresarial:*
 - *Los cuadros no pueden ser equiparables en gestión ya que el corte del cuadro enviado por FONADE hoy ENTerritorio, es al 26 de abril y el nuestro es al 28 de abril; pero los datos de fechas y cantidades, si tienen diferencias sustanciales, (...)*
 - *El total de personal remitido por el DANE es de 2.095 personas, NO de 2.247 como se menciona en el cuadro del requerimiento (...)*
 - *Respecto al primer listado, tampoco es correcto mencionar en cantidad de personas 198, cuando realmente fueron 197 personas y sobre el mismo, a pesar de estar errado se calcula ANS. También debemos mencionar que existen evidencias de más de 4 correos electrónicos, donde se solicita insistentemente al DANE y en los reportes diarios de contratación al supervisor del contrato, nos sean reemplazados las personas que por diferentes motivos no pudieron ser contratadas, pero lamentablemente observamos que esto no fue tenido en cuenta, estimando un ANS que desde todo punto de vista está descontextualizado.*
 - *(...) más grave es ver cómo puede afectar el cálculo del ANS, la fecha del envío de la lista, la cual igualmente está errada el 18 de abril, apenas se firmaba la adición del Valle del Cauca para la Región 8; la lista fue enviada el día 19 de abril a las 17:03, con copia a ustedes. Cabe anotar que tan pronto se generó este listado, nos comunicamos con el DANE para que se tuviese en cuenta que la premura de las fechas allí estipuladas, distan de toda proporción lógica, puesto que, de las 1.207 personas, se debían tener 431 contratadas para el 20 de abril, día siguiente a la recepción del listado que vale la pena resaltar nuevamente, llevo a las 17:03.”*
 - *Hablamos vía telefónica en el DANE con quien generó la lista, (...), quien estuvo de acuerdo con lo atropellado del envío y Fonade supo de esta solicitud vía telefónica y por escrito, solicitud que igualmente el Coordinador de Personal de FONADE hoy*



ENTerritorio replicó el día 24 de abril a las 10:05 y sobre la cual al momento no tenemos respuesta.

- *La segunda lista para el Valle del Cauca (...) no contenía 31 personas, contenía 33 personas, también ustedes están copiados en el mal enviado por el DANE con fecha del 24 de abril a las 00:24.*
- *El sexto renglón del cuadro también está errado, el listado enviado el 25 de abril a las 7:52, igualmente copiado a ustedes, contenía 648 personas y corregía el de 801 enviado el día anterior.*
- *Es importante mencionar que en el primer listado de personas remitido el 19 de abril desde el DANE, nos informaban que para los departamentos de Cauca y Nariño existían municipios en los cuales no debíamos contratar personal por tratarse de población étnica (ONIC y CRIC). solo contrataríamos rol de Tutores y el DANE nos indicaba a quienes y donde: (...) lamentablemente en mails con listados recibidos posteriormente se nos solicitaba contratar personal en los municipios que se detonan en el cuadro1 para diferentes roles, en comunicaciones enviadas por quien da las directrices de personal llevando a generar re-procesos y sobre costos porque fueron contratados y posteriormente desvinculados. (...)*
- El 6 de mayo de 2018, se registra documentalmente que el supervisor del contrato 2180879 envió correo electrónico al operador comunicando el incumplimiento de compromiso adquirido en la reunión del 30 de abril donde se comprometió a contratar y gestionar en su totalidad la lista de personal enviada por el DANE el 19 de abril.
- El día 8 de mayo de 2018 se registra reunión de trabajo en las oficinas de DANE en Cali, con la participación del representante legal de la firma contratista, FONADE hoy ENTerritorio, la Coordinación Departamental del DANE - Valle del Cauca, la Gerencia del Contrato Interadministrativo 217047 y el Subdirector Operativo del DANE, con el objetivo de revisar la contratación en el Departamento de Valle del Cauca, “*dado el atraso que se observaba*” en este proceso, donde el contratista reiteró lo dicho anteriormente y manifestó que había tenido dificultades con el equipo de trabajo interno asignado al departamento de Valle del Cauca, y que debió realizar un ajuste interno.
- De soportes documentales de dicha reunión se establece que el operador señaló que disponía de una capacidad instalada para contratar 200 personas, igualmente se determinó realizar un plan de trabajo para priorizar los casos críticos por día y se acordó que, a más tardar el 10 de mayo de 2018, se finalizaría la contratación de las personas pendientes por contratar de la lista enviada el 19 de abril, sobre lo cual en el reporte de contratación del 8 al 14 de mayo se concluye que registró un promedio diario de contratación de 72 personas, indicador inferior a la capacidad señalada.
- Nuevamente el 16 de mayo de 2018, se registró reunión con el objetivo de revisar la contratación en el Departamento de Valle del Cauca, FONADE

hoy ENTerritorio y DANE le recordaron al contratista los compromisos que se habían asumidos en las sesiones desarrolladas los días 30 de abril y 8 de mayo, sin que a tal fecha se hubiese completado la contratación y/o gestión del listado de personal enviado el día 19 de abril de 2018.

- Se registra que la Dirección General del DANE solicitó al contratista implementar las acciones correspondientes para finalizar de forma inmediata la contratación de personal, toda vez que la metodología de aplicación del censo exigía unos tiempos máximos de la operación y que existían restricciones presupuestales que demandaban la operación censal dentro de las fechas previstas. El contratista manifestó que a corte del 25 de mayo se tendría la contratación finalizada del personal en Valle del Cauca. El DANE informó que la contratación debía ser inmediata.

“FONADE hoy ENTerritorio le recordó al contratista que, dadas las demoras y atrasos presentados, se generarán acciones en el marco de lo establecido en el contrato, lo cual no sólo podría implicar la aplicación de los acuerdos de niveles de servicio o apremio, sino que también podría corresponder a la tasación de perjuicios por las demoras causadas”

En soportes correspondientes a reunión del 18 de mayo de 2018 en las instalaciones de DANE-Cali se registraron las siguientes conclusiones:

- *Con relación a los listados de fecha 19 y 24 de abril, el subdirector del DANE confirma que los listados oficiales fueron aquellos remitidos a partir del 2 de mayo, por lo que sobre esta fecha se tendrá lugar la evaluación de los acuerdos de niveles de servicios y demás condiciones previstas en el contrato.*
- *Se realizaría la validación de las bases remitidas para determinar si existen personas contratadas que no están registradas en la base de datos oficial (aquellos enviados a partir del 2 de mayo de 2018). Este ejercicio se realizaría el día 18-05-2018 entre la supervisión de FONADE hoy ENTerritorio y Misión Empresarial, y se notificará formalmente al DANE en los casos que aplique.*
- *Se indicó la ampliación de la capacidad de operación a través de aliados locales para mejorar los índices de rendimiento de contratación.*
- *Se asumió el compromiso por parte del operador para finalizar la contratación de del personal requerido para el Valle del Cauca a más tardar el 22 de mayo de 2018.*
- En reunión registrada el 22 de mayo en las oficinas de DANE en Cali, se realizó la identificación del personal teniendo en cuenta el listado de Elegibles, de acuerdo con el rol y el Departamento, dando como resultado el insumo para que el operador gestionara la contratación faltante, arrojando 480 personas a contratar en el Departamento del Valle. Se establece compromiso del operador a gestionar la contratación de 480 personas a más tardar el 27 de mayo.

La CGR solicitó a FONADE hoy ENTerritorio mediante oficio No.AG8-263 del 26 de abril de -2019 la relación en archivo Excel de los acuerdos de niveles de

servicio ANS aplicados al contrato 2180879 respecto a lo cual FONADE hoy ENTerritorio respondió que “no fueron aplicados ANS al contrato por parte de la supervisión técnica y administrativa de FONADE hoy ENTerritorio, ni por la Supervisión Técnica del DANE.”

Igualmente informó que “el 8 de junio de 2018 se solicitó el inicio de trámite de administrativo por presunto incumplimiento del contrato 2180879 y aplicación de la Cláusula penal de apremio por la siguiente causa: Aplicación por demoras en los plazos para la contratación de personal requerido, calidad de la información y tiempos de entrega. Sin embargo, se cerró el proceso el 27 de julio de 2018 toda vez que el operador acreditó el cumplimiento y se superaron las causas que dieron origen a la solicitud”

A su vez FONADE hoy ENTerritorio suministró la siguiente información:

- Memorando del 08 de junio de 2018 del supervisor administrativo y financiero del contrato 2180879 solicitando al Gerente de Unidad-Área Ciencia, Tecnología y Emprendimiento el inicio del trámite de presunto incumplimiento- Aplicación de la cláusula penal de apremio. Incluye el informe suscrito por el Supervisor donde relaciona los hechos en que fundamenta la solicitud e indica la relación de anexos.
- Citación del 22 de junio de 2018 a la Audiencia CLÁUSULA PENAL DE APREMIO para el miércoles 4 de julio de 2018 a las 2:30 PM.
- Descargos del contratista del 13 de julio de 2018.
- Memorando del 25 de julio de 2018 del Gerente de Unidad-Área Ciencia, Tecnología y Emprendimiento remitiendo a la Subgerente de contratación informe actualizado de supervisión contrato 2180879 de 2018 del 23 de julio de 2018, con el fin de dar respuesta a la comunicación del contratista con radicado No. 20184300383842, en el marco del proceso de ejecución de la cláusula penal de Apremio al Contrato No. 2180879.

En el mencionado informe se indica “(...) teniendo en cuenta que los atrasos de los puntos 1 y 2 relacionados en el Capítulo II del presente documento (SITUACIÓN ATRASOS EXPUESTOS EN LA AUDIENCIA DE APREMIO) sobre los cuales se calculó inicialmente el incumplimiento, ya fueron subsanadas en su totalidad por el contratista, se evidencia que el valor estimado para la exigibilidad de la Cláusula de apremio es \$0 (cero pesos).

No obstante, se destaca que “el contratista aún no ha entregado la totalidad de los soportes de afiliación a caja de compensación y entregas de carné del personal contratado al 30 de abril, soportes de contratación y seguridad social del personal en misión contratado a corte del 5 de junio del presente año, así como no ha sido posible acceder a las actas de cadena de custodia, según lo señalado en el presente informe.”

- Correo electrónico del 21 de septiembre de 2018 en el cual se señala “que el 27 de julio de los corrientes instalada la audiencia, la supervisión del contrato puso de presente que los compromisos acordados en audiencia inicial se habían cumplido a cabalidad, para lo que allego un informe en el que solicito el cierre del procedimiento en curso, aunado a que el 31 de julio mediante memorando No. 20182400144033 envían actualización del incumplimiento, en el sentido de informar que el apremio a esa fecha se encontraba en un 0% y ponen de presente otros temas de seguridad social que no fueron objeto del apremio ya cerrado, conforme a lo expuesto se reitera que el apremio solicitado mediante Memorando No.

20184400114463 se encuentra **CERRADO** por superación de los hechos que dieron origen al presunto incumplimiento.”

Pese a lo evidenciado anteriormente, FONADE hoy ENTerritorio en respuesta a la solicitud de 26 de abril de 2018 indicó “se precisa que la ejecución del censo en el departamento del Valle del Cauca hacía parte de las obligaciones del contrato No. 2180879 suscrito con el operador Misión Empresarial. Sin embargo, finalizado el mes de septiembre, se evidencia inconvenientes en la continuidad de la ejecución del operativo en la ciudad de Cali y su área Metropolitana, que hacen necesario extender el plazo de ejecución de los contratos individuales de trabajo y/o suscribir nuevos contratos para así finalizar el censo.

Una vez realizada la solicitud por parte del DANE, la supervisión administrativa y financiera de FONADE hoy ENTerritorio, revisó su alcance conforme a la ejecución presupuestal del contrato 2180879, identificando que **el valor del contrato no permitía adiciones**, dado que se encontraba a límite de superar el 100% según restricción contenida en el manual de Contratación de FONADE hoy ENTerritorio (Hoy ENTerritorio). (Negrita fuera de texto)

En atención a dar cumplimiento a lo solicitado por parte de DANE, se procede a realizar análisis respecto a los operadores Servicios y Asesorías, y al operador A tiempo SAS, como posibles ejecutores del desarrollo del operativo censal en la ciudad de Cali y su área metropolitana.

Al analizar estos operadores, respecto a su desempeño, los óptimos resultados en el desarrollo del CNPV en la Región 1, y a la capacidad financiera, operativa y administrativa para llevar a cabo la operación, con sede administrativa en la ciudad de Cali se evidencia que A tiempo cuenta con las condiciones requeridas para dar continuidad a la ejecución del censo en la ciudad de Cali y su área metropolitana.

Es de anotar, que el DANE viabiliza y solicita la suscripción de la modificación con el operador A tiempo SAS. (...)

Así mismo manifiesta que “teniendo en cuenta que por múltiples situaciones presentadas con el operador de la región 8, éste no logró tener un nivel de convocatoria suficiente para completar el personal necesario para el operativo en esta ciudad, presentando dificultades operativas que incidieron en parte para que se retrasara el inicio de la operación y su normal desarrollo (...)”

Se establece que a finales del mes de septiembre de 2018, la **ciudad de Cali y su área metropolitana fue excluida de la Región 8** y trasladada a la Región 1 mediante la Adición No. 5 al contrato 2180880, región inicialmente conformada por los Departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre y el Archipiélago de San Andrés. El valor total de dicha adición ascendió a \$1.911.875.922, de los cuales \$855.895.214 fueron asignados para efectuar la contratación 371 personas desde el 26 de septiembre hasta el 30 de octubre de 2018 para continuar el censo en Cali y su área metropolitana.

Por todo lo antes mencionado se determina:

1. No se evidencian soportes de la conciliación entre el operador de personal y FONADE hoy ENTerritorio, que permitan establecer si se agotó el procedimiento para la aplicación o no de los descuentos por ANS. Lo anterior pese a que en las actas de seguimiento del contrato y en los

informes de supervisión quedó reflejado el incumplimiento por parte del operador, respecto de la oportunidad en la contratación del personal con base en los listados enviados por DANE el 19 y el 24 de abril de 2018.

En consonancia con lo anterior, en los registros del inicio del proceso administrativo para aplicar la cláusula penal de apremio FONADE hoy ENTerritorio manifestó que estos incumplimientos no se tendrían en cuenta dentro de este proceso sino que serían objeto de ANS, argumentando lo siguiente: *“por el incumplimiento en los tiempos de contratación del personal, el contrato dispone como instrumento de control y seguimiento la aplicación de ANS, motivo por el cual los retrasos asociados a éste concepto serán sujeto de la aplicabilidad de los ANS que se establecen en las Especificaciones Técnicas del proceso CPU 007-2018, en particular, lo relacionado con el nivel de meta asociado con este servicio: “100% de candidatos de cada lista contratados dentro de los 5 días calendario siguientes al envío del listado respectivo”, lo cual no se aplicó.*

2. Se evidencian deficiencias en la gestión del DANE para garantizar la oportunidad y cumplimiento de las obligaciones del operador de personal, en tanto cambió las condiciones analizadas con el contratista en las reuniones de seguimiento realizadas el 30 de abril, 6, 8, y 18 de mayo de 2018, en las cuales acordaron utilizar las listas de personal enviadas por el DANE el 19 y 24 de abril de 2018 para efectos de la contratación y a su vez para la aplicación de ANS, para luego decidir no considerarlas y en su lugar tomar las listas enviadas a partir del 2 de mayo de 2018, lo cual conllevó a modificar los criterios base para la aplicación de los ANS por el incumplimiento presentado desde el 19 de abril de 2018, y omitir su aplicación.

En el acta de la reunión efectuada el 18 de mayo en las instalaciones de DANE-Cali se concluye:

“Con relación a los listados de fecha 19 y 24 de abril, el subdirector del DANE confirma que los listados oficiales fueron aquellos remitidos a partir del 2 de mayo, por lo que sobre esta fecha se tendrá lugar la evaluación de los acuerdos de niveles de servicios y demás condiciones previstas en el contrato.”

3. Se denotan deficiencias en la gestión y coordinación referente al componente de personal, lo cual se hace manifiesto en las diferentes inconsistencias de información, evidentes en los seguimientos y registros aportados por el contratista, los cuales soportaron sus descargos a las comunicaciones de estimación de ANS.
4. Por otra parte, para poder culminar el CNPV en el Departamento del Valle específicamente en la ciudad de Cali y su área metropolitana, contratado inicialmente con adición para la región 8, dada la imposibilidad de una nueva adición, fue necesario excluirlas de dicha región y adicionar el contrato No. 2180890 región 1, poniendo de manifiesto tanto debilidades en

la planeación, dirección y ejecución del operativo censal así como el control y seguimiento, siendo el departamento del Valle del Cauca y la Ciudad de Cali reportados por el DANE como aquellos con mayor retraso, incidiendo en la oportunidad del cierre del operativo censal.

Así las cosas, se denota el incumplimiento por parte del operador en la contratación oportuna del personal, evidenciado en las actas de seguimiento del contrato, respecto a los cuales fue inobservado lo preceptuado en las reglas de participación, en relación con la aplicación de los ANS, para hacer efectivos los posibles descuentos por los días de retraso en la contratación del personal.

Se valida con posible connotación disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados en esta observación, en concordancia con lo previsto en la Ley 734 de 2002.

Respuesta de DANE

“Con respecto al proceso de convocatoria pública CPU 007 de 2018 para la región 2, en la cual se encontraban los departamentos del Valle del Cauca y Chocó; se advierte, en primer término, que la convocatoria para esta región se declaró fallida, tal como consta en el “acta de fallido- región 2” expedida por el subgerente de contratación de FONADE hoy ENTerritorio el 23 de marzo de 2018.

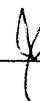
Así mismo, en consideración con la decisión adoptada por FONADE hoy ENTerritorio, respecto a la imposibilidad de adjudicar la región 2 y, en aras, de garantizar la cobertura del operativo censal; el DANE, solicita la adición del contrato celebrado con Misión Empresarial teniendo en cuenta las razones técnicas consignadas en la justificación de fecha 12 de abril de 2018, emitida por Dolly Rocío Torres Jaimes en su calidad de supervisora del contrato 280879 de 2018.

En efecto, tal y como consta en la justificación técnica de la adición al contrato 280879, suscrita por la supervisora del mencionado contrato “los antecedentes del proceso de selección y las fechas de inicio del operativo censal que comparten la región 8 y del departamento del Valle del Cauca, proyectadas para los meses de abril y mayo del presente año, permiten evidenciar la factibilidad de adicionar el personal requerido para el operativo censal en el Departamento del Valle del Cauca a la región 8, sin que el mismo se vea afectado y por el contrario se fea favorecido gracias a la cercanía geográfica y fases operativas, permitiendo dar cumplimiento a los principios de eficacia economía y celeridad que rigen las actuaciones administrativas.”

Establecido lo anterior, es importante precisar que la adición del contrato 280879 de 2018 fue el mecanismo que, en su momento y dadas las circunstancias ampliamente descritas en la justificación arriba citada, permitió al DANE la realización del operativo censal en el departamento del Valle del Cauca.

Al presente escrito se adjunta el documento enviado por el DANE, como soporte de la justificación técnica de la adición al contrato 2180879, para inmediato conocimiento del Ente de Control.

De otra parte, y en relación con la aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicios (ANS) y las presuntas deficiencias en la gestión del DANE para garantizar las obligaciones en el componente de personal, es necesario señalar respetuosamente que tal como lo evidenció el Ente de Control en los diferentes documentos y actas relacionadas en el escrito de observaciones; algunas de las dificultades en la contratación del personal por parte del operador, resultan atribuibles a la



supervisión técnica del DANE por lo cual, en principio no resultaba procedente la aplicación de los mencionados ANS.⁴²

A su vez, y con fundamento en lo consignado en las actas del 8, 16 y 22 de mayo de 2018, FONADE hoy ENTerritorio inicia el 8 de junio de 2018 el trámite administrativo por presunto incumplimiento del contrato 2180879 y aplicación de la cláusula penal por las demoras en los plazos para la contratación del personal requerido.

En este sentido, resulta claro que ante las evidencias de incumplimientos identificadas por el DANE y por FONADE hoy ENTerritorio y, a efectos de lograr la cabal ejecución de las obligaciones pactadas; se optó por el mecanismo de declaratoria de incumplimiento y cobro de la cláusula penal que, en el marco del convenio, resultaban idóneos a efectos de apremiar a Misión Empresarial al cumplimiento del contrato.

En este sentido, es importante señalar que, dentro de los mecanismos contractuales de apremio al contratista, FONADE hoy ENTerritorio eligió aplicar el procedimiento de incumplimiento, el cual, por encima de la aplicación de los ANS, resultaba mucho más grave y apremiante. Como resultado de lo anterior, esta vía de acción garantizó el cumplimiento de las obligaciones y la contratación de todo el personal requerido para el desarrollo de la operación censal.

A este respecto, resulta oportuno mencionar que el 27 de julio de 2018 (fecha de la última audiencia celebrada en FONADE hoy ENTerritorio), la supervisión administrativa y financiera presentó un informe que da cuenta de cómo se encontraba a la fecha cada uno de los atrasos presentados por el operador de personal. A partir de este informe, se calculó inicialmente el incumplimiento.

Complementariamente, para dicha fecha, Misión Empresarial acreditó la subsanación de los atrasos en sus obligaciones; razón por la cual el hecho en cuestión había sido superado y no era procedente continuar con el proceso para la imposición de la cláusula penal.

En este orden de ideas, se reitera que no se dio la aplicación de los ANS pues, como se establece en las especificaciones técnicas del proceso CPU 007 de 2018, la naturaleza de las ANS es conciliar con el operador las inconsistencias que se llegaren a presentar en sus obligaciones contractuales y dar cumplimiento a la recolección de información. Dicho objetivo se cumplió mediante las distintas reuniones realizadas quincenalmente y finalmente en la audiencia del proceso de cláusula de apremio, donde la supervisión financiera y administrativa concluyó que el operador subsana todos los atrasos presentados en sus obligaciones.

Resulta necesario insistir en el hecho de que, tal como lo evidencian las actas de las reuniones celebradas con Misión Empresarial, el DANE actuó con diligencia evidenciando cada uno de los retrasos en la contratación de personal.

Cada uno de los incumplimientos detectados por el DANE fue documentado debidamente en las actas de las reuniones de seguimiento que se adelantaron quincenalmente con el operador de personal. Precisamente por lo anterior, con fundamento en las evidencias de incumplimiento consignadas en las distintas actas, FONADE hoy ENTerritorio pudo dar inicio al procedimiento de incumplimiento y a la cláusula penal, instrumentos con los cuales se logró el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato 2180879.

⁴² Ejemplo de lo anterior, es la manifestación hecha por el entonces subdirector del DANE, relativa a que los listados que debía tener en cuenta el operador eran los enviados el 2 de mayo y (no los enviados erróneamente el 19 y 24 de abril de 2018) y que a partir de ese momento tendría lugar la evaluación de los acuerdos de niveles de servicio y demás condiciones previstas en el contrato.

Así mismo, en lo relativo a la adición del contrato 2180890 y a las presuntas debilidades en la planeación, dirección y ejecución del operativo censal, resulta necesario señalar que dicha adición se suscribió con el propósito de garantizar la cobertura del operativo en el Valle del Cauca después de haber agotado y evaluado todas las posibles rutas de acción para asegurarle al país la cobertura efectiva de la operación censal.

Por otra parte, tal y como lo hemos venido manifestando en las distintas respuestas suministradas a la Contraloría General de la República, el censo de nacional de población y vivienda fue una operación logística compleja que requirió la toma de decisiones, que respetaran las reglas contractuales previstas en el contrato marco y la contratación derivada, y a su vez garantizaran la calidad y cobertura del operativo de recolección en campo.

Dadas las limitaciones que impuestas por las cláusulas contractuales, no era posible efectuar una nueva adición al contrato celebrado con Misión Empresarial⁴³, por lo que resulto necesario, a efectos de garantizar la cobertura en el departamento del Valle del Cauca, suscribir una adición con el operador de personal que ejecuto la región 1.

El objetivo final del operativo en campo era lograr el conteo de personas y viviendas, y dicho objetivo solo podía ser cumplido, usando las alternativas contractuales fijadas en el contrato marco y la contratación derivada. Una de tales alternativas, fue la adición de los contratos, que permitió al DANE cerrar el censo en el Valle del Cauca.

Para el 24 de septiembre de 2018 y, en el caso específico de la región 8 dentro de la que se encontraba el Valle del Cauca, estaban pendientes de cierre varios municipios que por sus características geográficas y demográficas impidieron que se obtuvieran las proyecciones y rendimientos en las encuestas. Estas circunstancias requirieron una ampliación del tiempo del operativo censal hasta el 30 de octubre de 2018, lo cual impactó directamente en la necesidad de prorrogar los contratos del personal operativo en campo.⁴⁴

En efecto, el documento de justificación técnica de la adición del contrato 2180879 señala expresamente que “pese a la planeación detallada económica y puntual y pese a las diferentes estrategias implementadas con el fin de optimizar el presupuesto asignado a la región 8, surgieron factores que generaron un encarecimiento del operativo censal , siendo necesario la adición de recursos a efectos de poder garantizar la culminación del importante proceso que se realiza en los departamentos de Cauca, Nariño y la adición del Valle del Cauca, que componen la Región 8.”⁴⁵

En relación con este punto, se adjuntan las presentaciones de seguimiento diario de cobertura de fechas 22, 24 ,25 y 26 de septiembre de 2018 que dan cuenta del avance del operativo en las diferentes regiones del país y evidencian los municipios faltantes en el Valle del Cauca. Así, para el 24 de septiembre de 2018, faltaban 96 municipios de cierre operativo, en todo del país de los cuales 25 correspondían al Valle del Cauca⁴⁶.

| DEPARTAMENTO | Total |
|---|-------|
| ANTIOQUIA | 25 |
| ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y | 1 |

⁴³ No resultaba procedente efectuar una nueva adición al contrato 2180879 celebrado con Misión Empresarial, dado que el valor del contrato no permitía adiciones pues se encontraba al límite de superar el 100% del presupuesto. Lo anterior, en virtud de las reglas previstas en el Manual de Contratación de FONADE.

⁴⁴ Documento de justificación técnica de adición de contrato de fecha 24 de septiembre de 2018, suscrito por la supervisora Dolly Rocío Torres Jaimés

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Municipios faltantes en el Valle del Cauca, a 24 de septiembre de 2018: Bolívar, Buenaventura, Cali, Calima; Candelaria, Cartago, Dagua, El Cerrito, El Dovio, Florida, Guadalajara de Buga, Jamundí, La Cumbre, La Unión, Palmira, Pradera, Riofrío, Roldanillo, San Pedro, Sevilla, Toro, Tuluá, Yotoco, Yumbo, Zarzal.

| | |
|-----------------------|-----------|
| SANTA CATALINA | |
| BOGOTÁ, D.C. | 1 |
| BOLÍVAR | 5 |
| CAQUETÁ | 3 |
| CHOCÓ | 3 |
| CÓRDOBA | 16 |
| CUNDINAMARCA | 11 |
| MAGDALENA | 4 |
| NARIÑO | 1 |
| TOLIMA | 1 |
| VALLE DEL CAUCA | 22 |
| Total, general | 96 |

Contrario a lo señalado por el ente de control, precisamente en cumplimiento de los principios de planeación, economía y eficacia de la administración pública, se suscribieron las adiciones cuestionadas en el escrito de observaciones que permitieron finalizar el censo en dicho departamento. El mecanismo de la adición, de una parte, minimizó los riesgos de tiempos adicionales que impactaran en los atrasos que ya venía presentando el operativo y, de la otra, garantizó la adecuada distribución de personal en campo para lograr la cobertura en los 25 municipios faltantes en el Valle del Cauca.

Respuesta FONADE hoy ENTerritorio

“En atención a su observación es importar precisar que FONADE hoy ENTerritorio no desconoció el proceso de selección de Convocatoria Simplificada que se indicaba en el manual de contratación en su versión 9, toda vez que al ser declarado como desierto la región 2 por no contar con proponente, se consideró previamente hacer uso de este mecanismo para garantizar el inicio del operativo en el departamento del Valle del Cauca y Choco, esto de acuerdo con el cronograma, las condiciones técnicas y a los tiempos previamente establecidos por el DANE.

Al analizarlos de manera independiente, se identifica que los cronogramas de los departamentos en mención eran diferentes, por ende se concluye que la duración estimada de un nuevo proceso contractual para Valle de Cauca, afectaría el inicio del operativo en este departamento, contrario a lo que sucedía con el departamento del Choco dado a que, por sus características demográficas, metodología de rutas y fechas de inicio, se encontraban contempladas para principios del mes de Junio, lo que permitía contar con una diferencia de tiempo suficiente para iniciar un nuevo proceso sin afectar la metodología estadística del Censo.

Ahora bien, con el fin de tomar las medidas necesarias y dar cumplimiento a las directrices dadas por el DANE la supervisión, la gerencia y grupo jurídico del contrato No. 217047 realizó una revisión al estatuto de Contratación vigente a la fecha encontrando que no existía impedimento legal para efectuar la adición, por cuanto la misma no superaba el valor máximo de adición establecida en dicho estatuto y no desbordaba el objeto del contrato y del proceso de Convocatoria Pública No. CPU-007-2018, el cual consiste en “contratar los servicios de operadores de personal para que realicen la vinculación, administración de personal y tutores en misión requeridos para la ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda”.

En desarrollo de determinar lo más beneficioso para dar inicio en el departamento del Valle del Cauca de acuerdo con el cronograma establecido previamente por el DANE, se verificó las fechas de inicio del operativo en cada una de las regiones, de acuerdo con la ubicación geográfica de los municipios que comprendían cada región y se llegó a la conclusión de que el Departamento del Valle del Cauca podía ser incluido dentro de la Región 8 que comprendía los Departamentos de Cauca y Nariño, identificando que Valle del Cauca podía ser asumido sin generar mayor dificultad a la operación, en pro de dar cumplimiento a los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones de las autoridades administrativas.

Es de precisar, que se realizó un estudio de la capacidad técnica y operativa del contratista, tal como se evidencia en la justificación remitida por el DANE para realizar dicha adición, y que ENTERRITORIO revisó los escenarios posibles para la ejecución del operativo en el departamento de Valle de Cauca, con el propósito de minimizar el posible impacto que podría tener este departamento dado a que por sus condiciones geográficas y la diversidad poblacional que maneja se requería de un operador que tuviese el conocimiento de la dinámica del Censo, pues de lo contrario implicaba iniciar todo un proceso de empalme, de contratación del personal mínimo y de dar a conocer la condiciones contractuales. No podemos desconocer que en la fase de contratación del personal en Valle del Cauca, el operador Misión Empresarial Servicios Temporales S.A tuvo ciertos traumatismos para su inicio, como se evidencia en las actas de comité de seguimiento, no obstante se debe tener en cuenta que estas dificultades pueden presentarse en la ejecución de todo proyecto, pero que posteriormente se logró cumplir con la contratación y ejecución sin mayores complicaciones ni afectaciones.

En consecuencia, no se desconoció el proceso de convocatoria simplificada y por el contrario se buscó realizar lo más beneficioso para el operativo, motivo por la cual se verificó que no existe impedimento legal para modificar el alcance del objeto con el fin de incluir las actividades amparadas por la adición, es decir incluir el Departamento del Valle del Cauca a la región 8, conforme a lo reglado por el manual de contratación vigente para la fecha.

En atención a su observación, nos permitimos informar que si bien es cierto no reposan actas que traten de manera exclusiva asuntos de aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicios (ANS), en el desarrollo de la supervisión administrativa y financiera se llevó a cabo varias reuniones en las cuales se levantó actas de seguimiento donde se vislumbra lo relativo a este tema, los acuerdos y compromisos que se lograron con el operador Misión Empresarial.

Para dar soporte a lo anterior, se destacan la reunión realizada el día 30 de abril de 2018 en las instalaciones del DANE en la cual se contó con la participación del representante legal de Misión Empresarial, la Gerencia del Contrato Interadministrativo No. 217047 para la fecha, la supervisión administrativa y financiera de ENTERRITORIO para la fecha y la coordinación del componente de personal del CNPV, con el objetivo de revisar los presuntos atrasos que se presentaban en el departamento del Valle del Cauca, donde se evidencia que se logró acordar entre otros temas los siguiente:

A. Temas relativos al proceso de revisión de los soportes de contratación, con el fin de darle agilidad a esta actividad y así poder obtener una revisión completa de lo remitido por el operador.

B. Comprometer y conciliar con el operador Misión Empresarial que **la contratación del personal enviado en los listados del 19 de abril de 2018 se debía realizar a más tardar el 4 de mayo de 2018**, esto de acuerdo con las razones expuestas por el contratista respecto a las dificultades de la zona para realizar la contratación y a su vez la argumentación remitida en el oficio con radicado ENTERRITORIO bajo No. 20184300244442.

Posteriormente, el día 08 de mayo de 2018, se realizó reunión en las oficinas DANE- Cali con la participación del representante legal de Misión Empresarial, ENTERRITORIO, la Coordinación departamental del DANE- Valle del Cauca y el Subdirector Operativo del DANE con el objetivo de revisar la contratación del personal del valle del cauca por los presuntos atrasos, en el cual, se logró acordar que la contratación de las personas pendientes del Valle del Cauca, que se encontraba en listado enviado el 19 de abril de 2018 se finalizaría a más tardar el día 10 de mayo de 2018, lo que permite concluir que a la fecha no habría lugar a la aplicación de las ANS en razón a los acuerdos realizados con el operador.

Los días 16 y 18 mayo de 2018, se llevó a cabo una reunión en la sede DANE- Cali, con la participación del representante legal de Misión Empresarial, la Dirección General del DANE, el subdirector operativo del DANE, ENTERRITORIO y la Coordinación Administrativa y Financiera - DANE, con el objetivo de revisar la evolución en la contratación del Valle del Cauca.

En el desarrollo de estas visitas ENTERRITORIO (antes Fonade) y DANE recordaron al operador Misión Empresarial los compromisos que se habían adquirido en las reuniones de conciliación realizadas los días 30 de abril y 8 de mayo de 2018, donde se adquirieron compromisos sin que a la fecha se hubiera cumplido en su totalidad, el subdirector del DANE confirmó que con relación a los listados de fecha 19 y 24 de abril, los listados oficiales serían aquellos remitidos a partir del 2 de mayo de 2018, por lo que sobre esta fecha se tendrá lugar la evaluación de las ANS y demás condiciones previstas en el contrato si hubiera lugar y se asumió el compromiso por parte del operador de finalizar la contratación para el Valle del Cauca a más tardar el día 22 de mayo de 2018.

Finalmente, en razón a todo lo mencionado permite concluir que si se agotó el procedimiento establecido para determinar la aplicación de las ANS, aunque las actas no se denominen "Acta de Conciliación", si se puede evidenciar que en dichas reuniones se llegó a acuerdos en lo relativo a las estimaciones de ANS remitidas por ENTERRITORIO, igualmente permite evidenciar que éstas cuentan con la participación de los supervisores y que se realizaron en el periodo determinado, es decir a cortes quincenales,⁴⁷ según como lo establece las especificaciones técnicas.

En atención a su observación nos permitimos indicar que, si bien es cierto dentro del proceso de la cláusula penal de apremio se manifestó que no se tendría en cuenta la aplicación de los Acuerdos de Niveles de Servicio- ANS, también es cierto que se evidenció que al finalizar dicho proceso las estimaciones realizadas en su momento por parte de ENTERRITORIO no tenían lugar, ya que como bien se mencionó se logró realizar distintos acuerdos de conciliación con el operador Misión Empresarial para culminar la etapa de contratación del personal requerido para la ejecución del Censo Nacional de Población y Vivienda, igualmente no hay evidencia de que las Supervisiones volvieran a tener alertas en la demora de contratación del personal faltante o contratado posterior a estas fechas. Como se puede evidenciar en los desembolsos, no hubo descuentos por concepto de ANS.

En primer lugar, es preciso indicar que el DANE cuenta con los conocimientos técnicos del desarrollo del Censo Nacional de Población y Vivienda, y como tal es quién provee las especificaciones técnicas y los aspectos de modo, tiempo y lugar en los que se debe desarrollar el Censo en sus diferentes etapas, igualmente es importante aclarar que si bien los Acuerdos de Niveles de Servicio su objetivo principal era que el contratista realizara un correcto desarrollo del operativo censal, garantizando la calidad y oportunidad del servicio prestado, también tenía como fundamento la conciliación, mediante la cual se lograba determinar cuáles eran las causales o los motivos que daban lugar a la demora en el desarrollo de la contratación permitiendo llegar a los acuerdos necesarios con el operador para que el desarrollo del operativo censal no se viera perjudicado, razón por la cual y en desarrollo de este ejercicio se vio la necesidad de establecer una fecha clara sobre los listados oficiales y así poder determinar el inicio para poder aplicar las ANS a que hubiera lugar, ya que el contratista en repetidas ocasiones manifestó la prontitud del envío de los listados y las fechas de la contratación al día siguiente de la suscripción de la adición del valle del Cauca a esta región.

En atención a su observación es de resaltar y aclarar que no hubo debilidades en los procesos de gestión contractual requerida, la adición de Cali y su área metropolitana a la región No.1 obedeció

⁴⁷"Los ANS serán conciliados entre el contratista y la interventoría y/o supervisión de LA ENTIDAD QUE GESTIONE EL PROYECTO por cada corte quincenal presentado y serán descontados en el respectivo desembolso".

a la imposibilidad de seguir adicionando recursos al contrato No. 2180879, dado que se encontraba al límite de superar el 100%, impidiendo nuevas adiciones según restricción contenida en el Manual de Contratación de ENTERRITORIO vigente para la fecha, lo que le impedía al operador Misión Empresarial darle continuidad al operativo para atender las dificultades presentadas por variables ajenas al mismo, y por lo tanto requería extender el plazo de ejecución de los contratos individuales de trabajo y/o suscribir nuevos contratos para así finalizar el censo. Es de precisar que el operador Misión Empresarial continuó ejecutando el operativo en el resto de los municipios que comprende el Valle del Cauca, sin observación alguna.

Ahora bien, en cuanto a lo mencionado de que el departamento del Valle del Cauca y la Ciudad de Cali fueron reportados por el DANE como con mayor retraso que incidió en el cierre del operativo censal, es de destacar que la dinámica demográfica, las características migratorias, sociales y económicas del Valle del Cauca, implica mayores desafíos en el conteo y caracterización de la poblacional, pues en ella se encuentran casos especiales así como diversidad étnica, que lo implicaba una labor censal más compleja, sin embargo, esto es una actividad netamente de campo y que es el DANE quien bajo sus conocimientos estadísticos da los parámetros e instrucciones para la debida ejecución del operativo, como a su vez es quien determinaba cuando debía ampliarse la ejecución censal en determinado departamento.

Análisis de las respuestas

La respuesta suministrada por el DANE respecto a la aplicación de los ANS según la cual “Ejemplo de lo anterior, es la manifestación hecha por el entonces subdirector del DANE, relativa a que los listados que debía tener en cuenta el operador eran los enviados el 2 de mayo y (no los enviados erróneamente el 19 y 24 de abril de 2018) y que a partir de ese momento tendría lugar la evaluación de los acuerdos de niveles de servicio y demás condiciones previstas en el contrato”, resulta contradictoria si se tiene en cuenta que la operación censal en el Departamento del Valle del Cauca inició en el mes de abril, hecho que adicionalmente, de acuerdo con la supervisión técnica, sustentó la adición del contrato 280879

Igualmente, si bien es cierto que se presentaron deficiencias por parte de la supervisión en cuanto a indicar la cantidad de personas registradas sin gestionar de los listados entregados al operador de personal el 19 y 24 de abril, en su momento estos eran los oficiales y con ellos se inició la contratación del personal para adelantar el censo.

Así las cosas, se evidenció el incumplimiento por parte del contratista, ya que a la fecha de inicio el operador no contaba con oficinas ni con el personal interno de trabajo, tal como se manifestó en la reunión realizada el 30 de abril de 2018 donde el contratista indica “los primeros listados de personal fueron enviados el 19 de abril y dada la fecha no pudo iniciar inmediatamente la contratación toda vez que se encontraba en fase de alistamiento de sus oficinas, contratación de personal interno, entre otros aspectos determinantes para iniciar la gestión en el departamento de Valle del Cauca. Esta situación era conocida por parte del DANE y FONADE hoy ENTerritorio”.

Por su parte, el trámite administrativo penal de apremio nunca contempló el incumplimiento evidenciado entre el 19 y 30 de abril de 2018 ya que se estableció que sería objeto de Aplicación de ANS, sin embargo no fueron aplicados debido al cambio de las condiciones convenidas con el contratista en las reuniones de

seguimiento realizadas el 30 de abril, 6, 8, y 18 de mayo de 2018, sobre las listas de personal a contratar enviadas por el DANE el 19 y 24 de abril de 2018, decidiendo finalmente no considerarlas y contrario a ello tomar en cuenta, para los tiempos de cumplimiento, de la contratación del personal, las listas enviadas a partir del 2 de mayo de 2018, situación que conllevó a la no aplicación de los ANS por el incumplimiento presentado desde el 19 de abril de 2018.

Por otra parte, si bien es cierto que en las actas de seguimiento se registran las reuniones realizadas con el contratista, no se evidencian los documentos soporte que den cuenta de la conciliación realizada para determinar a la aplicación o no de las ANS.

Respecto al proceso administrativo penal de apremio se enunció dentro del hallazgo como una situación presentada en la ejecución del contrato ya que para la CGR es claro que al momento de la realización de la última audiencia, que tuvo lugar en el mes de junio, de acuerdo con el informe presentado por el supervisor del contrato, ya habían sido subsanados los incumplimientos evidenciados a partir de los listados enviados el 2 de mayo de 2018.

En conclusión resulta evidente que se presentaron incumplimientos por parte del operador seleccionado, no obstante no se dio aplicación a los mecanismos para conminarlo al cumplimiento de sus obligaciones en los plazos previstos; adicional a ello, se destaca la falla del DANE en la remisión de los listados que soportarían la contratación. Por lo antes mencionado se mantiene el hallazgo.

Hallazgos Objetivo 2.

Hallazgo No.8 Consistencia información base de datos Sisbén (D)

La Ley 715 de 2001⁴⁸ dispone en el Título IV Participación de Propósito General, Capítulo II Competencias de las entidades territoriales en otros sectores:

*Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: (...) **76.14.4. Cofinanciar cada dos años con la Nación la actualización del instrumento Sisbén o el que haga sus veces.***

Por su parte, la Ley 1176 de 2007⁴⁹ dispone en el Artículo 24: El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

⁴⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros

⁴⁹ Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

"Artículo 94. Focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

El Conpes Social, definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar.

Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes.

Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial, deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos.

Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos".

Adicionalmente, el Artículo 8° del Decreto Nacional 4816 de 2008⁵⁰, establece:

*Funciones del Departamento Nacional de Planeación. El Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Social, realizará la coordinación y supervisión de la organización, administración, implementación, mantenimiento y **actualización de las bases de datos que conforman los instrumentos del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales.***

El Decreto No. 441 del 16 de marzo de 2017 "Por el cual se sustituye el Título 8 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo

⁵⁰ por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.



de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 respecto del instrumento de focalización de los servicios sociales, y se dictan otras disposiciones”, indica en los considerandos:

El Ar. 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por los artículos 24 de la Ley 1176 de 2007 y 165 de la Ley 1753 de 2015, define la focalización como “el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable” y establece las pautas para fijar los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de potenciales beneficiarios.

*El mismo artículo señala que el gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos, **los cruces de información necesarios para su depuración y actualización**, (...) los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y **actualización**. Así mismo, que las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el gobierno nacional.*

*Que en desarrollo de la mencionada norma, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) **es el principal instrumento de focalización individual del gasto social**, utilizado en el país desde 1995.*

*(...) Que **con base en la información de potenciales beneficiarios, las entidades ejecutoras de programas sociales** que se apoyan en la información que les provee este sistema, conforme a la naturaleza del programa, a los objetivos que este persigue, a los criterios adicionales y específicos que para el efecto se hayan establecido y a los recursos disponibles, **focalizan los beneficiarios y asignan los subsidios y el apoyo estatal**; es decir, el Sisbén identifica a los potenciales beneficiarios y los remite a los diferentes programas, mas no garantiza su vinculación a los mismos.*

Que mediante Decreto 1082 de 2015, que compiló los Decretos 4816 de 2008 y 1192 de 2010, se reglamentó el artículo 24 de la Ley 1176 de 2008, se señaló el procedimiento para la inclusión, suspensión y exclusión de la base de datos del instrumento de focalización (...)

(...) Que para fortalecer el Sisbén como principal mecanismo de focalización del Estado es necesario contar con la información pública que permita potencializar y optimizar el instrumento de focalización.

Que el artículo 159 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2016-2018 (sic) “Todos por un nuevo país”, dispuso que para el desarrollo de los planes, programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en general para el ejercicio de las funciones públicas, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas, pondrán a disposición de las entidades públicas que así lo soliciten, la información que generen, obtengan, adquieran o controlen y administren, en cumplimiento y ejercicio de su objeto misional.

El Artículo 1 del mismo Decreto, establece la sustitución del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, el cual quedará así:

“(…) Artículo 2.2.8.1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, es un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas.

Artículo 2.2.8.1.4. Definiciones. Para efectos del presente Decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) **Ficha de caracterización socioeconómica: es una herramienta de recolección de información socioeconómica de los hogares diseñada para caracterizar la población, la cual tiene carácter de documento público.** c) Base certificada nacional: es la base que publica periódicamente el DNP, como resultado de aplicar a la base bruta **los procesos de validación y de control de calidad** necesarios para su depuración. (...) g) Puntaje: Es un valor numérico único asignado a todas las personas que conforman la unidad de gasto, **el cual se obtiene mediante técnicas estadísticas y econométricas que agregan o relacionan la información de la vivienda, el hogar y las personas de cada unidad de gasto, obtenida de la aplicación de la ficha de caracterización socioeconómica.**

Artículo 2.2.8.1.5 Implementación y uso del Sisbén. De acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, el Sisbén es de obligatoria aplicación y uso para las entidades públicas del orden nacional y las entidades territoriales, al realizar gasto social.

Artículo 2.2.8.2.1 Actividades del DNP. Para la implementación, actualización, administración y operación del Sisbén, corresponde al DNP: 1. Dictar los lineamientos metodológicos, técnicos y operativos necesarios para la implementación y operación del Sisbén. 2. Coordinar y supervisar, a través de la Dirección de Desarrollo Social o la dependencia que haga sus veces, la organización, administración, implementación, mantenimiento, procesos de validación y controles de calidad, actualización y consolidación de las bases de datos que conforman el Sisbén (...) **5. Establecer la metodología, el trámite e instrumentos para adelantar los procesos de validación y control de calidad de la información registrada en el Sisbén.** 6. Definir los criterios de ingreso, suspensión y exclusión de las personas de las bases de datos. 7. Aplicar los procesos de validación y control de calidad de la información, de conformidad con lo señalado en el presente título, **para lo cual, entre otros, podrá realizar los cruces de información necesarios para la depuración y actualización de la información.**

Artículo 2.2.8.2.4. Actividades de los municipios y distritos. (...) El administrador municipal o distrital del Sisbén desarrollará las siguientes actividades: (...) 4. Velar por la reserva y actualización de la información registrada en el Sisbén. (...) Lo establecido en este artículo, se desarrollará de acuerdo con los lineamientos que determine el DNP.

Artículo 2.2.8.3.1 Inclusión en el Sisbén. Cualquier persona natural puede solicitar su inclusión en el Sisbén ante la entidad territorial en el cual resida. Para el efecto, la entidad territorial aplicará la ficha de caracterización socioeconómica en la dirección de residencia habitual del solicitante, quien suministrará la información requerida para el diligenciamiento de la totalidad de las variables de la misma, con el fin de realizar una correcta identificación y caracterización.

El suministro de información se hará bajo la gravedad de juramento y la información será utilizada para orientar las políticas sociales del gobierno. (...)

Artículo 2.2.8.3.2 Obligación de actualización de la información. (...) En virtud del principio de calidad de la información, **el DNP podrá actualizar la información registrada en el Sisbén, como producto del cotejo de información con bases de datos oficiales.**

Artículo 2.2.8.3.3. Procesos de validación y controles de calidad. Con el propósito de garantizar la calidad de la información de las personas registradas en el Sisbén, la misma estará sujeta a procesos de validación y controles de calidad aplicados por el DNP, que incluyen el cruce con bases de datos internas o externas, la obtención directa de información por el DNP o la entidad territorial, el cotejo de información con diferentes fuentes, y ejercicios de seguimiento aleatorio.

Artículo 2.2.8.3.4 Eventos que dan lugar a registros “en verificación”. El DNP marcará “en verificación” los registros del Sisbén, en los siguientes casos: **1. Cambio de lugar de residencia sin que se haya solicitado la aplicación de una nueva encuesta a la entidad territorial. 2. Registro de fallecimiento en bases de datos oficiales con las cuales se cruce información. 3. Cambio no justificado en información de las variables de la ficha de caracterización socioeconómica que el DNP determine. 4. Registro, en bases de datos oficiales, de ingresos superiores a un valor en SMLMV determinado por el DNP cuando tenga un puntaje inferior al valor que determine el DNP. 5. Novedades en las condiciones socioeconómicas no reportadas por la entidad territorial; identificadas mediante cruces con fuentes internas o externas. 6. Por información suministrada por la entidad territorial correspondiente. 7. Por información suministrada por las entidades que administran los programas sociales que utilizan el Sisbén. 8. Inexactitud o incongruencia de la información. 9. Cualquier otro tipo de inconsistencia que se identifique por parte de la entidad territorial o el DNP.**

Artículo 2.2.8.3.5 Validación o exclusión de los registros “en verificación”. (...) Con el propósito de validar o excluir los registros “en verificación”, el DNP dentro de los plazos establecidos por este para el envío de la información y publicación de la misma, informará a cada entidad territorial, con copia a la personería municipal, los registros “en verificación” y la correspondiente causal, mediante los mecanismos que adopte para el efecto.

Una vez recibida la información, la entidad territorial procederá a comunicar a la persona, a la residencia registrada en la ficha de caracterización socioeconómica, el inicio de la actuación administrativa. En la comunicación se informará acerca de la situación, indicando la causal de verificación y la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

La entidad territorial, dentro de los seis (6) meses siguientes de recibida la información enviada por el DNP, le emitirá la decisión conforme a lo dispuesto en primer inciso del presente artículo, con el correspondiente informe. El DNP comunicará la exclusión de los registros a las entidades que atienden programas sociales y a los organismos de control pertinentes.

Artículo 2.2.8.3.6. Exclusión de registros del Sisbén por el DNP. Sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, **el DNP podrá excluir directamente registros del Sisbén en los siguientes casos: 1. Por muerte de la persona registrada, previa verificación y confrontación de la información oficial reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. (...)** Efectuada la exclusión, el DNP lo

comunicará a la entidad territorial respectiva, a las entidades que coordinan los programas sociales y a los organismos de control pertinentes.

Artículo 2.2.8.4.1 Intercambio de información entre entidades públicas y particulares que ejercen funciones públicas. En cumplimiento de lo establecido en los artículos 94 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 159 de Ley 1753 de 2015, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas, pondrán a disposición del DNP la información que generen, obtengan, adquieran, controlen y/o administren, con el fin de realizar la actualización y aplicar los procesos de validación y controles de calidad a que se refiere el presente título. Para la entrega e intercambio de esta información no será necesario la suscripción de convenios, contratos, o acuerdos de confidencialidad.

Por su parte, la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”, establece en el Artículo 160 alusivo al Sistema Estadístico Nacional:

Créase el Sistema Estadístico Nacional, en adelante SEN, con el objetivo de suministrar a la sociedad y al Estado, de manera coordinada entre las entidades productoras, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, con lenguajes y procedimientos comunes respetuosos de los estándares estadísticos internacionales, que contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país.

El SEN estará integrado por las entidades que produzcan y difundan estadísticas o sean responsables de registros administrativos, así:

- 1. Pertenecientes a las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente; del orden nacional, departamental, municipal y distrital.*
- 2. Los órganos, organismos o entidades estatales independientes o autónomos de control.*
- 3. Las personas jurídicas, públicas o privadas, que presten servicios públicos.*
- 4. Cualquier persona jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública.*
- 5. Personas jurídicas que posean, produzcan o administren registros administrativos en el desarrollo de su objeto social, que sean insumos necesarios para la producción de estadísticas oficiales.*

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) será el ente rector y por tanto el coordinador y regulador del SEN. El DANE establecerá las condiciones y características que deberán cumplir las estadísticas oficiales en Colombia, respetando los estándares internacionales que usen las entidades productoras de estadísticas. Dichas condiciones y características serán consignadas en el Plan Estadístico Nacional, el cual será concertado con todos los integrantes del SEN.

PARÁGRAFO PRIMERO. *Los integrantes del SEN implementarán los lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas que el DANE defina soportado en referentes internacionales, para la producción y difusión de estadísticas oficiales y para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos. Con el fin de garantizar la calidad de las estadísticas oficiales de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional, los integrantes del SEN atenderán las obligaciones derivadas de las evaluaciones y requisitos de calidad estadística establecidos por el DANE o de las evaluaciones hechas por organismos internacionales.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. Para la producción y difusión de estadísticas oficiales y de conformidad con la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1712 de 2014, los integrantes del SEN deberán poner a disposición del DANE, de manera inmediata y de forma gratuita, las bases de datos completas de los registros administrativos que sean solicitados por el departamento, para lo cual no será oponible la reserva legal. El DANE garantizará la reserva y confidencialidad de la información en concordancia con el artículo 5° de la Ley 79 de 1993.

El Decreto 1743 de 1° de noviembre 2016 “Por el cual se reglamenta el artículo 160 de la ley 1753 de 2015, se adiciona el título 3 a la parte 2 del libro 2 del Decreto 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística”, establece:

Artículo 1. Adiciónese el título 3 a la parte 2 del libro 2 del Decreto 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística, en los siguientes términos: Título 3 Sistema Estadístico Nacional Capítulo 1. Organización del Sistema Estadístico Nacional – Artículo 2.2.3.1.1. Definiciones. Para efectos del presente Decreto se adoptan las siguientes definiciones:

Estadística oficial: Estadísticas producidas y difundidas por las entidades integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN), que permiten conocer la situación económica, demográfica, ambiental y social a nivel nacional y territorial para la toma de decisiones y que cumplen las condiciones y características establecidas en el artículo 2.2.3.2.1 del presente decreto.

Registro administrativo: Conjunto de datos que contiene la información recogida y conservada por entidades u organizaciones en el cumplimiento de sus funciones o competencias misionales.

Artículo 2.2.3.1.2. Objetivos del sistema estadístico Nacional (SEN). En desarrollo del artículo 160 de la Ley 1753 de 2015, el SEN tendrá los siguientes objetivos:

3. Propiciar el fortalecimiento y aprovechamiento amplio e intensivo de los registros administrativos como fuente para la producción de estadísticas oficiales y el mejoramiento de la calidad y coherencia de las mismas. (Resaltado fuera de texto)

9. Promover la coordinación y cooperación entre los miembros del SEN y con organismos internacionales para la producción y difusión de estadísticas oficiales, el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos y para facilitar el intercambio de información estadística incluso a nivel de microdato.

10. Fomentar la cooperación entre los miembros del SEN en el diseño y desarrollo de metodologías y de mecanismos de integración e interoperabilidad para el intercambio de información, que contribuyan a la generación de estadísticas oficiales y al fortalecimiento de la calidad y coherencia de las mismas. (Resaltado fuera de texto)

Artículo 2.2.3.1.6. Obligaciones de los integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Los integrantes del SEN deberán:

4. Garantizar la producción y difusión oportuna de estadísticas oficiales, así como el mantenimiento de registros administrativos en el ámbito de la competencia de las entidades responsables de los mismos y en concordancia con el Plan Estadístico Nacional.

7. Implementar los lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas definidos por el DANE, soportados en referentes internacionales, para la producción y difusión de estadísticas y para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos con el fin de garantizar la calidad de las estadísticas oficiales.

En desarrollo de la ACES, en el marco del objetivo formulado con miras a cotejar información reportada por el CNPV y bases de datos provistas por otras fuentes (RNEC y DNP), con el fin de establecer posibles riesgos fiscales asociados a diferencias en información que sirve como referente para la distribución, asignación de recursos públicos y decisiones de política pública, se analizó la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén).

Para tal fin, se examinó la base Sisbén certificada por el DNP con corte al 30 de noviembre de 2018, evaluando la consistencia interna de la misma y respecto a otras fuentes de información procedente de la RNEC; del Ministerio de Trabajo, del Banco Agrario de Colombia, y de la Superintendencia de Notariado y Registro, producto de las cuales se destacan las siguientes situaciones:

- Consistencia interna de la base

La Ficha de Caracterización Socioeconómica utilizada para el levantamiento de la información del Sisbén III, contiene 90 preguntas, entre ellas la número 56, en la que se indaga por el “total de personas en el Hogar”, y las preguntas 66 a 90 en las que se registra la información individual de los integrantes del hogar.

De acuerdo con el Manual del Encuestador del Sisbén, publicado por el DNP con el ánimo de orientar el proceso técnico operativo de la encuesta, la indicación para registrar la respuesta a la pregunta 56 establece: “Registre en las casillas el total de personas que habitan en el hogar, **que debe coincidir con el número de personas registradas en la pregunta 66** en la que se registran todas las personas que conforman el hogar.

Producto del análisis realizado por el equipo auditor se evidenciaron 777.764 fichas (ver listado en Anexo 1) en la que no hay coincidencia entre el dato registrado en respuesta a la pregunta 56 y el número de personas registradas en respuesta a las preguntas 66 y posteriores. Se destacan, entre otros, los casos de Bogotá con 80.197 fichas y Pasto con 19.046 fichas en tal situación, así como diferencias en el número de personas registradas que alcanzan los 42 individuos.

- Actualización de la información base SISBEN

El 5 de diciembre de 2016 se emitió el Documento Conpes No.3877⁵¹ en el que se hace alusión a que, para efectos de la focalización, se utiliza la tercera versión del instrumento de focalización (Sisbén III) para el cual el levantamiento de información inició en diciembre de 2008 y se logró implementar en noviembre de 2011; no obstante, destaca que esta versión presenta problemas asociados a la calidad de la información en razón a la desactualización y posibilidad de manipulación de la misma.

Para subsanar tal situación, el Conpes propone la implementación de una nueva versión del instrumento de focalización – el Sisbén IV –, a desarrollarse en el periodo 2017-2019, de tal forma que éste se sustente en un sistema de información *dinámica y de calidad*.

Para tal fin plantea, entre otros aspectos, el ajuste del marco normativo de tal forma que este establezca claramente los efectos jurídicos en caso de participar o propiciar la manipulación de la información, y las acciones a seguir en caso de detectar información inconsistente.

Así mismo para atender la problemática de actualización de la información, plantea la realización de un proceso de barrido⁵² a nivel nacional, para la captura y recolección de la información bajo condiciones metodológicas y operativas similares. El Conpes propone un cronograma, desarrollado mediante un Plan de Acción y Seguimiento – PAS, en el que se avanzará en el proceso a razón de 232 municipios y cierre de 11 departamentos en 2017, 358 municipios y 3 departamentos adicionales en 2018; y 512 municipios y 19 departamentos restantes en 2019.

En tal sentido, el equipo auditor procedió a analizar porcentajes promedio de actualización de la información de la base de datos, tanto para el caso de información a nivel de fichas, como información a nivel de las personas, precisando que la modificación en el caso de la encuesta, atañe a variables de la sección de la vivienda (mejoras en la vivienda, paredes, pisos, servicios públicos); y el hogar (conexión de servicios, uso de cuartos compartidos o en forma exclusiva por los hogares, bienes o servicios). Para el caso de las personas los cambios responden a modificación del nivel educativo, tipos y números de documentos por cambio de edad, ocupación, afiliación a salud, discapacidad.

⁵¹ Declaración de Importancia Estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV)

⁵² Definido en el documento Conpes 3877 como la fase que permite obtener la información con la que se construye la base inicial de beneficiarios potenciales de programas sociales. Se compone de las encuestas de hogares realizadas en las unidades de vivienda ubicadas en un área geográfica previamente delimitada.

De acuerdo con el DNP, esta información no es objeto de actualización automática; se dan por demanda de las personas registradas en Sisbén y por tanto la información permanece fija en el tiempo si las personas no se acercan a las oficinas del Sisbén. La única variable que se actualiza internamente para cada corte es la edad... sin embargo, cuando se hacen operativos de recolección de información para cambios de metodología de Sisbén, esta información sí se actualiza masivamente para los hogares encuestados en barrido⁵³.

En el caso de la actualización de fichas, los resultados promedio obtenidos indican que el 54% de la base fue actualizada en las vigencias 2017-2018 y el 46% entre 2009 y 2016.

Para el caso de la actualización de información de las personas, el 27% fue actualizado entre 2017 – 2018 y el 73% entre 2009 y 2016.

Llama la atención que tal situación se observa incluso para municipios que figuran en el reporte de aquellos que han adelantado “*barrido en las vigencias 2017-2018*”, como mecanismo para migrar al Sisbén 4. Se destacan en tales condiciones, municipios con porcentaje de actualización de fichas igual o inferior al 60% entre 2017-2018 que se relacionan a continuación:

Tabla 4. Municipios con porcentaje actualización ficha igual o inferior a 60%

| Municipio | Departamento | Porcentaje |
|----------------|--------------------|------------|
| Aldana | Nariño | 60% |
| Cumaral | Meta | 57% |
| El Tambo | Cauca | 57% |
| Guaitarilla | Nariño | 48% |
| Ipiales | Nariño | 58% |
| La Primavera | Vichada | 57% |
| Leticia | Amazonas | 56% |
| Montecristo | Bolívar | 58% |
| Padilla | Cauca | 53% |
| Páez | Cauca | 59% |
| Pasto | Nariño | 44% |
| Popayán | Cauca | 52% |
| Puerto Carreño | Vichada | 52% |
| Puerto Rico | Caquetá | 57% |
| Puerto Tejada | Cauca | 46% |
| Ricaurte | Nariño | 45% |
| Roberto Payán | Nariño | 59% |
| San Calixto | Norte de Santander | 59% |
| Sipí | Chocó | 59% |
| Villa Rica | Cauca | 60% |

Fuente: DNP Elaboró: Equipo auditor

⁵³ Comunicación DNP 20195380198661 de 28 de marzo 2019, suscrita por la Subdirectora de Promoción Social y Calidad de Vida.

Así mismo, municipios con actualización de información de personas entre 2017-2018 inferior al 50% que se discriminan a continuación:

Tabla 5. Municipios con porcentaje actualización información personas inferior a 50%

| Municipio | Departamento | Porcentaje |
|----------------|--------------------|------------|
| Cumaral | Meta | 47 |
| El Bagre | Antioquia | 40 |
| El Tambo | Cauca | 49 |
| Guaitarilla | Nariño | 36 |
| La Primavera | Vichada | 49 |
| Leticia | Amazonas | 46 |
| Medina | Cundinamarca | 49 |
| Montecristo | Bolívar | 46 |
| Morales | Bolívar | 47 |
| Padilla | Cauca | 43 |
| Pasto | Nariño | 37 |
| Popayán | Cauca | 40 |
| Puerto Carreño | Vichada | 31 |
| Puerto Rico | Caquetá | 44 |
| Puerto Tejada | Cauca | 36 |
| Ricaurte | Nariño | 37 |
| San Calixto | Norte de Santander | 39 |
| Teorama | Norte de Santander | 44 |
| Villa Rica | Cauca | 48 |

Fuente: DNP Elaboró: Equipo auditor

Tales situaciones indican que parte significativa de la información disponible para efectuar la asignación de puntaje, permanece estática y corresponde en su mayoría a la que es reportada en el momento del registro, sin que la misma sea objeto de actualización y refleje las condiciones socioeconómicas reales que deberían tenerse en cuenta para la categorización, incluso en aquellos casos en que las personas han accedido a beneficios de los programas sociales que sustentan su otorgamiento en el puntaje Sisbén.

A manera de ejemplo, producto de cotejo se encontraron 121.583 registros de personas relacionadas en la Base de datos de Sisbén, que accedieron a beneficios del programa del Banco Agrario entre las vigencias 2000 y 2017 para construcción de vivienda nueva⁵⁴ o mejoramiento; no obstante, en la información reportada al Sisbén, registran en la variable Tenencia de la Vivienda, estados 1 y 4

⁵⁴ 88.178 casos

que corresponden a aquellos casos en que el hogar vive en Arriendo u Otra Condición⁵⁵.

Tales situaciones indican que, a pesar de acceder a beneficios de programas sociales, la información que se tiene en cuenta para efectuar la asignación de puntaje permanece estática, sin que la misma sea objeto de actualización y refleje las condiciones socioeconómicas reales que deberían tenerse en cuenta para la categorización, incluso en aquellos casos en que las personas han accedido a beneficios de los programas sociales que sustentan su otorgamiento en el puntaje Sisbén.

También se observaron casos en que el ingreso en la base de datos del Sisbén es posterior a la asignación del beneficio del Banco Agrario, no obstante, la información es inconsistente pues se reporta vivienda en arriendo u otra condición a pesar de que previo al registro, han accedido a subsidios para vivienda nueva o para mejoramiento de la misma.

- Contraste con base de datos de la RNEC

Se cotejó la información de la base Sisbén con información certificada por la RNEC correspondiente al Archivo Nacional de Identificación –ANI, respecto a la posible existencia de registros de personas fallecidas en la base SISBEN considerando la coincidencia con códigos de vigencias número: 21 *Cancelada por muerte*, y 51 *Cancelada por muerte Facultad Ley 1365 de 2009*⁵⁶ reportados por la RNEC.

Producto del cotejo se estableció la existencia de un total 47.833 registros de personas reportadas por la RNEC con códigos de vigencias número 21 y 51 que se reportan como potenciales beneficiarios activos en la base de datos del SISBEN, a pesar de identificarse como fallecidos por la RNEC.

De acuerdo a la información reportada por la RNEC, en algunos casos las fechas de fallecimiento acontecieron recientemente, y en otros, el fallecimiento tuvo lugar incluso hace más de 40 años.

De los 47.833 registros, se identifica un primer grupo conformado por 19.661, en los que existe coincidencia total del número de documento de identidad, primer y segundo nombre, y primer y segundo apellido (Ver Anexo 2 Hallazgo 8 Hoja 1).

En un segundo grupo de 3.868 registros existe diferencia únicamente en el segundo apellido (en la mayoría de los casos por la inclusión de las partículas “de”

⁵⁵ En la ficha Sisbén III las opciones 2 y 3 corresponden a los casos en que los hogares viven en vivienda Propia Pagando y Propia Pagada, respectivamente. Según el Manual del Encuestador Sisbén, la opción 4 corresponde a casos de viviendas en condición de usufructo u ocupación de hecho.

⁵⁶ Codificación establecida por la RNEC en la base de datos del Archivo Nacional de Identificación.

(alusión a estado civil matrimonio), “viuda de”, o mínimas diferencias ortográficas) apellido (Ver Anexo 2 Hallazgo 8 Hoja 2).

En un tercer grupo, conformado por 24.304 registros coincide únicamente el número de documento de identidad, pero hay variación total en los nombres y apellidos de las personas titulares de los mismos (Ver Anexo 2 Hallazgo 8 Hoja 3).

La falta de coincidencia total entre las personas registradas en cada base de datos, indica que están figurando en la base de datos personas que no corresponden con la identificación descrita y con condiciones que podrían afectar igualmente la asignación de puntaje, especialmente en lo concerniente a cálculos que consideran la edad.

- Potenciales beneficiarios Sisbén fallecidos que han accedido a beneficios

Producto de la identificación de potenciales beneficiarios Sisbén registrados como fallecidos por la RNEC y teniendo en cuenta que el Sisben constituye el principal instrumento de focalización individual del gasto social, se evaluó la posibilidad de acceso a beneficios de diferentes programas sociales.

Como resultado de cruce de información efectuado por la CGR, entre el listado de fallecidos que aún figuran en la base Sisben y el listado de beneficiarios del Programa Colombia Mayor a cargo del Ministerio de Trabajo, el cual busca *“aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico”*, el cual incluye en sus criterios de asignación *“Pertener a los niveles 1 o 2 del Sisben y no tener ingresos suficientes para subsistir”*, se evidenció que existen 350 registros de beneficios económicos entregados a los que presuntamente no habría lugar, en razón a que coinciden con documentos de personas reportadas con fallecimiento⁵⁷, respecto a lo cuales una vez cotejada, adicionalmente, con información aportada por la RNEC, se establece recibieron beneficios periódicos posteriores a la fecha de resolución de fallecimiento. (Ver Anexo 3 Hallazgo 8)

Los anteriores hechos serán puestos en conocimiento de la Contraloría Delegada para el Sector Social, teniendo en cuenta la sectorización de sujetos de control de la CGR. Lo anterior con el fin de que esa Delegada adelante las actuaciones fiscales que considere pertinentes, teniendo en cuenta las posibles implicaciones fiscales.

Caso similar acontece en el caso del cruce de información, entre el listado de fallecidos que aún figuran en la base Sisben y el listado de beneficiarios del Programa de Vivienda de Interés Social Rural VISR a cargo del Banco Agrario,

⁵⁷ El número de beneficiarios para los tres grupos corresponde a 36, 6 y 38 respectivamente.

según el cual se evidenció que existen 12 registros de beneficios económicos entregados a los que presuntamente no habría lugar en razón a que coinciden con documentos de personas reportadas con fallecimiento, respecto a los cuales una vez cotejada, adicionalmente, con información aportada por la RNEC, se establece recibieron beneficios en fecha posterior a la fecha del deceso o de la emisión de la resolución de fallecimiento. (Ver Anexo 4 Hallazgo 8)

- Contraste con información del DANE Censo 2018

El equipo auditor comparó la información de cantidad de hogares clasificados por el número de personas que lo conforman en la base de datos del Sisbén, con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, cotejo que arrojó el siguiente resultado:

Tabla 6. Cotejo cantidad de personas por hogar

| | CANT HOGARES | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 a 10 | 11 a 15 | 16 a 20 | 21 o más |
|--------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|---------|----------|
| SISBEN | 11.762.937 | 2.332.748 | 2.228.749 | 2.373.644 | 2.128.309 | 1.245.134 | 1.352.990 | 90.746 | 8.930 | 1.687 |
| DANE | 13.823.829 | 2.498.831 | 3.005.535 | 3.232.399 | 2.733.132 | 1.341.907 | 987.690 | 22.864 | 1.290 | 181 |
| DIF | 2.060.892 | 166.083 | 776.786 | 858.755 | 604.823 | 96.773 | - 365.300 | - 67.882 | - 7.640 | - 1.506 |

Proporción 0,85 0,93 0,74 0,73 0,78 0,93 1,37 3,97 6,92 9,32

Aunque las bases comparadas contienen diferente número de hogares, se estableció que para los rangos que reportan entre 1 y 5 personas por hogar, las diferencias resultan razonables. Por otra parte, para los rangos que reportan hogares conformados por 6 o más personas se evidencia un comportamiento atípico de la cantidad de hogares del Sisbén categorizadas bajo estos criterios.

Al respecto es necesario destacar que, según respuesta del DANE con base en las cifras del Censo⁵⁸, el número máximo de integrantes por hogar corresponde a 47, mientras que en el caso del Sisbén se encontraron hogares que reportan hasta 98 integrantes.

- Contraste con información de titularidad de bienes en SNR

Para tal fin, se examinó la base Sisbén certificada por el DNP con corte al 30 de noviembre de 2018, evaluando la consistencia de la misma respecto a otras fuentes de información como la relativa a titularidad de propiedad de bienes inmuebles registrada en las bases de datos de la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR.

Lo anterior teniendo en cuenta que la condición de tenencia de la vivienda, es uno de los factores que resulta determinante para efectos de la asignación del puntaje Sisbén.

⁵⁸ Comunicación con radicado 20192320037091

Producto del contraste entre los números de documentos de identidad de las personas, que según la base remitida del SISBEN, cuyo puntaje los ubicada en niveles 1 y 2 de Sisbén en una muestra selectiva de 6 municipios, se evidenciaron las siguientes situaciones:

A partir de solicitud efectuada por la CGR, la SNR reportó información relativa a titularidad de la propiedad correspondiente a algunos números de documento de identidad de potenciales beneficiarios registrados en la base de datos del Sisbén cuyos puntajes los ubican en niveles 1 y 2.

A pesar del reporte de propiedad de bienes inmuebles, las cifras resumidas en el siguiente cuadro corresponden a la cantidad de registros, en los que, a pesar de la titularidad de la propiedad, en la base de datos del Sisbén se reportan en condiciones de tenencia de vivienda con códigos 1 y 4, que corresponden a estados En Arrendamiento u Otra Condición, respectivamente.

Tabla 7. Niveles 1 y 2 Sisbén con propiedad y reporte tenencia vivienda estados 1 y 4

| MUNICIPIO | Niveles 1 Y 2 Sisbén | Con propiedad SNR | Folios activos SNR | Tenencia vivienda 1 y 4 Sisbén |
|----------------------|----------------------|-------------------|--------------------|--------------------------------|
| PASTO- NARIÑO | 188.838 | 500 | 470 | 307 |
| POPAYAN-CAUCA | 94.657 | 17.209 | 14.979 | 10.080 |
| SARAVENA-ARAUCA | 28.733 | 8.737 | 8.240 | 3.682 |
| ACACIAS - META | 31.912 | 8.120 | 7.847 | 4.946 |
| MONTELIBANO- CORDOBA | 39.572 | 6.974 | 5.764 | 3.439 |
| SOPETTRAN- ANTIOQUIA | 8.190 | 1.668 | 1.579 | 747 |

Fuente: SNR – DNP Elaboró Equipo CGR

El cuadro discrimina en la primera columna, la cantidad de registros de personas de los municipios de la muestra, que en la base de datos de Sisben indican puntajes que permiten ubicarlos en niveles 1 y 2. La siguiente columna señala la cantidad de estos registros, que de acuerdo con la información provista por SNR, figuran como propietarios de bienes inmuebles.

Las cifras que aparecen en la tercera columna se generan a partir del filtro realizado seleccionando únicamente aquellos casos en que los folios figuran a la fecha de reporte de SNR como activos. A continuación, se efectuó el cruce de estos registros con la información de la base de datos de Sisbén, según la cual, estas personas reportan como condición de tenencia de vivienda, los estados 1 y 4 que corresponden a En Arrendamiento y Otra condición respectivamente⁵⁹.

⁵⁹ En la ficha Sisbén III las opciones 2 y 3 corresponden a los casos en que los hogares viven en vivienda Propia Pagando y Propia Pagada, respectivamente. Según el Manual del Encuestador Sisbén, la opción 4 corresponde a casos de viviendas en condición de usufructo u ocupación de hecho.

Si bien es necesario precisar en algunos casos la titularidad recae sobre bienes que no garantizan la existencia de una construcción que haga las veces de una vivienda, por ejemplo, cuando la titularidad recae sobre un lote, los casos descritos podrían considerarse como indicios de inconsistencia en la información que se tiene en cuenta para efectuar la asignación de puntaje Sisbén.

Así mismo, pone de manifiesto que la información no es objeto de cotejo, contraste, análisis y verificación, de tal forma que permita determinar las condiciones reales de tenencia de la vivienda, como factor determinante en la clasificación de potenciales beneficiarios y por ende para la focalización del gasto público.

Adicional a la comparación descrita anterior, la información provista por la SNR permitió evidenciar que, en diferentes casos, existen números de documentos de identidad que figuran como titulares de más de una propiedad según la cantidad de matrículas inmobiliarias a su nombre.

El siguiente cuadro indica, por la muestra, la cantidad de números de identificación de personas que registran titularidad de un determinado número de matrículas inmobiliarias:

Tabla 8. Cantidad de matrículas inmobiliarias asociadas a números de documento

| ACACÍAS- META | | MONTELÍBANO-CORDOBA | | PASTO-NARIÑO | |
|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Números de Mat.Inmobiliaria | Números de Doc. Identidad | Números de Mat.Inmobiliaria | Números de Doc. Identidad | Números de Mat.Inmobiliaria | Números de Doc. Identidad |
| 1 | 2.624 | 1 | 751 | 1 | 166 |
| 2 | 455 | 2 | 462 | 2 | 28 |
| 3 | 133 | 3 | 68 | 3 | 5 |
| 4 | 58 | 4 | 61 | 4 | 3 |
| 5 | 27 | 5 | 12 | 5 | 1 |
| 6 | 12 | 6 | 15 | 6 | 1 |
| 7 | 9 | 7 | 5 | 47 | 1 |
| 8 | 4 | 8 | 2 | | |
| 9 | 1 | 9 | 3 | | |
| 10 | 1 | 11 | 1 | | |
| 11 | 1 | 13 | 1 | | |
| 449 | 1 | 14 | 1 | | |
| | | 15 | 1 | | |
| | | 22 | 1 | | |
| | | 26 | 1 | | |
| | | 987 | 1 | | |

| POPAYÁN-CAUCA | | SARAVENA-ARAUCA | | SOPETRÁN-ANTIOQUIA | |
|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| Números de Mat.Inmobiliaria | Números de Doc. Identidad | Números de Mat.Inmobiliaria | Números de Doc. Identidad | Números de Mat.Inmobiliaria | Números de Doc. Identidad |
| 1 | 5999 | 1 | 2074 | 1 | 407 |
| 2 | 1259 | 2 | 388 | 2 | 75 |
| 3 | 288 | 3 | 124 | 3 | 38 |
| 4 | 94 | 4 | 44 | 4 | 9 |
| 5 | 38 | 5 | 19 | 5 | 3 |
| 6 | 11 | 6 | 12 | 7 | 1 |



| | | | | | |
|----|---|----|---|---|---|
| 7 | 2 | 7 | 5 | 9 | 2 |
| 8 | 4 | 8 | 2 | | |
| 9 | 1 | 9 | 1 | | |
| 12 | 1 | 10 | 1 | | |
| | | 13 | 1 | | |
| | | 17 | 2 | | |

Fuente: SNR – DNP Elaboró Equipo CGR

Se destacan los casos extremos como en Acacías donde un documento de identidad tiene asociadas 449 matrículas inmobiliarias, y Montelíbano con 987 folios a cargo de un solo titular, que figuran en la base Sisbén, con tenencia en estado 1 o 4.

Adicionalmente, es importante destacar que en algunos casos los folios de matrícula inmobiliaria corresponden a municipios distintos a aquel donde los titulares figuran registrados en Sisbén, o los folios están registrados en círculos notariales distintos al del registro de titular del Sisbén.

Los casos descritos son ocasionados por falencias en los procesos de actualización y depuración, validación y control de calidad de la información del Sisbén; y ausencia o deficiencias en los contrastes y retroalimentación entre bases de datos oficiales y registros administrativos provistos por diferentes fuentes estatales.

Las diferencias evidenciadas también indican posibles deficiencias en el proceso de recolección de la información a partir de la cual se consolida la base de datos del Sisbén, así como incertidumbre en la información reportada por los encuestados.

Las deficiencias descritas configuran potenciales impactos respecto a los resultados de los cálculos para la asignación del puntaje Sisbén considerando los criterios que se tienen en cuenta para tal efecto, en lo que tiene que ver con situación de hacinamiento, vulnerabilidad en razón al número de personas, tasas de dependencia, condiciones y calidad de la vivienda y número de personas que conforman el hogar. Derivado de lo anterior, se determina un posible riesgo referido a que los beneficios económicos otorgados por el Estado no sean debidamente focalizados y asignados a quienes realmente los necesitan.

Adicionalmente hace evidentes las falencias de las bases de datos alternas – Sisbén y Censo Electoral, como registros administrativos con potencial para alimentar estadísticas oficiales, tal como lo dispone el SEN, de tal forma que estas contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país a partir de las bases de datos y registros administrativos de las entidades que nutren el sistema.

RESPUESTAS DANE Y DNP

Respuesta DANE

“Sobre el SISBEN y el CNPV

En este contexto, el equipo auditor de la Contraloría manifiesta que al comparar la información de cantidad de hogares clasificados por el número de personas que lo conforman en la base de datos del Sisbén con lo informado por el CNPV 2018 encontró diferencias razonables para los hogares que reportan entre 1 y 5 personas por hogar.

Inicialmente, se precisa que los censos de Población y Vivienda, tal y como los define el Manual de principios y recomendaciones de los censos de Naciones Unidas⁶⁰ deben cumplir los siguientes principios, los cuales también son aplicados en los censos de Colombia:

Universalidad dentro de un territorio definido. *El censo debe abarcar un territorio definido con precisión (por ejemplo, todo el país o una parte bien delimitada del mismo). El censo de población debe incluir a todas las personas que estén presentes y/o residan dentro de la zona abarcada, según la clase de recuento de la población necesario. El censo de habitación debe incluir todos los locales de habitación, con independencia de su tipo. Ello no impide el uso de técnicas de muestreo para obtener datos sobre características especificadas, siempre que el diseño de la muestra esté en consonancia con las zonas cuyos datos se deban incluir en las tabulaciones y el grado de detalle de las tabulaciones cruzadas.*

Simultaneidad. *Todas las personas deben ser empadronadas y todos los locales de habitación enumerados en una fecha lo más próxima posible a un mismo momento bien determinado, y los datos recogidos deben corresponder a un período de referencia bien definido. Sin embargo, no es indispensable que el período de referencia sea idéntico para todos los tipos de datos obtenidos. Para la mayoría de los datos será el día del censo; en algunos casos puede ser un período anterior a la fecha de éste.*

A diferencia de los principios del censo de población señalados anteriormente, el SISBEN fija su objetivo como instrumento de focalización de los servicios sociales, en el cual define la focalización como “el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable y establece las pautas para fijar los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de potenciales beneficiarios”⁶¹

*Teniendo en cuenta los principios trazadores de un censo en materia de **universalidad y simultaneidad**, así como los objetivos y metodología operativa aplicada por el SISBEN, respetuosamente considero que los resultados de la pregunta de hogares incluida tanto en el CNPV como en el SISBEN no son automáticamente comparables al nivel de agregación en el cual la Contraloría plantea su observación.*

Más particularmente, la comparación/integración efectiva de las fuentes de información asociadas con el CNPV y el SISBEN puede hacerse a nivel de personas. En efecto, en el marco del Sistema Estadístico Nacional, creado por la Ley 1753 de 2015 y actualizado por la Ley 1955 de 2019, los integrantes del SEN tienen obligaciones para compartir información estadística que sea requerida por el DANE para la producción y difusión de estadísticas oficiales, así como para la actualización permanente del marco geoestadístico nacional.

⁶⁰ https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_67rev2s.pdf

⁶¹ Artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por los artículos 24 de la Ley 1176 de 2007 y 165 de la Ley 1753 de 2015

De esta forma, el DANE, en el ejercicio de sus competencias misionales, ha accedido continuamente a los Registros Administrativos (RRAA) solicitados a los miembros del SEN, requiriendo las bases de datos, a su mayor nivel de desagregación, de forma tal que soporten la aplicación de metodologías basadas en el uso de variables socioeconómicas como fuentes secundarias e insumos para el análisis de la dinámica demográfica.

En este escenario habilitador de la integración de fuentes de información, en comparación con censos anteriores y dadas las innovaciones técnicas consolidadas en los últimos años; el DANE ha desarrollado metodologías para realizar procesos de emparejamiento de los diferentes registros administrativos con el objetivo de contrastar y complementar la información obtenida en el CNPV 2018 en cuanto a su cobertura y calidad.

Específicamente, se han desarrollado contrastes en las variables de aseguramiento en seguridad social que, de acuerdo con los diseños técnicos del CNPV 2018, no se incluyeron en el cuestionario censal para luego obtenerlas a partir del uso intensivo de la BDUA y BDEX, dada la cobertura universal del aseguramiento en el país. Así mismo, los registros administrativos están siendo utilizados para el análisis de la cobertura y el cálculo de la omisión censal, procedimiento que se utiliza en todos los censos a partir de fuentes indirectas, antes denominadas variables sintomáticas y hoy llamadas registros administrativos.

En síntesis, para la producción de las estadísticas oficiales y el fortalecimiento de la calidad de la información censal recolectada, el DANE ha aplicado continuamente y con criterios de efectividad y rigor técnico/conceptual procedimientos de evaluación de la coherencia de su información oficial a través del uso de fuentes de información auxiliares como es el caso actual del BDUA-Ministerio de Salud, el SISBEN, el Archivo Nacional de Identificación – ANI y el Maestro de Facturación de usuarios de servicios públicos domiciliarios, entre otras.

A partir de todo lo anterior, y retomando el origen de la observación planteada por la Contraloría, revisados los conceptos aplicados tanto en el CNPV como en el SISBEN, aunque son muy cercanos, el DANE no puede pronunciarse al respecto de lo informado en relación con la evidencia de un comportamiento atípico de la cantidad de hogares conformados por 6 o más personas reportados por el SISBEN, dado que, como bien lo señala el ente de control, es “el Departamento Nacional de Planeación, quien define las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización”.

Adicionalmente, debe tener en cuenta que el censo puede concebirse como una “foto” en un momento determinado del tiempo y no necesariamente corresponde al modelo de recolección de datos del SISBEN, que como bien lo informa el DNP, realiza la aplicación de la encuesta por barrido cuando hay un cambio conceptual o metodológico y su mantenimiento es a demanda, cuando los hogares consideran que su situación ha cambiado y solicitan a la Entidad Territorial respectiva una nueva visita. Estas diferencias operativas y los resultados de tanto del CNPV como del SISBEN evidencian los cambios en las tendencias demográficas del país y su efecto en los patrones de formación de los hogares y consecuentemente su tamaño.

Sobre el Sistema Estadístico Nacional

En cuanto a lo informado por la Contraloría respecto a que “se hacen evidentes escasos avances en las acciones tendientes a alcanzar los objetivos del Sistema Estadístico Nacional, de tal forma que este contribuya a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país a partir de las bases de datos y registros administrativos de las entidades que nutren el sistema”, se hace necesario señalar que el Sistema

estadístico Nacional tiene como objetivo el de suministrar a la sociedad y al Estado, de manera coordinada entre las entidades productoras, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, con lenguajes y procedimientos comunes respetuosos de los estándares estadísticos internacionales, que contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país, objetivo que no se asimila a los propósitos del SISBEN que busca la identificación de población vulnerable para focalización de la inversión social en el país.

En este sentido, respecto a los avances en las gestiones tendientes a lograr los objetivos del SEN, el DANE en su rol de coordinador y en cumplimiento de sus funciones presenta los siguientes resultados frente a las obligaciones establecidas en el Artículo 2.2.3.1.7 del Decreto 1743 de 2016:

1. Formular el Plan Estadístico Nacional (PEN), en coordinación con los integrantes del SEN, y presentarlo al Consejo Asesor Nacional de Estadística para su aprobación. El PEN 2017 – 2022 es el “documento que establece los lineamientos estratégicos y las acciones para el desarrollo de la producción y difusión estadística teniendo en cuenta las necesidades de información del país, incluyendo enfoques diferenciales. El Plan incluye la oferta de operaciones estadísticas, la demanda de información, los requerimientos de intercambio de información entre los integrantes del SEN y las estrategias sobre la disposición final de los resultados de las operaciones estadísticas” (Decreto 1743 de 2016: Artículo 1). El PEN, aprobado el 27 abril del 2017 por el Consejo Asesor Nacional de Estadística (CANE), tiene como propósito garantizar que durante los próximos 5 años el país mantenga y aumente la oferta de estadísticas oficiales para conocer su realidad económica, sociodemográfica y ambiental, a partir de la articulación entre los miembros del SEN; para lograr este fin se estructuró un plan de acción con 6 objetivos, 9 estrategias y 37 metas.

2. Realizar el seguimiento a la ejecución del Plan Estadístico Nacional y a la implementación de lineamientos, estándares, normas técnicas y buenas prácticas estadísticas e informar anualmente al Consejo Asesor Nacional de Estadística; y
3. Elaborar el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales y expedirlo previo concepto del Consejo Asesor Nacional de Estadística.

En octubre de 2017 se dispuso públicamente un primer avance en el cumplimiento de las metas y estrategias del PEN⁶². Actualmente el DANE se encuentra en el proceso de generación del informe de avance para el periodo abril de 2018 a abril 2019.

Como parte de la implementación del PEN 2017 – 2022, actualmente el DANE cuenta con:

4. Elaborar, en coordinación con las entidades del SEN, diagnósticos y planes de fortalecimiento de registros administrativos para su aprovechamiento estadístico.

En el marco del programa de fortalecimiento, para el año 2017 y 2018, el DANE realizó el diagnóstico de 21 registros administrativos producidos por 14 entidades. A continuación, se detallan las entidades con las que se abordó el diagnóstico de registros administrativos.

Tabla 1. Registros administrativos diagnosticados en 2017 y 2018

| ENTIDAD | NOMBRE DEL REGISTRO ADMINISTRATIVO | AÑO |
|--|--|------|
| Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios | Registro de energía eléctrica residencial y no residencial | 2018 |
| Ministerio de Salud | Registro para la localización y caracterización de las personas con discapacidad | 2018 |
| Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH- | Registro de producción de crudo | 2018 |
| Agencia Nacional de | Registro de producción de gas | 2018 |

⁶² Disponible en: <https://www.sen.gov.co/files/seguimientoPEN/SeqPENCuartaSesionV4-201701003.pdf>



| ENTIDAD | NOMBRE DEL REGISTRO ADMINISTRATIVO | AÑO |
|--|--|------|
| Hidrocarburos -ANH- | | |
| Policía Nacional de Colombia | Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo | 2018 |
| Instituto Nacional de Bienestar Familiar -ICBF- | Registro administrativo del módulo de beneficiarios del sistema de información misiona -SIM- | 2018 |
| Unidad para la Atención y Reparación integral para las Víctimas | Registro Único de Víctimas -RUV- | 2018 |
| Colpensiones | Registro de afiliados | 2018 |
| | Registro de beneficiarios | 2018 |
| | Registro de pensionados | 2018 |
| Ministerio de Educación Nacional | Sistema nacional de información de la educación superior – SNIES | 2018 |
| Ministerio de Educación Nacional | Sistema de Matrículas -SIMAT | 2018 |
| Ministerio de Educación Nacional | Sistema de Información de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano - SIET | 2018 |
| Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP | Formulario único de reportes de avance de la gestión - FURAG | 2018 |
| Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP | Sistema de Información y Gestión del Empleo Público - SIGEP | 2018 |
| Ministerio de Salud y Protección Social | Base de datos Única de Afiliados - BDUA | 2018 |
| Ministerio de Salud y Protección Social | Registro Único de Afiliados módulo Nacimientos y Defunciones - RUAF_ND | 2018 |
| Agencia Nacional Minera | Registro administrativo de producción Minera | 2017 |
| Bolsa Mercantil de Colombia | Registro de producción y distribución de gas | 2017 |
| XM | Registro administrativo de generación y distribución de energía eléctrica | 2017 |
| Confecámaras | Registro Único Empresarial y Social –RUES | 2017 |

Fuente: Coordinación de prospectiva y análisis de datos. DIRPEN.

Es importante mencionar que, en 2015 se realizó el diagnóstico de calidad estadística al Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN en donde se identificaron oportunidades de mejora principalmente en los mecanismos de validaciones en la captura y en el procesamiento de la información; en los mecanismos de control para mejorar la oportunidad y evidencias documentales. El plan de mejoramiento derivado del proceso de diagnóstico fue socializado y entregado al DNP.

- Definir los lineamientos, estándares y normas técnicas para la producción y difusión de estadísticas oficiales y para el aprovechamiento estadístico de registros administrativos, teniendo en cuenta referentes internacionales. El DANE podrá solicitar comentarios y sugerencias al CANE sobre los lineamientos, estándares y normas técnicas.

En el marco de la estrategia 4 del PEN 2017 - 2022, el DANE ha diseñado e implementando el programa de fortalecimiento de registros administrativos dirigido a las entidades del SEN que producen registros administrativos y que pueden ser aprovechados en la producción estadística del país.

Dicho programa contiene tres líneas de acción tendientes a: (1) dar lineamientos para diseñar nuevos registros administrativos, que tengan desde su nacimiento, visión de uso estadístico; (2) diagnosticar los registros administrativos para indagar su utilidad y potencial en la producción estadística del país; y (3) proveer lineamientos para la anonimización de las bases de datos de los registros administrativos. Cada línea de acción dispone de lineamientos metodológicos e instrumentos para su aplicación, como la Metodología de diagnóstico de los registros administrativos para aprovechamiento estadístico, Guía de metadatos de registros administrativos, Guía para la anonimización de las bases de datos en el Sistema Estadístico Nacional, entre otros. Estos documentos pueden encontrarse en <https://www.sen.gov.co/page/registros-administrativos>.

De manera particular, el proceso de diagnóstico de los registros administrativos busca analizar el diseño y el procesamiento de la información recolectada por los registros, y como resultado se genera un informe de diagnóstico y un plan de fortalecimiento que es ejecutado según criterios y capacidades de la entidad responsable del registro. Es importante mencionar que, la metodología estandarizada para el diagnóstico de los registros administrativos se viene trabajando desde el 2007 y fue puesta a disposición de las entidades del SEN el año pasado luego de la entrada en vigencia de la Decreto 1743 de 2016.

6. Elaborar y difundir el Plan Anual de Evaluación de Calidad de las Estadísticas

En el marco del Plan Anual de Evaluación de Calidad de las Estadísticas, el DANE ha realizado la evaluación de la calidad del proceso estadístico de 46 operaciones estadísticas de los miembros del SEN, de las cuales 40 lograron la certificación.

7. Crear instancias de coordinación, tales como mesas de trabajo interinstitucionales nacionales y territoriales de estadística, con el fin de articular las acciones que los miembros del SEN necesiten para el cumplimiento de sus obligaciones.

En línea con lo anterior, el DANE con el objetivo de contribuir a la implementación de acuerdos sobre la producción de las estadísticas que requiere el país, ha conformado 12 mesas estadísticas sectoriales que buscan fortalecer la articulación entre los productores y usuarios de información estadística de cada temática, acuerdos y compromisos sobre los requerimientos de información estadística existentes (nacionales e internacionales), así como identificar las posibles duplicidades de información estadística y establecer estrategias para unificarlas. Estas mesas son:

- *Mesa de estadísticas de Educación*
- *Mesa de estadísticas ambientales*
- *Mesa de estadísticas minero-energéticas*
- *Mesa de estadísticas de transporte*
- *Mesa de estadísticas agropecuarias*
- *Mesa de estadísticas de tecnologías de la información y las comunicaciones*
- *Mesa de estadísticas de lenguaje común e interoperabilidad*
- *Mesa de Estadísticas de Finanzas Públicas*
- *Mesa de Estadísticas Territoriales*
- *Mesa de Estadísticas de Justicia, defensa y convivencia ciudadana.*
- *Mesa Estadísticas de Migración*
- *Mesa Estadísticas de Turismo*

Adicionalmente, como parte de la estrategia de fortalecimiento de las estadísticas nacionales y territoriales, el DANE ha trabajado de manera articulada con diferentes municipios en la generación de diagnósticos y planes de acción orientado a fortalecer los factores que influyen en la actividad estadística territorial. Dentro de los territorios en los que se ha llevado a cabo la estrategia desde 2017 a 2018 se encuentran:

- *Área Metropolitana de Valle de Aburrá (AMVA)*
- *Copacabana*
- *La Estrella*
- *Bello*
- *Itagüí*
- *Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO)*
- *Pereira*
- *Dos Quebradas*
- *La Virginia*
- *Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)*
- *Girón*
- *Florida Blanca*
- *Bucaramanga*

Así mismo, se han realizado asesorías técnicas a 12 entidades territoriales, en planificación estadística y fortalecimiento de registros administrativos por medio de convenios. Por último, se resalta que se ha consolidado el conjunto básico de indicadores deseables para ser medidos en el territorio. Estos indicadores fueron definidos en conjunto con las entidades del orden nacional en el marco de la mesa de estadística territoriales.

Lo anterior evidencia los avances en la coordinación del Sistema Estadístico Nacional y del sistema en cuanto a la generación de estadísticas oficiales y el aprovechamiento de registros administrativos.

Finalmente, como parte de la coordinación del SEN y después de casi tres años de implementación, el DANE realizó la gestión para la incorporación del artículo 155 en la Ley 1955 del Plan Nacional de Desarrollo con el objetivo de fortalecer el rol de coordinación en el acceso a los registros administrativos, así como en la coordinación de las entidades productoras, la Ley determina por parte de las entidades miembros del SEN el obligatorio cumplimiento de las características y condiciones que deben cumplir las estadísticas oficiales, así como de los lineamientos, estándares y resultados de los procesos de evaluación de la calidad.”

Respuesta DNP

7. “Consistencia interna de la base: Casos en los que no hay coincidencia entre el dato registrado en respuesta a la pregunta 56 y el número de personas registradas en respuesta a las preguntas 66 y posteriores”.

“Sobre este especial aspecto debe aclararse que es al ciudadano a quien le compete reportar información verídica al momento de la realización de la encuesta y de su actualización, pues recuérdese que este procedimiento es efectuado bajo la gravedad del juramento⁶³. Así mismo, es responsabilidad de aquél, que dichos datos permanezcan vigentes, incluyendo la obligación de indicar a la administración del Sisbén, los cambios de residencia, composición del hogar y sus condiciones socioeconómicas.

En consonancia con lo anterior, la consolidación de la información que reposa en la base de datos del Sisbén y el cálculo del puntaje es un proceso en el que interactúan varios actores, el ciudadano entregando información veraz y actualizada; el municipio realizando la recolección, actualización, modificación o eliminación de datos; el Departamento Nacional de Planeación (DNP) consolidando, realizando control de calidad y publicando la información que será utilizada para la asignación de beneficios de los programas sociales.

La conformación de la base del Sisbén se presenta e inicia con los resultados de la aplicación de la Ficha de Caracterización Socioeconómica en cada uno de los hogares existentes en una vivienda para determinar su puntuación. Aunque contiene varias preguntas, no todas contribuyen al puntaje final del hogar. Algunas se incorporan para hacer análisis de consistencia de la información, duplicidad de personas y para identificar posible manipulación en la información suministrada por el hogar.

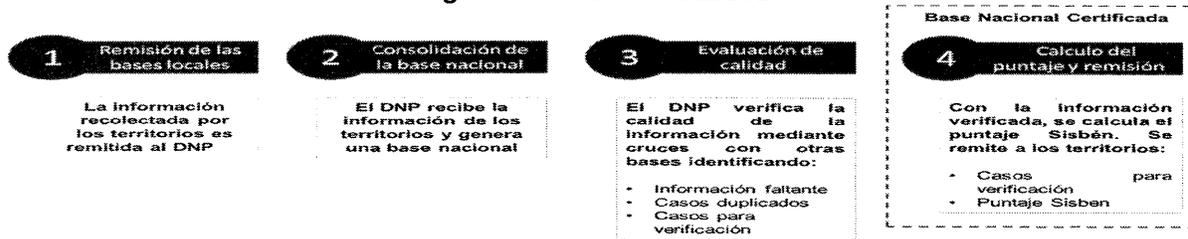
La conformación de la base del Sisbén se da en dos fases. La primera denominada fase de barrido, la cual es realizada en un periodo limitado, en todos los municipios y distritos del país cada vez que se implementa una nueva versión del Sisbén. La segunda es la fase de demanda, que opera una vez ha terminado el barrido; en esta fase pueden presentarse modificaciones de información cuando los ciudadanos requieren actualizar la información que ya está registrada, lo cual implica una solicitud de encuesta nueva o una solicitud de modificación de registro. En

⁶³ Artículo 2.2.8.3.1 del Decreto 1082 de 2015 “POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE EL DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL”

cualquiera de estos eventos, el interesado debe acercarse a la oficina del municipio donde reside y presentar la correspondiente solicitud, con base en la cual la oficina del Sisbén municipal programa visita a la vivienda del peticionario, a fin de realizar una nueva encuesta o, modificar la información en el aplicativo local diseñado por el DNP para tal fin. Así las cosas, como viene de verse, el DNP no puede atender ni tramitar las solicitudes de los ciudadanos.

Asimismo, el DNP establece, mediante resolución, las fechas y la periodicidad en que las entidades territoriales deben entregar los registros de la población (base bruta o registros brutos) para su validación, consolidación y evaluación de calidad, en donde se analizan los registros con encuesta incompleta y con inconsistencias en la información, tal como se observa en la Figura 1.

Figura 1. Control de calidad



Fuente: DNP

La base de datos (nacional certificada) una vez consolidada y validada, es publicada por el DNP mensualmente o, en la periodicidad definida mediante resolución.

La información queda disponible para consulta de las entidades públicas y demás interesados en la página web del Sisbén. Adicionalmente, la base de datos con la marcación de los registros suspendidos o en verificación, es entregada nuevamente a los municipios y a las entidades públicas que administran los programas sociales para que realicen las depuraciones respectivas en los registros y para efecto de los beneficios correspondientes.

En la base nacional certificada se realizan marcaciones en los registros, identificándose los validados y no validados. Los registros no validados son aquellos que presentan alguna inconsistencia en sus datos, porque se encuentran duplicados en municipios diferentes, se observan fichas u hogares diferentes, hay fallecidos o, la información con la que fueron registrados se encuentra incompleta o debe verificarse. Es importante aclarar que en el proceso de control de calidad la información de la encuesta se complementa, más no se sobre escribe, ni se reemplaza. Esto significa que, un registro con duplicidad o inconsistencia es marcado en la base de datos, más no es retirada de la misma.

Específicamente para los casos reportados en el anexo “Anexo 1 Observación 7.zip” se observa total concordancia entre las respuestas registradas en las preguntas 56 y 66, en relación con el número de personas registradas. Sin embargo, se evidencia que no todos estos registros se encuentran, por lo que no son incluidos en la base nacional certificada, la cual es remitida a los programas sociales como insumo para su focalización de acuerdo con el proceso descrito anteriormente.

8. “Actualización de la información base SISBEN: En el caso de la actualización de fichas, los resultados promedio obtenidos indican que el 54% de la base ha sido actualizada en las vigencias 2017-2018 y el 46% de la base fue actualizado entre 2009 y 2016. Para el caso de la actualización de información de las personas, el 27% fue actualizado entre 2017 – 2018 y el 73% fue objeto de actualización entre 2009 y 2016”.

Es importante aclarar que no todas las solicitudes de los ciudadanos implican la realización de una nueva encuesta, sino que corresponden a modificaciones puntuales de aspectos específicos. En ejercicios realizados por el DNP, se encontró que cerca del 75% de la base de datos no contaba con información actualizada, previa a la realización del barrido que actualmente se lleva a cabo y que inició en el año 2017.



Adicionalmente debe indicarse que la fecha de modificación de la encuesta se actualiza siempre y cuando esta sea objeto de alguna modificación en sus preguntas o inclusiones o retiros de personas u hogares. La fecha de modificación de la persona solo se actualiza cuando se realiza alguna modificación en las preguntas de las personas, lo cual puede generar diferencias en la interpretación de los resultados que se presentan en el oficio.

De otra parte, de acuerdo con el Conpes 3877 de 2016 “Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios Sisbén IV”, se establece que el proceso de transición al Sisbén IV debe surtir un proceso previo de actualización de la información ya registrada en la base, lo que permitirá entregar al país los puntajes de Sisbén III vigentes, previa implementación del Sisbén IV, la cual operará en el año 2020. Esto quiere decir que, la metodología que continúa y permanecerá en operación hasta el año 2020 es la metodología Sisbén III, aclarando que la actualización de puntaje obedece a una actualización de información, más no a un cambio de metodología.

Resulta también importante señalar que en los municipios en que se ha realizado el barrido de actualización de Sisbén, no ha sido retirada ninguna persona que haya rechazado la encuesta. Es decir, en la base certificada permanecen personas con su encuesta Sisbén III anterior al barrido y aquellas que, aceptaron la encuesta Sisbén IV con información actualizada y homologada. Razón por la cual el porcentaje de actualización no corresponde al 100%.

Ahora bien, una vez entre en vigencia en el año 2020 la metodología del Sisbén IV, esta reemplazará la base de datos del Sisbén III. En este sentido, el ciudadano que no haya sido objeto de encuesta de manera previa a la entrada en vigor de la nueva metodología quedará por fuera de la base de datos. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 les corresponde a las entidades territoriales la implementación, actualización, administración y operación de la base de datos para la focalización de los servicios sociales.

9. “Contraste con base de datos de la RNEC: Se cotejó la información de la base Sisbén con información certificada por la RNEC correspondiente al Archivo Nacional de Identificación –ANI, respecto a la posible existencia de registros de personas fallecidas en la base SISBEN”.

Sobre este tenor resulta importante precisar que, el DNP no tiene acceso a la información de la RNEC a fin de identificar los fallecidos. El proceso para identificar y depurar fallecidos se realiza mediante el cruce de bases de datos con ADRES. Este Departamento Administrativo envía la base certificada de Sisbén a esa entidad, para que realice la correspondiente marcación de los registros fallecidos, posteriormente se efectúa el cruce de información con la base certificada del Sisbén en proceso de consolidación, se marcan y filtran para no incluirse en la base certificada que se entrega a los programas sociales.

Se resalta que desde el año 2017 el DNP firmó un convenio interadministrativo con la RNEC para el intercambio de información. Actualmente, los equipos técnicos de ambas entidades se encuentran trabajando conjuntamente para lograr el acceso a dicha base de datos.

10. “Potenciales beneficiarios Sisbén fallecidos que han accedido a beneficios: Existen registros de beneficios económicos entregados a los que presuntamente no habría lugar en razón a que coinciden con documentos de personas reportadas con fallecimiento”.

Se debe tener en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el decreto 441 de 2017, es competencia de los programas sociales seleccionar sus beneficiarios. En este sentido la información del Sisbén constituye un insumo para los programas sociales, más no es la única fuente, ni único criterio de entrada para el efecto.

De conformidad con los argumentos expuestos y los soportes remitidos, se solicita de manera muy respetuosa evaluar la pertinencia de no mantener dicha observación, pues tal como se ha expuesto en esta oportunidad y en precedentes comunicaciones, este Departamento Administrativo ha ejercido el debido control y seguimiento sobre la ejecución de recursos y el cumplimiento de las obligaciones objeto de auditoría.”

Análisis de Respuestas DANE y DNP

Respecto a lo argumentado por el DANE en su titulado “*Sobre el SISBEN y el CNPV*”, en primera instancia se precisa que, la CGR no desconoce de ninguna forma los principios aplicables al CNPV 2018 de universalidad y simultaneidad expuestos, ni “*que a diferencia de estos principios el SISBEN fija su objetivo como instrumento de focalización de los servicios sociales*”; así como no desconoce la naturaleza misma de la información que derivado de ello fue reportada por cada uno de las fuentes; tanto así que dichos principios y objetivos fueron considerados como premisas por el ente de control para la definición de los emparejamientos posibles, así como para la determinación de cortes de las bases aportadas, de tal manera que permitieran analizar sobre información muy cercana en temporalidad disponible respecto a las dos bases.

Con relación a “*que los resultados de la pregunta de hogares incluida tanto en el CNPV como en el SISBEN no son automáticamente comparables al nivel de agregación en el cual la Contraloría plantea su observación.*” la CGR no comparte lo esbozado dado que considera que la posibilidad de agregación de la información es pertinente en razón a que el ejercicio si bien consideró la naturaleza distintiva de cada tipo de registro, efectuó una distribución por segmentos similares en la numeración resultado de las respuestas en cada uno de los casos, que de ninguna manera afecta la razonabilidad en la comparación.

Respeto a que “*para la producción de las estadísticas oficiales y el fortalecimiento de la calidad de la información censal recolectada, el DANE ha aplicado continuamente y con criterios de efectividad y rigor técnico/conceptual procedimientos de evaluación de la coherencia de su información oficial a través del uso de fuentes de información auxiliares como es el caso actual del BDUA-Ministerio de Salud, el SISBEN, el Archivo Nacional de Identificación – ANI y el Maestro de Facturación de usuarios de servicios públicos domiciliarios, entre otras.*”, la CGR no puntualiza en lo observado respecto a se apliquen o no procedimientos para buscar garantizar la calidad de la información, sin embargo denota sobre inconsistencias que merecen el análisis respectivo, sin indicar la efectividad o rigor de una u otra fuente.

Igualmente, el DANE indica que “*revisados los conceptos aplicados tanto en el CNPV como en el SISBEN,*” y reconoce que “*aunque son muy cercanos*” (...) “*el DANE no puede pronunciarse al respecto de lo informado en relación con la evidencia de un comportamiento atípico de la cantidad de hogares conformados por 6 o más personas reportados por el SISBEN,(...)* de tal manera que, frente a la inconsistencia observada, la CGR no determina elementos en la respuesta encaminados a desvirtuarla.

Referente a lo argumentado por el DANE frente a los avances en las gestiones tendientes a lograr los objetivos del SEN, el DANE en su rol de coordinador y en cumplimiento de sus funciones lista una serie de resultados frente a las obligaciones establecidas en el Artículo 2.2.3.1.7 del Decreto 1743 de 2016.

En tal sentido la CGR reconoce que se han efectuado diferentes actividades tendientes, sin embargo los avances hacia el objetivo como resultado de la efectividad de los mismos, se muestran aun cortos e inefectivos. Atendiendo lo anterior se precisa la redacción en forma del hallazgo en este sentido, sin desconocer que la función del DANE no se limita a dar lineamientos sino que además la normatividad lo insta como rector y coordinador del SEN a propender por la garantía de la calidad de la información, al establecer que los miembros del SEN, *“atenderán las obligaciones derivadas de las evaluaciones y requisitos de calidad estadística establecidos por el DANE o de las evaluaciones hechas por organismos internacionales.”* cobijando los registros administrativos considerados en la norma, los cuales reuniendo las condiciones de calidad no se limitarían, como se indica, a ser elemento de referencia sino como una fuente eficiente de información que complemente y reduzca los ejercicios censales.

Respecto a lo argumentado en su respuesta por el DNP en el numeral 1. *“Consistencia interna de la base: Casos en los que no hay coincidencia entre el dato registrado en respuesta a la pregunta 56 y el número de personas registradas en respuesta a las preguntas 66 y posteriores”*, la CGR reconoce los diferentes actores y roles que participan en la consolidación de la base del SISBEN, teniendo claro que la información se origina en el ciudadano y transita por las responsabilidades de los entes territoriales, sin embargo la consolidación y los controles de calidad y publicación de la información recae finalmente en el sujeto de control.

Sobre lo indicado *“que se observa total concordancia entre las respuestas registradas en las preguntas 56 y 66, en relación con el número de personas registradas. Sin embargo, se evidencia que no todos estos registros se encuentran, por lo que no son incluidos en la base nacional certificada, la cual es remitida a los programas sociales como insumo para su focalización de acuerdo con el proceso descrito anteriormente., la CGR no comparte lo afirmado ya que la base consolidada, con marcaciones indicadas y las depuraciones aplicadas analizada por la CGR presenta la disparidad observada y no se evidencia el retiro de los registros señalados, adicionalmente a ello considerando que como lo indica el DNP **“Los registros no validados son aquellos que presentan alguna inconsistencia en sus datos, porque se encuentran duplicados en municipios diferentes, se observan fichas u hogares diferentes, hay fallecidos o, la información con la que fueron registrados se encuentra incompleta o debe verificarse. Es importante aclarar que en el proceso de control de calidad la información de la encuesta se complementa, más no se sobre escribe, ni se reemplaza. Esto significa que, un registro con duplicidad o inconsistencia es marcado en la base de datos, más no es retirada de la misma.”** No corresponde con el mismo lineamiento DNP de que se *“Registre en las casillas el total de personas que habitan en el hogar, que debe coincidir con el número de personas registradas en la pregunta 66”*.*

En el punto 2. ***“Actualización de la información base SISBEN: En el caso de la actualización de fichas, los resultados promedio obtenidos indican que el 54% de la base ha***

sido actualizada en las vigencias 2017-2018 y el 46% de la base fue actualizado entre 2009 y 2016. Para el caso de la actualización de información de las personas, el 27% fue actualizado entre 2017 – 2018 y el 73% fue objeto de actualización entre 2009 y 2016”, el DNP no controvierte lo señalado por la CGR, indicando que corresponde al desarrollo del proceso de transición al Sisbén IV “ debe surtir un proceso previo de actualización de la información ya registrada en la base, lo que permitirá entregar al país los puntajes de Sisbén III vigentes, previa implementación del Sisbén IV, la cual operará en el año 2020”, indicando además “ no ha sido retirada ninguna persona que haya rechazado la encuesta con los barridos, Razón por la cual el porcentaje de actualización no corresponde al 100%.

Lo anterior reafirma lo expuesto por la CGR sin embargo sobre ello se debe resaltar que si bien se encuentra en proceso de transición los niveles de desactualización de la base comprometen la focalización del gasto público, considerando que dado que el avance del Plan de Acción y Seguimiento del CONPES 3877 de 2016 “Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios Sisbén IV”, se reportó en no más de 200 municipios al 2018.

Si bien como lo indica DNP les corresponde a las entidades territoriales la implementación, actualización, administración y operación de la base de datos para la focalización de los servicios sociales, le corresponde al sujeto de control la coordinación y supervisión de la organización, administración, implementación, mantenimiento y actualización de las bases de datos que conforman los instrumentos del sistema y se determina específicamente la entidad la función de “**Establecer la metodología, el trámite e instrumentos para adelantar los procesos de validación y control de calidad de la información registrada en el Sisbén”**

Con relación al punto 3 “*Contraste con base de datos de la RNEC:8...)*” el DNP no controvierte, indicando que no tiene acceso a la información de la RNEC a fin de identificar los fallecidos; que el proceso lo realiza mediante el cruce de bases de datos con ADRES, sin embargo, es claro que la normatividad lo insta a efectuar los cruces necesarios para tal fin.

Frente a los potenciales beneficiarios SISBÉN fallecidos que han accedido a beneficios en el punto 4, el DNP controvierte señalando la responsabilidad de las entidades territoriales en la selección de los beneficiarios de programas sociales, sin embargo la situación descrita para la CGR revierte responsabilidad a la entidad toda vez que igualmente las bases de los programas sociales como cliente final del sistema, se consideran fuente posible de cruce de la información de cambios en condiciones socioeconómicas, la cual no se evidencia ser utilizada por el DNP contribuyendo a la situación que se viene presentando.

Atendiendo lo anterior se mantiene la observación con alcance disciplinario orientado al DNP, en concordancia con lo previsto en la Ley 734 de 2002, con modificaciones de forma como se registra en el informe.

Respuesta DNP

El DNP indica que *“el Sisbén no establece niveles para la definición de potenciales beneficiarios de programas sociales” ... “El Sisbén clasifica a la población con puntajes que van de 0 a 100” “la definición de potenciales beneficiarios la realiza cada programa de acuerdo con criterios definidos por ellos...”*, *“Se hace énfasis que el DNP no tiene acceso a la información del programa de la Superintendencia de Notariado y Registro, razón por la cual no se hacen estas validaciones...”*

Destaca además lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, respecto a la necesidad de intercambiar información para mejorar la calidad de la información reportada por los ciudadanos en el Sisben y contar con un sistema dinámico que fortalezca sus procesos de validación y actualización a través de registros administrativos.

Análisis de Respuesta DNP

La CGR precisa que lo observado no alude a que sea el DNP el que determina el nivel del Sisben sino que el análisis realizado partió de considerar los puntajes de corte de acceso común para la mayoría de programas sociales, seleccionando a los potenciales beneficiarios de la base de datos de Sisbén que tuvieran puntajes iguales o inferiores al puntaje de corte, con el fin de contrastar la respuesta inherentes a las condiciones de vivienda reportadas en Sisbén con la información de la SNR, sin que implique que esta entidad promueva programa social alguno.

El sentido del contraste se orienta a destacar la existencia de potenciales beneficiarios de Sisbén que se reportan como titulares de propiedad ante la SNR, no obstante en la base de Sisben manifiestan permanecen en condiciones de vivienda en arrendamiento u otro, y no en calidad de propietarios, situación que para la CGR configura indicio de falta de veracidad de la información así como ausencia de contrastes por parte de las entidades territoriales y del DNP como administradores, responsables y garantes de la calidad de la información.

Respecto a la manifestación de que el DNP no tiene acceso a la información del programa de la SNR, la CGR enfatiza en que es respecto a la ausencia de estas validaciones y uso de información compartida que radica la esencia del hallazgo, en tanto tal omisión implica afectación de la calidad de información, especialmente en la que constituye la fuente de información para focalizar el gasto social.

Con base en lo expuesto, el hallazgo se mantiene en los términos comunicados.

Hallazgo No. 9 Distribución Porcentaje Eficiencia Administrativa por actualización del SISBEN (D).

La Ley 715 de 2001⁶⁴ dispone en el Título IV Participación de Propósito General, Capítulo II Competencias de las entidades territoriales en otros sectores:

*Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias: (...) **76.14.4. Cofinanciar cada dos años con la Nación la actualización del instrumento Sisbén o el que haga sus veces.***

Por su parte, la Ley 1176 de 2007⁶⁵ dispone en el Artículo 23: *El artículo 79 de la Ley 715 de 2001, quedará así:*

"Artículo 79. Criterios de distribución de los recursos de la Participación de Propósito General. Los recursos de la Participación de Propósito General serán distribuidos de la siguiente manera:

1. El 17% distribuido entre los municipios menores de 25.000 habitantes, así:

a) El 60% según la pobreza relativa. (...)

b) El 40% en proporción a la población urbana y rural. (...)

2. El 83% distribuido entre los distritos y municipios, incluidos los menores de 25.000 habitantes, así:

a) El 40% según la pobreza relativa. (...)

b) El 40% en proporción a la población urbana y rural. (...)

c) El 10% por eficiencia fiscal. Entendida como el crecimiento promedio de los ingresos tributarios per cápita de las tres últimas vigencias fiscales. (...)

d) El 10% por eficiencia administrativa en la racionalización del gasto. Entendida como el incentivo a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central de que trata la Ley 617 de 2000 o las normas que la modifiquen, sustituyan o adicionen. El indicador de distribución será la diferencia entre el límite establecido por la Ley 617 de 2000 y el porcentaje de gastos de funcionamiento certificado para cada municipio y distrito, por la Contraloría General de la República. La Contaduría General de la Nación será la entidad encargada de certificar al DNP, antes del 30 de septiembre de cada año, la diferencia entre el valor certificado a cada municipio y distrito por la Contraloría General de la República y el límite correspondiente establecido por la Ley 617 de 2000.

*Un porcentaje de los recursos correspondientes a este criterio **se podrá distribuir entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado, conforme a los criterios señalados por el DNP, el Sistema de Información de Beneficiarios, Sisbén, o el que haga sus veces, y/o que cumplan con las metas y lineamientos de las políticas priorizadas por el Gobierno Nacional. Para el efecto el Conpes Social definirá la metodología correspondiente e informará previamente a las entidades territoriales beneficiarias, las metas y lineamientos priorizadas a evaluar. (Resaltado fuera de texto)***

Artículo 24: El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

"Artículo 94. Focalización de los servicios sociales. Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable.

⁶⁴ *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*

⁶⁵ *Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*

El Conpes Social, definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar.

Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes.

Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial, deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos.

Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos".

Adicionalmente, el Artículo 8° del Decreto Nacional 4816 de 2008⁶⁶, establece:

*Funciones del Departamento Nacional de Planeación. El Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Social, realizará la coordinación y supervisión de la organización, administración, implementación, mantenimiento y **actualización de las bases de datos que conforman los instrumentos del sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales.***

El Decreto No. 441 del 16 de marzo de 2017 "Por el cual se sustituye el Título 8 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 respecto del instrumento de focalización de los servicios sociales, y se dictan otras disposiciones", indica en los considerandos:

El Ar. 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por los artículos 24 de la Ley 1176 de 2007 y 165 de la Ley 1753 de 2015, define la focalización como "el proceso mediante

⁶⁶ Por el cual se reglamenta el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007.

el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable” y establece las pautas para fijar los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de potenciales beneficiarios.

El mismo artículo señala que el gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos, **los cruces de información necesarios para su depuración y actualización**, (...) los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y **actualización**. Así mismo, que las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el gobierno nacional.

Que en desarrollo de la mencionada norma, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) **es el principal instrumento de focalización individual del gasto social**, utilizado en el país desde 1995.

(...) Que **con base en la información de potenciales beneficiarios, las entidades ejecutoras de programas sociales** que se apoyan en la información que les provee este sistema, conforme a la naturaleza del programa, a los objetivos que este persigue, a los criterios adicionales y específicos que para el efecto se hayan establecido y a los recursos disponibles, **focalizan los beneficiarios y asignan los subsidios y el apoyo estatal**; es decir, el Sisbén identifica a los potenciales beneficiarios y los remite a los diferentes programas, mas no garantiza su vinculación a los mismos.

Que mediante Decreto 1082 de 2015, que compiló los Decretos 4816 de 2008 y 1192 de 2010, se reglamentó el artículo 24 de la Ley 1176 de 2008, se señaló el procedimiento para la inclusión, suspensión y exclusión de la base de datos del instrumento de focalización (...)

(...) Que para fortalecer el Sisbén como principal mecanismo de focalización del Estado es necesario contar con la información pública que permita potencializar y optimizar el instrumento de focalización.

Que el artículo 159 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2016-2018 (sic) “Todos por un nuevo país”, dispuso que para el desarrollo de los planes, programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en general para el ejercicio de las funciones públicas, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas, pondrán a disposición de las entidades públicas que así lo soliciten, la información que generen, obtengan, adquieran o controlen y administren, en cumplimiento y ejercicio de su objeto misional.

El Artículo 1 del mismo Decreto, establece la sustitución del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, el cual quedará así:

“(...) Artículo 2.2.8.1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, es un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas.

Artículo 2.2.8.1.4. *Definiciones. Para efectos del presente Decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...) **Ficha de caracterización socioeconómica: es una herramienta de recolección de información socioeconómica de los hogares diseñada para caracterizar la población, la cual tiene carácter de documento público.** c) Base certificada nacional: es la base que publica periódicamente el DNP, como resultado de aplicar a la base bruta **los procesos de validación y de control de calidad** necesarios para su depuración. (...) g) Puntaje: Es un valor numérico único asignado a todas las personas que conforman la unidad de gasto, **el cual se obtiene mediante técnicas estadísticas y econométricas que agregan o relacionan la información de la vivienda, el hogar y las personas de cada unidad de gasto, obtenida de la aplicación de la ficha de caracterización socioeconómica.***

Artículo 2.2.8.1.5 *Implementación y uso del Sisbén. De acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, el Sisbén es de obligatoria aplicación y uso para las entidades públicas del orden nacional y las entidades territoriales, al realizar gasto social.*

Artículo 2.2.8.2.1 *Actividades del DNP. Para la implementación, actualización, administración y operación del Sisbén, corresponde al DNP: 1. Dictar los lineamientos metodológicos, técnicos y operativos necesarios para la implementación y operación del Sisbén. 2. Coordinar y supervisar, a través de la Dirección de Desarrollo Social o la dependencia que haga sus veces, la organización, administración, implementación, mantenimiento, procesos de validación y controles de calidad, actualización y consolidación de las bases de datos que conforman el Sisbén (...) **5. Establecer la metodología, el trámite e instrumentos para adelantar los procesos de validación y control de calidad de la información registrada en el Sisbén.** 6. Definir los criterios de ingreso, suspensión y exclusión de las personas de las bases de datos. 7. Aplicar los procesos de validación y control de calidad de la información, de conformidad con lo señalado en el presente título, **para lo cual, entre otros, podrá realizar los cruces de información necesarios para la depuración y actualización de la información.***

ARTÍCULO 2.2.8.2.2. *Metodología para la actualización del Sisbén. El DNP determinará las condiciones para la actualización de la metodología del Sisbén por parte de las entidades territoriales: teniendo en cuenta las necesidades del instrumento y las condiciones socioeconómicas que se pretenden identificar, así como los ajustes metodológicos, operativos y las condiciones tecnológicas requeridas para la captura, procesamiento y validación de la información.*

Artículo 2.2.8.2.4. *Actividades de los municipios y distritos. (...) El administrador municipal o distrital del Sisbén desarrollará las siguientes actividades: (...) 4. Velar por la reserva y actualización de la información registrada en el Sisbén. (...) Lo establecido en este artículo, se desarrollará de acuerdo con los lineamientos que determine el DNP.*

Artículo 2.2.8.3.1 *Inclusión en el Sisbén. Cualquier persona natural puede solicitar su inclusión en el Sisbén ante la entidad territorial en el cual resida. Para el efecto, la entidad territorial aplicará la ficha de caracterización socioeconómica en la dirección de residencia habitual del solicitante, quien suministrará la información requerida para el diligenciamiento de la totalidad de las variables de la misma, con el fin de realizar una correcta identificación y caracterización.*

El suministro de información se hará bajo la gravedad de juramento y la información será utilizada para orientar las políticas sociales del gobierno. (...)

*Artículo 2.2.8.3.2 Obligación de actualización de la información. (...) En virtud del principio de calidad de la información, **el DNP podrá actualizar la información registrada en el Sisbén, como producto del cotejo de información con bases de datos oficiales.***

Artículo 2.2.8.3.3. Procesos de validación y controles de calidad. Con el propósito de garantizar la calidad de la información de las personas registradas en el Sisbén, la misma estará sujeta a procesos de validación y controles de calidad aplicados por el DNP, que incluyen el cruce con bases de datos internas o externas, la obtención directa de información por el DNP o la entidad territorial, el cotejo de información con diferentes fuentes, y ejercicios de seguimiento aleatorio.

Artículo 2.2.8.3.4 Eventos que dan lugar a registros “en verificación”. El DNP marcará “en verificación” los registros del Sisbén, en los siguientes casos: (...) 2. Registro de fallecimiento en bases de datos oficiales con las cuales se cruce información (...) 8. Inexactitud o incongruencia de la información. 9. Cualquier otro tipo de inconsistencia que se identifique por parte de la entidad territorial o el DNP.

Artículo 2.2.8.3.5 Validación o exclusión de los registros “en verificación”. (...) Con el propósito de validar o excluir los registros “en verificación”, el DNP dentro de los plazos establecidos por este para el envío de la información y publicación de la misma, informará a cada entidad territorial, con copia a la personería municipal, los registros “en verificación” y la correspondiente causal, mediante los mecanismos que adopte para el efecto.

Una vez recibida la información, la entidad territorial procederá a comunicar a la persona, a la residencia registrada en la ficha de caracterización socioeconómica, el inicio de la actuación administrativa. En la comunicación se informará acerca de la situación, indicando la causal de verificación y la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

La entidad territorial, dentro de los seis (6) meses siguientes de recibida la información enviada por el DNP, le emitirá la decisión conforme a lo dispuesto en primer inciso del presente artículo, con el correspondiente informe. El DNP comunicará la exclusión de los registros a las entidades que atienden programas sociales y a los organismos de control pertinentes.

*Artículo 2.2.8.3.6. Exclusión de registros del Sisbén por el DNP. Sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, **el DNP podrá excluir directamente registros del Sisbén** en los siguientes casos: 1. Por muerte de la persona registrada, previa verificación y confrontación de la información oficial reportada por la Registraduría Nacional del Estado Civil. (...) Efectuada la exclusión, el DNP lo comunicará a la entidad territorial respectiva, a las entidades que coordinan los programas sociales y a los organismos de control pertinentes.*

Artículo 2.2.8.4.1 Intercambio de información entre entidades públicas y particulares que ejercen funciones públicas. En cumplimiento de lo establecido en los artículos 94 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 159 de Ley 1753 de 2015, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas, pondrán a disposición del DNP la información que generen, obtengan, adquieran, controlen y/o administren, con el fin de realizar la actualización y aplicar los procesos de validación y controles de calidad a que se refiere el presente título. Para la entrega e intercambio de esta información no será necesario la suscripción de convenios, contratos, o acuerdos de confidencialidad.

Por su parte, la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”, establece en el Artículo 160 alusivo al Sistema Estadístico Nacional:

Créase el Sistema Estadístico Nacional, en adelante SEN, con el objetivo de suministrar a la sociedad y al Estado, de manera coordinada entre las entidades productoras, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, con lenguajes y procedimientos comunes respetuosos de los estándares estadísticos internacionales, que contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país.

El SEN estará integrado por las entidades que produzcan y difundan estadísticas o sean responsables de registros administrativos, así:

- 1. Pertenecientes a las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente; del orden nacional, departamental, municipal y distrital.*
- 2. Los órganos, organismos o entidades estatales independientes o autónomos de control.*
- 3. Las personas jurídicas, públicas o privadas, que presten servicios públicos.*
- 4. Cualquier persona jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública.*
- 5. Personas jurídicas que posean, produzcan o administren registros administrativos en el desarrollo de su objeto social, que sean insumos necesarios para la producción de estadísticas oficiales.*

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) será el ente rector y por tanto el coordinador y regulador del SEN. El DANE establecerá las condiciones y características que deberán cumplir las estadísticas oficiales en Colombia, respetando los estándares internacionales que usen las entidades productoras de estadísticas. Dichas condiciones y características serán consignadas en el Plan Estadístico Nacional, el cual será concertado con todos los integrantes del SEN.

PARÁGRAFO PRIMERO. *Los integrantes del SEN implementarán los lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas que el DANE defina soportado en referentes internacionales, para la producción y difusión de estadísticas oficiales y para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos. Con el fin de garantizar la calidad de las estadísticas oficiales de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional, los integrantes del SEN atenderán las obligaciones derivadas de las evaluaciones y requisitos de calidad estadística establecidos por el DANE o de las evaluaciones hechas por organismos internacionales.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *Para la producción y difusión de estadísticas oficiales y de conformidad con la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1712 de 2014, los integrantes del SEN deberán poner a disposición del DANE, de manera inmediata y de forma gratuita, las bases de datos completas de los registros administrativos que sean solicitados por el departamento, para lo cual no será oponible la reserva legal. El DANE garantizará la reserva y confidencialidad de la información en concordancia con el artículo 5° de la Ley 79 de 1993.*

El Decreto 1743 de 1° de noviembre 2016 “Por el cual se reglamenta el artículo 160 de la ley 1753 de 2015, se adiciona el título 3 a la parte 2 del libro 2 del Decreto 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística”, establece:

Artículo 1. Adiciónese el título 3 a la parte 2 del libro 2 del Decreto 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística, en los siguientes términos: Título 3 Sistema Estadístico Nacional Capítulo 1. Organización del Sistema Estadístico Nacional – Artículo 2.2.3.1.1. Definiciones. Para efectos del presente Decreto se adoptan las siguientes definiciones:

Estadística oficial: Estadísticas producidas y difundidas por las entidades integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN), que permiten conocer la situación económica, demográfica, ambiental y social a nivel nacional y territorial para la toma de decisiones y que cumplen las condiciones y características establecidas en el artículo 2.2.3.2.1 del presente decreto.

Registro administrativo: Conjunto de datos que contiene la información recogida y conservada por entidades u organizaciones en el cumplimiento de sus funciones o competencias misionales.

Artículo 2.2.3.1.2. Objetivos del sistema estadístico Nacional (SEN). En desarrollo del artículo 160 de la Ley 1753 de 2015, el SEN tendrá los siguientes objetivos:

3. Propiciar el fortalecimiento y aprovechamiento amplio e intensivo de los registros administrativos como fuente para la producción de estadísticas oficiales y el mejoramiento de la calidad y coherencia de las mismas. (Resaltado fuera de texto)

9. Promover la coordinación y cooperación entre los miembros del SEN y con organismos internacionales para la producción y difusión de estadísticas oficiales, el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos y para facilitar el intercambio de información estadística incluso a nivel de microdato.

10. Fomentar la cooperación entre los miembros del SEN en el diseño y desarrollo de metodologías y de mecanismos de integración e interoperabilidad para el intercambio de información, que contribuyan a la generación de estadísticas oficiales y al fortalecimiento de la calidad y coherencia de las mismas. (Resaltado fuera de texto)

Artículo 2.2.3.1.6. Obligaciones de los integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Los integrantes del SEN deberán:

4. Garantizar la producción y difusión oportuna de estadísticas oficiales, **así como el mantenimiento de registros administrativos en el ámbito de la competencia de las entidades responsables de los mismos** y en concordancia con el Plan Estadístico Nacional.

7. Implementar los lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas definidos por el DANE, soportados en referentes internacionales, para la producción y difusión de estadísticas y para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos con el fin de garantizar la calidad de las estadísticas oficiales.

A su vez, el artículo 165 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos Por un Nuevo País’”, eliminó la competencia del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de aprobar la distribución de los recursos del SGP⁶⁷. En consecuencia, por disposición del artículo 85 de la Ley

67 ARTÍCULO 165. FUNCIONES ESPECIALIZADAS DEL CONPES. Con el fin de precisar y determinar las competencias del Conpes, en concordancia con las funciones que se le asignan, reasígnense y elimínense las siguientes competencias:

715 de 2001⁶⁸ le compete al Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizar la distribución de los recursos del SGP, siendo la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP), de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2189 de 2017⁶⁹ quien ejerce las funciones atribuidas al DNP relacionadas con la distribución de los recursos del SGP⁷⁰.

En atención a lo anterior el documento de “*Distribución de los recursos del sistema general de participaciones SGP-36-2019 distribución parcial de las doce doceavas de la participación para educación y de las once doceavas de las participaciones para agua potable y saneamiento básico, propósito general y para las asignaciones especiales, vigencia 2019, expedido por el DNP el 13 de febrero de 2019 indica:*

(...) “*Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente documento se procede a realizar la distribución de los recursos del SGP correspondientes a las doce doceavas parciales de 2019 para la participación de educación y las once doceavas de 2019 de las participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico, Propósito General y de las Asignaciones Especiales.*” (...)

d) *Eficiencia administrativa (10%): (...). Para la vigencia actual, este monto asciende a \$350.518 millones.*

- *Del 96% de estos recursos (\$336.497 millones), se distribuye en entidades territoriales cuyos gastos de funcionamiento presentan un porcentaje menor al límite máximo que la Ley 617 de 2000 autoriza, de acuerdo con las categorías municipales. Lo anterior según la información certificada al DNP por la CGN de los resultados de la vigencia 2017.*

- *El 4% restante (\$14.021 millones) se distribuye entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado el SISBÉN, conforme a los criterios señalados por el DNP con fundamento en el literal d del numeral 2° del artículo 23 de la Ley 1176 de 2007, para la distribución de los recursos de la vigencia 2019, la metodología para la evaluación del desempeño de los municipios en la actualización del Sistema de Información, SISBEN, se realizó de acuerdo con la Resolución DNP No. 4555 del año 2017.*

1. En los procedimientos descritos en los artículos 16.1.2, 16.2, 41, 49, 66, 71, 79.4, 94, en el párrafo 5o del artículo 48 de la Ley 715 de 2001; y el párrafo del artículo 21 de la Ley 1286 de 2009, el Departamento Nacional de Planeación hará las veces del Conpes, a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

2. Elimínese la competencia del Conpes descrita en los procedimientos incorporados en los artículos 85 y 87 de la Ley 715 de 2001.

⁶⁸ Artículo 85 Ley 715 de 2001. Procedimiento de programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. La programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones se realizará así: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del Sistema General de Participaciones, de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y comunicará al Departamento Nacional de Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación. Con fundamento en el monto proyectado para el presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará la distribución inicial del Sistema General de Participaciones de acuerdo con los criterios previstos en esta Ley.

4. 22. Ejercer las funciones atribuidas al DNP relacionadas con la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales y resguardos indígenas, conceptuar sobre la materia, y apoyar en lo de su competencia a la Dirección de Estudios Económicos en la elaboración del Plan Financiero del Sector Público y la Programación Macroeconómica.

⁶⁹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

⁷⁰ Decreto 2189 de 2017 Artículo 16. Funciones de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. (...) 22. Ejercer las funciones atribuidas al DNP relacionadas con la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales y resguardos indígenas, conceptuar sobre la materia, y apoyar en lo de su competencia a la Dirección de Estudios Económicos en la elaboración del Plan Financiero del Sector Público y la Programación Macroeconómica.

Con base en esta evaluación y conforme a la certificación de la Dirección de Desarrollo Social para 2019, 1.100 entidades territoriales son beneficiarios de esta asignación por haber cumplido con las condiciones de reporte y calidad del SISBÉN.” (Resaltado fuera de texto)

Se cita Nota No. 54 al pie de página DNP. **“Según certificación de la Dirección de Desarrollo Social del DNP radicado DNP Nro. 20185380188173 del 19 de noviembre de 2018 y nro. 2019538000263 del 03 de enero de 2019.”** (Resaltado fuera de texto).

En desarrollo de la ACES adelantada por la CGR al CNPV, en el marco del objetivo formulado con miras a cotejar información reportada por el Censo y bases de datos provistas por otras fuentes (RNEC y DNP), con el fin de establecer posibles riesgos fiscales asociados a diferencias en información que sirve como referente para la distribución, asignación de recursos públicos y decisiones de política pública, se analizó la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén).

Para tal fin, se examinó la base Sisbén certificada por el DNP con corte al 30 de noviembre de 2018, evaluando la consistencia interna de la misma; igualmente, se adelantaron contrastes con información procedente de la RNEC y DANE, producto de los cuales se destacan la siguiente situación:

- Metodología y condiciones de reporte y calidad del SISBEN

Dados los hechos advertidos en observación precedente respecto a desactualización en la base consolidada reportada por el DNP a la CGR, se procede a solicitar a la entidad los soportes correspondientes a la gestión para realizar la distribución de los recursos del SGP para la vigencia 2019, en lo relacionado con fundamento a lo señalado en el literal d del numeral 2° del artículo 23 de la Ley 1176 de 2007 y específicamente con el 4% relacionado con la eficiencia administrativa para las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado el SISBÉN, de lo cual se determina:

- Una vez solicitado por la CGR al DNP Copia de *Certificación expedida por la Dirección de Desarrollo Social del DNP "radicado DNP Nro. 20185380188173 del 19 de noviembre de 2018 y nro. 2019538000263 del 03 de enero de 2019"*, respecto a entidades territoriales beneficiarios de asignación por haber cumplido con las condiciones de reporte y calidad del SISBÉN, según lo acreditado en el Documento expedido por el DNP, se estableció en la respuesta de la entidad, que no fueron expedidas las certificaciones informadas, en tanto se indica por parte del DNP *“ que respecto a la copia de las certificaciones, informamos que el insumo que se envía a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) es un archivo Excel en el cual se especifica la cantidad de reportes de información Sisbén III realizados por las entidades territoriales en la vigencia correspondiente (...).*

Sobre lo cual el DNP en respuesta posterior indica: *"En lo referente al indicador para los recursos asignados por actualización del SISBEN, mediante radicados DNP 20185380188173 y DNP 2019538000263 del 19 de noviembre de 2018 y 03 de enero de*

2019 respectivamente, la SPSCV remitió a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) la tabla con 1.102 entidades territoriales con la cantidad de cortes reportados por cada una, e informó que a la fecha de la certificación se habían procesado 12 cortes, por lo cual las entidades deben haber reportado la información la misma cantidad de veces. La distribución de cortes de las 1.067 entidades beneficiarias⁷¹ (...) Con esta información, el indicador final para cada entidad se calcula como la relación entre cortes reportados por cada entidad y el total de cortes reportados. Este indicador se multiplica por los recursos asignados por actualización del SISBEN, para determinar la asignación para cada entidad territorial.

- Igualmente respecto a las “condiciones de reporte y calidad del Sisben” evaluadas por el DNP, requeridas por la CGR a la entidad, se informa que “esta subdirección no expide certificación de calidad, suministra información por medio del reporte antes mencionado, el cual consigna cuántas veces el municipio no reportó la base Sisbén al DNP o no la reportó en los tiempos establecidos”.

De lo anterior se concluye que el DNP aunque contrario a lo que indica en el “Documento de distribución (...)” no genera certificaciones “de reporte y calidad del SISBEN”, respecto de entidades territoriales beneficiarios de esta asignación por haber cumplido con las condiciones⁷², sino que tales atributos se reducen a la remisión de un archivo Excel respecto a la cantidad de veces que los entes territoriales cumplieron los términos – plazos- de entrega de las bases para ser utilizado como indicador de distribución, sin que las mismas sean objeto de verificación de la calidad de la información reportada.

- En el mismo sentido, respecto a la solicitud efectuada por la CGR al sujeto frente a “**la metodología para la evaluación del desempeño de los municipios en la actualización del Sistema de Información, SISBEN**” la cual se indica, “se realizó de acuerdo con la Resolución DNP No.4555 del año 2017.” según documento “Distribución de los recursos del sistema general de participaciones SGP-36-2019 distribución parcial de las doce doceavas de la participación para educación y de las once doceavas de las participaciones para agua potable y saneamiento básico, propósito general y para las asignaciones especiales, vigencia 2019, expedido por el DNP el 13 de febrero de 2019 se determina que:

-El DNP informó que “La metodología consiste en evaluar el cumplimiento de reportes de información establecidos en la Resolución 3663 de 2018”, resolución que resulta expedida el 26 de diciembre del 2018, la cual hace alusión solamente al establecimiento del cronograma de fechas de entrega máxima para la vigencia 2019 y por tanto no es aplicable.

- Sin embargo, identificada por la CGR la Resolución 4555 del año 2017, expedida el 21 de diciembre de 2017, la cual correspondería

⁷¹ DNP: para 2019 mediante radicado DNP nro. 20186630526952 del 27 de septiembre de 2018, la CGN certifico 1.067 entidades territoriales.

⁷² Documento de “Distribución de los recursos del sistema general de participaciones SGP-36-2019 distribución parcial de las doce doceavas de la participación para educación y de las once doceavas de las participaciones para agua potable y saneamiento básico, propósito general y para las asignaciones especiales, vigencia 2019, expedido por el DNP el 13 de febrero de 2019.

cronológicamente a lo solicitado, se observa que la misma solamente resuelve estableciendo *“las fechas máximas de corte para el envío de bases Brutas Municipales y Departamentales del Sisbén por parte de las entidades territoriales”* lo cual no correspondería a lo definido como metodología de evaluación, sino simplemente a un cronograma de plazos para la remisión de bases.

- Indagado por la CGR respecto a lo criterios señalados por el DNP según establecido en el artículo 23 de la Ley 1176 de 2007 *“Un porcentaje de los recursos correspondientes a este criterio se podrá distribuir entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado, conforme a los criterios señalados por el DNP, el Sistema de Información de Beneficiarios, Sisbén,”* el DNP informa que *“frente los criterios señalados por el DNP de actualización del SISBEN para las entidades territoriales(...) la información remitida a DIFP contiene las tablas con la cantidad de cortes reportados por cada uno de los municipios,(...) información que esta dirección tiene en cuenta para la distribución que corresponde al porcentaje anual de cumplimiento de envíos de las entidades territoriales (...)*

De lo anterior se concluye que el DNP refiere como metodología de evaluación del desempeño de los municipios en la actualización del Sistema de Información un simple cronograma con fechas máximas de envío de bases por parte de los entes territoriales, que de ninguna manera reúne las cualidades de una metodología y no garantiza la evaluación de desempeño en relación con la actualización efectiva de las mismas por parte de las entidades territoriales.

Igualmente, respecto a los criterios que debería indicar el DNP para la actualización y según los cuales debería evaluarse el desempeño de los municipios según lo delineado por la normativa, se evidencia que los mismos se reducen a un indicador de cumplimiento en los envíos, lo cual desdibuja la posibilidad de efectuar seguimiento frente a la efectividad en la actualización de las bases del SISBEN.

Lo descrito es ocasionado por falencias en la gestión adelantada para distribución de los recursos de la Participación de Propósito General, en lo referente a recursos de la Participación de Propósito General y en específico a lo correspondiente a *14.021 millones* (4% del 10% de eficiencia administrativa) entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado el SISBÉN así como en los procesos de actualización y depuración, validación y control de calidad de la información del SISBEN, ocasionando riesgo en el favorecimiento de entidades territoriales que no estén adelantando un efectivo proceso de actualización que garantice la calidad de la información de las bases de datos del SISBEN y en consecuencia fallas en la focalización de recursos públicos.

Adicionalmente, se denotan deficiencias en las acciones e insuficientes avances tendientes a alcanzar los objetivos del Sistema Estadístico Nacional, de tal forma que este contribuya a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso,

oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país a partir de las bases de datos y registros administrativos de las entidades que nutren el sistema.

La observación se comunica con presunta incidencia disciplinaria al tenor de los criterios normativos señalados en esta observación en concordancia con lo previsto en la Ley 734 de 2002.

Respuesta DANE

“En primer lugar, tal y como lo menciona la Contraloría en el desarrollo de su observación número 11, el sistema de identificación de potenciales beneficiarios para programas sociales (SISBEN en adelante) es el principal instrumento de focalización del gasto social en Colombia desde 1995.

A partir de esta definición, desde la perspectiva del Sistema Estadístico Nacional, el SISBEN se concibe como un registro administrativo, es decir, como una base de datos o sistema de información que contiene información recabada para fines primordialmente administrativos. De hecho, la información socioeconómica y demográfica que se consolida en el SISBEN no tiene un fin primordial estadístico o de investigación en sí mismo, sino que se convierte en un elemento habilitador del criterio de focalización del gasto público social en Colombia.

Tal y como lo define las Naciones Unidas, los registros administrativos confluyen en bases de datos con identificadores únicos, consolidadas por entidades gubernamentales o privadas que tienen el propósito de registrar o perfilar usuarios o transacciones, casi siempre en el marco de la provisión de un servicio. Así mismo, se reconoce que las fuentes administrativas incluyen dentro de su alcance procesos de carácter administrativo, como la recaudación de impuestos, el otorgamiento de beneficios sociales, así como el sistema pensional. En consecuencia, de la lectura integral de la observación de la Contraloría se infiere el reconocimiento del SISBEN como un registro administrativo.

En la medida según la cual las fuentes administrativas son reconocidas desde la perspectiva de la producción estadística por su contribución a la reducción de costos de recolección de información junto con la mitigación del agotamiento de fuentes; las buenas prácticas internacionales promueven que los marcos legales estadísticos habiliten el acceso irrestricto de las oficinas de estadística a los registros administrativos gestionados por las diferentes autoridades del sector público, y en algunas jurisdicciones, por agentes del sector privado.

Desde la perspectiva conceptual, el acceso de las oficinas de estadística a las fuentes/registros administrativos se hace con finalidades alternativas, tales como:

- a) Construcción de registros estadísticos,*
- b) Mantenimiento de registros estadísticos,*
- c) Definición o complementación de marcos muestrales*
- d) Imputación o mejoramiento de información*
- e) Sustitución de la recolección de información o combinación con información muestral.*

Es precisamente este escenario el que contextualiza la conformación del Sistema Estadístico Nacional en el marco del artículo 160 de la Ley 1753 de 2015. Así, en consideración con los criterios misionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, las respuestas a la observación 11 estarán referidas a lo requerido por la Contraloría con respecto a que “se hacen evidentes escasos avances en las acciones tendientes a alcanzar los objetivos del Sistema Estadístico Nacional, de tal forma que este contribuya a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país a partir de las bases de datos y registros administrativos de las entidades que nutren el sistema.”



Resulta primordial recordar respetuosamente a la Contraloría que el Sistema Estadístico Nacional tiene como objetivo suministrar a la sociedad y al Estado, de manera coordinada entre las entidades productoras, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, con lenguajes y procedimientos comunes respetuosos de los estándares estadísticos internacionales, que contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país, objetivo se relaciona exclusivamente con la generación de información estadística.

En línea con el marco conceptual introductorio, lo establecido en los párrafos primero y segundo del artículo 160 de Ley 1753 de 2015 precisa que el propósito del DANE frente a los registros es promover su uso y aprovechamiento estadístico en la generación de estadísticas oficiales. En consonancia con este objetivo, el DANE promueve cualquier de los escenarios a) a e) en líneas anteriores.

En cuanto al uso de registros administrativos para la construcción de registros estadísticos, el DANE se encarga de verificar el cumplimiento de las condiciones de calidad y consistencia que permite la generación de información estadística oficial a partir de su aprovechamiento. En este contexto particular, el DANE ha dispuesto los lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas que promueven este uso y aprovechamiento por parte de las entidades productoras pertenecientes al SEN.

De esta forma, el DANE en su rol de coordinador del SEN, ha realizado la revisión de los estándares y mejores prácticas internacionales frente al uso de los registros administrativos, los cuales promueven y recomiendan el uso intensivo de los registros a partir de la integración de bases de datos en esquemas que propicien la calidad de la información producida en un contexto de seguridad y uso ético.

Más particularmente, el proceso de diagnóstico de los registros administrativos busca analizar el diseño y procesamiento de la información recolectada a través de registros que pueda tener un potencial uso estadístico. Como resultado de este procedimiento, se genera un informe de diagnóstico y un plan de fortalecimiento que es ejecutado según criterios y capacidades de la entidad responsable del registro. Es importante mencionar que, la metodología estandarizada para el diagnóstico de los registros administrativos se viene trabajando desde el 2007 y fue puesta a disposición de las entidades del SEN en 2017, luego de la entrada en vigencia de la Decreto 1743 de 2016.

En línea con lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el párrafo primero del artículo 160 de la ley 1753 de 2015, las entidades oficiales productoras de registros administrativos son autónomas para emprender procesos de diagnósticos y revisiones de calidad encaminadas a la generación de información estadística a partir de los registros administrativos que producen.

Con respecto al SISBEN, en 2015, el DANE en su rol de productor de estadísticas oficiales ejecutó el proceso de revisión de calidad de este registro administrativo, con el fin de determinar su potencial uso para fines estadísticos. El proceso de diagnóstico consistió en 4 etapas (sensibilización, recolección, diagnóstico y formalización), en donde se examinó el proceso de producción del SISBEN como registro administrativo, y de esta forma poder determinar su potencial estadístico en relación con los estándares de calidad definidos por el DANE.

El diagnóstico estuvo a cargo de un equipo base de trabajo (conformado por especialistas temáticos y expertos responsables del diagnóstico de la consistencia e integridad de la base de datos) y una Comisión de Expertos Independientes - CEI quienes, a partir de su experticia en el tema, elaboraron el diagnóstico y formularon el plan de fortalecimiento del registro. Por parte del DNP, se contó con la participación de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida.

Para abordar el proceso de diagnóstico del registro administrativo, DNP aportó documentación asociada con: Manual del encuestador, Manual del crítico, Instrumento de recolección de información, Normatividad asociada al registro, Lista de variables, Base general junio 2015, así como el Diccionario de datos, entre otros.

Como resultado del proceso de diagnóstico la CEI identificó oportunidades de mejora relacionadas con: el marco normativo, el compromiso de calidad, estructura funcional, el objetivo del registro, el plan de trabajo, la documentación técnica, la documentación de la base de datos, el instrumento de captura, los controles de cambios y pruebas funcionales, el proceso de toma de información, las validaciones y controles de captura, la cobertura del registro, la validación de la base de datos, el control de errores en el procesamiento, el almacenamiento, mantenimiento y recuperabilidad de la base de datos; la seguridad de la base de datos; la depuración de información; el intercambio de información, el procedimiento y medios para acceder a los microdatos.

A partir de las oportunidades de mejora identificadas, la CEI propuso el plan de fortalecimiento del registro administrativo del SISBEN, el cual constaba de 35 acciones de fortalecimiento y en donde se establecía la asignación de tiempos y responsables para llevar a cabo la implementación de estas acciones. La ejecución de este plan de fortalecimiento correspondía completamente al DNP y se determinó un plazo de 12 meses para su culminación. El plan de fortalecimiento fue socializado y entregado al DNP, entidad responsable del registro y competente para llevar a cabo la implementación de las recomendaciones emitidas.

En este punto de la argumentación, es clave ratificar que en la medida que el SISBEN es un registro administrativo, no es fuente de información estadística per se, pues para tal propósito debe ser considerado y avalado en el marco del Sistema Estadístico Nacional como un registro estadístico, lo cual no ha sucedido hasta la fecha. Tanto es así, que no existe registrada en el marco del SEN alguna estadística oficial de caracterización demográfica o socioeconómica que tome como fuente exclusiva el registro administrativo del SISBEN.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 160 de la ley 1753 de 2015, el DANE a partir de su rol de productor de información estadística oficial tiene y ejecuta la facultad de solicitar las bases de datos de los registros que considere pueden tener potencial uso estadístico y más específicamente dentro de los usos a) a e) señalados en párrafos anteriores.

En línea con las mejores prácticas internacionales, el DANE ha avanzado en la utilización del SISBEN como fuente alternativa de información para dos fines particulares: i) contraste de información o sus respectivas dinámicas en la producción de estadísticas oficiales bajo responsabilidad de la entidad, y ii) integración de registros individualizados para la construcción en fase piloto de registros estadísticos base de población.

En cuanto al perfil de utilización del SISBEN como herramienta indicativa o de contraste para otras operaciones estadísticas, el SISBEN fue empleado como elemento de verificación de idoneidad del avance de la recolección de información del CNPV.

Del lado de integración del SISBEN con las operaciones estadísticas oficiales bajo la potestad del DANE, al nivel de registros individualizados, solo se presenta la implementación de los pilotos técnicos desarrollados desde 2015 a la fecha, para el Archipiélago de San Andrés (ver Anexo 2), Providencia y Santa Catalina; el municipio de Jamundí en el departamento del Valle del Cauca, Bogotá y el departamento de Cundinamarca; así como el total nacional. En este sentido, a mediano plazo se espera validar técnicamente el uso de ésta futura operación estadística para la actualización de investigaciones derivadas como las proyecciones de población y las cifras oficiales de población desagregadas territorialmente.

En el marco del CNPV 2018, la única integración de la declaración censal con un registro administrativo se acota al Archivo Nacional de Identificación, con fines de mejoramiento de calidad de la información, en los campos correspondientes con número de identificación y nombres completos.

Por lo anterior, para potencializar estas innovaciones se continúa con los planes de mejoramiento en el marco de las buenas prácticas internacionales para la utilización de fuentes de información alternativa como el SISBEN. Así mismo, el REBP que ya tiene integrado el SISBEN ha sido utilizado a nivel interno para las validaciones y fortalecimiento de los estándares de calidad y cobertura de la operación estadística más grande e importante del país, es decir el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

Finalmente, a partir de las precisiones conceptuales y metodológicas del presente escrito, respetuosamente insistimos en que el DANE, como ente rector o coordinador del SEN, ha venido adelantando a cabalidad las acciones de su competencia.

Sin embargo, no se puede afirmar que el DANE cuente con la potestad legal de evaluar la veracidad de la información recolectada por las diferentes entidades y menos realizar verificaciones entre bases de datos producidas con fines específicos y que responden a la misión de cada entidad. Por tanto, se precisa que la responsabilidad de la autenticidad de los datos que conforman los registros administrativos son competencia de los entes que los generan y actualizan.

Respuesta DNP

“En atención a la solicitud del asunto con radicación DNP 20196630365852, efectuada en el marco de la Actuación Especial de Fiscalización, de manera atenta y de acuerdo con la información enviada por la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas a esta Secretaría General de este Departamento Administrativo, se da respuesta a la observación No. 11 en los siguientes términos:

*“(…) **Metodología y condiciones de reporte y calidad del SISBEN:** Se refiere como metodología de evaluación del desempeño de los municipios en la actualización del Sistema de Información un simple cronograma con fechas máximas de envío de bases por parte de los entes territoriales, que de ninguna manera reúne las cualidades de una metodología y no garantiza la evaluación de desempeño en relación con la actualización efectiva de las bases por parte de las entidades territoriales”.*

“ Es necesario precisar que el literal d del numeral 2° del artículo 23 de la Ley 1176 de 2007 establece que “Un porcentaje de los recursos correspondientes a este criterio se podrá distribuir entre las entidades territoriales beneficiarias que mantengan actualizado, conforme a los criterios señalados por el DNP, el Sistema de Información de Beneficiarios, Sisbén, o el que haga sus veces, y/o que cumplan con las metas y lineamientos de las políticas priorizadas por el Gobierno Nacional.” criterios que han sido establecidos por el DNP y que se explican a continuación:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 85 de la Ley 715 de 2001 al Departamento Nacional de Planeación (DNP) le compete la responsabilidad de realizar la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), de acuerdo con los criterios definidos por la ley y la información para cada componente del sistema. Esta última, certificada por las entidades competentes.

Los recursos de propósito general del SGP para el criterio de eficiencia administrativa son un incentivo a la racionalización del gasto de funcionamiento, que se asignan a los distritos y municipios que cumplan con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento de la administración central, de que trata la Ley 617 de 2000. Por esta razón solo son beneficiarios de

estos recursos las entidades que la Contaduría General de la Nación (CGN) certifica cumplen con esta condición; para 2019 mediante radicado DNP nro. 20186630526952 del 27 de septiembre de 2018, la CGN certifico 1.067 entidades territoriales.

Estos recursos se distribuyen, una parte de acuerdo con la diferencia entre el límite establecido por la mencionada ley y el porcentaje de gastos de funcionamiento de cada municipio y distrito, información certificada por la CGN, y otra, de acuerdo con la actualización del SISBEN conforme a los criterios señalados por el DNP con fundamento en el literal d) del numeral 2° del artículo 23 de la Ley 1176 de 2007. Esta información es certificada por la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida (SPSCV) del DNP.

En lo referente al indicador para los recursos asignados por actualización del SISBEN, mediante radicados DNP 20185380188173 y DNP 20195380000263 del 19 de noviembre de 2018 y 03 de enero de 2019 respectivamente, la SPSCV remitió a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) la tabla con 1.102 entidades territoriales con la cantidad de cortes⁷³ reportados por cada una, e informó que a la fecha de la certificación se habían procesado 12 cortes, por lo cual las entidades deben haber reportado la información la misma cantidad de veces. La distribución de cortes de las 1.067 entidades beneficiarias de los recursos se presenta a continuación:

| Cortes reportados | Número de municipios |
|-------------------|----------------------|
| 12 | 976 |
| 11 | 77 |
| 10 | 11 |
| 8 | 1 |
| 0 | 2 |

Con esta información, el indicador final para cada entidad se calcula como la relación entre cortes reportados por cada entidad y el total de cortes reportados. Este indicador se multiplica por los recursos asignados por actualización del SISBEN, para determinar la asignación para cada entidad territorial.

Como se ha evidenciado en las diferentes respuestas enviadas a la contraloría, el proceso de consolidación de la base de datos Sisbén, es un proceso que se realiza de manera mensual de acuerdo con fechas establecidas por resolución, en donde a través de una plataforma, los administradores municipales del Sisbén envían a DNP para el proceso de consolidación, la información de sus bases locales.

Este envío de información es el resultado del trámite de modificaciones de información en la base de datos del Sisbén, que pueden presentarse porque las personas necesitan ingresar a la base de datos del Sisbén, o porque requieren actualizar la información que ya está registrada en ella. Estas modificaciones implican realizar una solicitud de encuesta nueva o una solicitud de modificación de registro. En cualquier caso, corresponde al ciudadano acercarse a la oficina del municipio donde reside y presentar la solicitud. Por competencia, el DNP no atiende ni tramita estas solicitudes. En este sentido, el envío de base de datos es un indicador relacionado con la actualización de la base de datos teniendo en cuenta el esquema de operación de Sisbén y las competencias institucionales sobre este.

Adicionalmente, es necesario aclarar que el Sistema Estadístico Nacional es competencia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, y tiene como objetivo principal garantizar la producción y difusión de las estadísticas oficiales a nivel nacional y territorial que requiere el país. Sus componentes son las entidades u organizaciones que lo integran, usuarios, procesos e instrumentos técnicos para la coordinación, políticas, principios, fuentes de información, infraestructura tecnológica y talento humano. Es decir, ni el DNP, ni Sisbén regulan el SEN, el

⁷³ Mediante resolución DNP No. 4555 de 2017 se establecieron las fechas máximas de corte para el envío de las Bases Brutas Municipales y Distritales por parte de las entidades territoriales, en total son 12 cortes.



Sisbén es solo uno de los insumos empleados en el Sistema, que en este marco contribuye a la producción y difusión de estadísticas, más no la focalización de programas sociales.

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” plantea la necesidad de intercambiar información para mejorar la calidad de la información reportada por los ciudadanos en el Sisbén, y contar con un sistema dinámico, que fortalezca sus procesos de validación y actualización a través de registros administrativos, además de estructurar un sistema de seguimiento que dé cuenta de los beneficios recibidos por cada ciudadano. Esto mejorará sustancialmente los procesos de focalización y asignación del gasto social, ya que los beneficios se entregarán a los que requieren la atención. El diseño de esta herramienta viene siendo adelantado por el DNP, de tal manera que se integre información poblacional, geográfica, territorial y de la oferta social, que provea insumos para la orientación de las intervenciones del Estado de manera más eficiente e integral para el cierre de brechas poblacionales, sociales y territoriales.

Análisis de Respuestas

El DANE en su respuesta resalta la información del SISBEN como registro administrativo y que no tiene un fin primordial estadístico, calidad que de ninguna manera la CGR pone en duda, sin embargo, como lo indica en el texto la misma entidad, es una fuente administrativa “*son reconocidas desde la perspectiva de la producción estadística por su contribución a la reducción de costos de recolección de información junto con la mitigación del agotamiento de fuentes(...)*” por tal motivo la importancia que la norma le da en el marco del SEN y su consideración en las funciones a desarrollar por los miembros del mismo, propendiendo por que la calidad de los mismos se permita su óptimo uso, que como señala el mismo DANE hasta el momento no se da.

De ninguna manera la CGR señala que sea función del DANE establecer veracidad o autenticidad de la información del SISBEN como se recalca en la respuesta, sin embargo, si es de su resorte como bien lo indica “*En cuanto al uso de registros administrativos para la construcción de registros estadísticos, el DANE se encarga de verificar el cumplimiento de las condiciones de calidad y consistencia que permite la generación de información estadística oficial a partir de su aprovechamiento.*”.

La CGR acoge lo indicado respecto a un primer ejercicio de diagnóstico de la calidad del SISBEN, sin embargo debe aclarar que el diagnóstico per se no garantiza el cumplimiento de las condiciones de calidad como se evidencia en el hallazgo, reconociéndose como una actividad hasta el momento no efectiva y dado el rol del DANE en el SEN y el objetivo del mismo del Sistema, así como la precariedad de los recursos públicos y el interés y necesidad de que el SISBEN pueda cumplir con la reducción de costos de recolección de información junto con la mitigación del agotamiento de fuentes, contribuyendo efectivamente a la construcción de estadísticas para la CGR es válido lo observado.

El DNP por su parte en su respuesta enfatiza respecto a que los criterios de actualización que indica la norma para la distribución de los recursos del SGP, y que es de su resorte orientar, están dados en la Resolución con la cual se fijan los términos para remitir las bases del SISBEN por los entes territoriales, y que la

cantidad de veces que los entes territoriales enviaron sus reportes en términos, constituye un indicador de actualización, argumento que la CGR no comparte y que considera premisa que por sí sola la desvirtúa, toda vez que es interés de los entes territoriales cumplir con un envío en las fechas establecidas, indiferente de la posible actualización de la misma base, ya que como lo indica el mismo DNP, el envío no implica la necesidad de que hayan ocurrido modificaciones.

La CGR observa que es un riesgo asociar los mecanismos de distribución de recursos de eficiencia administrativa del SGP a este tipo de indicador ya que no involucra acciones que propendan realmente por la eficiencia, la garantía de la actualización efectiva de la información, el cumplimiento oportuno del PAS en lo relativo a barridos con los que resulte fiable la calidad de la misma, y la realización de revisiones o cruces que puedan contribuir a ello.

La CGR considera que lo argumentado por DANE y DNP no desvirtúa lo observado, en tal sentido se valida el hallazgo con la connotación inicialmente dada, máxime por lo expresado en el decreto 441 de 2017 referente a la funciones de la entidad donde señala “5. Establecer la metodología, el trámite e instrumentos para adelantar los procesos de validación y control de calidad de la información registrada en el Sisbén.”

Hallazgo No. 10 Depuración Censo Nacional Electoral (D)

El Decreto 1010 de 2000. “Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones” establece:

“ARTICULO 5o. FUNCIONES. Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes: (...12. Llevar el Censo Nacional Electoral. (...)”

En el mismo sentido en el artículo 37 de la norma citada se determinan las funciones de la Dirección de Censo Electoral, respecto a las cuales se destaca: “Son funciones de la Dirección de Censo Electoral:

(...) 11. Velar por la actualización permanente del Censo Electoral.”

La ley 1475 de 2011 “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones” establece:

“ARTÍCULO 47. CENSO ELECTORAL. El censo electoral es el registro general de las cédulas de ciudadanía correspondientes a los ciudadanos colombianos, residentes en el país y en el exterior, habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y, por consiguiente, para participar en las elecciones y para concurrir a los mecanismos de participación ciudadana.

El censo electoral determina el número de electores que se requiere para la validez de los actos y votaciones a que se refieren los artículos 106, 155, 170, 375, 376, 377 y 378 de la Constitución Política. Es también el instrumento técnico, elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, que le permite a la Organización Electoral planear, organizar, ejecutar y controlar los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana.”

Igualmente determina: “Artículo 48: “**DEPURACIÓN PERMANENTE DEL CENSO ELECTORAL.** Los principios de publicidad y de eficacia del censo electoral exigen que la organización electoral cuente con la debida anticipación, con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana.

En cumplimiento de estos principios deben ser permanentemente depuradas del censo electoral las siguientes cédulas de ciudadanía:

1. Las pertenecientes a ciudadanos que se encuentren **en situación de servicio activo** a la Fuerza Pública. 2. Las pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada. 3. Las correspondientes a **ciudadanos fallecidos**. 4. Las cédulas múltiples. 5. Las expedidas a menores de edad. 6. Las expedidas a extranjeros que no tengan carta de naturaleza. 7. Las correspondientes a casos de falsa identidad o suplantación. (Resaltado fuera de texto).

PARÁGRAFO. En todo caso, el censo electoral deberá estar depurado **dos meses antes de la celebración de cada certamen electoral** o mecanismo de participación ciudadana.” (Resaltado fuera de texto).

La Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país”, establece en el Artículo 160 alusivo al Sistema Estadístico Nacional:

Créase el Sistema Estadístico Nacional, en adelante SEN, con el objetivo de suministrar a la sociedad y al Estado, de manera coordinada entre las entidades productoras, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, con lenguajes y procedimientos comunes respetuosos de los estándares estadísticos internacionales, que contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país.

El SEN estará integrado por las entidades que produzcan y difundan estadísticas o sean responsables de registros administrativos, así:

- 1. Pertenecientes a las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente; del orden nacional, departamental, municipal y distrital.*
- 2. Los órganos, organismos o entidades estatales independientes o autónomos de control.*
- 3. Las personas jurídicas, públicas o privadas, que presten servicios públicos.*
- 4. Cualquier persona jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública.*
- 5. Personas jurídicas que posean, produzcan o administren registros administrativos en el desarrollo de su objeto social, que sean insumos necesarios para la producción de estadísticas oficiales.*

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) será el ente rector y por tanto el coordinador y regulador del SEN. El DANE establecerá las condiciones y características que deberán cumplir las estadísticas oficiales en Colombia, respetando los estándares internacionales que usen las entidades productoras de estadísticas. Dichas condiciones y características serán consignadas en el Plan Estadístico Nacional, el cual será concertado con todos los integrantes del SEN.

PARÁGRAFO PRIMERO. Los integrantes del SEN implementarán los lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas que el DANE defina soportado en referentes internacionales, para la producción y difusión de estadísticas oficiales y

para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos. Con el fin de garantizar la calidad de las estadísticas oficiales de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional, los integrantes del SEN atenderán las obligaciones derivadas de las evaluaciones y requisitos de calidad estadística establecidos por el DANE o de las evaluaciones hechas por organismos internacionales.

PARÁGRAFO SEGUNDO. *Para la producción y difusión de estadísticas oficiales y de conformidad con la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1712 de 2014, los integrantes del SEN deberán poner a disposición del DANE, de manera inmediata y de forma gratuita, las bases de datos completas de los registros administrativos que sean solicitados por el departamento, para lo cual no será oponible la reserva legal. El DANE garantizará la reserva y confidencialidad de la información en concordancia con el artículo 5° de la Ley 79 de 1993.*

El Decreto 1743 de 1° de noviembre 2016 “Por el cual se reglamenta el artículo 160 de la ley 1753 de 2015, se adiciona el título 3 a la parte 2 del libro 2 del Decreto 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística”, establece:

Artículo 1. Adiciónese el título 3 a la parte 2 del libro 2 del Decreto 1170 de 2015 Único del Sector Administrativo de Información Estadística, en los siguientes términos: Título 3 Sistema Estadístico Nacional Capítulo 1. Organización del Sistema Estadístico Nacional – Artículo 2.2.3.1.1. Definiciones. Para efectos del presente Decreto se adoptan las siguientes definiciones:

Estadística oficial: Estadísticas producidas y difundidas por las entidades integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN), que permiten conocer la situación económica, demográfica, ambiental y social a nivel nacional y territorial para la toma de decisiones y que cumplen las condiciones y características establecidas en el artículo 2.2.3.2.1 del presente decreto.

Registro administrativo: Conjunto de datos que contiene la información recogida y conservada por entidades u organizaciones en el cumplimiento de sus funciones o competencias misionales.

Artículo 2.2.3.1.2. Objetivos del sistema estadístico Nacional (SEN). En desarrollo del artículo 160 de la Ley 1753 de 2015, el SEN tendrá los siguientes objetivos:

3. Propiciar el fortalecimiento y aprovechamiento amplio e intensivo de los registros administrativos como fuente para la producción de estadísticas oficiales y el mejoramiento de la calidad y coherencia de las mismas. (Resaltado fuera de texto)

9. Promover la coordinación y cooperación entre los miembros del SEN y con organismos internacionales para la producción y difusión de estadísticas oficiales, el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos y para facilitar el intercambio de información estadística incluso a nivel de microdato.

10. Fomentar la cooperación entre los miembros del SEN en el diseño y desarrollo de metodologías y de mecanismos de integración e interoperabilidad para el intercambio de información, que contribuyan a la generación de estadísticas oficiales y al fortalecimiento de la calidad y coherencia de las mismas.(Resaltado fuera de texto)

Artículo 2.2.3.1.6. Obligaciones de los integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Los integrantes del SEN deberán:

4. **Garantizar la producción y difusión oportuna de estadísticas oficiales, así como el mantenimiento de registros administrativos en el ámbito de la competencia de las entidades responsables de los mismos y en concordancia con el Plan Estadístico Nacional.**

7. *Implementar los lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas definidos por el DANE, soportados en referentes internacionales, para la producción y difusión de estadísticas y para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos con el fin de garantizar la calidad de las estadísticas oficiales.*

En desarrollo de la ACES al CNPV 2018, en el marco del objetivo formulado con miras a cotejar información reportada por el Censo y bases de datos provistas por otras fuentes (RNEC y DNP), con el fin de establecer posibles riesgos fiscales asociados a diferencias en información que sirve como referente para la distribución, asignación de recursos públicos y decisiones de política pública, se analizó la base de datos del Censo Electoral habilitada para la Consulta Popular Anticorrupción.

La Consulta Anticorrupción fue convocada a través del Decreto número 1028 del 18 de junio de 2018 *“Por el cual se convoca a una consulta popular y se dictan otras disposiciones”, estableciendo: “Artículo 1. Convocatoria. Convóquese en todo el territorio nacional al pueblo de Colombia para que, el domingo veintiséis (26) de agosto de 2018, en ejercicio de su soberanía, decida si aprueba o rechaza el mecanismo de participación ciudadana consulta popular denominado “Consulta Popular Anticorrupción (...)”*

Para tal fin, se examinó la base Censo Electoral utilizada por la Consulta Popular Anticorrupción y certificada por la RNEC con corte al 06 de julio de 2018, evaluando la consistencia interna de la misma; igualmente, se adelantaron contrastes con información del ANI procedente de la RNEC, producto de los cuales se destacan las siguientes situaciones:

- Depuración de la base censo electoral para Consulta Anticorrupción

Solicitados por la CGR los soportes correspondientes a las comunicaciones efectuadas por la RNEC para dar cumplimiento a lo preceptuado en el Artículo 48 de la ley 1475 de 2011 y del trámite correspondiente para el efecto, se estableció:

- Para el Censo Nacional de la Consulta Popular Anticorrupción llevado a cabo en agosto de 2018, la RNEC informó que contó sólo *“ con un término de siete (7) días calendario desde la fecha de convocatoria hasta la fecha de entrega del censo electoral depurado para este mecanismo de participación, para realizar las afectaciones con la información que debe ser aportada por las fuerzas armadas”,* indicando igualmente que el envío de dicha información debía realizarse con tres meses de anticipación a las votaciones lo cual estaba fuera de cualquier término.⁷⁴

⁷⁴ DECRETO 2241 DE 1986 “Por el cual se adopta el Código Electoral.” ARTÍCULO 86. Los Comandantes de las Fuerzas Armadas enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil, hasta tres (3) meses antes de la fecha de las votaciones y

- La RNEC informó que dada la cercanía de la Consulta con la Elección Presidencial de segunda vuelta efectuada el 17 de junio de 2018, “se depuró el censo electoral para la Consulta Popular Anticorrupción con la información respecto al personal activo de las diferentes Fuerzas Armadas, con la información reportada por éstas para el alusivo comisio electoral de presidente”, es decir la remitida tres meses antes a la elección presidencial de junio 17, esto es, que en la práctica no se depuró el Censo Electoral para la consulta anticorrupción, respecto personal activo de las fuerzas militares, en el entendido que la base ya había surtido ese filtro y no se contó con posibles novedades, con el consecuente riesgo de la inclusión de miembros activos.

Una vez solicitado a la RNEC informar, respecto a los documentos de identidad listados en la base del Censo Electoral para la Consulta popular Anticorrupción allegado a la CGR por parte de la misma RNEC, la vigencia del documento y confirmar fecha de nacimiento indicada o incluir la registrada en el ANI, o, en su defecto informar en caso de no coincidencia de la información que acompañaba el documento solicitado entre lo registrado en el Censo y la ANI; se estableció:

- La RNEC reporta en el listado del Censo Electoral 6.130 números de cédulas que no fueron encontrados en la información reportada en el ANI, indicando en su respuesta que corresponden a “Registro no encontrado en el Archivo Nacional de Identificación.” (Ver anexo 1 Hallazgo 10).
- La RNEC reporta en el listado del Censo Electoral 480 cédulas de ciudadanía que figuran en la información reportada en el ANI, con los siguientes códigos de vigencia: 22 Doble cedulación, 23 Falsa identidad, 25 Extranjería, 26 Mala elaboración, 27 Reasignación de Sexo, 53 Cancelación por intento de suplantación⁷⁵, con fecha de Resolución del estado de vigencia del documento anterior a la fecha del cierre del Censo Electoral para la Consulta Popular Anticorrupción. (Ver anexo 2 Hallazgo 10).
- La RNEC reporta en el listado del Censo Electoral 17.884 cédulas de ciudadanía que figuran en la información reportada en el ANI, con el código de vigencia No. 21 “Muerte”, con Resolución de estado de vigencia del documento del mismo mes de julio de 2018. (ver anexo 3 Hallazgo 10).

con carácter reservado, la lista del personal de oficiales, suboficiales y miembros de las distintas armas, con indicación de los respectivos números de cédulas, a efecto de que sean omitidas en las listas de sufragantes para la elección correspondiente.

El Ministro de Justicia, por conducto de la Dirección General de Prisiones, enviará también a la Registraduría Nacional del Estado Civil, hasta tres (3) meses antes de la fecha de las votaciones y con carácter reservado, las listas del personal de guardianes de las cárceles, con indicación de los correspondientes números de cédulas, para que sean omitidas en las listas de sufragantes de la respectiva elección, y lo mismo deben hacer la Dirección General de Aduanas y las Secretarías de Hacienda Departamentales respecto de los guardas de aduana y de rentas departamentales.

⁷⁵ Codificación establecida por la RNEC en la base de datos del Archivo Nacional de Identificación.

Los anteriores hechos ponen de manifiesto deficiencias en la función de depuración oportuna del Censo Nacional Electoral, aun contando con la información inmediata de la ANI para tal efecto, desvirtuado la información respecto al registro general de las cédulas de ciudadanía habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y limitando a su vez la óptima planeación, organización, ejecución y control de los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana que de ello se derivan.

Adicionalmente hace evidentes las falencias de las bases de datos alternas – Sisbén y Censo Electoral, como registros administrativos con potencial para alimentar estadísticas oficiales, tal como lo dispone el SEN, de tal forma que estas contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país a partir de las bases de datos y registros administrativos de las entidades que nutren el sistema.

Los hechos expuestos tienen presunta incidencia disciplinaria al tenor de los criterios normativos señalados en este hallazgo en concordancia con lo previsto en la Ley 734 de 2002.

Respuesta DANE

Desde la perspectiva del Sistema Estadístico Nacional, el Censo Nacional Electoral se concibe como un registro administrativo, es decir, como una base de datos o sistema de información que contiene información recabada para fines primordialmente administrativos sobre el conjunto de cédulas de ciudadanía aptas correspondiente a electores que pueden participar en los procesos electorales realizados en el país. En este sentido el CNE no tiene un fin primordial estadístico o de investigación en sí mismo.

Tal y como lo define las Naciones Unidas, los registros administrativos confluyen en bases de datos con identificadores únicos, consolidadas por entidades gubernamentales o privadas que tienen el propósito de registrar o perfilar usuarios o transacciones, casi siempre en el marco de la provisión de un servicio. Así mismo, se reconoce que las fuentes administrativas incluyen dentro de su alcance procesos de carácter administrativo, como la recaudación de impuestos, el otorgamiento de beneficios sociales, así como el sistema pensional. En consecuencia, de la lectura integral de la observación de la Contraloría se infiere el reconocimiento del CNE como un registro administrativo.

En la medida según la cual las fuentes administrativas son reconocidas desde la perspectiva de la producción estadística por su contribución a la reducción de costos de recolección de información junto con la mitigación del agotamiento de fuentes; las buenas prácticas internacionales promueven que los marcos legales estadísticos habiliten el acceso irrestricto de las oficinas de estadística a los registros administrativos gestionados por las diferentes autoridades del sector público, y en algunas jurisdicciones, por agentes del sector privado.

Desde la perspectiva conceptual, el acceso de las oficinas de estadística a las fuentes/registros administrativos se hace con finalidades alternativas, tales como:

- f) Construcción de registros estadísticos,
- g) Mantenimiento de registros estadísticos,
- h) Definición o complementación de marcos muestrales
- i) Imputación o mejoramiento de información
- j) Sustitución de la recolección de información o combinación con información muestral.

Es precisamente este escenario el que contextualiza la conformación del Sistema Estadístico Nacional en el marco del artículo 160 de la Ley 1753 de 2015. Así, en consideración con los criterios misionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, las respuestas a la observación 12 estarán referidas a lo requerido por la Contraloría con respecto a que “se confirman los escasos avances en las acciones tendientes a alcanzar los objetivos del Sistema Estadístico Nacional, de tal forma que este contribuya a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país a partir de las bases de datos y registros administrativos de las entidades que nutren el sistema.”

Resulta primordial recordar respetuosamente a la Contraloría que el Sistema Estadístico Nacional tiene como objetivo suministrar a la sociedad y al Estado, de manera coordinada entre las entidades productoras, estadísticas oficiales nacionales y territoriales de calidad, con lenguajes y procedimientos comunes respetuosos de los estándares estadísticos internacionales, que contribuyan a la transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas producidas en el país, objetivo se relaciona exclusivamente con la generación de información estadística.

En línea con el marco conceptual introductorio, lo establecido en los párrafos primero y segundo del artículo 160 de Ley 1753 de 2015 precisa que el propósito del DANE frente a los registros es promover su uso y aprovechamiento estadístico en la generación de estadísticas oficiales. En consonancia con este objetivo, el DANE promueve cualquier de los escenarios a) a e) en líneas anteriores.

*En cuanto al uso de registros administrativos para la construcción de registros estadísticos, el DANE se encarga de verificar el cumplimiento de las condiciones de calidad y consistencia que permite la generación de información estadística oficial a partir de su aprovechamiento. En este contexto particular, el DANE ha dispuesto los lineamientos, buenas prácticas, estándares y normas técnicas que promueven este uso y aprovechamiento por parte de las entidades productoras pertenecientes al SEN. Ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..***

De esta forma, el DANE en su rol de coordinador del SEN, ha realizado la revisión de los estándares y mejores prácticas internacionales frente al uso de los registros administrativos, los cuales promueven y recomiendan el uso intensivo de los registros a partir de la integración de bases de datos en esquemas que propicien la calidad de la información producida en un contexto de seguridad y uso ético.

Más particularmente, el proceso de diagnóstico de los registros administrativos busca analizar el diseño y procesamiento de la información recolectada a través de registros que pueda tener un potencial uso estadístico. Como resultado de este procedimiento, se genera un informe de diagnóstico y un plan de fortalecimiento que es ejecutado según criterios y capacidades de la entidad responsable del registro. Es importante mencionar

que, la metodología estandarizada para el diagnóstico de los registros administrativos se viene trabajando desde el 2007 y fue puesta a disposición de las entidades del SEN en 2017, luego de la entrada en vigencia de la Decreto 1743 de 2016.

En línea con lo anterior y de acuerdo con lo establecido en el párrafo primero del artículo 160 de la ley 1753 de 2015, las entidades oficiales productoras de registros administrativos son autónomas para emprender procesos de diagnósticos y revisiones de calidad encaminadas a la generación de información estadística a partir de los registros administrativos que producen.

Con respecto al CNE el DANE a la fecha no ha considerado prioritario el aprovechamiento estadístico este registro administrativo.

Sin embargo, no se puede afirmar que el DANE cuente con la potestad legal de evaluar la veracidad de la información recolectada por las diferentes entidades y menos realizar verificaciones entre bases de datos producidas con fines específicos y que responden a la misión de cada entidad. Por tanto, se precisa que la responsabilidad de la autenticidad de los datos que conforman los registros administrativos son competencia de los entes que los generan y actualizan.

Respuesta RNEC

ACLARACIONES PREVIAS

Es importante aclarar que como quiera que el Archivo Nacional de Identificación, en adelante ANI, es una base de datos dinámica, que es objeto de actualizaciones y varía permanentemente, los datos en ella contenida al momento del levantamiento de información por parte de la CGR en la auditoría, son diferentes a la información con la que contaba dicha base de datos para la fecha del cierre de la Consulta Anticorrupción adelantada el 26 de agosto de 2018.

Por lo anterior y en el entendido de la dinámica del ANI, no se puede valorar el estado de un documento de identidad y compararlo con eventos en el tiempo como si el mismo no tuviese cambios, porque esto resulta contrario a la realidad de la información que se encuentra en las bases de datos de la Entidad.

Aunado a lo anterior se debe tener presente que el Censo Nacional Electoral se congela en una fecha específica en razón al evento electoral, pero que el ANI sigue su curso y actualizaciones normales, en cuyo caso recibirá y reflejará actualizaciones que para un evento electoral específico ya no se verán reflejadas.

Por lo tanto, el comunicado resultado de la actuación adelantada, fue elaborado sobre bases equivocadas ya que tomó como punto de referencia y estudio la base de datos ANI existente al momento de la auditoría, cuando debió recaer sobre la existente al momento del corte del Censo Electoral para la Consulta Anticorrupción y aun así, como se verá más adelante, es susceptible la existencia de diferencias.

Así mismo, resulta relevante tener en cuenta que la RNEC viene adelantando acciones de mejora continua que se describirán a lo largo del presente escrito, las cuales corresponden a las labores que durante años ha venido adelantando de manera permanente la RNEC, independientemente de las auditorías que ha adelantado la CGR, labor que ha sido desarrollada en cabeza de los funcionarios que tienen a su cargo la depuración del censo electoral, quienes en procura de garantizar que esta base de datos corresponda lo más aproximada a la realidad de cara a de cada evento electoral, han realizado gestiones con la debida diligencia y cuidado en aras de garantizar el derecho a la participación política.

Es necesario poner en consideración la inmensa complejidad de estructuración del censo electoral propiamente dicho, el cual, como es posible objetivamente y materialmente comprobarlo, está compuesto por una diversidad de fuentes de información, especialmente y en su gran porcentaje por la información proveniente del ANI, robusta base de datos que a su vez se retroalimenta de muchas fuentes de información. Lo expresado, sin perjuicio de afirmar que el ANI y el censo electoral está en constante depuración y movimiento, incluso produciéndose novedades a pocas horas de la votación, dado el flujo de información que en varios casos, no depende de la Registraduría Nacional, verbigracia, variables relacionadas con trashumancia a cargo del Consejo Nacional Electoral, fallos judiciales y novedades de las fuerzas militares, entre otros.

Así mismo, en relación con el censo electoral es importante precisar que en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 1475 de 2011, la RNEC –Dirección de Censo Electoral, realiza el proceso de depuración y actualización del Censo Electoral, tarea que ejecuta de forma gradual pero permanente con fin de dar cumplimiento a los principios de publicidad y eficacia, requeridos para dar transparencia a los procesos electorales, procedimiento en el cual se vincula de forma directa a distintos actores externos tal como se señaló anteriormente.

En este entendido, la conformación del censo electoral se hace utilizando como base el censo de los últimos comicios electorales, posteriormente se adicionan las cédulas preparadas por primera vez hasta cuatro (4) meses antes de la respectiva elección (Artículo 66 del Código Electoral, modificado por el Artículo 6° de la Ley 6 de 1990), una vez estos documentos sean producidos y se surta sobre estas el procedimiento establecido por la Dirección Nacional de Identificación para que sean reportadas a la Dirección de Censo Electoral a través de la interfaz de ANI – Censo ; se incorporan las cédulas inscritas hasta dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral –para las elecciones de carácter ordinario, NO para mecanismos de participación ciudadana- (artículos 76 y 77 del Código Electoral modificados por el artículo 7° de la Ley 6° de 1990; parágrafo del artículo 48 de la Ley 1475 de 2011). Así mismo, se incluyen nuevamente al censo las cédulas pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de los derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada porque ya se cumplió el tiempo de pena o sanción (Artículo 71 del Código Electoral) y las de los ciudadanos que dejan de pertenecer a la fuerza pública en calidad de personal uniformado (Artículo 86 del Código Electoral).

De otro lado, se excluyen las cédulas de los miembros activos de las Fuerzas Armadas (Art. 86 Decreto 2241 de 1986) y los documentos cuyo estado de vigencia fueron afectados por muerte, por pérdida de los derechos políticos (Artículo 70 del Código Electoral), renuncia a la nacionalidad colombiana, por múltiple cedula, por extranjería, falsa identidad o suplantación y por minoría de edad durante el lapso comprendido entre la última elección y la fecha de conformación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011:

“ARTÍCULO 48. DEPURACIÓN PERMANENTE DEL CENSO ELECTORAL. Los principios de publicidad y de eficacia del censo electoral exigen que la organización electoral cuente con la debida anticipación, con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana.

En cumplimiento de estos principios deben ser permanentemente depuradas del censo electoral las siguientes cédulas de ciudadanía:

- 1. Las pertenecientes a ciudadanos que se encuentren en situación de servicio activo a la Fuerza Pública.*
- 2. Las pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada.*
- 3. Las correspondientes a ciudadanos fallecidos.*
- 4. Las cédulas múltiples.*
- 5. Las expedidas a menores de edad.*
- 6. Las expedidas a extranjeros que no tengan carta de naturaleza.*
- 7. Las correspondientes a casos de falsa identidad o suplantación.*

PARÁGRAFO. En todo caso, el censo electoral deberá estar depurado dos meses antes de la celebración de cada certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana.”

Tal como puede observarse, gran parte del proceso de actualización permanente del censo electoral se realiza a partir de la depuración del ANI, base de datos que contiene la información biográfica de todos los ciudadanos que han tramitado una cédula, y que constituye una herramienta esencial para el proceso de producción del documento de identificación.

Hecho el anterior preámbulo, se tiene que los archivos remitidos corresponden al Censo Electoral (Corte 6 de julio de 2018) y del Archivo Nacional de Identificación (Corte 13 de mayo de 2019), presentando diferencias, debido a que se trata de bases dinámicas que varían de manera constante.

Luego de las consideraciones anteriores se da respuesta a la observación No. 12 formuladas por la CGR:

- **OBSERVACIÓN CGR**

(...)

Para tal fin, se examinó la base Censo Electoral utilizada por la Consulta Popular Anticorrupción y certificada por la RNEC con corte 06 de julio de 2018, evaluando la consistencia interna de la misma; igualmente, se adelantaron contrastes con información del ANI procedente de la RNEC, producto de los cuales se destacan las siguientes situaciones:

- *“Depuración de la base censo electoral para la consulta Anticorrupción.*

Solicitados por la CGR los soportes correspondientes a las comunicaciones efectuadas por la RNEC para dar cumplimiento a lo preceptuado en el Artículo 48 de la ley 1475 de 2011 y del trámite correspondiente para el efecto: se estableció:

- *Para el Censo Nacional de la Consulta Popular Anticorrupción llevado a cabo en agosto de 2018, la RNEC informó que contó sólo “con un término de siete (7) días calendario desde la fecha de la convocatoria hasta la fecha de entrega del censo electoral depurado para este mecanismo de participación ciudadana, para realizar las afectaciones con la información que debe ser aportada por las fuerzas armadas”, indicando igualmente que el envío de dicha información debía realizarse con tres meses de anticipación a las votaciones lo cual estaba fuera de término.*
- *La RNEC informó que dada la cercanía de la Consulta con la Elección Presidencial de segunda vuelta efectuada el 17 de junio de 2018, “se depuró el censo electoral para la Consulta Popular Anticorrupción con la información respecto al personal activo de las diferentes Fuerzas Armadas, con la información reportada por éstas para el alusivo comisio (sic) electoral de presidente”, es decir la remitida tres meses antes de la elección presidencial del junio 17, esto es, que en la práctica no se depuró el Censo Electoral para la consulta anticorrupción, respecto personal activo de las fuerzas militares, en el entendido que la base ya había surtido este filtro y no se contó con posibles novedades, con el consecuente riesgo de la inclusión de miembros activos.*

(...)

- *La RNEC reporta en el listado del Censo Electoral 6130 números de cédulas que no fueron encontrados en la información reportada en el ANI, indicando en su respuesta que corresponde a “Registros no encontrados en el Archivo Nacional de Identificación (ver anexo 1 observación 12).*

- La RNEC reporta en el listado del Censo Electoral 480 cédulas de ciudadanía que figuran en la información reportada en el ANI, con los siguientes códigos de vigencia: 22 Doble cedulación, 23 Falsa identidad, 25 Extranjería, 26 Mala elaboración, 27 Reasignación de Sexo, 53 Cancelación por intento de suplantación, con Fecha de Resolución del estado de vigencia del documento anterior a la fecha del cierre del Censo electoral para la Consulta Popular Anticorrupción. (Ver anexo 2 observación 12).
- La RNEC reporta en el listado del Censo Electoral 17884 cédulas de ciudadanía que figuran en la información reportada en el ANI, con el código de vigencia No. 21" Muerte, con la Resolución de estado de vigencia del documento del mismo mes de julio de 2018 (Ver anexo 3 observación 12)

Los anteriores hechos ponen de manifiesto deficiencias en la función de depuración oportuna del Censo Nacional Electoral, aun contando con la información inmediata de la ANI para tal efecto, desvirtuando la información respecto al registro general de las cédulas de ciudadanía habilitados por la Constitución y la ley para ejercer el derecho de sufragio y limitando a su vez la óptima planeación, organización, ejecución y control de los certámenes electorales y los mecanismos de participación ciudadana que de ellos se derivan".

- **RESPUESTA A LAS SOLICITUDES**

- *Depuración de la base censo electoral para la consulta Anticorrupción.*

Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional a través del Decreto 1028 del 18 de junio de 2018, convocó a los ciudadanos colombianos a una consulta popular para el domingo 26 de agosto del mismo año, se colige que la Registraduría Nacional del Estado Civil, solo contó con siete (7) días calendario para efectos de la consolidación del Censo Electoral que se debería emplear en tal certamen en los términos del parágrafo único del artículo 48 de la aludida Ley 1475 de 2011.

Sobre lo indicado la norma señala:

"En todo caso, el censo electoral deberá estar depurado dos meses antes de la celebración de cada certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana".

De lo anterior se concluye la imposibilidad fáctica y material de dar cumplimiento a lo descrito en el artículo 86 del Decreto 2241 de 1986, dado que el Censo Electoral además de determinar los ciudadanos habilitados para sufragar, constituye el insumo para efectos de calcular entre otros aspectos el número de tarjetas electorales, formularios y actas a imprimir, de igual manera ponderar la cantidad de mesas, cubículos, urnas a instalar en el territorio nacional, definir el número de jurados de votación y determinar el proceso de capacitación, entre otras actividades, de ahí que la determinación de los cortes legales no atañen a circunstancias caprichosas del legislador, sino por el contrario acertadamente él concibió la conformación del Censo como un proceso complejo el cual va ligado entre otros aspectos como la contratación y remisión de material electoral a cada uno de los 1103 municipios del país, el cual por razones de seguridad se elabora y despacha al territorio nacional desde la ciudad de Bogotá y de otro sinnúmero de actividades ligadas.

Por ello, no respetar el proceso de conformación del Censo y sus precisos cortes podría afectar el certamen electoral en su conjunto, es decir para el asunto que nos ocupa el intentar afectar el la base de datos con el procesamiento de miembros de la fuerza pública, no avocaría el cumplimiento de lo descrito en el artículo 86 del Decreto 2241 de 1986, por cuanto es claro que el corte para la remisión de tal información taxativamente señala una temporalidad de tres (3) meses antes de la elección, sentido contrario dilatar la conformación del censo pondría ineludiblemente en peligro el

derecho a la participación política de todos los colombianos, en un contexto donde debe determinarse siempre la primacía de la voluntad general.

Así mismo realizar las incorporaciones al censo para un determinado evento electoral omitiendo los términos de ley sería infringir el principio de legalidad, ya que las normas electorales establecen la forma, los términos y las oportunidades previstas para la elaboración del mismo, pues resulta claro que, como toda etapa del proceso electoral, existen fechas perentorias de corte de obligatorio cumplimiento, so pena de no ser realizadas las elecciones.

La restricción según la cual el censo debe tener una fecha de corte máxima, que además de jurídica resulta ser razonable y lógica, fue avalada por la Corte en sentencia C- 145 de 1994.

En este orden de ideas, el límite y restricción temporal que impone el cierre de ingreso o egreso de registros en el Censo Electoral, es un imperativo para la seguridad y la certeza jurídica de las elecciones y responde a principios constitucionalmente superiores tendientes a garantizar el buen decurso y desarrollo de la función electoral y de la democracia.

No obstante, la Registraduría Nacional del Estado Civil efectuó el corte del Censo Electoral el día 6 de julio de 2018, es decir 10 días después de la fecha que legalmente señala su determinación (26 de junio de 2018), con el fin que la base de datos fuera lo más diáfana posible a pesar del escaso tiempo con el que contaba para dicha labor, de ahí que no se compartan las argumentaciones del equipo auditor, cuando manifiesta en su informe la existencia de deficiencias en la función oportuna de depuración del Censo Electoral, dado que las actividades ejecutadas con ocasión de los comicios de consulta popular anticorrupción, se ejecutaron en el marco de temporalidad definido por el Gobierno Nacional en el Decreto 1028 del 18 de junio de 2018, es decir en un contexto de solo siete (7) días para actualizar el listado de votantes a nivel nacional e internacional, los cuales en aras de la verdad electoral la Entidad prorrogó hasta un límite infranqueable (6 de julio) con el propósito de hacer una debida decantación.

En consecuencia, no se observa incumplimiento de lo previsto en el artículo 86 del Decreto 2241 de 1986 por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, durante la conformación del Censo Electoral de la consulta anticorrupción, dado que su acatamiento resultaba imposible para la Entidad, en la medida que los trámites adelantados por parte de la Registraduría Nacional estaban supeditados a los términos definidos en el Decreto de convocatoria que a la postre se dictó desconociendo el postulado contenido en el artículo 86.

- **6130 Registros de cédulas que hacen parte del Censo electoral y no se encuentran registradas en la base de datos del ANI**

Frente a las 6130 cédulas de ciudadanía que no fueron encontradas en la información reportada en el ANI, en virtud del principio de legalidad consagrado en los artículos 6 y 122 de la Constitución Política, la Dirección de Censo Electoral en procesos anteriores al de 2015, incorporó directamente a la base de datos de censo electoral, las cédulas de ciudadanía preparadas en las Registradurías del país teniendo en cuenta los términos del artículo 6º de la Ley 6 de 1990 que modificó el artículo 66 del Código Electoral, conforme al cual se debe suspender la incorporación al censo electoral de las cédulas de ciudadanía preparadas hasta cuatro (4) meses antes de las respectivas votaciones con el fin de elaborar las listas de sufragantes. Lo anterior, en busca de garantizar de forma efectiva y oportuna el derecho al voto que pueden ejercer los nuevos ciudadanos; y de esta forma privilegiar el ejercicio del derecho a la participación política consagrado en el Artículo 40 de nuestra Carta.

Respecto del procedimiento anterior debe precisarse que, una vez surtida la gestión de validación ante la Dirección Nacional de Identificación de los documentos de identificación preparados, algunos de estos son exceptuados de ser producidos por las diferentes causales contempladas en la Ley Electoral como la suplantación, múltiple cedulaación o falsa identidad, entre otras, situaciones

generadas y plasmadas en el ANI que no se reflejan en el Censo Electoral, es decir bajo el canon 6 de la Ley 6 de 1990, tales cédulas por su condición de estar preparadas por mandato legal deben integrar el censo electoral así no hayan sido efectivamente expedidas, sin embargo dichos registros no integrarán el ANI hasta tanto sean producidas efectivamente, de ahí que tal novedad emerge sin que la misma constituya un hallazgo como lo evoca el equipo auditor.

No obstante, que la observación de la Contraloría tiene su génesis en el cumplimiento de un mandato legal, la Registraduría Nacional del Estado Civil al evidenciar que múltiples registros son preparados y no expedidos que en la mayoría de los casos sus titulares al no recibir sus documentos de identificación ineludiblemente no ejercerán su derecho a elegir, implementó como acción de mejora, en cumplimiento de la función de depuración permanente del censo electoral, de cara a los procesos electorales que celebraron a partir de año 2012, excluyendo del censo electoral las cédulas de ciudadanía que no han sido expedidas y entregadas a sus titulares efectivamente.

En este sentido, dicha tarea se hizo de manera conjunta entre las Registradurías Delegadas para la Identificación y en lo Electoral, adelantado procesos de verificación de inconsistencias que se pudieran estar presentando en el proceso de depuración y conformación del censo electoral como consecuencia de posibles desaciertos en el procedimiento de la Interfaz (herramienta a través de la cual se transfiere la información del ANI al Censo) del ANI con la base datos del censo electoral.

Otra acción emprendida por al RNEC ante la necesidad de contar con un censo electoral oportuno, de calidad y eficazmente depurado, consistió en la celebración del contrato 035 de 2018, con la Unión Temporal IDSYSTEMS EUPHORIANET, con el objeto de “Adquirir una solución tecnológica integral (Hardware y software) que permita la conformación, el almacenamiento y la gestión segura de la información que conforma el Censo Nacional Electoral, así como la integración con el Archivo Nacional de Identificación (ANI), en condiciones de integridad, confidencialidad y disponibilidad, en cumplimiento del objeto misional de la Registraduría Nacional del Estado Civil”, que busca a futuro no sólo la total interoperabilidad entre el Censo y el ANI, sino con las diferentes autoridades y procesos que lo actualizan en condiciones de alta disponibilidad, seguridad y confidencialidad de la información.

Con el fin de contar con herramientas que permitan una mayor eficiencia de la RNEC en cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, era necesario fortalecer la plataforma sobre la que se soporta el Censo Electoral, ya que el hardware y software, datan del año 2005 presentando la siguiente situación tecnológica y operativa:

- Sistema operativo antiguo (Solaris 10.0)
- Bases de datos implementadas sobre una solución antigua, con dificultades para garantizar su soporte (Sybase 12.5)
- Lenguajes de programación no unificados
- Limitaciones en conectividad y plataforma de comunicaciones insuficiente.
- Arquitectura de la solución no escalable, lo cual impide mejorar el desempeño y reforzar condiciones de seguridad.
- Servidores con aproximadamente doce (12) años de uso continuo, tecnología y capacidad deficiente.
- Infraestructura y tecnología no implementada en alta disponibilidad. Limitantes en la capacidad de almacenamiento y resguardo de la información.
- No permite la incorporación de nuevos mecanismos de seguridad de la información.
- Procesamiento no suficiente para la cantidad de información que incorpora el Censo en la actualidad.
- No permite alta concurrencia.
- Limitantes técnicas para compatibilidad e integración con otros sistemas.
- Deficiencias en la generación de pistas para la auditoría,

No obstante, lo expuesto anteriormente, es importante tener en cuenta que, la conformación del censo electoral no podrá estar exenta de eventuales imprecisiones, así como de omisiones en el suministro de información como se detallará en lo sucesivo ya que siempre estará sujeta a circunstancias que la Dirección de Censo Electoral NO puede controlar. La diversidad de fuentes que alimentan el ANI y el censo, son variables cualitativas y cuantitativamente, tales como la información que proviene de órganos judiciales, notarias, Ministerio de Salud (RUF ND), Consulados y Fuerzas Armadas. **Una base de datos de la magnitud del CENSO ELECTORAL y de su principal fuente de actualización como lo es el ANI, siempre será susceptible de ajustes.**

De hecho, el propio Código Electoral en el artículo 117, establece los procedimientos que deben seguirse al haberse excluido a un ciudadano del censo por error u omisión o al haberse cancelado una cédula erróneamente.

Las acciones anteriormente descritas, evidencian las gestiones durante años adelantadas de manera permanente por la Registraduría Nacional del Estado Civil en cabeza de los funcionarios que tienen a su cargo la depuración del censo electoral, quienes en procura de garantizar que esta base de datos corresponda lo más aproximada a la realidad de cara a de cada evento electoral, han realizado gestiones con la debida diligencia y cuidado en aras de garantizar el derecho a la participación política.

Es así, que conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el cual prevé que es deber de todo servidor público cumplir con los reglamentos y manuales de funciones existentes en la entidad estatal respectiva, y que debe hacerlo con diligencia y eficiencia, se insiste, las labores asignadas al Registrador Delegado en lo Electoral, al Director de la Oficina de Censo Electoral y al Coordinador del Grupo Técnico de Censo Electoral en lo atinente a la depuración del Censo Electoral del certamen objeto de experticia por parte del ente de control fueron ejecutadas dentro del marco funcional que permea su gestión, por lo que exigir un resultado distinto avocaría el desempeño de deberes, atribuciones y responsabilidades a quien no corresponde, pues los insumos para la depuración del Censo no son proveídos exclusivamente por la Registraduría Nacional del Estado Civil.

- **Registros de cédulas que hacen parte del Censo electoral que corresponden a ciudadanos con cédulas no vigentes y con estado 22 Doble cedulación, 23 Falsa identidad, 25 Extranjería, 26 Mala elaboración, 27 Reasignación de Sexo, 53 Cancelación por intento de suplantación, con Fecha de Resolución del estado de vigencia del documento anterior a la fecha del cierre del Censo electoral para la Consulta Popular Anticorrupción.**

La actualización y depuración del censo electoral es un proceso complejo, debido a que la información proviene de diferentes fuentes internas y externas, siendo la principal el ANI, base de datos en donde se plasman las novedades que puede tener un documento, tales como cancelaciones y altas o bajas, información que tiene una connotación técnica como es permitir o por el contrario impedir la producción de una cédula de ciudadanía y una connotación jurídica la cual es fijar la identidad del ciudadano tal como lo establece el artículo 1° de la Ley 39 de 1961, lo cual ha sido reiterado en diversas oportunidades por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

Estas novedades del ANI impactan directamente en el proceso misional electoral, por cuanto las cédulas de ciudadanía que son canceladas y dadas de baja así como también las que se afectan con altas se reportan en la interfaz ANI – CENSO, con el fin de actualizar el censo electoral.

Ahora bien, frente a las 480 cédulas que figuran en el informe, se trabajó de la mano con la Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación adelantando procesos de verificación de inconsistencias que se pudieran estar presentando en el proceso de depuración y



conformación del censo electoral como consecuencia de posibles desaciertos en el procedimiento de la Interfaz (herramienta a través de la cual se transfiere la información del ANI al Censo) del ANI con la base datos del Censo Electoral. Respecto de estos registros, se adelantará la revisión de cada uno, con el fin realizar la depuración para los próximos certámenes electorales.

Por último, es importante anotar que este número de personas sólo equivale al 0,00129253% del censo electoral conformado para la consulta realizada el 26 de agosto de 2018 (37,136, 581) lo que refleja que no se trata de falta de planeación, organización, ejecución y control en la gestión, sino a una inconsistencia marginal frente a las dos bases de datos robustas con estructuras diferentes.

- **Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos fallecidos, según código 21 con la Resolución de estado de vigencia del documento del mismo mes de julio de 2018**

La Coordinación de Soporte Técnico para Registro Civil e Identificación de la Gerencia de Informática revisó la información aportada por el auditor, encontrando que de las 17.884 cédulas reportadas a corte 6 de julio de 2018, se identificaron 17.614 cédulas en las cuales la novedad de cancelada por muerte se reportó en ANI a partir del 7 de Julio del 2018 y hasta el 4 de julio del 2019. (Se adjunta evidencia de cruces).

Al respecto debe precisarse que la información con la que se afecta el ANI no sólo tiene su génesis en la RNEC y en el nivel central de ésta, sino que proviene de otras entidades como lo son las Notarías, Consulados, Corregimientos e Inspecciones de Policía autorizadas para cumplir con la función de registro civil y las Registradurías de todo el país ante quienes se sientan las inscripciones de las muertes en el registro civil de defunción con fundamento en el cual se cancelan las cédulas de ciudadanía por el deceso de sus titulares; así como, la información reportada por el Ministerio de Salud, proveniente del Registro Único de Afiliados – RUAFA ND.

Es importante resaltar que de las 17.884 cédulas de ciudadanía que figuran en la información reportada en el ANI con código de vigencia No 21 “muerte” solo 270 registros de ciudadanos figuran con baja en el ANI pero presentan alta en la Base del Censo Electoral, es preciso hacer la traza uno a uno, con el fin de colegir lo ocurrido, y determinar si es defensible o no su existencia en el Censo, situación que no fue posible debido al corto tiempo con que se contó (5 días improrrogables) para hacer las verificaciones por parte de la RNEC ante las observaciones recibidas.

Finalmente, dicha falencia en los 270 registros generó la necesidad conjunta entre las áreas de identificación y electoral de la Registraduría Nacional del estado Civil de procesos de verificación adicionales como cruces de información que logren complementar las actualizaciones automáticas entre los dos sistemas que se hoy en día se encuentran en arquitecturas diferentes y con mecanismos de comunicación propios de sus desarrollos.

Como se mencionó anteriormente, dentro de las acciones adelantadas por la RNEC se realizó el proceso de selección abreviada para contratar una nueva plataforma que permita conformar un sistema más robusto capaz de solucionar las limitaciones en los procesos de comunicación entre los sistemas ANI-CENSO con lo cual se establecieron procedimientos de interoperabilidad a partir del nuevo sistema ANI CENSO los cuales una vez en operación, permiten la actualización en línea de las novedades aplicadas desde el ANI en la base de datos de CENSO ELECTORAL.

De otro lado, es pertinente compartir al equipo auditor las razones por la cuales igualmente la Registraduría Nacional del Estado Civil, se aparta de la conclusión esgrimida por parte de la Contraloría General de la República tendiente a afirmar que del análisis y conclusiones sobre el proceso de depuración del Censo Electoral de la consulta anticorrupción, se infiere escasos avances para alcanzar los objetivos del Sistema Estadístico Nacional – SEN, afectando con ello su transparencia, pertinencia, interoperabilidad, acceso, oportunidad y coherencia de las estadísticas



producidas en el país, habida cuenta que los datos del Censo Electoral por su especialidad no constituyen referente para la distribución, asignación de recursos públicos y decisiones de política pública, al tenor de lo contemplado en el artículo 1 del Decreto 1743 de 1º de noviembre de 2016, en el entendido que ésta información del Censo Electoral corresponde a registros administrativos y no de estadística oficial:

“Definiciones. Para efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:

Proceso estadístico: Conjunto sistemático de actividades encaminadas a la producción de estadísticas que comprende, entre otras, la detección de necesidades, el diseño, la recolección, el procesamiento, el análisis y la difusión.

Operación estadística: Aplicación de un proceso estadístico sobre un objeto de estudio que conduce a la producción de información estadística.

Información estadística: Conjunto de resultados y la documentación que los soportan, que se obtienen de las operaciones estadísticas y que describen o expresan características sobre un elemento, fenómeno u objeto de estudio.

Sistema Estadístico Nacional: Conjunto articulado de componentes, que de manera organizada y sistemática, garantiza la producción y difusión de las estadísticas oficiales a nivel nacional y territorial que requiere el país. Sus componentes son las entidades u organizaciones que lo integran, usuarios, procesos e instrumentos técnicos para la coordinación, políticas, principios, fuentes de información, infraestructura tecnológica y talento humano.

Estadística oficial: Estadísticas producidas y difundidas por las entidades integrantes del Sistema Estadístico Nacional (SEN), que permiten conocer la situación económica, demográfica, ambiental y social a nivel nacional y territorial para la toma de decisiones y que cumplen las condiciones y características establecidas en el artículo 2.2.3.2.1 del presente decreto.

Registro administrativo: Conjunto de datos que contiene la información recogida y conservada por entidades u organizaciones en el cumplimiento de sus funciones o competencias misionales.

Registro estadístico: Base de datos resultante de la transformación o integración de uno o varios registros administrativos que se realiza para satisfacer necesidades estadísticas.

Anonimización de microdatos: Proceso técnico que consiste en transformar los datos individuales de las unidades de observación, de tal modo que no sea posible identificar sujetos o características individuales de la fuente de información, preservando así las propiedades estadísticas en los resultados.

Microdatos: Cada uno de los datos sobre las características de las unidades de estudio de una población (individuos, hogares, establecimientos, entre otras) que se encuentran consolidados en una base de datos”.

En efecto, la única finalidad del Censo Electoral es que a partir de los registros de los ciudadanos habilitados para votar, la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda, calcular entre otros aspectos el número de tarjetas electorales, formularios y actas a imprimir, de igual manera ponderar la cantidad de mesas, cubículos, urnas a instalar en el territorio nacional, definir el número de jurados de votación y determinar el proceso de capacitación, entre otras actividades, de tal forma que, dicha información no permite conocer la situación económica, demográfica, ambiental y social a nivel nacional y territorial para la toma de decisiones, requisito sine qua non para ser considerada como estadística oficial.



Análisis de las respuestas

Análisis de Respuesta DANE

El DANE en su respuesta resalta la información del CNE como registro administrativo y que no tiene un fin primordial estadístico, calidad que de ninguna manera la CGR pone en duda, sin embargo, como lo indica en el texto la misma entidad, es una fuente administrativa *“son reconocidas desde la perspectiva de la producción estadística por su contribución a la reducción de costos de recolección de información junto con la mitigación del agotamiento de fuentes(...)* por tal motivo la importancia que la norma le da en el marco del SEN y su consideración en las funciones a desarrollar por los miembros del mismo, propendiendo por que la calidad de los mismos se permita su óptimo uso, que como señala el mismo DANE hasta el momento no se da.

De ninguna manera la CGR señala que sea función del DANE establecer veracidad o autenticidad de la información del CNE como se recalca en la respuesta, sin embargo si es de su resorte como bien lo indica *“En cuanto al uso de registros administrativos para la construcción de registros estadísticos, el DANE se encarga de verificar el cumplimiento de las condiciones de calidad y consistencia que permite la generación de información estadística oficial a partir de su aprovechamiento.”.*

Análisis de la respuesta RNEC

La RNEC en su respuesta alude indicando la improcedencia del cotejo efectuado por la CGR entre el CNE y la información registrada en la ANI, sobre lo cual se recuerda que dicho cotejo fue efectuado por la Misma RNEC, sin la claridad obvia que correspondía específicamente a registros del CNE aportado por la misma entidad, y , de ninguna manera la CGR obvió las condiciones de temporalidad y dinámica de las bases, sin embargo no comparte el reparo del RNEC al respecto, toda vez que si bien el CNE corresponde a una base con un corte, la información que fue analizada correspondió a la fecha de las resoluciones de estado de vigencia de los documentos de identidad con fechas correspondientes al mes de cierre del CNE y anteriores, esto es que la fecha de resolución no podrían ser retroactiva y en tal sentido obedecer a novedades posteriores y registradas con una fecha anterior en la ANI, de tal manera que se encontraban ya registradas en la ANI al momento del corte comparativo y en tal sentido el cotejo es procedente.

Se acoge lo expresado por la entidad frente a que viene adelantando acciones de mejora que se registran en la respuesta.

La RNEC concluye sobre la imposibilidad fáctica y material de dar cumplimiento a lo descrito en el artículo 86 del Decreto 2241 de 1986, dados los términos que el Decreto de convocatoria dictó, lo cual es considerado para evaluar el posible alcance del hallazgo, sin embargo el hecho de desactualización y riesgo permanece y es función de la CGR resaltarlo.

- Lo argumentado por la RNEC frente a los 6130 Registros de cédulas que hacen parte del Censo electoral y no se encuentran registradas en la base de datos del ANI, informando que corresponden a cédulas en preparación y no expedidas que, en procesos anteriores al 2015 por mandato legal debían ser incluidas en el CNE, no es de recibo para la CGR al considerar que una vez identificada y reconocida la situación, aún permanezcan estas cédulas en el CNE y que no sean identificadas en el momento de ser consideradas tanto para la logística y gastos que implica el CNE así como para los cálculos de tipo electoral derivados del mismo. En su momento seguramente el mandato legal instaba a los funcionarios a cumplir con lo indicado pero en el mismo sentido es un mandato legal efectuar las acciones necesarias para la depuración, así como garantizar en las actuaciones la aplicación de los principios de la función pública de eficiencia, efectividad economía y publicidad.

La RNEC pone de manifiesto acciones de mejora tendientes a la depuración más efectiva del CNE así como las deficiencias de hardware y software para el proceso de depuración que la CGR reconoce.

- Frente a lo manifestado por la RNC respecto a los 480 Registros de cédulas que hacen parte del Censo electoral que corresponden a ciudadanos con cédulas no vigentes y con estado 22, 23, 25, 26, 27, 53, con Fecha de Resolución del estado de vigencia del documento anterior a la fecha del cierre del CNE, indicando que el CNE es un proceso complejo, la CGR en ningún momento lo desconoce, tanto así que considera su análisis por tal motivo y además por su relevancia en términos de representatividad electoral derivada.

La RNEC no controvierte e confirma que se adelantará la revisión de cada uno, con el fin realizar la depuración para los próximos certámenes electorales.

- *Respecto a los 17.884 Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos fallecidos, según código 21 con la Resolución de estado de vigencia del documento del mismo mes de julio de 2018, confirma lo observado respecto a 270 registros de ciudadanos figuran con baja en el ANI pero presentan alta en la Base del Censo Electoral efectuará la revisión correspondiente.*

Sin embargo respecto a los restantes 17.614 que indica que cédulas en las cuales la novedad de cancelada por muerte se reportó en ANI a partir del 7 de Julio del 2018 y hasta el 4 de julio del 2019.

La respuesta respecto a este punto no es compartida por la CGR, en primera instancia dado que la CGR de la información allegada por la RNEC establece que 802 cédulas tienen Resolución de estado de vigencia con fecha anterior a la fecha del cierre del censo es decir fueron dadas de baja, antes del 06 de julio de 2018, y 17.082 registran fecha de resolución de vigencia entre el 7 y 31 de julio de 2018, y



considera que según lo informado por la RNEC el trámite para expedir la Resolución y dar de baja un documento requiere un tiempo prudencial, más considerando el volumen de solicitudes, además que el registro de la fecha no podría ser retroactivo en la base.

En consecuencia como es el ánimo de la CGR se mantiene el hecho que personas fallecidas con cédula dada de baja estaban vigentes en el CNE y personas con resolución de fallecimiento expedida a partir del día siguiente del cierre del CNE y hasta el fin del mes del mismo, considerando el proceso para generar la Resolución de estado de vigencia, permanecieron el en CNE con las consecuencias correspondientes tanto en gastos logísticos como para los cálculos derivados del mismo.

La RNEC indica acciones adelantadas para mejoras en su plataforma para la actualización en línea de las novedades ANI y el CNE.

De otra parte la RNEC en su respuesta con relación a los avances en el objetivo del SEN, precisa respecto a que el CNE es un registro administrativo y no estadística oficial, situación que como ya es claro es reconocida por la CGR, sin embargo no sobra precisar al respecto que igualmente debe atender en tanto su naturaleza, las condiciones que de calidad y consistencia, que pretende el Sistema, para que pueda ser reconocido desde la perspectiva de la producción estadística por su contribución a la reducción de costos de recolección de información junto con la mitigación del agotamiento de fuentes, como en cuanto al uso para la construcción de registros estadísticos.

Atendiendo lo argumentado por las entidades y el análisis surtido de los mismos, la CGR valida el hallazgo como se registra en el informe.

ANEXOS

Anexo 1 Hallazgo 8
Anexo 2 Hallazgo 8
Anexo 3 Hallazgo 8
Anexo 4 Hallazgo 8
Anexo 1 Hallazgo 10
Anexo 2 Hallazgo 10
Anexo 3 Hallazgo 10