



INFORME DE AUDITORIA

**Registraduría Nacional del Estado Civil
Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil
Vigencia 2011**

Auditoría de Gestión y Resultados

**CGR – CDGPIF – N° 087
Marzo de 2013**

CFU



INFORME DE AUDITORÍA

Registraduría Nacional del Estado Civil Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Vigencia 2011

Contralor Delegado para Gestión Pública E Instituciones Financieras Ad hoc Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Director de Vigilancia Fiscal Juan Alberto Duque García

Supervisor Carolina Sánchez Bravo

Responsable de Auditoría José Nicolás Sánchez M.

Equipo de Auditores: Yaneth Castillejo Díaz
Inelda Fajardo Ardila
Jairo Iván Ortega Peña
Gonzalo M. Erazo Uprimny
Jorge E Pachón Ballén

CU



TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	12
2.1 GESTION Y RESULTADOS FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURIA	12
2.1.1 Macroproceso de Evaluación de Planes y Programas	13
<i>2.1.1.1 Evaluación de la gestión y resultados del Plan de Acción y del Plan Estratégico</i>	13
<i>2.1.1.2 Plan de Mejoramiento</i>	19
2.1.2. Macroproceso Evaluación Adquisición de Bienes y Servicios	20
<i>2.1.2.1 Gestión y Legalidad de la actividad contractual</i>	20
<i>2.1.2.2 Necesidad y conveniencia de la contratación</i>	20
<i>2.1.2.3 Cumplimiento de los objetos contratados</i>	20
<i>2.1.2.4 Contratación Delegaciones</i>	21
2.1.3 Macroproceso Evaluación de las Tecnologías de Información	32
<i>2.1.3.1 Evaluación del componente tecnológico en los contratos de apoyo a la Registraduría</i>	32
2.1.4 Evaluación del Sistema de Control Interno	33
2.2 GESTION Y RESULTADOS DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	33
2.2.1 Macroproceso de Evaluación de Planes y Programas	35
<i>2.2.1.1 Evaluación de la gestión y resultados del Plan de Acción y del Plan Estratégico</i>	35
<i>2.2.1.2 Plan de Mejoramiento</i>	35
<i>2.2.1.3 Gestión Judicial.</i>	37
2.2.2 Macroproceso valuación de la adquisición de Bienes y Servicios.	40
<i>2.2.2.1 Gestión y legalidad de la actividad contractual</i>	40
<i>2.2.2.2 Necesidad y conveniencia de la contratación</i>	49
<i>2.2.2.3 Cumplimiento de los objetos contratados</i>	49
<i>2.2.2.4 Contratación Delegaciones</i>	50
2.2.3 Macroproceso Evaluación de las tecnologías de Información.	53
<i>2.2.3.1 Evaluación de los procesos relacionados con información</i>	53
<i>2.2.3.2 Verificación normas, protocolos en los procesos de identificación y registro civil.</i>	54
<i>2.2.3.3 Evaluación de las seguridades físicas</i>	76
<i>2.2.3.4 Actualización, oportunidad y consistencia de la información</i>	82
<i>2.2.3.5 Proyectos de sistematización</i>	85
2.2.4 Evaluación del Sistema de Control Interno	86
2.2.5 Denuncias y Seguimiento a Funciones de Advertencia	87
<i>2.2.5.1 Denuncias</i>	87
<i>2.2.5.2 Funciones de Advertencia</i>	88
3. ANEXOS	101



Doctor
CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES
Registrador Nacional del Estado Civil
Representante Legal
Fondo Rotatorio de la Registraduría
Bogotá D. C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría a la Registraduría Nacional del Estado Civil-RNEC y al Fondo Rotatorio de la Registraduría por la vigencia 2011, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados.

La auditoría incluyó la comprobación, con el fin de determinar si las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el control interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la Cuenta, con fundamento en: el concepto sobre la gestión y resultados alcanzados por la entidad en las áreas o procesos auditados y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC) compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría –(NIAS) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar la opinión y los conceptos expresados en el informe.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión y resultados y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

En desarrollo del trabajo, no se presentaron limitaciones al alcance de la auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas.

ALCANCE DEL INFORME

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance en las dos entidades:

- Evaluación de la Gestión y resultados
- Sistema de Control Interno
- Tecnologías de la Información y la comunicación
- Atención de Denuncias
- Seguimiento funciones de advertencia

El presente informe incluye el concepto técnico de los productos entregados en virtud de los contratos relacionados con los proyectos de Sostenibilidad y Mantenimiento, Telecomunicaciones y Ampliación de la Producción, en los cuales hubo avance físico durante el 2011.

De igual forma, en el desarrollo de los objetivos del presente proceso auditor, se tuvo en cuenta los resultados de la auditoría a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Fondo Rotatorio, practicada en el primer semestre del 2012 correspondiente a la vigencia 2011¹, en la cual se emitió la opinión contable, se calificaron los mecanismos de control interno contable y se conceptuó sobre la gestión presupuestal, de dos proyectos de inversión de la Registraduría y cinco del Fondo Rotatorio.

Se realizó análisis a una denuncia relacionada con presuntas irregularidades en el presupuesto, supernumerarios y en la gestión contractual.

¹ Ver Informe de Auditoría, Registraduría Nacional del Estado Civil y Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil vigencia 2011, "Evaluación de Estados Contables y Proyectos de Inversión"

FONDO ROTATORIO REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Alcance

La auditoría evaluó el cumplimiento del objetivo estratégico, los procesos y actividades del plan de acción por macroprocesos desarrollados por la entidad durante la vigencia 2011, los indicadores de gestión y los resultados reportados bajo los principios de la función administrativa.

El plan de acción contiene 27 actividad distribuidas en tres macroprocesos: estratégico, de apoyo y de evaluación y control, a su vez dividido en 8 procesos así: planeación de la gestión institucional, administración de los recursos financieros, adquisición de bienes y servicios, administración de recursos físicos, asesoría jurídica, evaluaciones integrales, relación con entes externos y seguimiento y mejora continua.

Durante la vigencia auditada, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil suscribió 113 contratos por \$27.610 millones², por lo que la comisión de auditoría determinó una muestra contractual de 7 contratos por \$11.663.4 millones, lo cual equivale al 42,24% de la contratación informada por esta entidad.

Concepto Sistema de Control Interno

El Sistema de Control Interno del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil obtuvo una calificación ponderada de **1,490** por lo cual es eficiente. Esta calificación indica que el sistema de control interno es efectivo y otorga confiabilidad a la organización en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Concepto sobre la Gestión y Resultados

El cumplimiento promedio del plan estratégico para la vigencia 2011 fue del 77%. De las 27 actividades del plan de acción, 21 tuvieron un cumplimiento del 100%, 2 entre el 91% y 96%. 3 entre el 80% y 82% y una del 76.3%, para un total ponderado de cumplimiento del 95%.

Los indicadores de mantenimiento de sedes y ejecución del presupuesto de la vigencia 2011 presentaron un nivel de cumplimiento que los ubicó como críticos. Por su parte, el indicador del plan de compras se ubicó como aceptable. No obstante, el Fondo contó con excesos de liquidez, de acuerdo con la información de las cuentas corrientes y de ahorro durante la vigencia

CPCC

² Cifras consolidadas según SG – OJ – 001499 del 28 de agosto de 2012.

2011, lo que le permitió realizar inversiones adicionales en TES, de acuerdo con lo estipulado al Decreto 1525 de 2008.

En la Delegación de Magdalena se estableció que en el contrato de obra de suministro e instalación No. 002 de 2011, por \$75.840.744, de los 26 ítems iniciales 19 tuvieron modificaciones (73.07%) y se incluyeron 6 ítems complementarios que inicialmente no se habían contratado, sin que medie acto administrativo que las protocolice. En el contrato de obra de suministro e instalación No. 001 de 2011, por \$56.955.950, de los 77 ítems iniciales 23 tuvieron modificaciones (30%) sin que medie acto administrativo que protocolice dichas modificaciones.

Asimismo, tanto en el contrato de obra de suministro e instalación No. 001 de 2011 como en el contrato MCRN-21-005-RNEC para el mantenimiento del sistema eléctrico, se realizaron suspensiones y actas de reinicio que presentan inconsistencias en las consideraciones que motivan las suspensiones y reinicios de los contratos mencionados.

De igual forma, para la suscripción del contrato MCRN-21-005-RNEC, se establecieron ítems que por su generalidad, no permiten determinar las cantidades con las que se ejecutaría el objeto contractual y en el proceso contractual No. 001 de 2011, se presentan deficiencias en la proyección de las cantidades de obra a contratar, toda vez que las dimensiones de las instalaciones sanitarias no corresponden a las cantidades que se contrataron.

De acuerdo con la metodología establecida por la Contraloría General de la República, según los componentes, principios, objetivos de evaluación, factores mínimos, variables a evaluar, opinión de los estados contables a 31 de diciembre de 2011 y el concepto sobre el manejo presupuestal³, la calificación final de gestión arroja un resultado de **84.84**, tal como se observa en las tablas 2, 3 y 4. Lo anterior ubica al Fondo en un concepto de gestión **Favorable**, por lo tanto la Cuenta Fiscal por la vigencia 2011 se **Fenece**.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Alcance

El Plan de Acción Institucional de la entidad, contiene 10 macroprocesos, con 25 procesos y 141 actividades, lo cual se evaluó en un 100%.

³ Informe de Auditoría Evaluación de los Estados Contables y de Proyectos de Inversión, vigencia 2011

CPA



La Registraduría Nacional del Estado Civil suscribió durante la vigencia de 2011 un total de 380 contratos por \$280.381 millones⁴, para el desarrollo del control fiscal de esta entidad, la comisión de auditoría elaboró una muestra contractual de 20 contratos que en su totalidad ascienden a \$134.764 millones, lo que significa que la muestra analizada equivale al 48,06% del total de la contratación reportada por la entidad.

Concepto Sistema de Control Interno

De acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación del Sistema de Control Interno de la Registraduría Nacional del Estado Civil, arrojó una calificación de **1,703** lo cual lo ubica en el rango "Con deficiencias".

Concepto sobre la Gestión y Resultados

En el Plan Estratégico "*El Servicio es nuestra identidad*" se desarrollaron para la vigencia 2011 los objetivos: Perspectiva del Ciudadano, de Procesos, Financiera y del aprendizaje. De acuerdo con la distribución porcentual en el cuatrienio y la revisión efectuada, la entidad presentó un avance del 79%. El plan de acción institucional de la entidad contiene 10 macroprocesos, 25 procesos y 141 actividades, evidenciándose cumplimiento del 95%.

La gestión judicial de la entidad presenta debilidades en la Delegación del Magdalena, por cuanto la sentencia en primera instancia del 13 de septiembre de 2011 y debidamente ejecutoriada el 5 de octubre del mismo año, donde el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta, condena a la Registraduría al pago y restitución del demandante quien había laborado en la entidad en provisionalidad, no fue apelada por parte de los Delegados de Magdalena, quienes se encuentran facultados para atender los procesos que cursan en contra de la entidad:

En este proceso, la entidad fue condenada al pago de aproximadamente \$333.6 millones. De igual forma, a 31 de diciembre de 2011 esta obligación no se registró en las Cuenta por Pagar-Créditos Judiciales, ni se encuentra provisionado el valor adeudado por concepto de este fallo.

Se evidenciaron deficiencias en la supervisión del contrato No. 276 de 2011, con el objeto de prestar los servicios de capacitación a aproximadamente 93.471 jurados de votación nombrados en la ciudad de Bogotá D.C, que prestarán sus servicios el día 30 de octubre de 2011, ya que en los soportes del pago el contratista indica que realizó capacitación a 74.528 ciudadanos designados como jurados de votación; sin embargo, la factura de venta No.

⁴ Cifras consolidadas según SG – OJ – 001499 del 28 de agosto de 2012.

OTL

0336 del 27 de octubre de 2011, en su descripción indica que se realizó el cobro por el servicio de capacitación a 93.471 jurados de votación. A su vez, los supervisores del contrato certificaron el cumplimiento a satisfacción del objeto y de las obligaciones del contrato, tanto en la certificación como en el acta de recibo a satisfacción del 4 de noviembre de 2011, sin especificar el número exacto de jurados capacitados ni las razones por las cuales no se logró la capacitación al número aproximado planteado inicialmente en el contrato.

Se presentan deficiencias en el cumplimiento del principio de publicidad en el proceso contractual No. 276 de 2011, relacionado con la capacitación a los jurados de votación seleccionados para el 30 de octubre de 2011, debido a que el otrosí No. 01, suscrito el 11 de octubre de 2011, por el cual se modificó los supervisores asignados al contrato, no se publicó en la página web del portal institucional del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP).

En la Delegación Departamental del Magdalena se celebraron cuatro contratos bajo la figura de urgencia manifiesta pero ninguno de los actos correspondientes a dichos procesos fueron remitidos a la Contraloría General de la República para que ésta ejerciera el control fiscal establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

El proceso de identificación y registro cuenta con un sistema de información y centro de cómputo operado y administrado por una empresa externa bajo los contratos No. 258 de 2010 (con ejecución en 2011) y 141 de 2011, los cuales contemplan obligaciones a cargo del contratista con actividades que no involucran intervención al código fuente, tales como "servicios para la solución PMTII: soporte y mantenimiento, operación de la línea producción, administración de los sistemas", labores que debían ser desarrolladas y ejecutadas por funcionarios de la RNEC, teniendo en cuenta las capacitaciones y transferencia de conocimiento y tecnología, en virtud del contrato No. 057 de 2005. Sin embargo, la entidad manifiesta que el número de funcionarios que posee actualmente no es suficiente para asumir la totalidad de la operación de la solución tecnológica de manera autónoma. Por lo anterior, es claro que no puede retomar sus procesos misionales ni aplicar en su totalidad la transferencia tecnológica que se realizó, lo que origina la dependencia con el contratista. En este sentido, puede existir riesgo en la transferencia de tecnología.

De acuerdo con las visitas de auditoria realizadas a las Registradurías Delegadas, Especiales y Municipales de Antioquia, Valle, Cesar y Magdalena, se observa que i) no cuentan con plantas eléctricas que permitan mantener la continuidad en la operación de los sistemas que dependen de los servidores allí instalados; ii) No cuentan con un procedimiento estándar

ctcc



de políticas de backup y restauración de archivos, definidas e impartidas por la RNEC; iii) Se observa que en el proceso de acopio de la información Decadátiles, específicamente en el procedimiento para transferir los archivos a la sede central, se evidencian riesgos de confidencialidad, debido a que con la herramienta "FileZilla", el "Formador" (cargo de la persona responsable del proceso) de cada Delegación, puede acceder y leer cualquiera de las subcarpetas asignadas a otras Delegaciones.

En las Delegaciones de Valle y Cesar se encontraron deficiencias en la provisión del aire acondicionado, necesario para la refrigeración de los procesadores de los servidores que atienden los servicios misionales de la RNEC. Por su parte, en la Delegación de Magdalena se evidenció que el centro de cómputo se encuentra ubicado en la misma área donde funciona el centro de acopio, lo que implica riesgos por accesos no autorizados a los servidores y que el servidor de identificación y registro de la Registraduría Especial de Santa Marta, se encuentra ubicado en un área donde se atiende público, lo que pone de manifiesto la vulnerabilidad de las seguridades de acceso a los programas y datos que maneja este equipo.

De acuerdo con la metodología establecida por la Contraloría General de la República, según los componentes, principios, objetivos de evaluación, factores mínimos, variables a evaluar, opinión de los estados contables a 31 de diciembre de 2011 y el concepto sobre el manejo presupuestal⁵, la calificación consolidada de gestión arroja un resultado de **59.39**, tal como se observa en las tablas No. 9, 10 y 11, evidenciándose un puntaje menor de 80 puntos, lo que se traduce en un concepto de gestión **Desfavorable** y por consiguiente la Cuenta Fiscal de la vigencia 2011 **No se Fenece**.

RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoria se establecieron doce hallazgos (12), así: tres (3) para el Fondo Rotatorio de la Registraduría con presunta incidencia disciplinaria, nueve (9) para la Registraduría Nacional del Estado Civil, de los cuales siete (7) tienen presunta connotación disciplinaria y uno (1) con presunta incidencia penal. Se generó un beneficio de auditoría por recuperación.

Tabla No. 1
Resumen de Hallazgos

Hallazgos	Fondo Rotatorio	Registraduría
Administrativos	0	2
Disciplinarios	3	7
Penal	0	1

Elaboró: Equipo Auditor

⁵ Informe de Auditoría Evaluación de los Estados Contables y de Proyectos de Inversión, vigencia 2011.

OTU



De igual forma, se realizó seguimiento a once funciones de advertencia, relacionadas con los riesgos asociados a las actividades y objetivos de las entidades.



PLAN DE MEJORAMIENTO

Con base en los resultados de este proceso auditor, la entidad debe suscribir y presentar a través del Sistema de Rendición Electrónico de Cuentas e Informes (SIRECI), un plan de mejoramiento consolidado, atendiendo lo previsto en la Resolución Orgánica 6289 de marzo de 2011, modificada con la 6445 de enero 6 de 2012, la cual en los artículos 3, 4 y 5 establece la responsabilidad, modalidad y término. Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento previo de coherencia e integridad, según con lo establecido en el numeral 3.3.9, Planes de Mejoramiento, de la Guía de Auditoría.

Bogotá D.C.


CARLOS FÉLPE CORDOBA LARRARTE
Contralor Delegado para la Gestión
Pública e Instituciones Financieras Ad-hoc

Aprobó: Juan Alberto Duque García – Director de Vigilancia Fiscal
Revisaron: Carolina Sánchez Bravo- Supervisora
Elaboró: Equipo Auditor

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1 GESTION Y RESULTADOS FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURIA

De acuerdo con la metodología establecida por la Contraloría General de la República, según los componentes, principios, objetivos de evaluación, factores mínimos, variables a evaluar, opinión de los estados contables a 31 de diciembre de 2011 y el concepto sobre el manejo presupuestal⁶, se estableció como calificación ponderada en la presente auditoría de 87 puntos, tal como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla No. 2
Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados

EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS	COMPONENTES	Calificación Equipo Auditor	Ponderación Sub componente %	Ponderación de la calificación
	Control de gestión	87.50	20%	17.50
Control de resultados	86.50	30%	25.95	
Control Legalidad	90.00	10%	9.00	
Subtotal		60%	52.45	
Control Financiero	90.00	30%	27.00	
Evaluación Sistema Control Interno	75.50	10%	7.55	
Calificación Ponderada			87.00	

Elaboró: Equipo auditor

No obstante, para determinar el concepto final sobre la gestión y resultados de la vigencia auditada, se incluyó la calificación dada a los proyectos de inversión evaluados en la auditoría practicada en el primer semestre del 2012. Para establecer la participación de dicha calificación, se tomó como base el presupuesto asignado al Fondo frente al presupuesto asignado a los cinco proyectos de inversión evaluados.

Tabla No. 3
Calificación de Gestión de Proyectos de Inversión
(Cifras en millones de pesos)

Conceptos	Valor
Valor Asignado a proyectos evaluados	\$20.488
Valor Presupuesto asignado Fondo Rotatorio	\$41.713.7
Porcentaje de participación de los proyectos evaluados frente al presupuesto de la entidad	49%
Calificación promedio de los cinco proyectos de inversión evaluados	80,082 puntos

Elaboró: Equipo auditor

Como los proyectos evaluados representan el 49% del presupuesto asignado al Fondo, se asigna este mismo porcentaje para evaluar los componentes de

⁶ Informe de Auditoría Evaluación de los Estados Contables y de Proyectos de Inversión, vigencia 2011

gestión, resultados y legalidad, lo que arroja una calificación de 23.54 puntos. (80,082 x 49% x 60%).

La calificación obtenida en esta auditoría representa el 51% restante en los mismos componentes, lo que arroja una calificación de 26.75 puntos (52-45 x 51%)

Tabla No. 4
Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados Consolidado

Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados				
EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS	COMPONENTES	Calificación Auditoría Proyectos	Calificación Auditoría Actual	Calificación
	Control de gestión, resultados y legalidad	23.54	26.75	50.29
	Control Financiero			27.00
	Evaluación del Sistema de Control Interno			7.55
	Calificación Final Ponderada			84.84

Elaboró: Equipo auditor

Por lo anterior, la calificación final de gestión presenta un resultado de **84.84**, ubicándola en el rango de **Favorable**.

2.1.1 Macroproceso de Evaluación de Planes y Programas

2.1.1.1 Evaluación de la gestión y resultados del Plan de Acción y del Plan Estratégico

Plan Estratégico

El Plan Estratégico para las vigencias 2010 y 2011 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional se denominó "Hecho generador para la modernidad". Para la vigencia 2011 se estableció un objetivo estratégico el cual consistió en "Mejorar la infraestructura física de la entidad a nivel nacional a través de la ejecución de planes y/o proyectos para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, o para la construcción, adecuación y/o mantenimiento de los bienes inmuebles donde funcionan las sedes de la RNEC, como complemento a los proyectos de modernización tecnológica desarrollados por la entidad". El cumplimiento promedio del plan estratégico para las dos vigencias fue del 71% y para la vigencia 2011 fue del 77%.