

88111-

Bogotá,

Doctor
JUAN CARLOS GALINDO VACHA
Registrador Nacional del Estado Civil
Registraduría Nacional del Estado Civil
Avenida Calle 26 No. 51-50 CAN
Bogotá D.C.



Asunto: Informe de Auditoría de Cumplimiento a la Registraduría Nacional de Estado Civil - RNEC- Vigencias 2015-2016

1712181459 055736
DESPACHO REGISTRADOR NACIONAL

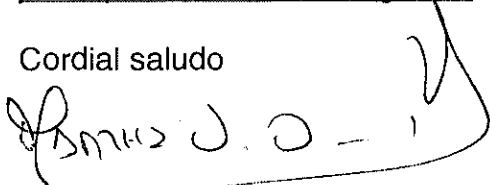
Respetado doctor Galindo:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el informe de auditoría que se adelantó a la Registraduría Nacional del Estado Civil por las vigencias 2015- 2016.

Con base en los resultados del proceso auditor, la Entidad debe elaborar un Plan de Mejoramiento sobre los hallazgos consignados en los informes, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de los mismos, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo 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 a la CGR, correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Cordial saludo



MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA
Contralora Delegada para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Anexo: Lo enunciado en 65 folios
Revisó: María Cristina Quintero Quintero - Directora de Vigilancia Fidei
Elaboró: Fernando Grillo Patra - Supervisor de Auditoría
TRD 88111-077-162 Comunicaciones Oficiales



INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

INFORME FINAL DE AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Vigencias 2015 y 2016

CGR-CDGPIF N° 033
Diciembre 13 de 2017

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Martha Victoria Osorio Bonilla
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor encargado	Fernando Grillo Parra
Líder de auditoría	Carmenza Rodríguez Ayarza
Auditores	Álvaro Cruz Araujo Doris E. Perilla Leila Mosquera Cortes Jairo Almenjo Rojas Mora Wilson Javier Romero Torres William A. Sarmiento Cuervo
Apoyo	Jairo Ortega Peña

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
1.1.1. Objetivo General	5
1.1.2. Objetivos Específicos	5
1.1.3. Criterios	6
1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	10
1.3. EVALUAR EL CONTROL INTERNO DE LOS PROCESOS DE GASTO ELECTORAL Y DEPURACIÓN DEL CENSO.....	11
1.4. ATENDER LAS DENUNCIAS ASIGNADAS INCLUSO HASTA EL CIERRE DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE LA ACTUACIÓN FISCAL.	12
1.5. VERIFICAR LA EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO EN LOS TEMAS OBJETO DE LA AUDITORÍA	12
1.6. LIMITACIONES DEL PROCESO	12
1.7. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	12
1.8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO:.....	14
1.9. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	14
1.10. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	14
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	15
2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE LOS ASUNTOS AUDITADOS	15
2.1.1. Resultados en Relación con el Objetivo Específico No. 1	15
Hallazgo No. 1 Justificación del Valor y de la Adición del Contrato 059 de 2015 (D) 15	
Hallazgo No. 2 Planeación de la Contratación Vigencia 2015 Análisis del Sector y Estudios Previos (D)	24
2.1.2. Resultados en Relación con el Objetivo Específico No. 2	33
Hallazgo 3. Inconsistencias Información Censo Electoral y ANI (D)	34
Hallazgo 4. Depuración Censo Electoral y gasto Electoral (F)	45
2.1.3. Resultados con Relación al Objetivo Específico No. 3	50
Hallazgo 5. Implementación Voto Electrónico (D).....	50
2.1.4. Resultados con Relación al Objetivo Específico No. 4	56
2.1.5. Resultados con Relación al Objetivo Específico No. 5	57
2.1.6. Resultados con Relación al Objetivo Específico No. 6	58

88111

Doctor
JUAN CARLOS GALINDO VÁCHA
Registrador Nacional del Estado Civil
Registraduría Nacional del Estado Civil
Calle 26 No. 51-50
Ciudad

Respetado doctor Galindo:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 14 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República (en adelante CGR) realizó auditoria de cumplimiento a la Registraduría Nacional del Estado Civil, (en adelante RNEC), concretamente a las siguientes materias: Gestión administrativa, financiera, fiscal y legal de los procesos de contratación de bienes y servicios para los procesos electorales durante las vigencias 2015 y 2016; oportunidad, calidad y eficacia en la depuración permanente del Censo Electoral, cumplimiento y resultados del Proyecto de Implementación del Voto Electrónico, y gestión adelantada por la Comisión Asesora para la Implementación de las TICS en el proceso electoral, por la vigencia 2016.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con los asuntos auditados.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en Gasto Electoral – Censo Electoral y Voto Electrónico, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se adelantó conforme a lo dispuesto en las Resoluciones Orgánicas 12 y 14 de 2017, expedidas por el Contralor General de la República, mediante las cuales se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías de la Contraloría General de la República y la Guía de Auditoría de Cumplimiento como instrumento de control fiscal posterior y selectivo, dentro de los parámetros de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹).

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

Dichos principios y fundamentos exigen de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y en los archivos de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras.

La auditoría se adelantó en la sede de la Registraduría Nacional del Estado Civil e incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado. El período evaluado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2016 y comprendió las vigencias 2015 y 2016.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la RNEC dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1.1.1. Objetivo General

Realizar Auditoría de cumplimiento a la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de vigilar la gestión fiscal con sujeción a la normatividad vigente y aplicable a su misión y funciones institucionales por la vigencia 2016.

1.1.2. Objetivos Específicos

1. Evaluar el cumplimiento de la gestión administrativa, financiera, fiscal y legal de los procesos de adquisición de bienes y servicios de la RNEC para atender los procesos electorales realizados durante la vigencia 2015 y 2016, independiente que en su financiación se hayan involucrado recursos de vigencias anteriores.
2. Evaluar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 48 de la Ley 1475 de 2011, en lo relacionado con la oportunidad, calidad y eficacia en la depuración permanente del Censo electoral por parte de la RNEC.

3. Verificar el cumplimiento y resultados de proyecto de implementación del voto electrónico de acuerdo con lo establecido en la Ley 892 de 2004 y el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011.
4. Evaluar el control interno de los procesos de implementación de voto electrónico, gasto electoral y depuración de censo.
5. Atender las denuncias asignadas, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.
6. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en los temas objeto de la auditoría.

1.1.3. Criterios

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación fueron:

Asunto I. Gestión administrativa, financiera, fiscal y legal de los procesos de contratación de bienes y servicios para los procesos electorales durante las vigencias 2015 y 2016. Se verificaron los siguientes criterios:

Principios de la función administrativa, de la contratación y principio de publicidad.

- Los procesos de adquisición de bienes y servicios adelantados por las entidades estatales, entre ellos, los realizados por la RNEC para atender la organización y realización de los procesos electorales deben cumplir los principios de transparencia, economía y responsabilidad establecidos en los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007, y de eficacia, economía, celeridad e imparcialidad previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.
- La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. También está obligada a publicar oportunamente el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones. Decreto 1510 de 2013, artículo 19 y Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP.

Planeación contractual

- Con fundamento en el principio o deber de planeación² y de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 numeral 12 de la Ley 80 de 1993, modificado por el

² CE SIIIE27315 de 2013

artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015 y en los Manuales de Contratación de la RNEC Vigencias 2015 y 2016, adoptados mediante Resoluciones 0074 del 7 de enero de 2014 y 5253 de 20 junio de 2016, los estudios y documentos previos deben contener la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con el proceso de contratación, el objeto a contratar, con sus especificaciones, la modalidad de selección del contratista y su justificación; el valor estimado del contrato y la justificación del mismo; los criterios para seleccionar la oferta más favorable; el análisis de riesgo y la forma de mitigarlos y las garantías que la Entidad Estatal considera necesario exigir en el proceso de contratación. De acuerdo con las mismas normas enunciadas, los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato.

Selección del contratista

- Según lo previsto en el Artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, y en el Artículo 2.2.1.1.2.2.2. del Decreto 1082 de 2015, las propuestas presentadas con base en los pliegos de condiciones deberán evaluarse por la entidad estatal para determinar la oferta más favorable, que será la que mejor cumpla los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones.

Adjudicación

- El acto de adjudicación debe motivarse en forma detallada y precisa. La Entidad Estatal puede adjudicar el contrato cuando solo se haya presentado una oferta siempre que cumpla con los requisitos habilitantes exigidos y satisfaga los requisitos de los pliegos de condiciones. Art.24 numeral 7 Ley 80 de 1993; Decreto 1510 de 2013, artículo 30; Artículo 2.2.1.1.2.2.6 Decreto 1082 de 2015.

Ejecución Contractual

- Con fundamento en lo establecido en el Artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, no es posible dar inicio a la ejecución del contrato si no se ha aprobado la garantía, establecido la existencia de las disponibilidades presupuestales y realizado el correspondiente registro presupuestal, y que se haya acreditado por parte del oferente o contratista que se encuentra al día en el pago de aportes

parafiscales (Sistema de Seguridad Social Integral, Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar).

- En virtud del principio de responsabilidad establecido en el Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con lo previsto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor.
- El supervisor está en la obligación de intervenir en la coordinación, vigilancia y control del desarrollo del objeto contratado para garantizar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que las obligaciones contractuales se han cumplido y que ésta puede tramitar los pagos correspondientes al contratista, previo el cumplimiento de las obligaciones contractuales y las reglas establecidas para los pagos de seguridad social y aportes parafiscales (Artículo 50 Ley 789 de 2002 y Ley 1150 de 2007). Manuales de Contratación RNEC Vigencias 2015 (Numeral 2.3.2. y s.s.) y 2016 (Numeral 2.3.2 y ss.), adoptados mediante Resoluciones 0074 del 7 de enero de 2014 y 5253 de 20 junio de 2016, respectivamente.

Liquidación

- Deberán liquidarse los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran. En esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar en la respectiva acta de liquidación.
- La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o dentro del que acuerden las partes en el contrato, o en su defecto, se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación. Artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 Artículo 217 del Decreto 019 de 2012; Artículo 11 Ley 1150 de 2011. Manuales de Contratación RNEC Vigencias 2015 (Numeral. 2.3.8 y s.s.) y 2016 (Numeral 2.3.9 y ss.), adoptados mediante Resoluciones 0074 del 7 de enero de 2014 y 5253 de 20 junio de 2016, respectivamente.

Presupuestales

- Los compromisos que afecten las apropiaciones presupuestales deben contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de

apropiación suficiente para atender estos gastos y con el registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a otro fin. El registro debe indicar el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Artículo 71 Decreto 111 de 1996.

Contables

- En desarrollo del proceso contable la entidad debe observar el reconocimiento y revelación de los hechos financieros y económicos derivados de las obligaciones contraídas (contratos). Título II Capítulo Único numeral 9.1 Régimen de Contabilidad Pública CGN.

Urgencia manifiesta

Se contrataran bienes y servicios acudiendo a la modalidad excepcional de urgencia manifiesta “cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos”. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado. Artículo 42 Ley 80 de 1993 y artículo 32 Ley 1150 de 2007 Manual de Contratación RNEC Vigencia 2016 (Numeral 2.2.2.4 y ss.), adoptado mediante Resolución 5253 de 20 junio de 2016.

Asunto II. Oportunidad, Calidad y Eficacia en la Depuración Permanente del Censo Electoral. Se verificaron los siguientes criterios:

- De conformidad con lo previsto en el artículo 35 del Decreto 1010 de 2000 le corresponde a la Registraduría Delegada en lo Electoral fijar las directrices para la generación del censo electoral y señalar los lineamientos para la actualización de los archivos electrónicos del censo electoral y la división política administrativa.
- De acuerdo con lo establecido en los artículos 47 y 48 de la Ley 1475 de 2011 y 6 y 7 de la Ley 6 de 1990, la conformación del censo electoral tendrá como base el censo utilizado en los últimos comicios, las cédulas inscritas durante el periodo de inscripción programado y las cédulas expedidas por primera vez hasta cuatro meses antes de la elección.

- La depuración del censo electoral comprende las incorporaciones y exclusiones establecidas por el Decreto 2241 de 1986 (artículos 66, 69, 70, 71 y 86), la cuales corresponden a 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. El censo electoral, de conformidad con lo previsto en la Ley 1475 de 2011, deberá quedar depurado dos (2) meses antes de la celebración de cada certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana.

Asunto III. Cumplimiento y Resultados del Proyecto de Implementación del Voto Electrónico y Evaluar la Gestión Adelantada por la Comisión Asesora para la Implementación de las TICS en el proceso Electoral. Se verificaron los siguientes criterios:

- La organización electoral por mandato legal debe implementar el voto electrónico.
- El sistema de voto electrónico deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos.
- El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento de la implementación del voto electrónico.

1.2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La evaluación comprendió las vigencias 2015 y 2016. Se evaluó la gestión administrativa, financiera, fiscal y legal de los procesos de contratación de bienes y servicios para los procesos electorales durante las vigencias 2015 y 2016; correspondientes a la elección de autoridades locales, consultas de partidos y elecciones atípicas, vigencia 2015, y el plebiscito para la paz, elecciones atípicas y consultas populares, vigencia 2016. Así mismo, se verificaron las actividades relacionadas con la depuración, actualización del Censo Electoral y la Implementación del Voto Electrónico.

En la verificación de las actividades sobre la gestión presupuestal y la contratación realizada para atender los comicios electorales llevados a cabo por la RNEC durante las vigencias 2015 y 2016, se aplicaron pruebas sustantivas o detalle y pruebas de control, de acuerdo con los criterios de auditoría y riesgos que fueron identificados en la etapa de planeación de la auditoría.

En la revisión de la información registrada en el censo electoral, el periodo de análisis, comprendió las vigencias 2015 y 2016, se realizaron pruebas de detalle efectuando cruces de bases de datos del Censo Electoral y del Archivo Nacional de identificación y se consideraron las siguientes fechas de elección: 25 de octubre de 2015, para las autoridades locales; 2 de octubre de 2016 para el plebiscito y 6 de noviembre de 2016 para la elección atípica de la Guajira; se tomó como fecha de corte la correspondiente a la del cierre del censo, dos meses antes de cada certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana mencionado.

De igual forma se revisaron las bases de datos que contienen las siguientes novedades: inscripción de cédulas por primera vez, incorporación de las cédulas habilitadas de militares retirados (Comandos de la fuerza militar y policía nacional), cédulas retiradas del personal activo de las fuerzas militares y policía nacional, cédulas habilitadas por extinciones condenatorias, cédulas retiradas por sentencias condenatorias, cédulas retiradas por muerte.

La verificación del presente asunto se hizo acorde con los criterios y los riesgos identificados en la etapa de planeación de la auditoría.

En la verificación de la gestión sobre la *Implementación del Voto Electrónico y la Gestión Adelantada por la Comisión Asesora para la Implementación de las TICS en el proceso Electoral*, se tuvieron en cuenta las actividades ejecutadas durante la vigencia 2016 para la Implementación de la herramienta tecnológica Voto Electrónico ordenada por la Ley 1475. En la ejecución de este asunto se aplicaron pruebas de cumplimiento de acuerdo con los criterios de auditoría y los riesgos que fueron identificados en la etapa de planeación de la auditoría.

1.3. EVALUAR EL CONTROL INTERNO DE LOS PROCESOS DE GASTO ELECTORAL Y DEPURACIÓN DEL CENSO.

Se realizó en la evaluación de cada uno de los temas objeto de auditoría, de acuerdo con el control interno por componente (Ambiente de control, Evaluación del Riesgo, Sistemas de Información y Comunicación, Procedimientos y Actividades de Control, Supervisión y Monitoreo) y la Evaluación del Diseño y efectividad de Controles.

1.4. ATENDER LAS DENUNCIAS ASIGNADAS INCLUSO HASTA EL CIERRE DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE LA ACTUACIÓN FISCAL.

Se recibió de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras, proveniente de la Delegada de Participación Ciudadana, un (1) insumo de auditoría, el cual fue verificado y atendido por la comisión y se relaciona a continuación:

- 2016-104817-82111-IS

Tema: Denuncia sobre la prima extralegal que paga la RNEC, a los registradores a nivel nacional, cada vez que se realiza una elección.

1.5. VERIFICAR LA EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO EN LOS TEMAS OBJETO DE LA AUDITORÍA

Con relación al Plan de Mejoramiento vigente y de acuerdo con el registro en SIRECI, se establecieron 39 acciones correspondientes a 23 hallazgos, asociadas a los temas auditados.

1.6. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

1.7. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de los criterios y procedimientos de auditoría aplicados y la materialidad establecida para cada uno de los asuntos objeto de evaluación, enunciados en el alcance de esta carta, se emite un concepto de cumplimiento material **adverso**.

La materialidad referida, en la que se sustenta el concepto anterior, fue determinada en desarrollo de la auditoría por cada una de las materias verificadas, así:

La materialidad del Gasto Electoral está directamente asociada con la adquisición de bienes y servicios mediante la celebración de contratos, de acuerdo con las necesidades determinadas y los requerimientos realizados por el área competente dentro de la RNEC.

La materialidad sobre la depuración del censo electoral se estableció teniendo en cuenta dos aspectos: 1. La base de datos del último censo electoral y 2. Las novedades que se deben considerar para la actualización del 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 su derecho al voto, con el fin de contar con una base confiable y que permita ejercer el derecho al voto a los ciudadanos que de conformidad con la ley se encuentran habilitados.

La materialidad sobre la implementación del voto electrónico fue dada por la importancia e impacto que el mismo representa para los procesos electorales si se tiene en cuenta que dicho instrumento fue concebido normativamente para darle mayor transparencia, celeridad y seguridad a la actividad electoral

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se considera que la información acerca de las materias objeto de control no resulta conforme; esto si se tienen en cuenta las deficiencias presentadas en el cumplimiento de los criterios sobre el Gasto de procesos electorales y adquisición de bienes y servicios vigencias 2015 y 2016; incumplimiento de los criterios sobre oportunidad, Calidad y Eficacia en la Depuración Permanente del Censo Electoral y el incumplimiento de los criterios sobre la Implementación del Voto Electrónico.

Se detectó incumplimiento de los criterios en la depuración del Censo Electoral para los procesos electorales del Plebiscito (02-octubre-2016), elecciones atípicas de la Guajira (06-noviembre-2016) y Autoridades Locales (25-octubre-2015) y el Archivo Nacional de Identificación, al evidenciarse significativas inconsistencias que afectan la información registrada en la base de datos definitiva del censo electoral, teniendo en cuenta que debe contener datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana. Inconsistencias que repercuten en el proceso de contratación asociado, incrementando, por consiguiente, el gasto electoral

Con relación a los procesos contractuales, se evidencian deficiencias en la estructuración de los estudios previos, específicamente en lo que respecta a los componentes del análisis del sector, deficiencias en la ejecución relacionadas con las justificaciones técnicas y económicas en las adiciones de los contratos, justificación sobre la modalidad de contratación y la estimación del presupuesto y el valor del contrato.

De igual forma, teniendo en cuenta que el voto electrónico debió ser implementado a más tardar en las elecciones de Congreso de 2014; se observó que dicho instrumento no fue implementado en ninguno de los certámenes electorales adelantados por la RNEC en las vigencias 2015 y 2016, evidenciándose

deficiencias en la gestión de los recursos y el funcionamiento de la Comisión Asesora para la incorporación, implantación o diseño de tecnologías para el proceso electoral.

1.8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO:

Se verificó la gestión adelantada por la RNEC para el cumplimiento del Plan de Mejoramiento, suscrito con la CGR por las vigencias 2013, 2014 y 2015, evidenciándose de acuerdo con el seguimiento efectuado, los siguientes resultados, expresados en porcentaje: avance 63%, cumplimiento 98.03% y efectividad 66.00%.

1.9. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó cinco (5) hallazgos administrativos de los cuales cuatro (4) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) tiene presunta incidencia fiscal, por valor de \$314.659.636 millones.

1.10. PLAN DE MEJORAMIENTO

La RNEC debe elaborar un plan de mejoramiento consolidado sobre hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo décimo séptimo de la resolución orgánica No. 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: soporte_sireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Sobre dicho plan, la CGR no emitirá pronunciamiento; no obstante, el documento será insumo de un próximo proceso

Atentamente,



MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA
Contralora Delegada Delegada para la Gestión Pública
e Instituciones Financieras

Aprobó: María Cristina Quintero Quintero - DVF
Revisó: Fernando Grillo Parra – Supervisor
Líder: Carmenza Rodríguez Ayarza
Elaboró Equipo Auditor

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE LOS ASUNTOS AUDITADOS

En desarrollo de la auditoría se pudo establecer que la RNEC incumple el criterio sobre la depuración permanente del Censo Electoral y previa a cada elección, al evidenciarse inconsistencias que afectan la información registrada en la base de datos definitiva del censo electoral que repercuten en el proceso de contratación asociado, incrementando igualmente el gasto electoral.

Así mismo, se evidenciaron deficiencias en la planeación de la contratación, sobre todo en la estructuración de los estudios previos, especialmente lo que respecta a los componentes del análisis del sector y a algunas deficiencias en la ejecución relacionadas con la justificación técnica y económica de las adiciones de los contratos, justificación sobre la modalidad de contratación, y las estimaciones del presupuesto y del valor del contrato, debilidades que afectan las etapas de planeación y ejecución del proceso de contratación.

De igual forma se estableció que las actividades adelantadas, desde 2014, para la implementación del voto electrónico, a 2016, no cumplió su objetivo, evidenciándose deficiencias en la gestión de los recursos y el funcionamiento de la Comisión Asesora para la incorporación, implantación o diseño de tecnologías para la información y las comunicaciones para el proceso electoral.

2.1.1. Resultados en Relación con el Objetivo Específico No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Evaluar el cumplimiento de la gestión administrativa, financiera, fiscal y legal de los procesos de adquisición de bienes y servicios de la RNEC para atender los procesos electorales realizados durante la vigencia 2015 y 2016, independiente que en su financiación se hayan involucrado recursos de vigencias anteriores.

De acuerdo con la muestra seleccionada de contratos, para el proceso de adquisición de bienes y servicios se evidenció el incumplimiento de la normatividad aplicable en la elaboración de estudios previos.

La inobservancia de los criterios aplicados en relación con este objetivo dio lugar a la estructuración de los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 1 Justificación del Valor y de la Adición del Contrato 059 de 2015 (D)

Ley 1474 de 2011 Artículo 87. *Maduración de proyectos*. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:

12. 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

Numeral 4 Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. *“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos.*

(...)

4. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos.”*

(...)

El contrato 059 del 18 de junio de 2015 cuyo objeto es: *“Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo los comicios electorales para elegir Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, y Juntas Administradoras Locales, en el año 2015 (elementos constitutivos del kit electoral y otros servicios), de conformidad con el estudio previo, su alcance, sus adendas, los pliegos de condiciones de la Selección Abreviada No. 005 de 2015 de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del presente contrato”* por un valor inicial de \$137.979.476.118 y una adición de \$32.755.332.096.

Contrato No. 232 del 12 de agosto de 2011 *“con el objeto de contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo los comicios electorales a realizarse el 30 de octubre de 2011, para elegir Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, Concejo del Distrito Capital y Juntas Administradoras Locales.” (Elementos para el kit electoral y otros servicios).* Por valor de \$98.880.907.425.

Para determinar el valor estimado de la contratación de los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo los comicios electorales para elegir Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, y Juntas Administradoras Locales del año 2015, la RNEC tomo como referente el valor del contrato de la vigencia 2011 y el estudio de mercado realizado a partir de las cotizaciones presentadas, con ocasión del proceso electoral de 2015, por tres posibles oferentes, así:

OFERENTE	VALOR COTIZACIÓN
THOMAS GREG & SONS	136.754.044.212
CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS	137.182.933.019
DATA PROCESSIG & SYSTEMS S.A.	140.001.451.123

El promedio de las cotizaciones es de \$137.979.476.118 valor por el cual se suscribió el contrato 059 de 2015, luego de surtirse un proceso de selección abreviada.

Del análisis realizado se observa una diferencia entre el valor del contrato 232 del 2011 y el 059 suscrito en 2015, por \$36.857.370.945, sin tener en cuenta en este cálculo el valor de \$2.241.197.748, correspondiente a las 543 máquinas de autenticación biométrica adquiridas mediante el contrato 059.

Producto de la revisión efectuada a la documentación del segundo contrato citado (059 de 2015) no se evidencia el análisis y/o justificación técnica y económica que soporte la diferencia por \$36.857.370.945 de este contrato con respecto al valor del contrato 232 de 2011, si se tiene en cuenta que ambos fueron celebrados con el mismo objeto.

Igualmente, mediante Adición No.1 del 18 de septiembre de 2015, se adicionó el valor del contrato 059 de 2015 en \$32.755.332.096, con el fin de adquirir 7.936 máquinas de autenticación biométricas adicionales a las 543 ya contratadas; adición que se sustentó en los siguientes motivos:

Lo establecido en el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, relacionado con la implementación del voto electrónico.

Informe de irregularidades reportadas ante la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral –URIEL- del Ministerio del Interior en el periodo comprendido entre 1 de enero al 30 junio de 2015.

El informe suscrito por el Defensor del Pueblo, remitido el 27 de agosto de 2015 a la RNEC.

No obstante, en las motivaciones expuestas por la RNEC para realizar la adición del contrato 059 en \$32.755.332.096, no se evidencia el análisis técnico de la necesidad y conveniencia de la adición y de la cantidad de máquinas que fueron objeto de la misma.

Lo descrito anteriormente, evidencia debilidades en la realización de los estudios previos, documento base para la elaboración del pliego de condiciones definitivo y del contrato, y por ende, deficiencias en la planeación contractual, así como en la justificación de las adiciones de los contratos; situación que puede conllevar a tomar decisiones administrativas sin consultar los principios de la función administrativa previstos en la constitución política y en la ley.

Observación con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

A) VALOR DEL CONTRATO 059 DE 2015 CON RESPECTO AL CONTRATO 232 DE 2011

Verificados los documentos que se encuentran en el instrumento contractual, se evidencia que efectivamente el presupuesto del Contrato 059 de 2015, se estimó teniendo en cuenta las cotizaciones presentadas por Thomas Greg & Sons, Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S y Data Processing & Systems S.A, así mismo en el estudio del sector se hace referencia a la diferencia del Valor del Contrato 232 de 2011 versus el Presupuesto del contrato 059 de 2015 así:

(...)

“Es de resaltar que el proceso electoral para las elecciones locales del año 2011, tuvo un valor de NOVENTA Y OCHO MIL OCHOSCIENTOS OCHENTA MILLONES NOVESENTOS SIETE MIL CUATROCIENTOS VEINTICINCO PESOS (\$98.880.907.425), incluida la adición, no obstante el incremento del presupuesto oficial para las elecciones locales a realizarse en el año 2015, obedece a las siguientes consideraciones:

1. El valor del contrato de las consultas internas de los partidos para el año 2011, fue de **TREINTA MIL CUARENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$30.049.000.000) M/L, incluido I.V.A.**, mientras que el valor del contrato para las consultas internas de los partidos en el año 2015 es de **DIEZ MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS VEINTISÉIS PESOS (10.887.895.526)** incluido el I.V.A, en razón a que el presupuesto para el 2011, se hizo con base en 60.000 mesas, mientras el presupuesto 2015, se hizo con base en 10.000 mesas.
2. Debido a la gran cantidad de material sobrante, producto de las consultas internas de los partidos celebradas en el año 2011, no fue necesario contratar la totalidad de bienes requeridos para las 95.000 mesas instalas en las elecciones locales realizadas el 30 de octubre de 2011, lo que generó un ahorro importante en el contrato celebrado, mientras que las consultas del año 2011, se harán con parte del material sobrante y en buen estado, producto de las elecciones de Congreso y Parlamento Andino y Presidente y vicepresidente de la Republica (primera y segunda vuelta), razón por la que no se puede asegurar que este material sirva para una tercera elección.
3. El presupuesto de las elecciones de autoridades locales realizadas el pasado 30 de octubre de 2011, no incluye el servicio de autenticación biométrica de electores y jurados de votación, puesto que el mismo fue contratado mediante otro contrato, mientras que para las elecciones de autoridades locales a realizarse el próximo 25 de octubre, este servicio está incluido en el presupuesto oficial.
4. Debido a la confusión que generó en lo jurados de votación, el formulario E-14 - ACTA DE ESCRUTINIO DE LOS JURADOS DE VOTACIÓN, que incluía el cuenta votos, utilizado en las elecciones locales del año 2011 y a la demora que el mismo generó en el pre conteo de datos, hubo la necesidad de independizar este formulario del cuenta votos, para futuras elecciones lo cual genera un aumento en el presupuesto oficial para el año 2015.
5. La necesidad de agilizar el escrutinio por parte del jurado de votación y por tanto una mejor comprensión de formulario E-14 –Acta de escrutinio de jurados de votación, conllevo a cambiar su diseño, siendo necesario aumentar su tamaño, pasando de una medida oficio de (21.59 x 34 cms) a (13*13 pulgadas).

6. Para una fácil recordación por parte de los Jurados de votación, se incluyó el manual paso a paso de la jornada electoral, así como el manual diligenciamiento del E-14.”

(...)

Ahora bien es importante señalar que los presupuestos presentados al Ministerio de Hacienda, para el desarrollo de las elecciones, parten de la base de un proceso electoral anterior, indexado al año en que se realizaran.

B) ADICIÓN DEL CONTRATO 059 DE 2015

Referente al observación realizada con ocasión de la adición de \$32.755.332.096, para el servicio de autenticación biométrica, se tiene que verificados los antecedentes que reposan en la Dirección Financiera, se tiene que desde el 24 de Noviembre de 2014, donde se solicitó el presupuesto para las elecciones de 2015, la Entidad contemplo un presupuesto por \$70.003.915.506, en razón a que:

(...)

“El Parágrafo del artículo 39 de la Ley 1475, impone a la Entidad el uso de sistemas biométricos para establecer la plena identidad de los electores como de los jurados de votación, procedimiento que le imprimen a los debates electorales transparencia y confiabilidad en el sistema electoral colombiano, los cuales ya han sido plenamente probados con resultados óptimos, toda vez que se logra autenticar a los ciudadanos y tener certeza que quien porta la cedula de ciudadanía es su titular, evitando suplantaciones y la votación de personas que han fallecido y en el censo no se hayan dado de baja.

Este rubro aporta un gran peso presupuestal en la consecución de los recursos en el entendido que es muy importante alcanzar una mayor cobertura en su implementación, para lograr que la totalidad de los municipios cuenten con el sistema y en especial aquellos que tienen mayor riesgo electoral”(...)

Por lo tanto, se evidencia que la Entidad venia planificando la biometría desde los inicios del proceso, dando cobertura a todos los municipios, sin embargo, con el presupuesto aprobado para salir al proceso de contratación se pudieron contratar 543 estaciones de autenticación biométrica.

Es de resaltar que la Entidad siempre ha tenido la necesidad de implementar la biometría en todos los municipios del país, sin embargo por temas presupuestales se ha visto en la necesidad de ajustar a sitios con mayor riesgo de fraude electoral.

Ahora bien, posteriormente se justificó ante el Ministerio de Hacienda la implementación de 7936 máquinas de autenticación biométrica adicionales a las ya contratada por un costo de \$32.755.332.096, esto de cara a garantizar la transparencia del proceso electoral, buscando elecciones donde lleguemos a cero trasteo de votos, anular cédulas inscritas fraudulentamente, control estricto en temas de trashumancia.

Por último, se justificó la adición en lo siguiente: (...)

“El 18 de Junio de 2015, se suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 059 con la **UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES 2015 – UT DISPROEL, 2015**, cuyo objeto consiste en “Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo los comicios electorales para elegir Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, y Juntas Administradoras Locales, en el año 2015 (elementos constitutivos del kit electoral y otros servicios) (...)”

Que en el citado contrato, se estableció en la cláusula Tercera Especificaciones Esenciales del Servicio a Contratar numeral 8 Autenticación biométrica de electores y jurados de votación – 8.1) **HARDWARE Y EQUIPOS** lo siguiente: “cantidad: 543 Estaciones. Las estaciones de validación biométrica estarán compuestas por los siguientes elementos: - Laptop, desktop y/o dispositivo móvil. - Sistema operativo Windows y/o Android. - Lector de huellas dactilares con cumplimiento de normatividad ANSI NIST en resolución y calidad de imagen. - Operario estación biométrica. - Conexión eléctrica. - Puesto de trabajo (mesa y silla) para estaciones fijas. - Carpas para aquellos puestos de votación en donde las estaciones biométricas no queden bajo techo. - Impresora térmica. Las máquinas deben estar conectadas en red en cada uno de los puestos de votación con el fin de controlar el intento de múltiples accesos de los ciudadanos, a su vez se debe garantizar la continuidad en la prestación del servicio de dicha red para lo cual el contratista deberá en mesa de trabajo presentar los planes de contingencia eléctrica y operativa, los cuales serán aprobados por el funcionario responsable de biometría”.

Que el Artículo 39 de la Ley 1475 de 2011 sostiene:
(...)

“DEL VOTO ELECTRÓNICO: ARTÍCULO 39. IMPLEMENTACIÓN. (...)

El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerrequisito o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación. (...)

El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014.” (Negrilla y subraya propia)

De conformidad con la Tabla No. 8 del informe de irregularidades reportadas ante la URIEL en el primer periodo de 2015, se tiene un total de 1123 quejas por conductas entre las cuales se encuentran:

Conducta	No. Quejas
Trashumancia Electoral	111
Fraude en la inscripción de cédulas	63
Corrupción de sufragante	53
Control de puestos de votación	10
Queja en contra de jurados	8
Irregularidades relacionadas con la inscripción de cédulas	2
Irregularidades relacionadas con el censo electoral	1

Así mismo se tiene en consideración el Informe Especial de Riesgo Electoral – Elecciones Territoriales 2015, suscrito por el Defensor del Pueblo Doctor JORGE ARMANDO OTÁLORA GÓMEZ, el cual contempla el análisis en aquellos territorios y comunidades que pueden verse afectados por situaciones que alteren el libre desarrollo de los comicios (...), entre otros.

En razón de lo anterior, se requiere la aplicación de herramientas tecnológicas de autenticación biométrica durante la celebración de los comicios electorales que se llevarán a cabo el próximo 25 de Octubre de 2015, lo cual garantizará la individualidad del voto e impedirá la ejecución de presuntos fraudes contra el sufragio que eventualmente puedan presentarse en sus distintas modalidades que involucran desde suplantaciones hasta la aparición de múltiples sufragios sin la presencia de electores y otros hechos frecuentes como el acceso al puesto de votación de ciudadanos que no se encuentran inscritos en el censo electoral local, aspectos primordiales que blindarán totalmente y asegurarán a los candidatos, veedores electorales y ciudadanía en general, la total transparencia y originalidad propia del proceso electoral realizado por la Organización Electoral.

Así mismo, el proceso de verificación biométrica del elector antes mencionado, integra y requiere para su ejecución de la disponibilidad temporal en sitio y durante la jornada electoral, de equipos de procesamiento y autenticación de huellas dactilares. Además, se requiere la implementación por parte del contratista de procesos logísticos de despliegue de los equipos y elementos, la preparación de información propia del proceso, así como la disponibilidad permanente, consistencia e integridad de la información biométrica, biográfica y electoral de cada ciudadano inscrito en el censo de los municipios zonificados y no zonificados.

Para ello se requiere garantizar la disponibilidad de la base de datos del Censo Electoral y las minucias de los municipios zonificados y no zonificados, mediante la prestación de un servicio que garantice la disponibilidad total de dicha información y la operación continua durante la jornada electoral de los equipos de procesamiento que permitan el acceso a datos individualizados, para atender en debida manera a los ciudadanos y jurados de mesa que se presenten físicamente en los puestos de votación designados por la Registraduría Delegada en lo Electoral para los comicios a celebrarse el día 25 de Octubre de 2015.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene para la Entidad la prestación del servicio de verificación de la identidad del votante y de los jurados de mesa en los puestos de votación, ya que este hecho es la causa por la cual el proceso de elecciones no se vería contagiado por eventuales y presuntos fraudes contra el sufragio, es imprescindible contar con un servicio de despliegue y operación de equipos de procesamiento y la preparación de información biográfica y biométrica de los ciudadanos y de los jurados de mesa, que brinde a la Registraduría Nacional la confiabilidad y seguridad en cuanto al desarrollo de la jornada electoral.

Que la no realización del servicio de verificación biométrica por parte de la Entidad al elector y a los jurados de mesa, afecta de manera fundamental los nuevos proyectos a implementarse en el área electoral como el denominado "Plena Identidad" y de atención a la ciudadanía en general, convirtiéndose de esa manera, en amenazas latentes para el desarrollo de los procesos electorales de una manera transparente y confiable que le garantice a la ciudadanía el salvaguardar su intención real de voto.

Que en la actualidad la Registraduría Nacional del Estado Civil no cuenta con recursos técnicos y humanos especializados para brindar asistencia y soporte inmediato a los ciudadanos electores y de los jurados de mesa en sitio con el objeto de validar plenamente su identidad. La

limitante principal la constituye el hecho que ante el nivel de despliegue de equipos y preparación de información biométrica local que se requiere, esta actividad excede la capacidad del personal técnico de la entidad designado para atender los procesos electorales, quienes son delegados por la entidad exclusivamente para atender aspectos funcionales netamente institucionales durante la jornada electoral y sin posibilidad alguna para atender al público, operar equipos estáticos y en general, atender el acceso a los puestos de la ciudadanía asistente al evento democrático.

A fin de suplir la necesidad antes planteada, la Registraduría Nacional del Estado Civil, requiere la implementación de 7936 máquinas de autenticación Biométrica, adicionales a las ya contratadas en el contrato de Prestación de servicios No. 059 de 2015 las cuales serán distribuidas en todo el país, las cuales tienen un costo de \$32.755.332.096 .

Es de anotar que los valores se calcularon de acuerdo a la propuesta económica presentada por el contratista en la Selección Abreviada 005 de 2015 y que hace parte integral del contrato de prestación de servicios No. 059 de 2015.

Para esto es indispensable hacer mención que mediante Resolución 3777 del 20 de Abril de 2015 se efectuó un traslado en el presupuesto de funcionamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la vigencia fiscal del 2015, por valor de Veinte Mil Millones de Pesos M/L (20.000.000.000)

Así mismo mediante radicado 2-2015-035523 del 14 de Septiembre de 2015 el Director General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda manifestó: "(...) la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, imparte aprobación a la operación presupuestal contenida en la Resolución No. 8972 del 25 de Agosto de 2015, por la cual se efectúa un traslado en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento de ese Órgano, con Recursos Nación para la vigencia fiscal de 2015, por valor de \$17.295.131.736, contenidos en el Presupuesto General de la Nación (...)"

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La RNEC transcribe como respuesta el contenido de los estudios previos en relación con la justificación del valor del contrato 059 de 2015, en los cuales se indica que se tuvieron en cuenta en las cotizaciones presentadas por Thomas Greg & Sons, Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S y Data Processing & Systems S.A, y hace alusión a la diferencia entre el valor de dicho contrato frente al Contrato 232 de 2011; se mencionan los contratos suscritos en el 2011 y 2014 para consultas de partidos pero no se evidencia análisis que justifique la diferencia entre los contratos de 2011 y 2015 para las elecciones de autoridades locales.

De otra parte, en la respuesta se hace alusión a las modificaciones del formulario E14 al cambiar el diseño aumentando su tamaño y a que se independizó el formulario cuenta votos, razón por la cual, se incrementó el valor del contrato 059 de 2015 con respecto al 232 de 2011; sin embargo, no se indican los costos de estos elementos. En el presupuesto solicitado al Ministerio de Hacienda, la RNEC señala que se tomó como base un proceso electoral indexado al 2015; sin

embargo, si se considera que el valor indexado para las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015 es de 2.44%, 1.94%, 3.66% y 3.30%, respectivamente, el incremento no tiene justificación.

Al respecto, la CGR reitera lo planteado en el hallazgo, teniendo en cuenta que los motivos informados por la RNEC en la respuesta al mismo, fueron valorados por la auditoría al momento de revisar los documentos del contrato; sin evidenciar un soporte o análisis técnico y económico a manera de justificación de la diferencia por \$36.857.370.945 del contrato 059 por \$135.738.278.370 (valor que no incluye las máquinas biométricas por \$2.241.197.748) con respecto al valor del contrato 232 de 2011 por \$98.880.907.425, cuyos objetos fueron iguales aunque realizados en diferentes años.

Por lo anterior, aunado a que la entidad con la respuesta no aportó ningún soporte, adicional a los existentes en el contrato evaluado por la auditoría; este punto del hallazgo se mantiene igual.

Respecto al segundo aspecto del hallazgo, que corresponde a la adición No. 1 del Contrato 059 de 2015 por valor de \$32.755.332.096, la entidad manifiesta que desde el 24 de Noviembre de 2014 solicitó presupuesto por \$70.003.915.506 para adquirir el servicio de biometría para las elecciones de 2015, de acuerdo a lo estipulado en el parágrafo 1 del artículo 39 de la Ley 1475 de 2011. Al respecto, es de anotar que si bien la RNEC solicitó el presupuesto, no se evidenció el estudio o análisis que soporte la necesidad en relación con el número de máquinas a contratar y la distribución geográfica de acuerdo al nivel de riesgo de fraude electoral.

De acuerdo a la verificación de la información suministrada en la respuesta por la RNEC, se evidencia que solo justificó al Ministerio de Hacienda recursos por \$34.996.529.844 (Contrato inicial más la adición) que corresponde al 49.9% de los \$70.003.915.506 solicitados inicialmente, lo que demuestra falta de planeación.

También hace referencia a los informes de irregularidades reportadas ante la Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral –URIEL- del Ministerio del Interior en el período comprendido entre 1 de enero al 30 junio de 2015 y al informe suscrito por el Defensor del Pueblo, remitido el 27 de agosto de 2015 a la RNEC, no obstante, las mencionadas situaciones que fundamentaron la adición ya eran conocidas por la RNEC previo al proceso de selección realizada. De igual forma y según lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, relacionado con la implementación del voto electrónico, este mecanismo no se ha implementado a la fecha.

Finalmente, es pertinente reiterar lo expuesto en el punto anterior, en el sentido que la auditoría tuvo en cuenta los motivos consignados en el documento Adición No. 1 del Contrato 059, transcritos ahora en el documento de respuesta; no obstante, en dicha información no se evidencia el soporte y/o análisis técnico y económico sobre la necesidad y conveniencia de la adición y los factores de riesgo tenidos en cuenta, su nivel o magnitud (alto, medio, bajo) y su ubicación geográfica para determinar la cantidad de máquinas biométricas a adicionar y las zonas donde se iban a utilizar.

Por lo anterior y teniendo en cuenta que la entidad no aportó con la respuesta información diferente a la verificada en desarrollo de los procedimientos de auditoría, el hallazgo se mantiene en los términos en que fue comunicado y con la misma incidencia.

Hallazgo No. 2 Planeación de la Contratación Vigencia 2015 Análisis del Sector y Estudios Previos (D)

Corte Constitucional C-300/2012. (...) *“El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos³.”* (...)

Artículo 15 del Decreto 1510 de 2013. *DEBER DE ANÁLISIS DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Artículo compilado en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1082 de 2015 La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.*

El artículo 3 del Decreto 4170 de 2011, establece: *“Funciones. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones: (...)2. Desarrollar, implementar y difundir las políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten las compras y contratación pública del Estado y promuevan las mejores prácticas, la eficiencia, transparencia y competitividad del mismo, a fin de que se cumplan los principios y procesos generales que deben gobernar la actividad contractual de las entidades públicas. (...)*

Guía para la Elaboración de Estudios de Sector. Estructura del Análisis Económico de Sector – Colombia Compra Eficiente. *Aspectos generales. “La Entidad Estatal luego de conocer su necesidad y de identificar los bienes, obras o servicios que la*

³ En este orden de ideas, es una manifestación de la carga en cabeza de la entidad contratante de revelar la información importante del contrato.

satisfacen está en capacidad de definir el sector o mercado al cual pertenecen tales bienes, obras o servicios y hacer el análisis correspondiente”.

El análisis del sector debe cubrir tres áreas: Aspectos generales (económicos, técnicos, regulatorios y otros); Estudio de la oferta (¿quién vende, cual es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios?); y Estudio de la demanda (¿Cómo ha adquirido la Entidad Estatal en el pasado este bien, obra o servicio?, ¿Cómo adquieren las Entidades Estatales y las empresas privadas este bien, obra o servicio?

Artículo 2.2.1.1.6.1 Decreto 1082 de 2015: *“DEBER DE ANÁLISIS DE LAS ENTIDADES ESTATALES. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.”*

Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Decreto 1082 de 2015 Estudios y documentos previos.
“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección”.
(...)

Parágrafo 1 del artículo 2º de la ley 1150 de 2007. *“La entidad deberá justificar de manera previa a la apertura del proceso de selección de que se trate, los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección que se propone adelantar”.*

Numeral 6 Artículo 25 Ley 80. *“Las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciaran procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales.*

Como resultado de la revisión de los “Estudios de Necesidad y Conveniencia” y demás documentos de la etapa precontractual de los contratos: 023, 028, 033, 043, 048, 057, 060, 064, 065, 066, 071, 078 y 079 de 2015, se evidenciaron las siguientes deficiencias:

ANÁLISIS DEL SECTOR

Una vez realizada la evaluación de los documentos precontractuales de los contratos antes mencionados, se evidencia que los análisis del sector no cumplen las condiciones requeridas en los criterios normativos establecidos, tales como: análisis económico (análisis de datos, productos incluidos en el sector, y cifras totales de ventas); técnicos (Condiciones técnicas del objeto a contratar y especificaciones de calidad); regulatorios (normas que regulan la actividad del bien o servicio a contratar en el sector); Oferta (Identificación de los proveedores en el mercado del bien o servicio y dinámica de distribución de los mismos); Demanda (cambios tecnológicos, precios y comportamiento de los contratistas).

PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO

Teniendo en cuenta el análisis a los estudios de Necesidad y Conveniencia y demás documentos previos a la contratación sobre los procesos electorales realizados en la vigencia 2015, se evidenció que para justificar el valor del contrato a celebrar se relacionan contratos históricos que no son comparables por contener objetos y valores diferentes a los finalmente celebrados y tampoco se realiza un análisis al respecto. Es el caso de los contratos:

Tabla No. 1
Contratos Elecciones 2015

Contrato No.	Objeto	Modalidad
23	Prestación de servicios para difundir asuntos relacionados con la elección de autoridades locales: gobernaciones asambleas, alcaldías, concejos y juntas administradoras locales - 2015 mediante la elaboración, impresión y distribución de dos separatas de conformidad con las especificaciones requeridas por la Entidad	Contratación Directa
28	Arrendamiento de un área locativa que contenga la infraestructura física, tecnológica y administrativa para llevar a cabo tanto la revisión de apoyos aportados para la inscripción de candidatos, por parte de grupos significativos, así como la realización de los procesos de revisión, supervisión, depuración y conformación del Censo Nacional Electoral, para las elecciones de Autoridades Locales a realizarse el próximo 25 de octubre del año 2015, y además realizar tareas propias del área electoral para dar cumplimiento con la misión Constitucional y Legal de la Organización Electoral, tales como la revisión de apoyos presentados por comités promotores de referendos, de conformidad con las especificaciones requeridas por la Entidad en el Estudio Previo y la propuesta presentada por EL ARRENDADOR, los cuales forman parte integral del presente contrato.	Contrato de Arrendamiento
33	Prestación de servicios para la realización de un plan de medios para difundir asuntos relacionados con las consultas de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que se llevará a cabo el próximo 19 de abril de 2015, mediante la emisión de cuñas radiales y la preproducción, producción y posproducción de comerciales para televisión, de conformidad con las especificaciones requeridas en los Estudios Previos y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del contrato.	Contratación Directa
43	Prestación de los servicios de emisión para una capacitación en directo dirigida a los delegados departamentales, registradores distritales, especiales, auxiliares municipales y funcionarios de apoyo sobre el proceso inscripción de cédulas automatizadas.	Contratación Directa
44	Contratar la adquisición de los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo el período de inscripción de cédulas (Elementos para el kit de inscripción de cédulas y otros servicios), el soporte, mantenimiento y actualización del sistema de información de Censo Electoral, con el fin de lograr la conformación, actualización y depuración del Censo Nacional Electoral para las elecciones de Autoridades Locales, y los diferentes procesos electorales que se celebren en el año 2015, de conformidad con el estudio previo, sus alcances, los pliegos de condiciones y su adenda de la Selección Abreviada – No. 001 de 2015 de la Registraduría Nacional Del Estado Civil y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA	Selección Abreviada
48	EL CONTRATISTA se compromete para con LA REGISTRADURIA a Prestar los servicios de producción del programa institucional de televisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil, para la divulgación de todos los temas concernientes a las elecciones de autoridades locales 2015, de conformidad con las especificaciones requeridas por la Entidad en el Estudio de Previo y la propuesta presentada por el CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del contrato	Contratación Directa

57	Prestar los servicios de preproducción, producción y postproducción de comerciales para televisión con información pedagógica dirigida a jurados de votación y sufragantes sobre la realización de las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o miembros de las Juntas Administradoras Locales que se realizarán el 25 de octubre de 2015, de conformidad con las especificaciones descritas en el estudio previo y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del contrato.	Contratación Directa
58	Prestar el servicio de una solución informática para el proceso de escrutinio para las elecciones de Gobernadores, Asambleas Departamentales, Alcaldes, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales a realizarse en la vigencia 2015, de conformidad con el estudio previo, su alcance, los pliegos de condiciones de la Selección Abreviada No. 003 de 2015 de la Registraduría Nacional del Estado Civil y sus adendas, y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del contrato	Selección Abreviada
60	Prestar los servicios de preproducción, producción y postproducción para la realización del ciclo de pedagogía electoral, compuesto por cinco (5) programas sobre las capacitaciones realizadas por la Registraduría Delegada en lo electoral, para la elección de autoridades locales 2015 dirigida a ciudadanos, funcionarios y demás actores que hacen parte del proceso electoral, de conformidad con las especificaciones requeridas por la Entidad en el Estudio Previo y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del contrato.	Contratación Directa
61	Prestar el servicio de una solución informática e integral para los procesos de Preconteo, Digitalización y Publicación de actas E14 con destino a Delegados Departamentales para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes Distritales y Municipales, Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales, y Juntas Administradoras Locales, a celebrarse el 25 de Octubre de 2015, de conformidad con el estudio previo, su alcance, el pliego de condiciones de la Selección Abreviada RNEC No. 004 de 2015 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sus adendas y la oferta presentada por EL CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del presente contrato	Selección Abreviada
64	Prestación de los servicios de emisión para cinco (05) programas en directo sobre las capacitaciones dirigidas a los Delegados Departamentales, Registradores Distritales, Especiales, Auxiliares Municipales, Funcionarios de Apoyo y Ciudadanos, en asuntos relacionados con las elecciones de autoridades locales 2015, de conformidad con el estudio previo, su alcance y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del contrato.	Contrato Interadministrativo
65	Prestar los servicios para la realización de un plan de medios que tendrá como tema central las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales que se realizarán el 25 de octubre de 2015 a partir de publicidad interior en terminales de transporte terrestre y publicidad en sistemas masivos de transporte público y producción y emisión de cuñas radiales, de conformidad con el estudio previo, su alcance y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA los cuales forman parte integral del contrato.	Contratación Directa
66	Prestar los servicios para la realización de un plan de medios que incluya internet y avisos de prensa a nivel nacional y regional, para la difusión a la ciudadanía sobre la realización de las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales que se realizaran el 25 de octubre de 2015, de conformidad con las especificaciones descritas y detalladas en el estudio previo, su alcance y la propuesta presentada por el contratista, los cuales forman parte integral del contrato.	Contratación Directa
71	Prestar El Servicio De Auditoria Interna A Los Diferentes Componentes Del Proceso	Selección Abreviada
78	EL CONTRATISTA se compromete para con LA REGISTRADURÍA a la prestación de los servicios necesarios para realizar los eventos de capacitación con ocasión del proceso electoral a desarrollarse en el mes de octubre de 2015, de conformidad con el estudio previo, su alcance y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA.	Contratación Directa

79	Capacitar a los jurados de votación, nombrados en algunas ciudades del País, quienes prestarán sus servicios el día 25 de Octubre de 2015, en el desarrollo de las Elecciones de Autoridades Locales, de conformidad con el estudio previo y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA	Contratación Directa
80	Contratar la prestación del servicio de una solución informática, con la estructura y logística para la administración, reclutamiento, conformación, selección, notificación, sorteo, capacitación y registro de asistencia de jurados de votación a nivel nacional, para las elecciones de Autoridades Locales a realizarse el 25 de octubre de 2015 de conformidad con el estudio previo, su alcance, el pliego de condiciones de la Selección Abreviada RNEC No. 009 de 2015 de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la oferta presentada por EL CONTRATISTA	Selección Abreviada
82	Prestar el servicio de una solución informática que incluya la plataforma tecnológica (Hardware y Software), la red de comunicaciones, el componente de seguridad informática y el recurso humano para el proceso de Verificación y Divulgación de resultados electorales a fin de realizar la publicación en Internet y en la Sala de Prensa Nacional de la información relacionada con las elecciones de carácter local a realizarse el 25 octubre 2015, de conformidad con el estudio previo, su alcance, el pliego de condiciones de la Selección Abreviada No. 008 de 2015 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sus adendas, la oferta presentada por EL CONTRATISTA	Selección Abreviada

Fuente: RNEC
Elaboró: Equipo Auditor

La anterior situación se genera por debilidades administrativas en el proceso de planeación de la contratación, que hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados. Ello, a su turno, afecta los principios de transparencia, economía y responsabilidad, los cuales deben estar presentes en todo proceso contractual.

Observación con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Teniendo en cuenta la extensión de la respuesta de la entidad sobre el presente hallazgo, la cual se presenta por cada uno de los contratos e ítems objeto de cuestionamiento, se resume y consolida la misma, en una tabla que incluye los contratos y aspectos evaluados (Análisis del Sector; Justificación de la Modalidad de Selección; Presupuesto Estimado y Justificación del Valor del Contrato). Así mismo, la respuesta completa de la entidad se agrega al informe como anexo.

HALLAZGO		RESPUESTA ENTIDAD
<p>Nº 4 Como resultado de la revisión de los Estudios de Necesidad y Conveniencia y demás documentos de la etapa precontractual de los contratos 023, 028, 032, 033, 043, 044, 048, 057, 058, 080, 084, 085, 086, 071, 078 y 079 de 2015, se evidenciaron las siguientes deficiencias:</p>		
<p>CONTRATO 023 – 2015</p>	<p>ANÁLISIS DEL SECTOR</p> <p>JUSTIFICACIÓN DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN</p> <p>PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO</p>	<p>La FNEC en su respuesta transcribió lo que se encontraba en el contrato, sin enfatizar como realizaron sus estudios y elaboración de los análisis del sector, presupuesto estimado y justificación del valor del contrato y la justificación de modalidad.</p>
<p>CONTRATO 028 – 2015</p>	<p>ANÁLISIS DEL SECTOR</p> <p>PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO</p>	<p>La FNEC en su respuesta nos remite al estudio previo realizado incluyendo los folios donde se encuentra igualmente implica que en el numeral 4.8 del Estudio Previo se encuentra el análisis técnico y económico que soporta el valor del contrato, así mismo se encuentra el análisis del sector, con su respectivo análisis jurídico, análisis comercial, análisis financiero y el valor estimado de la contratación, análisis técnico, análisis de riesgos y análisis organizacional.</p>
<p>CONTRATO 032 – 2015</p>	<p>ANÁLISIS DEL SECTOR</p> <p>PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO</p>	<p>NO APLICA PARA ESTE CONTRATO POR TRATARSE DE UNA URGENCIA MANIFIESTA.</p> <p>Se realizó un análisis de los precios históricos de contratos celebrados por la entidad en el año 2014, teniendo en cuenta las mismas características para cada uno de los ítems. Adicionalmente se solicitó cotización a dos empresas: CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS Y THOMAS GREG & SONS y algunos ítems fueron que cambiar en sus especificaciones técnicas, por lo tanto con estos nuevos cambios se realizaron las modificaciones correspondientes a los valores históricos. Con la anterior información se agregó el valor que implicaba materiales y suministros, comunicaciones y transportes, así como impresos y publicaciones, con lo cual se pudo establecer el valor estimado del contrato.</p>
<p>CONTRATO 033 – 2015</p>	<p>ANÁLISIS DEL SECTOR</p> <p>PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO</p>	<p>Con base en las dos cotizaciones se estimó el valor del contrato y optó por el valor de la cotización más bajo.</p>
<p>CONTRATO 043 – 2015</p>	<p>ANÁLISIS DEL SECTOR</p> <p>PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO</p>	<p>La Entidad en su respuesta transcribe los documentos enviados dentro de los apartes del contrato suscitado.</p>
<p>CONTRATO 044 – 2015</p>	<p>ANÁLISIS DEL SECTOR</p> <p>PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO</p>	<p>La FNEC en su respuesta transcribió lo que se encontraba en el contrato, sin enfatizar como realizaron sus estudios y elaboración de los análisis del sector, presupuesto estimado y justificación del valor del contrato.</p>
<p>CONTRATO 048 – 2015</p>	<p>ANÁLISIS DEL SECTOR</p> <p>PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACIÓN DEL VALOR DEL CONTRATO</p>	<p>La entidad retorna y transcribe los estudios previos que se encuentran en la capeta del contrato.</p>
<p>Contrato 63 - 2015</p>	<p>JUSTIFICACIÓN DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN</p>	<p>En la respuesta entregada por la FNEC, realizan un análisis jurídico sobre el tema de la contratación por defensa y seguridad nacional, por lo que entre otros temas no se la viabilidad se evidencio que los argumentos jurídicos lo establecieron de acuerdo con la contratación directa y seguridad y defensa nacional prestándose para profundizar sobre que modalidad es el contrato.</p>

CONTRATO 057 - 2015	ANÁLISIS DEL SECTOR	La FNEC en la respuesta transcribe el análisis del sector que está en la carpeta del contrato 057 de 2015 suministrada a la comisión de la CGR, y no adjunta argumentos nuevos que devirtan la observación.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	
CONTRATO 058 - 2015	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	En la respuesta de la entidad, hace referencia a la forma como se estimó el presupuesto del contrato y la estimación del valor del mismo.
CONTRATO 058 - 2015	ANÁLISIS DEL SECTOR	En la respuesta de la entidad, se presentan apartes de los estudios del Sector realizados por la FNEC.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	En la respuesta de la entidad, se presentan apartes de los estudios del Sector realizados por la FNEC.
CONTRATO 060 - 2015	ANÁLISIS DEL SECTOR	La Entidad en su respuesta transcribe los documentos enviados dentro de los soportes del contrato suscrito.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	
CONTRATO 061 - 2015	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	En la respuesta de la entidad, se presentan apartes de los estudios del Sector realizados por la FNEC.
CONTRATO 064 - 2015	ANÁLISIS DEL SECTOR	La Entidad en su respuesta transcribe los documentos enviados dentro de los soportes del contrato suscrito.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	
CONTRATO 065 - 2015	ANÁLISIS DEL SECTOR	La Entidad en su respuesta transcribe los documentos enviados dentro de los soportes del contrato suscrito.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	
CONTRATO 066 - 2015	ANÁLISIS DEL SECTOR	La Entidad en su respuesta transcribe los documentos enviados dentro de los soportes del contrato suscrito.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	
CONTRATO 071 - 2015	ANÁLISIS DEL SECTOR	La FNEC en su respuesta transcribió lo que se encontraba en el contrato, sin enfatizar como realizaron sus estudios y elaboración de los análisis del sector, presupuesto estimado y justificación del valor del contrato.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	
CONTRATO 078 - 2015	ANÁLISIS DEL SECTOR	La FNEC en su respuesta transcribió lo que se encontraba en el contrato, sin enfatizar como realizaron sus estudios y elaboración de los análisis del sector, presupuesto estimado y justificación del valor del contrato.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	
CONTRATO 079 - 2015	ANÁLISIS DEL SECTOR	La Entidad en su respuesta transcribe los documentos enviados dentro de los soportes del contrato suscrito.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	Procedimiento utilizado para la estimación del valor. Se realizó un comparativo histórico de contratos con iguales características celebrado en los años 2011 y 2014 y se realizó un ajuste a las condiciones del mercado y las cotizaciones presentadas.
CONTRATO 080 - 2015	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	La entidad en su respuesta únicamente se refiere a citar tanto el objeto del contrato como el procedimiento empleado para establecer el valor del contrato.
CONTRATO 082 - 2015		Se puede evidenciar que, en relación con los servicios contratados en la vigencia 2013 para las elecciones 2014 respecto a los de la vigencia 2015 el porcentaje entre los componentes no superan en promedio el 5% de una vigencia a otra.
	PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO	Por lo anteriormente expuesto, se estima que el valor del proyecto para prestar el servicio de una solución informática que incluya la plataforma tecnológica (Hardware y Software), la red de comunicaciones, el componente de seguridad informática y el recurso humano para el proceso de Verificación y Divulgación de resultados electorales a fin de realizar la publicación en Internet y en la Sala de Prensa Nacional de la información relacionada con las elecciones de carácter local a realizarse el 25 octubre 2015, es de CATORCE MIL CUINIENTOS SESENTA Y DOS MILONES SESENTOS MIL PESOS (\$14.562.600.000) MIL INCLUIDO IVA. Por otro lado, los proveedores consultados son empresas especializadas en el mercado para ejecutar el objeto a contratar, los cuales poseen una trayectoria importante en procesos anteriores con la Entidad. Asimismo, las propuestas presentadas se ajustan a los requerimientos técnicos exigidos por la Entidad.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Teniendo en cuenta la respuesta de la RNEC, para la observación comunicada, se realiza el análisis a la misma en los siguientes términos:

ANÁLISIS DEL SECTOR

La Entidad en su respuesta transcribe los contenidos de los documentos de los contratos que fueron revisados por la auditoría, sin agregar ninguna información o soporte diferente; motivo por el cual y teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013, norma compilada en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 y lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1082 las entidades estatales tienen el deber, durante la etapa de planeación, de realizar el análisis del sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo; deber que ha sido desarrollado e instrumentalizado a través de los lineamientos y Guías elaboradas por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente.

En consecuencia, la Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso:

- a)Cuál es su necesidad y cómo puede satisfacerla.
- b) Cómo y quiénes pueden proveer los bienes, obras y servicios que necesita.
- c) El contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad.

Adicionalmente, se deben revisar los aspectos generales del mercado del bien o servicio que sean relevantes en el proceso de contratación.

Sin embargo, se evidenció que la RNEC en su análisis del sector no efectúa un estudio económico sobre los bienes y servicios del sector; los agentes que lo componen; cifras importantes del sector y variables que lo afectan. La entidad se centra en realizar un análisis de la empresa con la cual se espera realizar la contratación e informa sobre los contratos celebrados anteriormente con este contratista.

En el aspecto financiero su contenido no guarda correspondencia con el tema; no se incluye ninguna información financiera ni se plantea análisis financiero.

Igualmente, en el aspecto técnico no se contempla el análisis de innovación tecnológica, nuevas tendencias, oportunidades del mercado, etc.

En los estudios previos de los contratos objeto de observación, no se incluye un análisis técnico; si no la información sobre el valor de los contratos anteriores y el valor de las propuestas o cotizaciones actuales.

Sobre el análisis organizacional, la entidad incluye en los estudios condiciones generales y abstractas que debe reunir el oferente (tener experiencia en el objeto a contratar y contar con los recursos técnicos necesarios); sin embargo, no se hace alusión a las condiciones organizacionales específicas; que clase de recursos técnicos y que tipo de experiencia y en que magnitud.

En el aspecto jurídico, la RNEC hace un esbozo de las normas mediante las cuales se va a seleccionar al contratista; sin embargo, dentro de este concepto no se identifican aspectos como qué normativa regula el mercado del servicio a contratar, cómo es la regulación de los precios, licencias, permisos, etc.

De igual manera, la entidad en su análisis de la demanda, cita operadores que prestan el servicio a contratar y que han realizado contratos de prestación de servicios con similares características, pero no hace alusión a quién más contrata el bien o servicio, ni realiza un análisis a los presupuestos con cargo al cual han sido ejecutados los contratos (inversión o funcionamiento), sí ha habido lugar a vigencias futuras; comportamiento de los contratistas e imposición de sanciones; condiciones de pago establecidas en los contratos y cronogramas.

En algunos casos, como en los contratos 043 y 064, lo indicado en la demanda corresponde a la oferta: *"DEMANDA. Dentro de la clasificación de operadores de televisión encontramos la televisión abierta compuesta por nacional, regional y local. La nacional a su vez se divide en comercial y de interés público y la local en las denominadas con ánimo de lucro y sin ánimo de lucro. En cuanto a la televisión cerrada esta se clasifica por suscripción y comunitaria, a su vez la de suscripción se define en cable y satelital.*

En cuanto al universo de operadores en Colombia podemos encontrar diferentes empresas, entre las principales encontramos: (...)"

En cuanto al análisis de la oferta, este factor no se define en los estudios de los contratos revisados, en el marco del análisis del sector, si no del precio cotizado por los proponentes. De igual forma, en algunos casos como en los contratos 043 y 064 de 2015, no es clara ni suficiente la alusión hecha con respecto a que el proponente, por ser estatal y tener cobertura nacional, es el único tenido en cuenta como posible oferente, dado que existen canales privados con cobertura nacional.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto se mantiene el hallazgo.

Sin embargo, de acuerdo al análisis efectuado a la respuesta, se retira de este punto del hallazgo los contratos 032 y 059 de 2015, sobre los cuales se acepta la respuesta.

PRESUPUESTO ESTIMADO Y JUSTIFICACION DEL VALOR DEL CONTRATO

La RNEC en su respuesta no da explicación a la observación de la CGR respecto al presupuesto estimado para efectuar la contratación; se limita a exponer el cálculo de valor del contrato de acuerdo con las cotizaciones e indica precios históricos de contratos similares, sin realizar comparaciones ni análisis.

De acuerdo al análisis efectuado a la respuesta, se retiran de este aspecto de la observación, los contratos 058 y 082, sobre los cuales remite los documentos correspondientes al presupuesto y la justificación de cada componente; así como, la solicitud de cotización a varias empresas con el fin de realizar el estudio de mercado.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se considera que la respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo, salvo en el aspecto titulado “Justificación de la Modalidad de Selección Contratos 023 y 053”, motivo por el cual se mantiene en los términos y con la incidencia disciplinaria con la que fue comunicado.

2.1.2 Resultados en Relación con el Objetivo Específico No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 48 de la Ley 1475 de 2011, en lo relacionado con la oportunidad, calidad y eficacia en la depuración permanente del Censo electoral por parte de la RNEC.
--

En desarrollo de este objetivo y con base en la materialidad determinada, se revisaron y evaluaron los procedimientos correspondientes a la depuración del Censo Electoral para los procesos electorales de Autoridades Locales 2015; Plebiscito y atípicas Guajira 2016. Se estableció que la RNEC incumple lo relacionado con la depuración del Censo Electoral, al evidenciarse inconsistencias significativas que afectan la información registrada en la base de datos definitiva del censo electoral y repercuten en el proceso de contratación asociado, incrementando lo relacionado con el gasto electoral.

Como resultado del desarrollo de este objetivo se detectaron los siguientes hallazgos de auditoría.

Hallazgo 3. Inconsistencias Información Censo Electoral y ANI (D)

Constitución Nacional. Artículo 209 *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”*

Ley 489 de 1998 Artículo 3º.- *“Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”*

La Ley 1475 de 2011 en sus artículos 47 y 48 define:

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.”

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”*

Ley 6 de 1990⁴, por la cual se reforma el Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral), menciona:
"ARTÍCULO 6o. *El artículo 66 del Decreto 2241 de 1986, quedará así: La preparación de cédulas de ciudadanía se suspenderá cuatro (4) meses antes de las respectivas votaciones con el fin de elaborar las listas de sufragantes"*

Decreto 1010 de 2000, artículo 39, numeral 7, es función de la Dirección Nacional de Identificación *"Dirigir y controlar las actividades generadas por las novedades para la continua actualización del Archivo Nacional de Identificación"*

Las Políticas informáticas de la RNEC, establecidas en la Resolución 5025 de 2012; en el punto 8 que trata de adquisición, desarrollo y mantenimiento de sistemas de información, alineado con la Norma ISO/IEC 27001-2005 CL.A.12, menciona: *"Validación de datos de entrada (ISO/IEC 27001-CL A.12.2.1). Todos los desarrollos de software deben surtir una fase de pruebas de funcionalidad en la cual se evidencien los controles establecidos en relación con la integridad de la información que será ingresada una vez se lleve a cabo su implementación"*.

Resolución 1331 del 11 de septiembre de 2014. *Por la cual, establece el calendario electoral para las elecciones de Autoridades Locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales) que se realizarán el 25 de octubre de 2015.* Este acto administrativo establece mediante la fijación del calendario electoral, las diferentes etapas preclusivas y actividades que se deben desarrollar, para las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales, que se realizarán el 25 de octubre de 2015.

Circular 102 del 08 de julio de 2016. *Señala los lineamientos con el fin de actualizar y depurar el Censo electoral conforme lo establecido en el artículo 48 de la Ley 1475 de 2011.* La circular establece que los Registradores del país podrán realizar la revisión y grabación de las omisiones o inconsistencias de las cédulas expedidas por primera vez de los inscritos, las afectadas por trashumancia y las cédulas que presentan novedad en la plataforma Web de Censo Electoral siguiendo las instrucciones del Manual de Revisión de Precenso.

Revisada la información de la base de datos del Archivo Nacional de Identificación (ANI) suministrada por la RNEC, relacionada con los registros del Censo Electoral para la realización de las elecciones de Autoridades Locales en 2015; votaciones del Plebiscito y Elecciones Atípicas de la Guajira 2016 se evidenciaron tres tipos de inconsistencias, relacionadas con registros de cédulas; así:

- Registros de cédulas sin fecha de nacimiento.
- Registros que tienen fecha de resolución de alguna de las novedades aceptadas pero sin el número de la resolución correspondiente.
- Registros de ANI que no tienen anotados nombres ni apellidos.

⁴ Artículos 66 (Modificado por la Ley 6 de 1990), 69, 70 y 86 del Código electoral (Decreto 2241 de 1986)

Tabla No. 2
 Inconsistencias Base de Datos ANI

Proceso Electoral	Registros cédulas que hacen parte del Censo y no tienen fecha nacimiento en ANI	Registros del Censo que corresponden a ciudadanos que no tienen número de Resolución de la novedad, pero sin Fecha del Registro de esta resolución	Registros sin ni en ANI
Plebiscito 02-Oct-2016	9.513	308	33
Guajira 06-Nov-2016	345	5	5
Autoridades Locales 25-Oct-2015	9.509	309	33

Fuente: RNEC
 Elaboró: Equipo Auditor

Los anteriores registros corresponden a inconsistencias del archivo ANI. Lo anterior, evidencia incumplimiento de lo preceptuado en el numeral 7 del artículo 39 del Decreto 1010 de 2000⁵ y genera riesgo en la conformación y depuración del censo electoral.

De otro lado, de acuerdo con los archivos del Censo Depurado proporcionados por la RNEC, para los procesos electorales del Plebiscito (02-octubre-2016), elecciones atípicas de la Guajira (06-noviembre-2016) y Autoridades Locales (25-octubre-2015), se realizaron cruces y pruebas de verificación a cada una de las bases de datos mencionadas; así como la correspondiente al Archivo Nacional de Identificación – ANI y los archivos de novedades, (cédulas que hacen parte del Censo Electoral y no se encuentran registradas en la base de datos de ANI, cedulas de ciudadanos fallecidos, ciudadanos menores a 18 años, ciudadanos con fecha de nacimiento anterior a 1917 y militares activos que hacen parte del Censo).

Se tomó como fecha de corte dos (2) meses antes de la de los certámenes electorales citados, de conformidad con el plazo establecido en la ley para tener depurado el censo. Como resultado de esta verificación se detectaron las siguientes inconsistencias:

⁵ Numeral 7 Artículo 39 Decreto 1010 de 2000 "Dirigir y controlar las actividades generadas por las novedades para la continua actualización del Archivo Nacional de Identificación."

Tabla No. 3
Inconsistencias Censo Electoral⁶

Certamen Electoral	Registros de cédulas que hacen parte del Censo Electoral y no se encuentran registradas en la base de datos de ANI	Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos fallecidos, según código 21 y 51 ⁽⁹⁾ y fecha Acto Administrativo.	Registros del Censo que corresponden a ciudadanos menores a 18 años hasta la fecha de cierre del Censo Electoral.	Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos con fecha de nacimiento anterior a 1917 y años anteriores, hasta la fecha del cierre del Censo.	Militares activos que hacen parte del Censo	Total Inconsistencias Censo Electoral
Plebiscito 02-oct-16 Cierre Censo: 02- Ago-2016	35.110	68	44	71.350	224.879	331.451
Guajira 06-nov-16 Cierre Censo: 06- Sep-2016	4.788	10	0	2.074	0	6.872
Autoridades Locales 25-oct-15 Cierre Censo: 25- Ago-2015	35.656	5	0	59.382	84.440	179.483

Fuente: RNEC

Elaboró: Equipo Auditor

La situación descrita anteriormente evidencia falta de control en la gestión y depuración de la información registrada en la base de datos definitiva del censo electoral, afectando su consistencia y confiabilidad; más aún si se tiene en cuenta que es la base de información utilizada para establecer la habilitación de los ciudadanos con derecho a ejercer el voto en desarrollo de las elecciones y de los mecanismos de participación ciudadana; lo cual contraviene, entre otras disposiciones, el criterio legal establecido en el Numeral 7, artículo 39 del Decreto 1010 de 2000.

Observación con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"El actual sistema del Archivo Nacional de Identificación (ANI), es la base de datos alfanuméricos, construida con fundamento en los datos incorporados en los procesos de grabación y cargue de información, provenientes de los diferentes trámites efectuados en cédula de ciudadanía.

⁶ Con corte de depuración

Las primeras versiones de la base de datos ANI, fueron construidas en archivos manejados con aplicaciones en lenguajes de programación COBOL, luego se migró a una base de datos en ambiente SYBASE, como consecuencia se efectuaron procesos de depuración de información, como el caso de los nombres y apellidos que, por limitaciones de la anterior herramienta, contenían inconsistencias como el de la letra Ñ y/o problemas con campos de tipo fecha, asociados en muchos casos al cambio de siglo.

En el año 2009 se migró la base de datos a un ambiente web sobre base de datos MYSQL, como producto de esta migración se generaron actualizaciones en la información del ANI...

...verificando la información reportada en la auditoría, es importante destacar que 9495 colombianos, no han renovado su documento de identidad, situación que impide la actualización de datos en los sistemas de información del ANI, sin que este hecho afecte la vigencia de la cédula de ciudadanía. De los 18 casos restantes, se está adelantando un proceso de validación en archivos físicos, históricos y de la oficina de origen para la actualización del campo fecha de nacimiento.

...quien administra la base de datos ANI, efectúa un mantenimiento perfecto, evolutivo, adaptativo y/o correctivo, el cual en gran parte depende del trámite de renovación que realice el colombiano y la consecuente actualización de datos, procedimiento que no afecta en nada, el estado de vigencia de la cédula de ciudadanía, es decir, los 308 registros mencionados se encuentran VIGENTES en la base de datos ANI.

...verificando la información reportada en la auditoría, es importante destacar que 343 colombianos, no han renovado su documento de identidad, situación que impide la actualización de datos en los sistemas de información del ANI, sin que este hecho afecte la vigencia de la cédula de ciudadanía. De los 2 restantes se está adelantando un proceso de validación en archivos físicos, históricos y de la oficina de origen para la actualización del campo fecha de nacimiento.

...quien administra la base de datos ANI, efectúa un mantenimiento perfecto, evolutivo, adaptativo y/o correctivo, el cual en gran parte depende del trámite de renovación que realice el colombiano y la consecuente actualización de datos, procedimiento que no afecta en nada, el estado de vigencia de la cédula de ciudadanía, es decir, los 5 registros mencionados se encuentran VIGENTES en la base de datos ANI.

...verificando la información reportada en la auditoría, es importante destacar que 9487 colombianos, no han renovado su documento de identidad, situación que impide la actualización de datos en los sistemas de información del ANI, sin que este hecho afecte la vigencia de la cédula de ciudadanía. De los 22 restantes se está adelantando un proceso de validación en archivos físicos, históricos y de la oficina de origen para la actualización del campo fecha de nacimiento.

... quien administra la base de datos ANI, efectúa un mantenimiento perfecto, evolutivo, adaptativo y/o correctivo, el cual en gran parte depende del trámite de renovación que realice el colombiano y la consecuente actualización de datos, procedimiento que no afecta en nada, el estado de vigencia de la cédula de ciudadanía, es decir, los 309 registros mencionados se encuentran VIGENTES en la base de datos ANI.

Observaciones realizadas a la Tabla No. 3 – Inconsistencias del Censo Electoral

- 1. Registros de Cédulas que hacen parte del Censo Electoral y no se encuentran registradas en la base de datos de ANI*

...Para el caso particular de las cédulas de ciudadanía que hacen parte del Censo Electoral y no se encuentran registradas en la base de datos del ANI, es importante precisar que si bien el corte del Censo Electoral para los eventos electorales objeto de esta auditoría, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo del Artículo 48 de la Ley 1475 de 2011 cerró dos (2) meses antes de la fecha de realización de los respectivos certámenes electorales con la depuración del mismo; es igualmente importante tener en cuenta, como bien lo señala el Ente Auditor, lo establecido en el Artículo 6º de la Ley 6ª de 1990 que indica que la incorporación de las cédulas de ciudadanía de primera vez deberá ser suspendida cuatro (4) meses antes de las respectivas votaciones...

...Podríamos decir que la metodología implementada por la Registraduría, cumplió su cometido y permitió que algunos de esos ciudadanos que tramitaron por primera vez su cédula de ciudadanía hasta cuatro meses antes de la fecha de la elección, y, efectivamente les fue producido su documento de identidad, pudieran ejercer su derecho al voto; y de esta forma dar prioridad al derecho constitucional plasmado en el Artículo 40 de nuestra Carta Política como es el derecho de elegir y ser elegido.

No obstante, dados los cortos tiempos con que cuenta la Entidad entre la fecha de corte para incorporación de las cédulas de primera vez en el Censo y la fecha de cierre del censo para la respectiva elección, esto aunado al proceso técnico – administrativo de validación y controles que requiere la producción de las cédulas de ciudadanía de primera vez, es factible que algunas de las solicitudes quedaran habilitadas en el respectivo Censo Electoral para la fecha de la realización del evento electoral, pero no culminaron satisfactoriamente el proceso de producción por presentar diferentes tipos de rechazos (datos biográficos y biométricos errados, mala calidad en fotografía, firma y huellas, intento de doble cedulación y posible suplantación entre otros)...

...En cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley 1475 de 2011 la Registraduría Nacional del Estado Civil – Dirección de Censo Electoral realiza el proceso de depuración y actualización del Censo Electoral, tarea que realiza de forma gradual pero permanente en la Base de Datos del Censo Electoral, para este tipo de novedades, conforme a lo reportado por el Archivo Nacional de Identificación – ANI a través de la Interfaz ANI – CENSO...

...es importante reiterar que dados los cortos tiempos con que cuenta la Entidad entre la fecha de corte para incorporación de las cédulas de primera vez en el Censo y la fecha de cierre del censo para la respectiva elección, esto aunado al proceso técnico – administrativo de validación y controles que requiere la producción de las cédulas de ciudadanía de primera vez, es factible que algunas de las solicitudes quedaran habilitadas en el respectivo Censo Electoral para la fecha de la realización del evento electoral, pero no culminaron satisfactoriamente el proceso de producción por presentar diferentes tipos de rechazos, entre los que se encuentra la minoría de edad...

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Teniendo en cuenta que la respuesta de la RNEC está presentada por cada uno de los Censos Electorales y por cada una de las inconsistencias de la tabla resumen, el análisis se hará igualmente por cada observación o inconsistencia, haciendo extensivo el mismo análisis para los tres Censos Electorales analizados.

- **Registros cédulas que hacen parte del Censo y no tienen fecha de nacimiento en ANI**

La RNEC hace un recuento histórico de la forma como ha venido actualizando sus bases de datos y explica que hizo una migración de archivos "COBOL" a base de datos SyBase, lo que indica que, por el hecho de ser "migración", los datos debieron haber pasado completos, o en caso que no, desde ese tiempo debieron haberse hecho las depuraciones necesarias, esto es, completar la información que hubiese faltado. Igual sucede con el cambio que se hizo de la base de datos Sybase a MySql en el año 2009, fecha en la cual ya existían técnicas de migración y monitoreo con lo que no pueden haberse presentado este tipo de inconsistencias.

De otra parte, la respuesta señala que la razón principal por la cual los 9.513; 345 y 9.509 registros de cédulas que no tienen fecha de nacimiento para el Censo Electoral de las votaciones de Plebiscito, elecciones atípicas de la Guajira y elecciones de Autoridades Locales; respectivamente, fue el cambio del documento físico dado en el año 2010, que ordena que la única cédula válida es la "amarilla con hologramas" y que esta no ha sido renovada por los ciudadanos que corresponden a los registros objeto de observación.

Técnicamente, lo anteriormente mencionado, no justifica que la base de datos ANI no contenga información en los campos relacionados con "Fecha de nacimiento", "Nombres y Apellidos" ni el "Número de Resolución de la novedad", dado que el cambio de documento físico corresponde a un proceso de renovación de un plástico y no a una actualización o modificación de la base de datos origen.

Adicionalmente, el hecho de realizar el proceso de renovación, lleva implícito la existencia de cédulas expedidas que surtieron una fase de impresión donde los nombres y fechas de nacimiento se debieron tomar de las bases de datos que el Archivo Nacional de Identificación ya tenía.

Por último, la respuesta menciona que "...Así mismo, el Código Electoral no contempla como causal de cancelación en el Censo Electoral, que una cédula de ciudadanía por alguna razón de su titular no haya sido renovada...", y también dice "...No obstante, que el Decreto 4969 de 2009 disponga la vigencia del documento físico, lo es también que el hecho de la no renovación pueda configurarse en estricto sensu, como causal de exclusión del Censo Electoral...". Con esta respuesta, se evidencia que la RNEC, adicional a lo anterior, no considera las novedades técnicas que deben configurarse en las bases de datos, en especial el Archivo Nacional de Identificación - ANI.

- **Registros del Censo que corresponden a ciudadanos que no tienen número de Resolución de la novedad, pero con fecha del Registro de esta resolución.**

El numeral 7 del artículo 39 del Decreto 1010, establece que la RNEC debe "...Dirigir y controlar las actividades generadas por las novedades para la continua actualización del Archivo Nacional de Identificación...". Pues bien, se evidencia que el control para estos 308, 5 y 309 registros del Censo Electoral, que corresponden a ciudadanos que no tienen número de Resolución de la novedad pero si Fecha del Registro de esta resolución para el Censo Electoral de las votaciones de Plebiscito, elecciones atípicas de la Guajira y elecciones de Autoridades Locales, respectivamente, la RNEC no ha observado ese deber, pues el campo que contiene la fecha de la Resolución correspondiente se debió haber registrado con base en el origen de esta información, que correspondería a la Resolución que genera la novedad, de acuerdo con la identificación que tiene este "atributo" en la base de datos. Esta deficiencia técnica puede conllevar a la degradación de la base de datos.

- **Registros sin nombres ni apellidos en ANI**

Se evidencia que los registros de este ítem 33, 5 y 33, correspondientes a los certámenes electorales objeto de auditoria, no tienen nombres ni apellidos. No se ha realizado el control respectivo, al presentarse el rechazo técnico que no permitió el proceso de expedición. De igual forma, la situación corresponde a una deficiencia técnica de la base de datos, independiente que afecte o no el Censo Electoral.

Respecto a lo señalado con el Censo Electoral:

- **Registros de Cédulas que hacen parte del Censo Electoral y no se encuentran registradas en la base de datos de ANI**

En su respuesta la RNEC se refiere a los mandatos de las leyes 1475 de 2011 y 6ª de 1990 en relación con las fechas de corte para incluir en el Censo electoral los registros de cédulas expedidas por primera vez. Así mismo, menciona que "...la Registraduría Nacional del Estado Civil en busca de garantizar de forma efectiva y oportuna el derecho al voto que pueden ejercer los nuevos ciudadanos; incorporó automáticamente desde los Centros de Acopio a la base de datos de Censo Electoral, cédulas de ciudadanía tramitadas por primera vez...", lo cual indica que estas cédulas surtieron todo el proceso de generación del "plástico" y controles pertinentes de calidad y distribución para su entrega, desde estos centros de acopio; proceso que no hace parte de los procedimientos instaurados para la fábrica de cédulas y contraviene las políticas de seguridad de la información de la RNEC en cuanto allí se definen atributos de la información como confidencialidad, integridad y disponibilidad, que no pueden ser garantizados si el proceso de cedulación se hace de la forma como lo plantea la respuesta.

Lo anterior se ratifica, teniendo en cuenta que en la respuesta se afirma que existen solicitudes de cédulas habilitadas sin culminar satisfactoriamente el proceso de producción por presentar diferentes tipos de rechazos.

Adicionalmente, y como resultado de lo expuesto por la RNEC, se realizaron consultas de cédulas que corresponden a la inconsistencia evidenciada por la CGR, cuyo resultado a la fecha (noviembre 2017) refleja que estas cedulas no fueron registradas en el ANI y, sin embargo, hicieron parte del censo electoral y por consiguiente, de los procesos electorales evaluados.

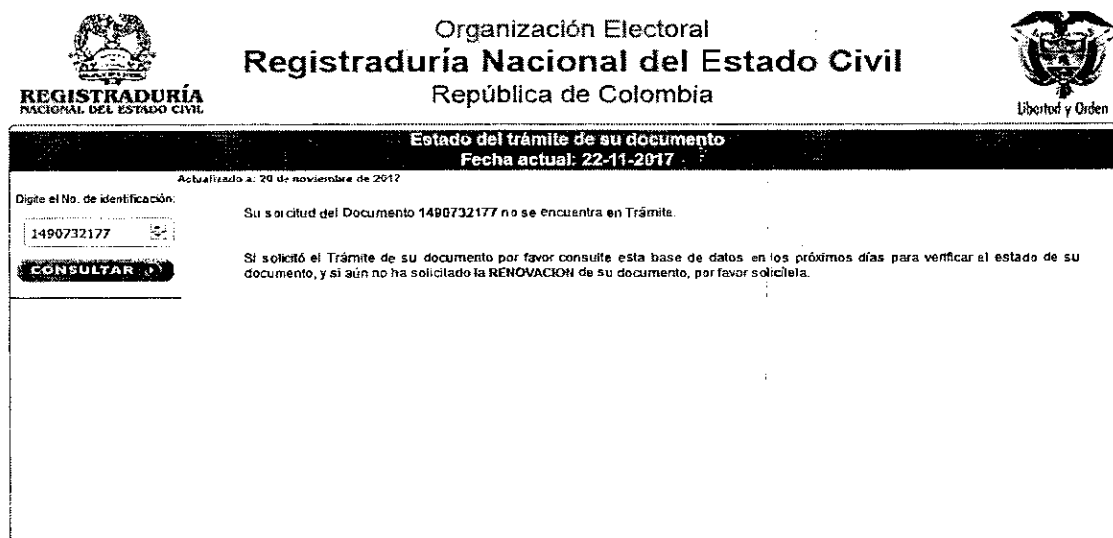
Se consultaron las siguientes cédulas:

Autoridades Locales: 327697, 1085687924, 1124494668 y 9610112688

Plebiscito: 8806036688, 9111052086, 9401262806 y 9402051539

Atípicas de la Guajira: 40849680, 84110820, 1004382027 y 1490732177

Un ejemplo de esta consulta es el siguiente:



Organización Electoral
Registraduría Nacional del Estado Civil
República de Colombia

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Estado del trámite de su documento
Fecha actual: 22-11-2017

Actualizado a: 20 de noviembre de 2017

Digite el No. de identificación:
1490732177

CONSULTAR

Su solicitud del Documento 1490732177 no se encuentra en Trámite.

Si solicitó el Trámite de su documento por favor consulte esta base de datos en los próximos días para verificar el estado de su documento, y si aún no ha solicitado la **RENOVACION** de su documento, por favor solicítela.

Política de Privacidad y condiciones de Uso | Preguntas frecuentes | Glosario | Mapa del sitio | Contáctenos

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Avenida Calle 26 # 51-50 - CAN (Bogotá - Colombia) Conmutador: (571) 220 2880

Horario de atención al público en el CAIC de la Dirección Nacional de Identificación Carrera 7 No. 16- 53 Edif. Córdoba de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 4:00 p.m. en jornada continua

- **Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos fallecidos, según código 21 y 51[1] y fecha Acto Administrativo.**

La RNEC afirma que cumple con la Ley 1475 de 2011, pues realiza la depuración y actualización del Censo Electoral, sin embargo, no explica las causas de los registros que se encuentran en el Censo Electoral, a pesar que corresponden a

cédulas “canceladas por muerte” (Código 21 de la Base de Datos del Censo Electoral) y “cédulas cancelada por Muerte Facultad Ley 1365 2009” (Código 51 de la Base de Datos del Censo Electoral); de tal forma que no desvirtúa lo señalado por la CGR.

- **Registros del Censo que corresponden a ciudadanos menores a 18 años hasta la fecha de cierre del Censo Electoral.**

La RNEC en su respuesta no desvirtúa la inconsistencia comunicada, al afirmar que es factible que algunas de las solicitudes correspondientes a la incorporación de cédulas de primera vez, queden habilitadas en el respectivo Censo Electoral, sin que se validaran en el proceso técnico. En consecuencia, se concluye que el proceso de depuración del Censo Electoral para los procesos electorales evaluados se afecta por las debilidades en la aplicación de los mecanismos de control y validación.

- **Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos con fecha de nacimiento anterior a 1917 y años anteriores, hasta la fecha del cierre del Censo.**

La respuesta de la RNEC se soporta en el artículo 5 del Decreto Ley 1260 de 1970, haciendo énfasis en la responsabilidad que tiene el Registro Civil sobre los actos relativos al estado civil de los ciudadanos colombianos con indicación del folio y el lugar del respectivo registro, lo cual no corresponde a lo observado, por cuanto lo que se cuestiona es la conformación y depuración del Censo Electoral y específicamente lo que se refiere a ciudadanos mayores a 100 y hasta 210 años aproximadamente, que se encuentran en la base de datos del Censo Electoral, con el derecho al voto.

Por lo anterior, se ratifica el incumplimiento al numeral 7 del artículo 39 del Decreto 1010 de 2000 por cuanto el control de las actividades generadas por las novedades para la continua actualización del Archivo Nacional de Identificación, no se ha cumplido a cabalidad.

Militares activos que hacen parte del Censo

La respuesta de la RNEC inicialmente condiciona lo expuesto por la CGR por no tener conocimiento del proceso que conllevó determinar estos registros inconsistentes de militares y policías en el Censo Electoral, sin embargo se precisa que este se hizo acorde con los archivos de novedades de registros con código 78 (“no se encuentra habilitado para votar”) y código 79 (“Alta-no se encuentra

habilitado para votar”) que la RNEC aportó al grupo auditor y las explicaciones que de estos mismos suministró.

Así mismo, no es consistente lo que se manifiesta, en razón a que la Comisión de Auditoría, con correo electrónico de fecha 24-octubre-2017, solicitó expresamente: *“...solicito con carácter urgente, para consulta los archivos de novedades y los archivos de Fuerzas Militares , Policía Nacional y otros que actualizan los Censos Electorales correspondientes a Autoridades Locales 2015, Plebiscito 2016 y elecciones atípicas Guajira 2016...”*, frente a lo cual la RNEC remitió los archivos solicitados y en correo electrónico, señaló:

“...Respuesta solicitud Auditoria- V.2016 de la Contraloría General de la República – CGR , para consulta los archivos de novedades y los archivos de Fuerzas Militares, Policía Nacional y otros que actualizan los Censos Electorales a Autoridades Locales....”

Agrega en su respuesta que la RNEC creó el “Módulo de Fuerza Armadas” en la herramienta “Censo Web” para que los militares y la policía : *“...en aras de evitar la manipulación de información y los errores de estructura de archivos, garantizar la integridad, eficacia, seguridad, autenticidad y oportunidad de la información que ingresa a la Base de Datos de Censo Electoral; desde el año 2015 puso a disposición de las Fuerzas Militares y de Policía el Módulo de Fuerza Armadas en la herramienta tecnológica Censo Web, que le permite a éstas ingresar y reportar todos los miembros activos que hacen parte de sus Fuerzas...”*, y que *“...los miembros de las Fuerzas Armadas y de Policía activos, queden registrados como tales en la Base de Datos del Censo Electoral o que por el contrario se encuentren habilitados para ejercer el derecho al voto como ciudadanos civiles, depende únicamente de la consistencia de la información ingresada a la plataforma por parte de ellos mismos, como responsables de la información suministrada...”*.

Lo anterior permitiría concluir que la responsabilidad de los registros del Censo Electoral para este tipo de ciudadanos Colombianos, no es de la RNEC y de la Dirección del Censo Electoral, por cuanto no se ejecuta control alguno que permita evitar que Fuerzas Militares y de Policía ingresen información errada o trocada, así como la posibilidad que policías o militares activos puedan participar como votantes en elecciones y por tanto, se incumple con la norma relativa a la Ley 1475 de 2011 especialmente en sus artículos 47 y 48 que menciona: *“...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...”*, a la vez, tampoco se da cumplimiento al numeral 7 del artículo 39 del Decreto 1010 que le da instrucción a la RNEC sobre *“...Dirigir y controlar las actividades generadas por las novedades para la continua actualización del Archivo Nacional de Identificación...”*, ya que, según lo indicado por la RNEC en su respuesta, lo registrado a través de la herramienta “Censo Web”, no está bajo el control de la entidad.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene en los términos en que fue comunicado con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 4. Depuración Censo Electoral y gasto Electoral (F)

Constitución Política - Artículo 209 *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

Ley 489 de 1998- Artículo 3º.- *“Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”*

Ley 42 de 1993 “Artículo 8o. *La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. (...)*”

Ley 1475 de 2011- Artículos 47 y 48.

“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.”

“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"*

Ley 6 de 1990⁷ - Modifica el Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral)- ARTÍCULO 6o.
El artículo 66 del Decreto 2241 de 1986, quedará así: La preparación de cédulas de ciudadanía se suspenderá cuatro (4) meses antes de las respectivas votaciones con el fin de elaborar las listas de sufragantes"

Resolución 13331 del 11 de septiembre de 2014. *Por la cual, establece el calendario electoral para las elecciones de Autoridades Locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales) que se realizarán el 25 de octubre de 2015. Este acto administrativo establece mediante la fijación del calendario electoral, las diferentes etapas preclusivas y actividades que se deben desarrollar, para las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales, que se realizarán el 25 de octubre de 2015.*

Circular 102 del 08 de julio de 2016. *Señala los lineamientos con el fin de actualizar y depurar el Censo electoral conforme lo establecido en el artículo 48 de la Ley 1475 de 2011. Esta circular establece que los Registradores del país podrán realizar la revisión y grabación de las omisiones o inconsistencias de las cédulas expedidas por primera vez de los inscritos, las afectadas por trashumancia y las cédulas que presentan novedad en la plataforma Web de Censo Electoral siguiendo las instrucciones del Manual de Revisión de Precenso.*

Con base en los archivos del Censo Depurado proporcionados por la RNEC, para los procesos electorales del Plebiscito (02-octubre-2016), elecciones atípicas de la Guajira (06-noviembre-2016) y Autoridades Locales (25-octubre-2015), se realizaron cruces y pruebas de verificación a cada una de las bases de datos mencionadas; se efectuó cruce con el Archivo Nacional de Identificación – ANI y los archivos de novedades para la depuración y criterios de actualización del censo (cédulas que hacen parte del Censo Electoral y no se encuentran registradas en la base de datos de ANI, cedulas de ciudadanos fallecidos, ciudadanos menores a 18 años, cédulas de ciudadanos con fecha de nacimiento anterior a 1917 y años anteriores y cédulas de militares activos que hacen parte del Censo); teniendo en cuenta en dichos cruces la fecha correspondiente a dos (2) meses antes de los certámenes electorales citados, de conformidad con el plazo establecido en la ley para tener depurado el censo.

Como resultado de esta verificación se presentan las siguientes inconsistencias:

⁷ Artículos 66 (Modificado por la Ley 6 de 1990), 69, 70 y 86 del Código electoral (Decreto 2241 de 1986)

Tabla No. 4
 Inconsistencias Censo Electoral⁸

Certamen Electoral	Registros de cédulas que hacen parte del Censo Electoral y no se encuentran registradas en la base de datos de ANI	Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos fallecidos, según código 21 y 51 ⁽¹⁾ y fecha Acto Administrativo.	Registros del Censo que corresponden a ciudadanos menores a 18 años hasta la fecha de cierre del Censo Electoral.	Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos con fecha de nacimiento anterior a 1917 y años anteriores, hasta la fecha del cierre del Censo.	Militares activos que hacen parte del Censo	Total Inconsistencia Censo Electoral
Plebiscito 02-oct-16 Cierre Censo: 02- Ago-2016	35.110	68	44	71.350	224.879	331.451
Guajira 06-nov-16 Cierre Censo: 06- Sep-2016	4.788	10	0	2.074	0	6.872
Autoridades Locales 25-oct-15 Cierre Censo: 25- Ago-2015	35.656	5	0	59.382	84.440	179.483

Fuente: RNEC
 Elaboró: Equipo Auditor

Una vez establecidas las inconsistencias relacionadas en la tabla precedente, se determinó el valor de la tarjeta y el certificado electoral de acuerdo con lo establecido en las propuestas presentadas por los contratistas; las cuales hacen parte integral de los contratos Nos. 042 de 2016, 059 de 2015 y 056 de 2016; en lo relacionado específicamente con los kits electorales para las elecciones Plebiscito 2016, Autoridades Locales 2015 y atípicas de la Guajira 2016, respectivamente; estableciéndose así un mayor valor en la contratación celebrada, al no contar con un Censo Electoral depurado para las elecciones citadas; conforme los datos y cálculos que se muestra en el siguiente cuadro, en el que se indica por proceso electoral las inconsistencias reportadas y el mayor valor asumido por la RNEC:

⁸ Con corte de depuración

Tabla No. 5

Mayor valor de las tarjetas y certificados electorales de acuerdo con las Inconsistencias reportadas en los procesos electorales (Atípicas Guajira, Plebiscito 2016 y Autoridades Locales 2015)

Proceso Electoral	Total Inconsistencias Censo Electoral	Valor Tarjeta Electoral más Certificado Según Contrato	Mayores valores contratados y pagados según contrato
Plebiscito 02-oct-16 - (Contrato 42/2016)	331.451	361	\$119.653.811
Guajira 06-nov-16 / Cierre Censo: 06-sep-16 (Contrato 056 /2016)	6.872	300	\$2.061.600
Autoridades Locales 25-oct-15 Cierre Censo: 25-ago-15 (Contrato 059/2015)	179.483	1.075	\$192.944.225
Total			\$314.659.636

Fuente: RNEC.

Elaboró: Equipo Auditor

Las Inconsistencias y valores mostrados en el cuadro, evidencian que la RNEC, al no contar con una base de datos del Censo Electoral debidamente depurada, asumió gastos adicionales al adquirir tarjetas y certificados electorales. Lo anterior ocasiona un daño fiscal por valor de \$314.659.636, discriminados según contrato así: Contrato 042 de 2016 (\$119.653.811); Contrato 056 de 2016 (\$2.061.600) y Contrato 059 de 2015 (\$192.944.225).

Observación con incidencia fiscal de acuerdo con los criterios indicados al inicio de la misma. Artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

"En cuanto a lo observado por el Ente Auditor, es importante precisar, basados en la explicación presentada anteriormente en este escrito, que no es oportuno afirmar la existencia de un presunto detrimento patrimonial por la cuantía consignada en el informe; toda vez que la actuación de la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentra estrictamente marcada en el cumplimiento de su función. Es de suma importancia destacar que el actuar de la Registraduría Nacional del Estado Civil se enmarca en el cumplimiento del artículo 40 de la Constitución Política, en aras de garantizar el derecho a elegir y a ser elegido, y en cumplimiento de dos supuestos de carácter legal: por una parte, el artículo 47 de la Ley 1475 del 2011 que establece la conformación del censo electoral, y por otra, el artículo 48 de la misma normativa, el cual prevé las causales taxativas que obligan a la Entidad a depurar el censo electoral. Por consiguiente, el presunto detrimento en el patrimonio estatal, no se puede predicar respecto de eventos en que la administración está dando estricto cumplimiento a un mandato legal."

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Es preciso señalar que la causa del presente hallazgo corresponde a las inconsistencias descritas en el hallazgo No. 3 “**INCONSISTENCIAS INFORMACION CENSO ELECTORAL Y ANI (D)**”; por lo tanto, éste análisis retoma elementos del análisis anterior y, a su vez, hace referencia a la respuesta dada por la RNEC con respecto al presente hallazgo.

Inconsistencias detectadas:

- Registros de Cédulas que hacen parte del Censo Electoral y no se encuentran registradas en la base de datos de ANI
- Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos fallecidos, según código 21 y 51[1] y fecha Acto Administrativo.
- Registros del Censo que corresponden a ciudadanos menores a 18 años hasta la fecha de cierre del Censo Electoral.
- Registros del Censo Electoral que corresponden a ciudadanos con fecha de nacimiento anterior a 1917 y años anteriores, hasta la fecha del cierre del Censo.
- Registros de militares activos en el censo electoral.

Los items relacionados anteriormente confirman el incumplimiento de lo señalado en los artículos 47 y 48 de la Ley 1475 de 2011, sobre la conformación y depuración del censo electoral, razón por la que no se acepta lo afirmado por la entidad, maxime si se tiene en cuenta que:

1. Solicitudes de cédulas habilitadas sin culminar satisfactoriamente el proceso de producción por presentar diferentes tipos de rechazos.
2. Registros que se encuentran en el Censo Electoral, a pesar que corresponden a cédulas “canceladas por muerte”.
3. Cédulas de primera vez, habilitadas sin que se validaran en el proceso técnico.
4. Existencia de registros correspondientes a ciudadanos mayores a 100 y hasta 210 años aproximadamente, que se encuentran en la base de datos del Censo Electoral, con derecho al voto.
5. En relación a los registros de cédulas de militares activos, la RNEC no realiza ningún control; señala en su respuesta que la responsabilidad de dicha información corresponde a los estamentos militares, porque son ellos los que directamente cargan esa información; lo cual evidencia la falta de control y de gestión de depuración del censo por parte de la RNEC

Las inconsistencias señaladas generaron gastos adicionales al momento de contratar los bienes y servicios, por cuanto se adquirió una cantidad mayor de elementos (kits electorales) a los requeridos.

La CGR no desconoce el deber de la RNEC de garantizar los derechos ciudadanos que menciona en su respuesta, pero debe hacerlo de manera concomitante con el deber legal y los procedimientos establecidos para la depuración del censo y con la periodicidad establecida para ello en la ley.

Se concluye que lo manifestado por la RNEC no desvirtúa lo expuesto por la CGR, toda vez que no ha observado el deber legal de realizar la permanente actualización y depuración del censo electoral previo a los procesos electorales.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene en los términos en que fue comunicado con incidencia fiscal, de acuerdo con los criterios enunciados al inicio del mismo y se retira la incidencia disciplinaria.

2.1.3. Resultados con Relación al Objetivo Específico No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3
Verificar el cumplimiento y resultados de proyecto de implementación del voto electrónico de acuerdo con lo establecido en la Ley 892 de 2004 y el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011, Así mismo evaluar la gestión adelantada por la comisión asesora creada para la incorporación, implantación y/o diseño de las tecnologías de información y de las comunicaciones en el proceso electoral

Durante la vigencia 2016, la RNEC en coordinación con la Comisión Asesora diseñaron los cronogramas de trabajo para el proyecto piloto de la implementación del voto electrónico. Los recursos solicitados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fueron negados porque no se programaron ni apropiaron en el presupuesto de dicha vigencia por la Registraduría, indicándose que debe establecer las necesidades y priorizar los recursos en el presupuesto de la siguiente vigencia (2017). En consecuencia, se evidenció falta de planeación presupuestal y gestión de los recursos financieros por parte de la RNEC ante el MHCP; incumpléndose el propósito de implementar el voto electrónico en 2016.

Hallazgo 5. Implementación Voto Electrónico (D)

Ley 892 del 07 de 2004 *Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional, le ordenó al Gobierno establecer el voto electrónico antes del 2009*

Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 "Prosperidad para Todos", en el objetivo estratégico No. 1 referido a: "Optimizar los procesos de las áreas misionales para asegurar una prestación eficaz del servicio a entidades públicas, particulares que ejerzan funciones públicas, población vulnerable y ciudadanía en general, reduciendo los tiempos de respuesta, acorde con las nuevas tecnologías de la RNEC" y "Fortalecer el uso y la incorporación de herramientas tecnológicas para la simplificación de los procesos misionales y de apoyo", se estableció la Implementación del sistema de voto electrónico en los procesos electorales en Colombia

Ley 1475 del 14 de julio de 2011, "mediante la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones, en su capítulo IV:

ARTÍCULO 39. "Implementación. Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico.

El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerrequisito o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran, así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos.

El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. *La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014".*

ARTÍCULO 40. "COMISIÓN ASESORA. Créase una Comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el proceso electoral, la cual estará integrada así:

1. El Registrador Nacional del Estado Civil o su delegado.
2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El Ministro de las Tecnologías de la Información o su delegado
5. El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación o su delegado.
6. Dos (2) magistrados del Consejo Nacional Electoral, designados por su sala plena.
7. Un delegado de cada Partido o Movimiento Político con personería jurídica, designado por la Presidencia o Dirección General de la Colectividad.

PARÁGRAFO. La Comisión será presidida por el Registrador Nacional del Estado Civil, se dará su propio reglamento, se reunirá por derecho propio cuando menos dos veces al mes, y contará con el acompañamiento técnico de entidades u organismos especializados en la materia. A sus sesiones podrán asistir servidores públicos y particulares invitados por la misma”.

Ley 1757 del 06 de julio de 2015 Por la cual se dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, consagra en sus diversas apartes disposiciones relacionadas con el mecanismo electrónico de votación. En tal sentido se reseña:

Art. 37 Contenido de la tarjeta electoral o del mecanismo electrónico de votación.

Art. 38 Reglas especiales de la tarjeta electoral o del mecanismo electrónico de votación según mecanismos de participación.

Corte Constitucional en la sentencia C-307 de 2004, al hacer la revisión previa de constitucionalidad de la Ley estatutaria 892 de 2004, conocida como Ley de Voto electrónico, señaló que “...la implementación del nuevo mecanismo y la puesta en marcha de los planes piloto sólo puede hacerse mediante gasto público, en la magnitud que finalmente determinen las autoridades competentes...”. De esta forma los planes piloto y la implementación del voto electrónico establecidos en la Ley 892 de 2004, quedaron supeditadas a los recursos que el Gobierno Nacional destine para dicho fin.

Contrario a lo previsto en los anteriores criterios y teniendo en cuenta que el voto electrónico debió ser implementado a más tardar en las elecciones de Congreso de 2014; se evidenció que dicho mecanismo no fue implementado en ninguno de los certámenes electorales adelantados por la RNEC en las vigencias 2015 y 2016. Lo anterior, según lo informado por la entidad por falta de presupuesto; lo cual no ha permitido un mayor control y eficacia en la identificación del elector y por ende reducir el riesgo de fraude electoral, habiéndose observado como causa de la situación en mención, una deficiente gestión de los recursos por parte de la RNEC.

Observación con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Código Único Disciplinario.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

A título de introducción se recuerda que el Acto Legislativo No. 1 de 2003⁹, así como la Ley 892 de 2004¹⁰, contemplaron las bases para la implementación del voto electrónico.

Luego el artículo 40 de la Ley 1475 de 2011 vigente a partir del 14 de julio de 2011, dispuso crear la Comisión Asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la

⁹ Artículo 11. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos.” (...) ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003

¹⁰ Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”.

información y de las comunicaciones en el proceso electoral y en el Artículo 39 de la Ley 1475 de 2011¹¹, en lo concerniente a la “implementación” del voto electrónico, se prevé la introducción y desarrollo de componentes tecnológicos en diversas fases del proceso electoral, independiente del “voto electrónico”, razón para precisar que tales avances se han implementado, verbigracia en la etapa pre-electoral, electoral y post-electoral.

En este sentido se destaca el trabajo de la Registraduría Nacional del Estado Civil desde la vigencia de la Ley 1475 de 2011, el cual refleja la continuidad de procesos de incorporación de tecnologías, aún antes de la citada ley.

Entonces, será pertinente destacar los avances de la Entidad en:

1. Inscripción de candidatos (...)
2. Jurados de votación (...)
3. Depuración y actualización del censo electoral (...)
4. Biometría (...)
5. Inscripción de cédulas (...)
6. Testigo electorales (...)
7. Preconteo y escrutinio: (...)
8. División Político Electoral – DIVIPOL (...)

Con el inicio de la administración del Dr. Juan Carlos Galindo Vacha en el mes de diciembre de 2015, mediante acciones concretas y dentro del marco de lo establecido en la Ley 1475 de 2011, las siguientes tareas:

1. El Registrador Nacional inició su gestión el 7 de diciembre de 2015, disponiendo activar la Comisión Asesora el 10 de febrero de 2016. Así, el 25 de febrero de 2016, se entregó a la Comisión un informe pormenorizado y detallado del estado del avance de la comisión desde su creación.
2. Previa solicitud y aprobación de la Comisión Asesora, la Registraduría Nacional diseñó el cronograma contentivo de las actividades para llevar a cabo la prueba piloto, así como la actualización del estudio que contiene los componentes técnicos para la implementación de voto electrónico. El 21 de abril de 2016, la Registraduría Nacional presentó a la Comisión Asesora el componente técnico para la implementación de voto electrónico. Este instrumento fue aprobado el 10 de marzo de 2016.

¹¹ ARTÍCULO 39. IMPLEMENTACIÓN. Con el fin de garantizar agilidad y transparencia en las votaciones, la organización electoral implementará el voto electrónico.

El sistema que se adopte deberá permitir la identificación del elector con la cédula vigente o mediante la utilización de medios tecnológicos y/o sistemas de identificación biométricos, que permitan la plena identificación del elector. La identificación del elector, en todo caso, podrá ser independiente de la utilización de mecanismos de votación electrónica, y su implementación no constituye prerequisite o condición para la puesta en práctica de tales mecanismos de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil estipulará en los contratos que se celebren para la implementación del voto electrónico, la propiedad de la Nación de los programas que se diseñen en desarrollo de su objeto y/o los derechos de uso de los programas fuente de los que se adquieran, así como la propiedad de todos los datos que se vinculen a la correspondiente base de datos.

El gobierno priorizará a través de los mecanismos presupuestales que corresponda la destinación de los recursos necesarios para el cumplimiento del presente artículo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará, a partir de las próximas elecciones, la identificación biométrica de los electores. Igualmente iniciará el desarrollo del sistema de voto electrónico de conformidad con un plan piloto en las circunscripciones y en el porcentaje que apruebe la Comisión de que trata el artículo siguiente. La implementación del nuevo mecanismo se realizará gradualmente hasta alcanzar su pleno desarrollo dentro del término previsto por la mencionada Comisión. En ningún caso el término excederá su plena implementación más allá de las elecciones para Congreso que se realizarán en el año 2014.

3. El 05 de mayo de 2016, se informa a los asistentes de la Comisión, que el documento técnico no ha sido posible "cerrarse" toda vez que se recibieron observaciones de la Procuraduría General de la Nación, Partido Opción Ciudadana, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Partido Polo Democrático Alternativo.
4. El 18 de mayo de 2016, se publicó en el Diario El Tiempo la invitación pública a cotizar las tecnologías para la prueba piloto, con el fin de realizar el sondeo de mercado. En efecto, el 27 de mayo de 2016, se recibieron las inquietudes de 15 empresas interesadas en realizar el sondeo de mercado, las cuales fueron resueltas en su integridad.
5. El 23 de junio de 2016, se recibieron las cotizaciones de 13 empresas oferentes nacionales y extranjeras con los modelos de registro electrónico directo — Tecnología de reconocimiento óptico de marcas o caracteres con una urna electrónica y uso de tarjetas electorales DRE-OMR. Entonces, en cumplimiento de este trámite el 01 de julio de 2016, se realizó la evaluación de cotizaciones con el análisis que permite determinar el comportamiento de la mayoría de los valores cotizados por los proponentes y como resultado de la aplicación de la metodología estadística de media podada y utilizando como criterio de eliminación el 10% para la estimación del presupuesto oficial; se concluye que los valores promedios para los grupos cotizados para el sistema DRE es \$22.777.977.275, 67 y para el sistema OMR y OCR es de \$14.133.650.382,67 para un total de \$36.911.627.658,34.
6. El 07 de julio de 2016, se solicitó los recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y adicionalmente, el 27 de julio de 2016, se presentó el proyecto de inversión "Implementación piloto sistema de votación electrónica presencial nacional" ante el Departamento Nacional de Planeación.
7. El 03 de agosto de 2016, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público entrega respuesta a la solicitud de recursos para realizar la prueba piloto de voto electrónico, **en la que indican que la Registraduría no solicitó los recursos en las vigencias que correspondían**, por lo tanto no existen una partida para este proceso.
8. El 09 de agosto de 2016, se integró a los archivos de la Comisión Asesora el "estudio previo" para prestar el servicio integral de una solución informática enfocada a implementar un Sistema de Votación Electrónica Presencial (VEP) en calidad de prueba piloto para la Registraduría Nacional del Estado Civil-RNEC. Lo anterior, en cumplimiento estricto de las actividades previstas en el cronograma.
9. El 12 de agosto de 2016, la Registraduría Nacional del Estado Civil realiza un alcance a la respuesta entregada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reiterando la solicitud de recursos para llevar a cabo la prueba piloto de voto electrónico.
10. Finalmente, el 27 de septiembre de 2016 se recibe respuesta por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reiterando que en la actualidad no existen recursos para financiar el gasto planteado por la RNEC.

Adicionalmente, es importante precisar que respecto a la dinámica de la Comisión de voto electrónico, se destaca que a la fecha se han efectuado 79 citaciones. Solo ha sido posible sesionar en 37 oportunidades, toda vez que en 42 casos no se contó con el quórum deliberatorio reglamentario.

Lo anterior denota que conforme los antecedentes revisados, la Comisión no ha contado con un factor favorable que haya permitido la continuidad de la misma. Ello ha dificultado que se logre cumplir con los objetivos para la cual fue creada, aún en aras de cumplir con el imperativo legal que concibió que la implementación del voto electrónico estuviese en operación para el certamen comicial del 2014.

Las efectivas tareas que fueron previstas durante el año 2016, se encuentran descritas en un cronograma de actividades, las cuales fueron ejecutadas hasta la respuesta entregada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por otra parte, es importante destacar que dentro del interregno de creación de la Comisión Asesora hasta la fecha, es la primera ocasión que se vislumbra objetiva y materialmente con hecho la voluntad de cumplir con las prescripciones legales consignadas en la Ley 1475 de 2011 en lo tocante a la programación e implementación de la prueba piloto de voto electrónico. (...)

Sin embargo, es importante precisar que a través de la Secretaría de Técnica de la Comisión, fueron invitados los Miembros del Gobierno Nacional y los Representantes Legales directamente en sus instalaciones, entregándose un informe minucioso respecto a la inasistencia de algunos miembros de la Comisión, y la falta de quórum para continuar con el objetivo de la misma, pues desde el 01 de septiembre de 2016 no se ha podido sesionar.

SE ANEXA EN MEDIO MAGNETICO UN (1) CD CON LOS RESPECTIVOS SOPORTES EN DIECISIETE (17) ARCHIVOS”.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez analizada la respuesta de la RNEC, se concluye que la misma se refiere a las actividades de sistematización y/o modernización tecnológica y de control implementadas desde el año 2013 en cada una de las etapas y actividades de los procesos electorales (Inscripción de candidatos; Jurados de votación; Depuración y actualización del censo electoral; Biometría; Inscripción de cédulas; Testigo electorales; Preconteo y escrutinio), haciendo énfasis en el fortalecimiento en la implementación de la biometría como herramienta eficaz contra la suplantación de electores y la identificación de jurados electorales, a través de la cual, según informa, se logró una cobertura de 6.702.998 ciudadanos autenticados al momento de votar, en las elecciones de autoridades locales de 2015.

Al respecto, se considera que la biometría, como lo anota la RNEC, es una herramienta importante para controlar y reducir la suplantación de electores, constituye un mecanismo o herramienta de identificación del elector “subsidiaria e independiente al voto electrónico”, tal como se encuentra concebido en el artículo 39 de la Ley 1475 de 2011; en consecuencia, si bien los dos mecanismos son complementarios, tienen aplicaciones y alcances distintos.

Por otra parte, la RNEC destaca en su respuesta la gestión adelantada durante la vigencia 2016 por la actual administración a instancias de la Comisión asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de tecnologías de la información y

de las comunicaciones en el proceso electoral, para llevar a cabo la prueba piloto para la implementación del voto electrónico; tales como: la actualización del estudio con los componentes técnicos, aprobado por la Comisión Asesora en marzo de 2016; la cotización en el mercado de las tecnologías para la prueba piloto por valor total de \$36.911.627.658,34; y la solicitud en el mes de julio de 2016 de los recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; entidad que la negó indicando que: *“la Registraduría no solicito los recursos en las vigencias que correspondían, por lo tanto no existen una partida para este proceso”*.

Lo descrito en el párrafo anterior evidencia, no obstante la gestión adelantada por la RNEC para estructurar técnicamente la prueba piloto y su aprobación por parte de la Comisión Asesora, improvisación y falta de planeación en la presupuestación y gestión de los recursos financieros por parte de la RNEC ante el MHCP; lo cual se constituyó en el factor determinante para el incumplimiento de la meta de implementar el voto electrónico en la vigencia 2016.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene como fue comunicado, teniendo en cuenta la falta de gestión adelantada por la RNEC, en incluir en su presupuesto los recursos para la prueba piloto; así como los inconvenientes presentados para la convocatoria y reunión de la Comisión Asesora.

2.1.4 Resultados con Relación al Objetivo Específico No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar el control interno de los procesos de implementación de voto electrónico, gasto electoral, depuración de censo y cedulaación en el marco del acuerdo para la terminación final del conflicto.

La calificación final del control interno fue de 1,576, que lo ubica en el rango *con deficiencias*, la cual se vio afectada por las debilidades en los procedimientos asociados al cumplimiento de la normatividad establecida para determinar los estudios previos en el proceso de contratación, depuración del censo electoral e implementación del voto electrónico.

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento
REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

I. Evaluación del control interno por componentes	Ítems evaluados	Puntaje
A. Ambiente de control	9	2
B. Evaluación del riesgo	4	1
C. Sistemas de información y comunicación	8	1
D. Procedimientos y actividades de control	7	1
E. Supervisión y monitoreo	5	1
Puntaje total por componentes		1
Ponderación		10%
Calificación total del control interno por componentes		0,100
		Adecuado

Riesgo combinado promedio	Bajo
---------------------------	------

Riesgo de fraude promedio	Alto
---------------------------	------

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	17,000	17,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	17,000	31,000	1,824	70%	1,276
Calificación total del diseño y efectividad					1,476
					Adecuado

Calificación final del control interno	1,576
	Con deficiencias

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =1,5 a <2	Con deficiencias
De =2 a 3	Ineficiente

2.1.5 Resultados con Relación al Objetivo Específico No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5
Atender las denuncias asignadas incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.

Se recibieron por parte de la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras, provenientes de la Delegada de Participación Ciudadana, 2 insumos de auditoría, los cuales fueron valorados y atendidos por la comisión y se relacionan a continuación:

Denuncia sobre el pago de la prima extralegal que paga la Registraduría Nacional del Estado Civil, a los registradores a nivel nacional, cada vez que se realiza una elección.

- 2016-104817-82111-IS

Con relación a lo señalado en el insumo numerado como precede, se consultó el decreto 0855 de 2012 de 1982 en el artículo 12, el cual establece "REMUNERACIÓN ELECTORAL. La remuneración electoral de que trata el Decreto 1434 de 1982 será del ciento cincuenta por ciento% de la asignación básica mensual que corresponde al empleo de planta del cual es titular, con excepción del Registrador Nacional del Estado Civil. La remuneración electoral se pagará por una sola vez en cada año electoral y será cubierta en el mes

siguiente a la celebración de la última elección del respectivo año, sin que constituya factor salarial para ningún efecto legal". De igual forma y de acuerdo con la solicitud realizada a la entidad relacionada con los pagos efectuados por este concepto, se verificaron los comprobantes de nómina allegados por la RNEC correspondientes a las vigencias 2015 y 2016, donde consta el valor total del pago realizado y determinándose el cumplimiento de la normatividad asociada.

Producto del análisis, se concluye que el pago que realiza la RNEC relacionado con la bonificación correspondiente a los certámenes electorales se paga solamente una vez al año, independiente del número de elecciones realizadas en la vigencia tal como lo establece la norma.

2.1.6 Resultados con Relación al Objetivo Específico No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6
Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en los temas objeto de la auditoría.

En la ejecución de la auditoría, se evaluó el control y seguimiento realizado por la Oficina de Control Interno de la RNEC al Plan de Mejoramiento, así mismo se analizó la efectividad de las acciones emprendidas por la RNEC, para eliminar la causa de los hallazgos detectados por la CGR en las auditorías de las vigencias 2013, 2014 y 2015.

Se revisó la efectividad de las acciones del Plan de Mejoramiento de la RNEC, mediante la evaluación de documentos soporte y revisión de informes de seguimiento, verificando si se eliminaron las causas que dieron origen a los siguientes hallazgos:

1. *Contrato 248 de 2013 - Modalidad Selección Abreviada 021 de 2013 - Bogotá (D). Se evidencian debilidades materiales, inconsistencias en la información reportada e incertidumbre respecto del control en la administración y disposición del material reutilizable de los procesos electorales.*
2. *Tiempos de producción documentos de identidad: Se evidenció inoportunidad en el Reporte de los rechazos del Nivel Central al Centro de Acopio.*
3. *Recepción, Revisión, Digitalización y Envío de Materiales. Se evidenciaron rechazos por datos Alfanuméricos por parte del nivel central.*
4. *Operatividad Registradurías: Se evidencian deficiencias en el seguimiento y control de la gestión respecto a la extemporaneidad en el trámite de documentos de identificación por cuanto se presentan doble asignación de NIUP. Se evidencia debilidad en el archivo, control y envío de las decadactilares a los centros de acopio. Se evidencian deficiencias*

en la operatividad de las herramientas tecnológicas en las Registradurías Especiales, Auxiliares y/o Municipales.

5. *Gestión Documental y Archivo de Material de Identificación: Se evidencia falta de eliminación de los formatos de identificación dañados o anulados.*
6. *Por deficiencias de control y verificación en el sistema de sorteo de los de , se presenta duplicidad en la designación de los mismos, es así como una persona en igual jornada electoral, es nombrada en diferentes zonas, puestos y mesas de votación, situación que conlleva que el registrador (Distrital, Auxiliar, Municipal o Especial) profiera resolución sancionando al jurado por inasistencia, generando desgaste administrativo por cuanto no realiza verificaciones previas a la expedición del acto sancionatorio con el fin establecer su consistencia y coherencia, por lo que posteriormente debe revocar parcialmente las resoluciones, asimismo, genera carga procesal al ciudadano sancionado.*
7. *Inscripciones de Registro Civil de nacimiento sin firma. Se evidenció en la Registraduría municipal de Villa del Rosario 46 inscripciones de registro civil de nacimiento que aunque reúnen los requisitos de ley no fueron firmados por el funcionario competente.*
8. *Tiempo de Entrega de documentos: Se presentan deficiencias tanto en el Nivel Central como en el Nivel Desconcentrado en las fases requeridas para la elaboración de documentos, cedula de ciudadanía y tarjeta de identidad.*
9. *Deficiencias Información Generada en la Gestión. Se observó que se generan inconsistencias frente a los datos suministrados en los diferentes reportes de la Delegación con los de nivel central.*
10. *En las diferentes informaciones suministradas por la RNEC en su quehacer misional se observa que se genera inconsistencia frente a los datos suministrados, por cuanto el cruce de información de diferentes dependencias se presentan incongruencias en lo que se reporta. Se estableció que hay cédulas de personas fallecidas aptas para votar en el censo electoral y que ejercieron el derecho al voto, documentos pendientes de entrega de personas fallecidas que aparecen habilitadas para votar y que a la fecha de la auditoria permanecen en el censo electoral.*
11. *Información de cédulas de ciudadanía .En las Registradurías se encuentran en custodia documentos de identidad de personas fallecidas.*
12. *Actualización y conformación del Censo (AE).De los 3.366 registros civiles de defunción reportados por las Notarías tomados como muestra de en el 2015, 15 de estos registros de defunción sus fechas oscilan entre enero y septiembre de 2015 y todavía se encuentran habilitadas para ejercer el derecho al voto según el último censo electoral.*
13. *Como resultado de la evaluación en el nivel central, se evidenció que el censo electoral a 25 de octubre de 2015, ascendía a 34.243.295 ciudadanos, base para contratar los bienes y servicios necesarios para adelantar las elecciones de autoridades locales realizadas, para tal fin la RNEC incurrió en gastos por \$ 49.011 millones. Se evidenció que el censo electoral con corte a 25 de octubre de 2015, la RNEC incluyó 46.757 cédulas de ciudadanía, que a la fecha de cierre no podían sufragar, razón por la cual, debieron ser excluidas del censo, según lo estipula el Código Electoral, así: Registros inexistentes en el ANI 37,869; Cédulas de primera vez actualizadas después del 20 de octubre de 2015*

6,753; Baja por pérdida de derechos políticos; Doble cedulaación 316; Pendientes por estar en proceso de expedición 249; Cancelada por muerte 5; Suplantación 2; Cancelada por minoría de edad 2; cancelada por mala elaboración 1.

14. *Función compartida Registro Civil: La RNEC no posee una herramienta tecnológica que le permita a las notarías acceder en tiempo real la información a la base de datos de Registro Civil (matrimonio y nacimiento).*
15. *Planeación contrato 099 de 2013. De la revisión del contrato se evidenció que la RNEC no contó con elementos de control para conocer cuántas personas fueron contratadas por la Unión Temporal (UT), cuáles fueron los criterios de selección, perfiles y competencias, ni una relación donde señalara la ubicación y estaciones donde prestarían el apoyo y que permitieran establecer, entre otros aspectos, lo siguiente: estaciones que presentaron incidentes, quien los atendió y cuál fue el manejo de los incidentes en las mesas de inscripción.*
16. *En la Registraduría Nacional del Estado Civil, Delegación Departamental del Tolima, se encontraron registros de cédulas escritas a mano que aparecen votando en los formatos E-11 (Registro General de Votantes) de las elecciones de autoridades locales del 25 de octubre de 2015, que no están relacionadas en la Resolución 5352 del 21 de octubre de 2015.*
17. *CENSO ELECTORAL - ANTIOQUIA. Se constató que la Delegada de Antioquia no posee un Censo Electoral actualizado en donde identifique el 100% de la población habilitada para ejercer el derecho al sufragio, por falta de gestión, control y seguimiento en la depuración y actualización, por parte de la Dirección del Censo Electoral del Nivel Central, encargada del control y vigilancia.*
18. *Depuración Censo Electoral - Valle del Cauca. Revisada la página Web de la RNEC y mediante muestra selectiva de las CC que presentaron novedades por muerte, omisiones de inscripción de las CC y las omitidas por primera vez; existen CC que aún no se encuentran habilitadas para votar con el respectivo puesto de votación.*
19. *Procedimiento y Entrega de Cédulas. En las Registradurías se encuentran en custodia documentos de identidad de personas fallecidas.*
20. *Deficiencias Información Generada en la Gestión. En las Registradurías se encuentran en custodia documentos de identidad de personas fallecidas.*
21. *Se refleja falta de control y seguimiento en la depuración y actualización del Censo Electoral, por parte de la Dirección de Censo Electoral de la RNEC responsable del proceso y encargada de su vigilancia. De otra parte, se evidenció que la RNEC no cuenta con un sistema que consolide las novedades de altas y bajas del Censo Electoral, lo que impide conocer el estado actual de las cédulas de ciudadanía aptas para votar. La plataforma ONE BASE de la RNEC se encuentra desactualizada, ésta contiene información de las elecciones 2010; lo que hizo imposible verificar sufragantes para ejercer el derecho al voto en las elecciones 2014, la información reposa en medio físico en cada una de las delegaciones, ya que la RNEC adolece de un aplicativo que permita la consolidación y verificación de la información en tiempo real. La situación descrita impide que la Organización Electoral cuente con datos actualizados para el desarrollo de las votaciones y de los mecanismos de participación ciudadana; lo que contraviene los*

principios de publicidad y de eficacia del censo electoral, con el riesgo de posibles fraudes en las elecciones, por encontrarse ciudadanos fallecidos y no habilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada, para ejercer su derecho al voto.

22. *Cargue de información al SCR (D) ((Auditoria a la vigencia 2013, acciones programadas para la vigencia 2014 y replanteamiento para la vigencia 2015). En la Registraduría Nacional del Estado Civil, el cargue automático de información proveniente del Sistema PMT II al aplicativo "Sistema de Control de Recaudos (SCR)", se evidencia debilidades relacionadas con dos actividades: a) Las cargas automáticas mayores a 250 registros generan errores. La información que no puede ser cargada debe ser ingresada en forma manual al sistema. b) Algunos registros relacionados con reimpressiones, deben ser ingresados de forma manual al aplicativo SCR debido a que el sistema detecta errores. Adicionalmente se observa que la Registraduría realiza cargues manuales de Registros Civiles que de acuerdo con lo verificado para el primer cuatrimestre del 2013, corresponde al 61.5%, cifra elevada teniendo en cuenta que este sistema fue diseñado con el propósito de automatizar el proceso de Recaudos.*
23. *Mecanismos de control interno. Se evidencia falta de eliminación de los formatos de identificación dañados o anulados.*

Tabla No. 6
Seguimiento Plan de Mejoramiento
Fecha de corte: 31 de diciembre 2016

Vigencias	Total Hallazgos	Total Actividades	Terminadas	En Ejecución	Efectivas	No Efectivas	Incumplidas
2013	5	9	7		1	1	
2014	5	5	2	1	2		1
2015	13	25	6	22	3		

Fuente: RNEC
Elaboró: Equipo Auditor

Producto de la revisión y seguimiento efectuado a las anteriores acciones correspondientes al Plan de Mejoramiento suscrito con la CGR por las vigencias 2013, 2014 y 2015, se establecieron seis (6) hallazgos (Contrato 248 Modalidad selección abreviada, Inscripciones del Registro Civil sin firma, Deficiencias información generada en la Gestión, Diferentes informaciones suministradas por la RNEC en su quehacer misional, Censo Electoral Antioquia, Cargue de Información al SCR), cuyas acciones fueron efectivas, un (1) hallazgo incumplido (Planeación del contrato 099 de 2013) y 14 hallazgos con vencimiento en agosto de 2017.

Así mismo, se evidencia que no se solicitó a la oficina de Control Interno, autorización para modificar la acción de mejora planteada o el plazo establecido, para los hallazgos que no se cumplieron en la fecha programada.

De acuerdo con el seguimiento efectuado, los siguientes son los resultados expresados en porcentaje: avance 63%, cumplimiento 98.03% y efectividad 66.00%.