

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
PROCESO ELECTORAL DE ENTIDADES TERRITORIALES 2019**

**CGR - CDGPIF No.22
Noviembre de 2020**

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

PROCESO ELECTORAL DE ENTIDADES TERRITORIALES 2019

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor Delegado	William Augusto Suárez Suárez
Vicecontralor (e)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor de auditoría	Claudia Lizette Vargas Hernández
Líder de auditoría	Oscar León García
Auditores	Catalina Rodríguez Alfaro Julián Andrés Medina Bravo Juan Manuel Zambrano Vigoya Javier Enrique González Arias Luis Ignacio Villalba Lesmes Josué Edilberto Parra Burgos
Apoyos	Ing. Julián Enrique Ledesma

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	¡Error! Marcador no definido.
1.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA	5
1.2 FUENTES DE CRITERIO	5
1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	7
1.4 LIMITACIONES DEL PROCESO	9
1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	9
1.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN	9
1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS	10
1.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	10
2. OBJETIVOS Y CRITERIOS	12
2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
2.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA	12
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	25
3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	25
3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	88
3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	117
3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	118
3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	118
3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6	120

88111

Doctor
ALEXANDER VEGA ROCHA
Registrador Nacional del Estado Civil
Registraduría Nacional del Estado Civil
Avenida Calle 26 # 51-50 - CAN
Ciudad

Respetado doctor Vega,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 de 2018 “*Por la cual se adopta la Guía de Auditoría de Cumplimiento*”, la Contraloría General de la República (en adelante CGR) realizó auditoría de cumplimiento a la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC), exactamente al Proceso Electoral de Entidades Territoriales 2019.

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 el asunto auditado.

Es obligación de la CGR, expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la RNEC en lo relacionado con el Proceso Electoral de Entidades Territoriales 2019, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 de agosto de 2018, proferida por la CGR en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

1 ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

2 INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte 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, que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

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

La auditoría se adelantó en el Nivel Central, sede de la Contraloría General de la República – CGR, para la vigencia 2019. Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad 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 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

1.1.1 Objetivo General

Realizar Auditoría de cumplimiento a la RNEC, con el fin de vigilar la gestión fiscal relacionada en el proceso electoral de Entidades Territoriales 2019.

1.2 FUENTES DE CRITERIO

Los criterios para evaluar en el desarrollo de la auditoría de cumplimiento se plantean de la siguiente manera:

- Constitución Política de Colombia;
- Ley 9 de 1979. Por la cual se dictan medidas sanitarias, Título IX, Defunciones, Traslado de Cadáveres, Inhumación y Exhumación, Trasplante y Control De Especímenes, (Reglamentado parcialmente por el Decreto 1571 de 1993).
- Ley 6 de 1990. Por la cual se reforma el Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) y se dictan otras disposiciones.
- Ley 163 de 1994. Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral.

- Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- Ley 1070 de 2006. Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.
- Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.
- Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1864 de 2017. Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.
- Decreto 1260 de 1970. Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas.
- Decreto 2241 de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral.
- Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Decreto 1010 de 2000. Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias
- Decreto - Ley 019 de 2012. Por medio del cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.
- Decreto 1294 de 2015. Por el cual se modifica el Decreto 1066 de 2015, con el fin de establecer los mecanismos que hagan efectivo y oportuno el control que el Consejo Nacional Electoral ejerce sobre la inscripción de cédulas de ciudadanía para combatir la trashumancia electoral.

- Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
- Decreto 2106 de 2019. Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.
- Resolución 15110 del 23 de noviembre de 2015, por medio de la cual la Entidad adoptó el Manual de Políticas Contables, en el cual se establecen las directrices acerca de las características de la información que deben remitir las áreas proveedoras de información al área contable.
- Resolución 0476 del 15 de febrero de 2019, mediante la cual fueron incorporados en el presupuesto de RNEC-CNE \$34.249 millones con el objeto de atender las obligaciones relacionadas con las elecciones de Autoridades Locales 2019
- Manual de contratación, código GCMN01 versión 2, de abril de 2016, adoptado mediante Resolución No. 5253 del 20 de junio de 2016. Expedida por la RNEC *"Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Registraduría Nacional del Estado Civil"*
- Cláusulas generales y específicas de los contratos objeto de revisión por parte de la CGR.
- Pronunciamientos y circulares expedidas por Colombia Compra Eficiente frente a los temas de contratación que se encuentran publicados en: <https://www.colombiacompra.gov.co/>

1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

- ✓ Gestión administrativa, financiera, fiscal y legal de los procesos de adquisición de bienes y servicios de la RNEC

El presupuesto aprobado para el proceso electoral del 2019 fue de \$819.220 millones de pesos; de los cuales fueron comprometidos \$785.800 millones que representa el 95.92% del valor apropiado, así mismo se realizaron pagos por \$751.314 millones del valor comprometido que corresponde al 95.61%.

Con respecto al proceso contractual para llevar a cabo las elecciones Territoriales del 2019, durante la vigencia 2018 y 2019, se celebraron 22 contratos por valor de \$639.053.923.354; y 2 órdenes de compra a través de la plataforma de Colombia Compra Eficiente por \$3.152.742.164, para un total de \$642.206.665.518, discriminados como a continuación se detallan, los cuales fueron revisados en su totalidad:

Tabla No 1
Contratación Proceso Electoral Entidades Territoriales 2019
Cifras en pesos

CANTIDAD	TIPO CONTRATO	VALOR
11	CONTRATACION DIRECTA	\$ 51.824.734.701
1	LICITACION PUBLICA	\$ 5.158.532.801
8	SELECCIÓN ABREVIADA	\$ 582.070.655.852
2	ORDENES DE COMPRA CCE	\$ 3.152.742.164
TOTALES		\$ 642.206.665.518

Fuente: RNEC

Elaboro: Equipo Auditor

Se evaluaron las operaciones administrativas, financieras y legales que justificaron la totalidad de los procesos de contratación desarrollados para atender la contienda electoral, el análisis abarcó las fases precontractual, de ejecución y postcontractual en cumplimiento del objeto estipulado en los contratos.

- ✓ Gestión en la depuración permanente del Censo electoral por parte de la RNEC.

Se revisó la actualización y depuración del censo Electoral a través de los cruces de información con el Archivo Nacional de Identificación (ANI), con la base de datos de personas fallecidas del Ministerio de Salud, del personal activo de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Así mismo se revisó la aplicación de las resoluciones del Consejo Nacional Electoral, correspondientes a las altas y bajas de cédulas a incluir en el Censo Electoral.

- ✓ Evaluación del Control Fiscal Interno

Se evaluó el control interno para los procesos involucrados en la gestión de los recursos destinados a la contratación del proceso electoral de la RNEC, con el fin de verificar si el diseño y efectividad de los controles mitigan los riesgos identificados, que para este proceso auditor fueron:

Gestión Contractual: a) Deficiencias en el cumplimiento de los presupuestos normativos para la etapa planeación, ejecución y postcontractual de contratos estatales. B) Incumplimiento en la cadena presupuestal referente a la contratación.

Depuración del Censo Electoral. a) Que no se actualice las novedades en el ANI oportunamente por parte del RNEC. b) personas que teniendo el derecho no se encuentren habilitadas para ejercer el voto o personas que no teniendo el derecho se encuentren habilitadas para ejercer el voto (fallos Jueces o CNE, muerte) (Fuerzas Militares y de Policía).

- ✓ Solicitudes y denuncias ciudadanas

Durante el desarrollo de la etapa de planeación y ejecución no se presentaron solicitudes y/o denuncias ciudadanas.

- ✓ Evaluación del Plan de Mejoramiento

Se verificó la efectividad de las acciones establecidas en el Plan de Mejoramiento relacionadas con los objetivos del presente proceso auditor.

- ✓ Recursos para la participación ciudadana

Se verificó si la entidad incorporó en su presupuesto del año 2019 recursos para la participación ciudadana de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de dichos recursos.

1.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

No se presentaron limitaciones que afectaran el desarrollo del proceso auditor.

1.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

El concepto de control fiscal interno es **CON DEFICIENCIAS** con un puntaje de 1.720, lo anterior como resultado de la materialización de los riesgos referentes a deficiencias en la etapa precontractual, específicamente en la planeación y estudios de sector de algunos contratos; así como en la efectiva supervisión de la ejecución y pago de órdenes de compra suscritos para el proceso electoral de entidades territoriales 2019, como también en la depuración del censo electoral relacionada con la inclusión de personas fallecidas y de miembros activos de las Fuerzas Militares y de Policía. Así mismo deficiencias en el Archivo Nacional de Identificación respecto a registros de personas fallecidas para las cuales no se incluyeron novedades de cédulas canceladas por muerte en los registros de la RNEC.

1.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Con fundamento en los procedimientos realizados en la auditoria de cumplimiento, el concepto de la evaluación realizada es **SIN RESERVA**, en razón a que, sobre la base del trabajo de auditoria efectuado, la CGR considera que, salvo en lo referente a las debilidades presentadas en el cumplimiento de las funciones atribuidas a la RNEC que se relacionan a continuación, la gestión inherente a la contratación desarrollada para atender los procesos electorales y la depuración del censo electoral, resulta conforme en los demás aspectos significativos, con los criterios evaluados.

El concepto se fundamenta en los hallazgos del presente informe, y que se relacionan con:

Con respecto a los contratos evaluados, se evidenciaron debilidades en los Estudios Previos, Análisis del Sector y en los Estudios de Mercado. Así mismo debilidades en la supervisión de los contratos y órdenes de compra que conllevaron a un presunto daño fiscal.

De igual manera se detectaron en el Archivo Nacional de Identificación -ANI. Registros de personas fallecidas en la base de datos del Minsalud sin la novedad de cédulas cancelada por muerte.

Con relación a la depuración del censo electoral, se evidenciaron registros en el ANI que figuran como fallecidos y que están incluidos en la base del censo electoral. Con relación a los integrantes de las fuerzas militares, se determinó la existencia de personal activo incluido en el censo electoral y de los cuales parte de ellos sufragaron, sin tener la habilitación constitucional para ello.

1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoria de cumplimiento la CGR constituyó cinco (5) hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) tienen presunta incidencia disciplinaria, uno (1) con incidencia fiscal por valor de \$24.438.231 y uno (1) con traslado al área de indagaciones preliminares.

1.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe y que se relacionan en el siguiente cuadro. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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 su cargo, a los correos electrónicos soporte_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

La CGR podrá evaluar la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y el procedimiento de auditoría que esté vigente en ese momento.

Atentamente,



WILLIAM AUGUSTO SUÁREZ SUÁREZ
Contralor Delegado para La Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Aprobó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal

Revisó: Claudia Lizette Vargas Hernández – Supervisora

Elaboró: Equipo Auditor

Oscar Leon García – Líder de Auditoría

Catalina Rodríguez Alfaro

Julián Andrés Medina Bravo

Juan Manuel Zambrano Vigoya

Javier Enrique González Arias

Luis Ignacio Villalba Lesmes

Josué Edilberto Parra Burgos



2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

21 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 territoriales realizados en la vigencia 2019, independiente que en su financiación se hayan involucrado recursos de vigencias anteriores y expresar un concepto.
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. Evaluar el Control Fiscal Interno en los procesos involucrados con el asunto objeto de auditoría y expresar un concepto.
4. Atender las denuncias asignadas incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal.
5. Verificar la efectividad del Plan de Mejoramiento en los temas objeto de la auditoría.
6. Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2019 recursos para la participación ciudadana de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2019.

22 CRITERIOS DE AUDITORÍA

Los criterios para evaluar en el desarrollo de la auditoría de cumplimiento se plantean de la siguiente manera:

Constitución Política de Colombia.

(...) Art. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)

“(...) Art. 120. La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a

su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas. (...).”

Ley 9 de 1979. Por la cual se dictan medidas sanitarias, Título IX, Defunciones, Traslado de Cadáveres, Inhumación y Exhumación, Trasplante y Control De Especímenes, (Reglamentado parcialmente por el Decreto 1571 de 1993).

“(…)

Del certificado individual de defunción.

Art 518. Cuando haya existido atención médica, el facultativo tratante deberá ser quien, salvo causa de fuerza mayor, expida el certificado, en caso de autopsia, debe ser el médico que la practique quien prevalentemente expida el certificado

Art 519. En los casos en que la muerte ocurriera en un establecimiento hospitalario o similar, el certificado debe ser expedido por la persona en quien la institución delegue dicha función (...).”

Ley 6 de 1990. Por la cual se reforma el Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) y se dictan otras disposiciones.

“(…)

Art. 6 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 (...).”

“(…)

Art. 7 Los artículos 76 y 77 del Código Electoral, quedarán así:

A partir de 1988 el ciudadano sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral.

Permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo, las cédulas que integraban el censo de 1988, y las que con posterioridad allí se expidan o se inscriban, mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar (...).”

“(…)

Art. 9 El artículo 85 del Decreto 2241 de 1986, quedará así:

La Registraduría Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional Electoral, fijará el número de ciudadanos que podrán sufragar en las distintas mesas de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará, para cada mesa, las listas de cédulas aptas para votar en las cabeceras municipales, corregimientos e inspecciones de policía donde funcionen mesas de votación.

Si después de elaboradas las listas se cancelaren o excluyeren una o más cédulas, el correspondiente Registrador del Estado Civil o su Delegado enviarán a las respectivas mesas de votación la lista de cédulas con las que no se puede sufragar (...).”

Ley 163 de 1994. Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral.

“(…)

Art 1. *Fecha de elecciones.* Las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de Juntas Administradoras Locales, se realizarán el último domingo del mes de octubre.

Art 2. *Inscripción de candidaturas.* La inscripción de candidatos a Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales vence cincuenta y cinco (55) días antes de la respectiva elección. Las modificaciones podrán hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes.

Art 3. *Inscripción de electores.* La inscripción de electores y la zonificación para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales, se abrirá por un término de (60) días después de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Art 4. *Residencia electoral.* Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral. Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción.

Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991.

Parágrafo transitorio. Para los efectos del inciso final de este artículo, los residentes y nativos del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrán votar en todas las elecciones de 1994 con la sola presentación de la cédula de ciudadanía.

Art 5. *Jurados de votación.* Para la integración de los jurados de votación se procederá así:

1. Con noventa (90) días calendario de antelación a la fecha de la elección, los Registradores del Distrito Capital, Municipales y Auxiliares solicitarán a las entidades públicas, privadas, directorios políticos y establecimientos educativos, las listas de las personas que pueden prestar el servicio de jurados de votación.

Las listas elaboradas por establecimientos educativos contendrán nombres de ciudadanos con grado de educación secundaria no inferior a décimo (10º) nivel.

2. Los Registradores Municipales y Distritales, mediante resolución, designarán tres (3) jurados principales y tres (3) suplentes para cada mesa, ciudadanos no mayores de sesenta (60) años pertenecientes a diferentes partidos o movimientos políticos.

Los principales podrán convenir con los suplentes el cumplimiento de la función alternándose entre sí.

No se podrá designar como jurados a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, del Registrador Nacional, ni de los Registradores del Estado Civil, distritales, municipales o auxiliares, ni de los delegados del Registrador. El incumplimiento a esta disposición constituirá causal de mala conducta.

Parágrafo 1. Los nominadores o Jefes de personal que omitan relacionar los empleados o trabajadores aptos para ser nombrados como jurados de votación, serán sancionados con la destitución del cargo que desempeñan si son servidores públicos y, si no lo fueren, con multas

equivalentes hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Las personas que sin justa causa no concurren a desempeñar las funciones de jurado de votación o las abandonen, serán sancionadas con la destitución del cargo que desempeñen, si son servidores públicos. Si no lo son, a la multa prevista en el inciso anterior.

Parágrafo 2. *Las actas de escrutinio de los jurados de votación serán válidas cuando estén firmadas, al menos, por dos (2) de ellos.*

A los jurados que no firmen las actas respectivas, se les impondrá una multa equivalente a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, a favor del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que se hará efectiva mediante resolución dictada por los Registradores Distritales o Municipales (...)

(...)

Art 7. ESCRUTINIOS. *Corresponde a los delegados del Consejo Nacional Electoral hacer el escrutinio de los votos depositados para los Gobernadores, declarar su elección y expedir las credenciales respectivas; hacer el escrutinio de los votos depositados para el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, declarar su elección y expedir las respectivas credenciales. Corresponde a las Comisiones Escrutadoras Departamentales hacer el escrutinio de los votos depositados para los diputados, declarar su elección y expedir las correspondientes credenciales. Corresponde a las Comisiones Escrutadoras Distritales y Municipales hacer el escrutinio de los votos depositados para Alcaldes Distritales y Municipales, Concejales y Ediles o Miembros de Juntas Administradoras Locales; declarar su elección y expedir las respectivas credenciales.*

Art 8. ESCRUTINIOS DEL DISTRITO CAPITAL. *La Comisión Escrutadora del Distrito Capital practicará los escrutinios de los votos por el Distrito Capital para Concejo Distrital, declarará la elección y expedirá las correspondientes credenciales.*

Las Comisiones Escrutadoras Auxiliares del Distrito Capital practicarán el escrutinio de los votos para miembros de Juntas Administradoras Locales, declararán la elección de Ediles y expedirán las correspondientes credenciales.

Art 9. INSTALACIÓN DE MESAS DE VOTACIÓN. *Para las elecciones de Presidente y Vicepresidente, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales, Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales, se instalarán mesas de votación en los mismos sitios donde funcionaron para las elecciones del 8 de marzo de 1992*

Art 10. PROPAGANDA DURANTE EL DÍA DE ELECCIONES. *Queda prohibida toda clase de propaganda política y electoral el día de las elecciones. Por lo tanto, no se podrán portar camisetas o cualquier prenda de vestir alusiva a propaganda política, afiches, volantes, gacetas o documentos similares que inviten a votar por determinado candidato o simplemente, la hagan propaganda.*

Las autoridades podrán decomisar le propaganda respectiva, sin retener a la persona que la porte.

Art 11. CONSULTA PARA GOBERNADORES Y ALCALDES. *La consulta interna de los partidos y movimientos políticos para escoger sus candidatos a la elección de Gobernadores y Alcaldes, se efectuará en la fecha que establezcan las autoridades electorales con posterioridad a las elecciones Presidenciales (...)*

Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

Ley 1070 de 2006. Por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*“(...) **Art. 82.** Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así: Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría. Fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría. (...)”*

*“(...) **Art. 83.** Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

*“(...) **Art. 86.** Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento establece: Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento (...)”*

Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

“(...)”

***Art 41. DEL ESCRUTINIO EL DÍA DE LA VOTACIÓN.** Las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares comenzarán el escrutinio que les corresponde el mismo día de la votación, a partir del momento del cierre del proceso de votación, con base en las actas de escrutinio de mesa y a medida que se vayan recibiendo por parte de los claveros respectivos, en el local que la respectiva Registraduría previamente señale.*

Dicho escrutinio se desarrollará hasta las doce (12) la noche. Cuando no sea posible terminar el escrutinio antes de la hora señalada, la audiencia de escrutinio continuará a las nueve (9) de la mañana del día siguiente hasta las nueve (9) de la noche y así sucesivamente hasta terminar el correspondiente escrutinio.

Al concluir el escrutinio de mesa y luego de leídos en voz alta los resultados, las personas autorizadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil escanearán las correspondientes actas de escrutinio de mesa a efectos de ser publicadas inmediatamente en la página web de la entidad. Una

copia de dichas actas será entregada a los testigos electorales, quienes igualmente podrán utilizar cámaras fotográficas o de video.

Art 42. DE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS. *Los miembros de las comisiones escrutadoras deberán estar en la sede del escrutinio desde las tres y media (3:30) de la tarde del día de la votación, activarán la entrega de los pliegos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales que no se hayan introducido en el arca triclave al empezar el escrutinio, verificarán cuidadosamente la hora y el estado de los mismos al ser recibidos, de todo lo cual se dejará constancia en el acta de introducción que suscriben los claveros.*

Si faltaren pliegos de los corregimientos, inspecciones de policía o sectores rurales, la comisión escrutadora no podrá concluir el escrutinio antes de vencerse el mayor de los términos de distancia fijados por el Registrador Nacional del Estado Civil para el respectivo municipio.

PARÁGRAFO. *Las Comisiones Escrutadoras, según el caso, entregarán a un testigo por partido, movimiento político o grupos significativo de ciudadanos, en medio físico o magnético, una copia de las actas parciales de escrutinio en cada jornada. Para iniciar la nueva jornada la Comisión Escrutadora, verificará junto con los Testigos Electorales, que los datos parciales de escrutinio coincidan con la información entregada en la jornada anterior.*

De igual manera, las Comisiones Escrutadoras deberán entregar, según el caso, en medio físico o magnético, una copia del acta final de escrutinio.

Art 43. DE LOS ESCRUTINIOS DE LOS DELEGADOS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. *Los escrutinios generales que deben realizar los delegados del Consejo Nacional Electoral se iniciarán a las nueve (9) de la mañana del martes siguiente a las elecciones, en la capital del respectivo departamento.*

Los delegados del Consejo deberán iniciar y adelantar el escrutinio general, aunque no se haya recibido la totalidad de los pliegos electorales de los municipios que integran la suscripción electoral.

Art 44. DEL HORARIO DE LOS ESCRUTINIOS PARA FÓRMULA PRESIDENCIAL. *Los escrutinios para Presidente y Vicepresidente de la República tendrán el mismo horario que para el resto de elecciones.*

Art 45. TESTIGOS ELECTORALES. *Los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o promuevan el voto en blanco, así como las organizaciones de observación electoral reconocidas por el Consejo Nacional Electoral, tienen derecho a ejercer vigilancia de los correspondientes procesos de votación y escrutinios, para lo cual podrán acreditar ante el Consejo Nacional Electoral los testigos electorales por cada mesa de votación y por cada uno de los órganos escrutadores. Cuando se trate de procesos a los que se han incorporado recursos tecnológicos, se podrán acreditar también auditores de sistemas.*

Los testigos electorales vigilarán el proceso de las votaciones y de los escrutinios, podrán formular reclamaciones y solicitar la intervención de las autoridades.

PARÁGRAFO. *El Consejo Nacional Electoral podrá delegar en servidores de la organización electoral encargados de la organización de las elecciones, la función de autorizar las correspondientes acreditaciones y, así mismo, reglamentar las formas y los procedimientos de acreditación e identificación de testigos y auditores. (...)*

(...)

Art 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 (...)

“(...)

Art 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 (...)

“(...)

Art 49. Inscripción para votar. La inscripción para votar se llevará a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía. La Registraduría Nacional del Estado Civil establecerá los mecanismos necesarios de publicidad y logística para la actualización de la información por zonificación; en caso de que el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia, dicho proceso se llevará a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y se cerrará dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral de que se trate (...)

Se aclara que dentro de los criterios de auditoría se incluyen todas las leyes, decretos o resoluciones que complementen o deroguen las disposiciones legales consignadas con antelación.

Ley 1864 de 2017. Mediante la cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para proteger los mecanismos de participación democrática.

“(...)

Art 4. Modifíquese el artículo 389 de la Ley 599 del 2000, Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 389. Fraude en inscripción de cédulas. El que por cualquier medio indebido logre que personas habilitadas para votar inscriban documento o cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido o residan, con el propósito de obtener ventaja en elección popular, plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato,

incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá quien inscriba su documento o cédula de ciudadanía en localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde haya nacido o resida, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para terceros. (...)

Decreto 1260 de 1970. Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas.

(...)

Art 74. *Están en el deber de denunciar la defunción: El cónyuge sobreviviente, los parientes mayores más próximos al occiso, las personas que habiten en la casa en que ocurrió el fallecimiento, el médico que haya asistido al difunto en su última enfermedad, y la funeraria que atienda a su sepultura.*

Si la defunción ocurre en cuartel, convento, hospital, clínica, asilo, cárcel o establecimiento público o privado, el deber de denunciarla recaerá también sobre el director o administrador del mismo.

También debe formular el denuncia correspondiente la autoridad de policía que encuentre un cadáver de persona desconocida o que no sea reclamado (...)

(...) Art 79. *Si la muerte fue violenta, su registro estará precedido de autorización judicial. También se requiere esa decisión en el evento de una defunción cierta, cuando no se encuentre o no exista el cadáver*

Artículo 80. *El registro de defunción expresará:*

- 1. La fecha y el lugar del deceso, con indicación de la hora en que ocurrió.*
- 2. Nombre, nacionalidad, sexo y estado civil del difunto, con expresión del folio del registro de su nacimiento.*
- 3. Nombre del cónyuge, cuando fuere del caso.*
- 4. Número de la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad del occiso y lugar de su expedición.*
- 5. Causa o causas del deceso y nombre y número de la licencia del médico que lo certificó.*

Son requisitos esenciales de la inscripción: la fecha de fallecimiento, el nombre y el sexo del occiso.

Art 81. *Las sentencias ejecutoriadas que declaren la muerte presunta por desaparecimiento se inscribirán en folio de registro de defunciones, con anotación de los datos que expresen, y de ellas se dejará copia en el archivo de la oficina.*

El registro a que dé lugar el hallazgo de restos humanos consignará los datos que suministre el denunciante. (...)

Decreto 2241 de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral.

(...)

Art 67. Son causales de cancelación de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:

- a) Muerte del ciudadano;
- b) Múltiple cedulación.
- c) Expedición de la cédula a un menor de edad;
- d) Expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza;
- e) Pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y
- f) Falsa identidad o suplantación.

Art 68. Cuando se establezca una múltiple cedulación, falsa identidad o suplantación, o se expida cédula de ciudadanía a un menor o a un extranjero, la Registraduría Nacional del Estado Civil cancelará la cédula o cédulas indebidamente expedidas y pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente. Pero si se establece que la cédula se expidió a un menor de edad cuando éste ya es mayor, la cédula no será cancelada sino rectificadas.

Art 69. Los notarios públicos y los demás funcionarios encargados del registro civil de las personas enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por conducto de los respectivos Registradores, copia auténtica o autenticada de los registros civiles de defunción dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes para que se cancelen las cédulas de ciudadanía correspondientes a las personas fallecidas.

El funcionario que incumpliere esta obligación, incurrirá en causal de mala conducta que se sancionará con la pérdida del empleo.

Art 70. Los Jueces y Magistrados enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil copia de la parte resolutive de las sentencias en las cuales se decreta la interdicción de derechos y funciones públicas, dentro de los quince (15) días siguientes a su ejecutoria, para que las cédulas de ciudadanía correspondientes sean dadas de baja en los censos electorales. Si no lo hicieren incurrirán en causal de mala conducta, que se sancionará con la pérdida del empleo.

Art 71. La rehabilitación en la interdicción de derechos y funciones públicas operará ipso-jure al cumplirse el término por el cual se impuso su pérdida como pena. Para ello bastará que el interesado formule la solicitud pertinente, acompañada de los respectivos documentos ante el Registrador Municipal de su domicilio, el cual le dará inmediatamente tramitación.

Art 72. Se podrá solicitar la cancelación de cédulas de ciudadanía en los casos del artículo 67 de este código, conforme al procedimiento determinado en el artículo siguiente.

Art 73. La impugnación de la cédula de ciudadanía puede hacerse al tiempo de su preparación o después de expedida. En ambos casos el Registrador del Estado Civil exigirá la prueba en que se funda la impugnación, oír, si fuere posible, al impugnado, y, junto con su concepto sobre el particular, remitirá los documentos al Registrador Nacional del Estado Civil, para que éste resuelva si niega la expedición de la cédula o si cancela la ya expedida.

Art 74. En cualquier tiempo podrá el interesado impugnar las pruebas en que se fundó la negativa a la expedición de la cédula, o la cancelación de la misma, para obtener nuevamente tal documento.

Esta solicitud deberá resolverse dentro de los 60 días siguientes a su formulación.

Art 75. *El Registrador Nacional del Estado Civil podrá fijar, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, las dimensiones y contenido de la cédula de ciudadanía y de la tarjeta de identidad. (...)*

(...)

Art 86. *Los Comandantes de las Fuerzas Armadas enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil, hasta tres (3) meses antes de la fecha de las votaciones y con carácter reservado, la lista del personal de oficiales, suboficiales y miembros de las distintas armas, con indicación de los respectivos números de cédulas, a efecto de que sean omitidas en las listas de sufragantes para la elección correspondiente*

El Ministro de Justicia, por conducto de la Dirección General de Prisiones, enviará también a la Registraduría Nacional del Estado Civil, hasta tres (3) meses antes de la fecha de las votaciones y con carácter reservado, las listas del personal de guardianes de las cárceles, con indicación de los correspondientes números de cédulas, para que sean omitidas en las listas de sufragantes de la respectiva elección, y lo mismo deben hacer la Dirección General de Aduanas y las Secretarías de Hacienda Departamentales respecto de los guardas de aduana y de rentas departamentales. (...)

Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Decreto 1010 de 2000. Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias

(...) Art 5. Funciones. Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:
(...)

11. *Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales.*
12. *Llevar el Censo Nacional Electoral.*
13. *Asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole en que las disposiciones legales así lo determinen.*
14. *Llevar las estadísticas de naturaleza electoral relacionadas con los resultados obtenidos en los debates electorales y procesos de participación ciudadana.*
15. *Coordinar con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana.*
16. *Proceder a la cancelación de las cédulas por causales establecidas en el Código Electoral y demás disposiciones sobre la materia y poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos, cuando se trate de irregularidades (...)*

(...) Art. 42. GERENCIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA. Son funciones de la Gerencia Administrativa y Financiera:

5. *Dirigir y coordinar los trámites precontractuales de la contratación de la entidad, en lo atinente a emisión de boletines, invitaciones, recepción de propuestas, coordinación en la elaboración de estudios en que intervenga la Registraduría Nacional del Estado Civil y velar por su adecuada organización, eficiencia y observancia de las normas legales sobre la materia.*

6. *Velar por que en la Registraduría Nacional se observen estrictamente los principios de eficiencia, economía, equidad, calidad total y planeamiento estratégico en la gestión de la administración de sus recursos (...)*

(...)

Art 36. DIRECCION DE GESTION ELECTORAL. Son funciones de la Dirección de Gestión Electoral:

1. Programar, dirigir y evaluar las funciones de las dependencias y funcionarios a su cargo y rendir los informes correspondientes a la Registraduría Delegada en lo Electoral.
2. Contribuir con la Registraduría Delegada en la formulación de políticas, determinación de métodos y procedimientos de trabajo.
3. Velar por la actualización de los archivos electrónicos sobre datos de la población municipal y la estructura de zonificación.
4. Dirigir el diseño y la elaboración de los manuales de procedimientos y formularios electorales.
5. Coordinar con el apoyo de la dependencia de Informática, el diseño de las aplicaciones requeridas para la ejecución de los procesos.
6. Coordinar la elaboración de los planes de comunicación de resultados electorales y de capacitación.
7. Coordinar la elaboración de las tarjetas electorales.
8. Coordinar el diseño de los procedimientos a seguir en las etapas que conforman los eventos electorales.
9. Coordinar el suministro, elaboración y distribución de los formularios, elementos y demás insumos que requiera la preparación y desarrollo de los eventos electorales y los mecanismos de participación.
10. Coordinar la elaboración y difusión de los calendarios electorales.
11. Coordinar la elaboración de las estadísticas electorales y organizar su publicación y difusión.
12. Coordinar la actualización de los archivos de la División Político-Administrativa de Colombia.
13. Elaborar las resoluciones que fijen los términos para la entrega de documentos electorales.
14. Proyectar las resoluciones que fijen el número de concejales que se pueden elegir en los municipios.
15. Definir los procedimientos para la inscripción de candidatos y el desarrollo de los sorteos para identificar a los aspirantes en las tarjetas electorales.
16. Fijar los parámetros para determinar las zonas y los puestos en los municipios zonificados.
17. Proporcionar información sobre estadísticas electorales.

Art 37. DIRECCION DE CENSO ELECTORAL. Son funciones de la Dirección de Censo Electoral:

1. Programar, dirigir y evaluar las funciones de la Dirección y rendir los informes correspondientes a la Registraduría Delegada en lo Electoral.
2. Contribuir con la Registraduría Delegada en lo Electoral en la formulación de políticas, determinación de métodos y procedimientos de trabajo.
3. Coordinar la elaboración y ejecución de los proyectos generales de la Dirección.
4. Coordinar con la dependencia de Informática el diseño del programa para la conformación del censo electoral, de acuerdo con lo establecido en la ley.
5. Elaborar proyectos y programas de investigación que busquen agilizar y tecnificar los procesos de inscripción de ciudadanos.
6. Coordinar con la dependencia de Informática, el diseño de las aplicaciones requeridas para la ejecución de los procesos electorales.
7. Diseñar el plan y procedimiento para la inscripción de ciudadanos, bajo las normas preestablecidas en el Código Electoral.
8. Diseñar el plan de distribución y recolección en el ámbito nacional, de los formularios de inscripción de ciudadanos.
9. Coordinar con la dependencia de Informática, el diseño de las aplicaciones para la grabación de ciudadanos inscritos por lugar, de cédulas omitidas y para el control de remisión y recepción de formularios de inscripción.
10. Coordinar y controlar la elaboración y distribución de las listas de sufragantes (precensos y censos definitivos), registro de votantes, novedades, guías y derroteros para los distintos eventos electorales y de participación ciudadana señalados en la ley, a nivel nacional, regional y local.

11. Velar por la actualización permanente del Censo Electoral.
12. Determinar los requerimientos para el logro de los objetivos encomendados a la Dirección.
13. Diseñar y elaborar el manual de inscripción de ciudadanos.
14. Coordinar y dirigir el proceso de revisión de las firmas que presenten tanto los partidos y movimientos políticos que soliciten personería jurídica al Consejo Nacional Electoral; como los promotores de los mecanismos de participación ciudadana, diseñando los respectivos procedimientos.
15. Coordinar la exclusión de las cédulas que determine el Consejo Nacional Electoral, por las inscripciones que se efectúen con violación del artículo 316 de la Constitución Política.
16. Proponer el número de ciudadanos que pueden sufragar en cada mesa de votación (...)"

Decreto - Ley 019 de 2012. Por medio del cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.

"(...)

Art 23. ADMINISTRACIÓN DE LA BASE DE DATOS DEL REGISTRO CIVIL DE DEFUNCIÓN.

<Artículo modificado por el artículo 20 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:>
La Registraduría Nacional del Estado Civil administrará la base de datos del Registro Civil de Defunción, la cual se actualizará con la información del Registro Único de Afiliados a la Protección Social - Nacimientos y Defunciones (RUA-F-ND), administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social y con la que remitan las notarías, los consulados, los registradores del estado civil y las demás autoridades encargadas de llevar el registro civil.

Las autoridades o particulares que presten el servicio de Registro Civil deberán implementar los mecanismos tecnológicos necesarios para interoperar con la Registraduría Nacional del Estado Civil, a fin de reportar en tiempo real los registros civiles de defunción tramitados en sus dependencias.

La Registraduría Nacional del Estado Civil efectuará las verificaciones pertinentes y cruzará, corregirá, cancelará, anulará e inscribirá de oficio los Registros Civiles de Defunción, para mantener actualizada la base de datos.

Con el fin de garantizar la confiabilidad y actualidad de la base de datos del Registro Civil de Defunción, cuando no existan medios tecnológicos, las funerarias y parques cementerios solo podrán inhumar o cremar personas fallecidas cuando se acompañe el certificado médico de defunción en físico, el dictamen del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses o la orden de autoridad competente.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), definirán el formato único que deberán diligenciar los médicos, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses -incluidas sus regionales y seccionales- y las autoridades competentes cuando certifiquen la muerte de una persona.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, utilizará como medios de identificación las huellas dactilares del fallecido, la información odontológica o su perfil genético. (...)"

"(...) **Art 217. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 quedará así:

"Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

Art 218. DE LA PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS Y SENTENCIAS SANCIONATORIAS. El artículo 31 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

"Artículo 31. De la publicación de los actos y sentencias sancionatorias. La parte resolutive de los actos que declaren la caducidad, impongan multas, sanciones o declaren el incumplimiento, una vez ejecutoriados, se publicarán en el SECOP y se comunicarán a la cámara de comercio en que se encuentre inscrito el contratista respectivo. También se comunicarán a la Procuraduría General de la Nación."

Decreto 1294 de 2015. Por el cual se modifica el Decreto 1066 de 2015, con el fin de establecer los mecanismos que hagan efectivo y oportuno el control que el Consejo Nacional Electoral ejerce sobre la inscripción de cédulas de ciudadanía para combatir la trashumancia electoral.

"(...)

Artículo 2.3.1.8.2. Exclusión de inscripción de cédulas por irregularidades. La Registraduría Nacional del Estado Civil, acorde con sus competencias, con el fin de determinar la existencia o no de irregularidades frente a la identidad de quien se inscribe, cruzará la información con el Archivo Nacional de Identificación y la base de datos de las huellas digitales. (...)"

Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Todos los criterios establecidos en la Parte 2 del Decreto que refieren a la reglamentación de la Contratación Estatal (etapa precontractual, contractual y post-contractual) y el Sistema de Compras y Contratación Pública.

Decreto 2106 de 2019. Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

“(…)

Art 11. *Interoperabilidad de las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil con los Servicios Ciudadanos Digitales. Para garantizar el acceso de todas las autoridades a las soluciones tecnológicas que permitan la identificación de los colombianos en medios electrónicos, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá establecer las condiciones y los mecanismos necesarios para garantizar la interoperabilidad de sus bases de datos en el marco de la prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales de los que trata el presente decreto con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (...)*”

Resolución 15110 del 23 de noviembre de 2015, la Entidad adoptó el Manual de Políticas Contables, en el cual se establecen las directrices acerca de las características de la información que deben remitir las áreas proveedoras de información al área contable.

Resolución 0476 del 15 de febrero de 2019, fueron incorporados en el presupuesto de RNEC-CNE

MANUAL DE CONTRATACION, código GCMN01 versión 2, de abril de 2016, adoptado mediante Resolución No. 5253 del 20 de junio de 2016. Expedida por la RNEC "Por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Registraduría Nacional del Estado Civil", el cual integra los lineamientos respecto de la interventoría y/o supervisión de contratos.

CLÁUSULAS GENERALES Y ESPECÍFICAS DE LOS CONTRATOS OBJETO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA CGR

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 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 territoriales realizados en la vigencia 2019, independiente que en su financiación se hayan involucrado recursos de vigencias anteriores y expresar un concepto.

En desarrollo del presente objetivo, se evaluaron los 22 contratos realizados para atender el proceso electoral de entidades territoriales 2019, en sus diferentes etapas, evidenciando inconsistencias en la etapa de planeación y ejecución de algunos contratos relacionados con la elaboración de los estudios previos, el análisis de mercado y la gestión de la supervisión de las órdenes de compra.

De acuerdo con el análisis se detectaron los siguientes incumplimientos que fueron validados como hallazgos, así:

Hallazgo No. 01 Deber de Análisis de las Entidades Estatales (D)

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 estableció:

“(...) 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. (...)”

La ley 80 de 1993 en su artículo 23 dispone:

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

El Honorable Consejo de Estado, en Sentencia del 31 de enero de 2011³, determinó:

“(...) El principio de economía pretende que la actividad contractual "no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad" (...). Este principio exige al administrador público el cumplimiento de "procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable (...)". En efecto, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 especifica que dichos requisitos deben cumplirse con anterioridad a la apertura de los procesos licitatorios o invitaciones a proponer, y en todo caso, nunca después de la suscripción de los contratos. (...) El principio de responsabilidad, impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, por cuanto atribuye la obligación de realizar evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con anterioridad. El principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual "la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa" (...) También se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. El principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad negocial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración. Para lograrlo, se debe velar igualmente por el cumplimiento del principio de publicidad en virtud del cual se debe poner a disposición de los administrados, las actuaciones de la administración, con el objetivo de garantizar su transparencia y permitir la participación de quienes se encuentren interesados. Finalmente, la efectividad del principio de igualdad "depende de un trato igualitario a todos los oferentes tanto en la exigencia de los requisitos previstos en el pliego de condiciones, como en la calificación de sus ofertas y, por supuesto, en la selección de aquella que resulte más favorable para los intereses de la administración". Al momento de contratar, el

³ Consejo de Estado, Radicación No. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), 31 de enero de 2011, C.P. Dra. Olga Mérida Valle de la Hoz.

Estado está en la obligación de definir los fundamentos de la participación de los oferentes y los criterios de evaluación con rigurosa aplicación de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, buena fe, planeación, publicidad e igualdad, entre otros, con el objeto de cumplir los fines propios de la contratación estatal. Lo anterior, para evitar la nulidad absoluta de los contratos que sean suscritos sin el cumplimiento de los requisitos necesarios para su validez. (...)

El Decreto 1082 de 2015 determinó:

“(...) ARTÍCULO 2.2.1.1.1.6.1. 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. (Decreto 1510 de 2013, artículo 15) (...)”

La Guía para Elaboración de estudios de Sector, G-EES-02⁴, de Colombia Compra Eficiente indicó:

“(...) La función de compras debe estar orientada a satisfacer las necesidades de la Entidad Estatal y a obtener el mayor valor por el dinero público. En consecuencia, la Entidad Estatal debe entender claramente y conocer: (a) cuál es su necesidad y cómo puede satisfacerla; (b) cómo y quiénes pueden proveer los bienes, obras y servicios que necesita; y (c) el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad (...)”

(...) Estructura del Análisis económico de Sector

B. Estudio de la Oferta (...)

(...) En el estudio de la oferta, la Entidad Estatal debe contestar, entre otras, las siguientes preguntas:

1. ¿Quién vende? La Entidad Estatal debe identificar los proveedores en el mercado del bien, obra o servicio, así como sus principales características como tamaño empresarial, ubicación, esquemas de producción y comportamiento financiero. Esta identificación permite determinar posibles Riesgos de colusión y también establecer el poder de negociación de los proveedores, el cual está relacionado con el número de competidores presentes en el mercado y las participaciones de cada uno en el mercado. Mientras menos proveedores hay, mayor es el poder de negociación de cada uno de ellos. Esto puede traducirse en precios más altos o condiciones menos favorables para la Entidad Estatal (...)

(...)

2. ¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios? La Entidad al determinar los partícipes en la producción, comercialización y distribución de los bienes puede mejorar la eficiencia y la economía de las adquisiciones, disminuyendo en algunos casos el número de intermediarios.

4 Tomado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos-tipo/manuales-y-guias> (05/10/2019)

La Entidad Estatal debe conocer el proceso de producción, distribución y entrega de los bienes, obras o servicios, los costos asociados a tales procesos, cuáles son las formas de distribución y entrega de bienes o suministro del servicio.

Igualmente, la Entidad Estatal debe entender la dinámica del mercado en lo que corresponde a la cadena de producción o distribución o suministro del bien, obra o servicio, así como identificar cuál y cómo es el proceso del bien, obra o servicio hasta llegar al usuario final, el papel que juegan los potenciales oferentes en esa cadena y el ciclo de vida del bien, obra o servicio. Por ejemplo, el proveedor que necesita la Entidad Estatal puede ser proveedor de materias primas, fabricante, importador, ensamblador, distribuidor mayorista, distribuidor minorista, intermediario, transportador, etc.

El análisis debe incluir los precios, su comportamiento histórico y las perspectivas de cambios sobre estos.

Algunas variables que pueden incidir en los precios son la variación del IPC, variación de la tasa de cambio y el cambio en los precios de materias primas.

La información necesaria para realizar este análisis puede encontrarse en distintas fuentes, tales como las mencionadas en el apartado anterior. Asimismo, la comunicación previa, abierta, directa y reglada con los posibles proveedores es fundamental para contextualizar el análisis del sector económico y para comprender la información financiera que ofrecen los sistemas de información. Si la información requerida no está disponible en los sistemas de información, los mismos proveedores pueden ser la fuente de estos datos (...)

La RNEC suscribió el Contrato No. 038 de 2019 con la Unión Temporal Distribución de Procesos Electorales 2019 “UT DISPROEL 2019”, Identificada con el Nit 901.288.073-2, con el objeto de: “CONTRATAR UNA SOLUCIÓN INTEGRAL QUE LE PROPORCIONE A LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL LOS BIENES Y SERVICIOS NECESARIOS PARA ORGANIZAR Y GARANTIZAR EL PROCESO ELECTORAL DE AUTORIDADES TERRITORIALES A REALIZARSE EL 27 DE OCTUBRE DE 2019”.

En los soportes documentales allegados a la comisión Auditora se logra evidenciar que, antes de la suscripción del negocio Estatal, la RNEC envió solicitudes de cotización a dos empresas⁵ del sector para establecer los precios del mercado del bien o servicio a contratar. Así mismo, que la RNEC realizó un alcance a la solicitudes de cotización para que se incluyera un aumento del cubrimiento de las terminales biométricas, pasando de 14.000 a 14.500⁶.

A través de Correo electrónico del 8 de abril de 2019 y su alcance⁷, los representantes legales de las empresas Thomas Greg & Sons Limited (Guernsey) S.A., Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S y la Compañía Transportadora de Valores Prosegur de Colombia S.A., pusieron en conocimiento de la RNEC la “Cotización conjunta- componente técnico: Elecciones territoriales 2019 – (108.300 mesas)” por un valor de DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS

⁵ Soportes Contrato No. 038 de 2019, Fol. (195 – 204)

⁶ Ídem (Fol. 205)

⁷ Ídem (Fol.212 -213)

VEINTIDÓS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y UN PESOS M/L (\$ 288.822.252.581).

En la Cotización conjunta, los representantes legales de las empresas firmantes indicaron lo siguiente:

“(...) teniendo en cuenta el alcance de las especificaciones técnicas correspondientes a los servicios que se enuncian en el componente técnico remitido, y dado que se requiere la unión de esfuerzos con otras empresas del Grupo Thomas Greg u otras sociedades que cuentan con la experiencia para la realización de este tipo de procesos, las sociedades firmantes presentan cotización conjunta que cubre la totalidad de los ítems exigidos en el anexo técnico, de conformidad con la matriz adjunta.

En ese orden de ideas, si la entidad posteriormente abre un proceso de selección cuyo objeto se relacione con el de esta cotización, las sociedades firmantes junto con las sociedades que estas consideren, procederán a construir una unión temporal, la cual obraría como proponente plural en el proceso que se pretenda ejecutar (...)”

Con el documento denominado *“Estudio Previo y Análisis del Sector para la contratación”*⁸, la RNEC establece la necesidad para contratar, el objeto a contratar y su alcance, las especificaciones técnicas del mismo, el tipo de contrato, las obligaciones contractuales, el plazo de ejecución, el lugar de ejecución, la supervisión, la Justificación de la modalidad de selección del contratista y el valor estimado del contrato y su justificación. Sin embargo, es pertinente resaltar que antes de que en el documento se presente el valor total del presupuesto del contrato, vale decir, DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y UN PESOS M/L (\$ 288.822.252.581) incluido IVA, se enuncia lo siguiente:

“(...) A continuación, se relaciona la cotización técnica y económica presentada por las empresas Thomas Greg & Sons Limited (Guernsey) S.A., Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S y la Compañía Transportadora de Valores Prosegur de Colombia S.A. (...)”

De lo anterior se colige que en la estructuración del documento *“Estudio Previo y Análisis del Sector para la contratación”*, en el acápite del valor total del presupuesto del contrato, la RNEC solo tuvo en cuenta la cotización conjunta del 8 de abril de 2019, donde tres empresas se articulan para cumplir con los ítems requeridos en el anexo técnico suministrado por la RNEC como insumo, a dos de las tres empresas, para elaborar la cotización.

Resulta evidente para el ente de control fiscal que, bajo las condiciones esbozadas con antelación, la RNEC desestimó otro tipo de estrategias para realizar un Análisis de Sector que apuntara a obtener criterios de comparación de precios actuales de mercado, su comportamiento histórico o las perspectivas de cambio de los mismos, las variables que pudieran incidir en los precios como la variación del IPC, las Tasas de cambio en los precios de las materias primas para comprender la dinámica del

⁸ Ídem (Fol. 2) [Radicado No. 071943 del 8 de abril de 2019]

mercado y así obtener de manera objetiva, conforme al comportamiento del mercado del año 2019, un valor estimado del bien o servicio a contratar.

En este aparte se considera pertinente indicar que el *deber de análisis de las Entidades Estatales* que se circunscribe en el ordenamiento jurídico colombiano dentro de una disposición normativa⁹ no puede entenderse como el cumplimiento simple de un requisito de trámite para avanzar en el proceso de contratación. Por el contrario, la teleología del *deber de análisis que ostentan las Entidades Estatales* acarrea la atención a mandatos de optimización sobre los que se ha hilvanado la Función Pública y, por tanto, la Contratación Estatal, vale decir, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El deber de análisis de las Entidades Estatales se estatuye con el fin único de que la Entidad Estatal a la hora de realizar una oferta de bienes o servicios tenga el conocimiento del sector relativo del proceso de contratación desde diferentes perspectivas, conocimiento que debe alimentarse desde diferentes ángulos económicos, jurídicos o técnicos, lo que se traduce para el Estado en una adecuada planeación y posterior elección de la oferta más favorable para la Entidad.

Para el caso concreto, desde la perspectiva del ente de control fiscal, existe una desatención al *deber de análisis de las Entidades Estatales* y demás criterios esbozados en este escrito debido a que se evidencia que no existe una pluralidad de cotizaciones para establecer el presupuesto del negocio jurídico Estatal.

Solicitar la cotización a las empresas del sector atiende las disposiciones normativas, sin embargo, cuando la RNEC acepta una *cotización conjunta*, no gestiona nuevos elementos que dieran lugar a un posible parangón y conocimiento del comportamiento del mercado, e implementa en sus estudios previos los valores de la cotización enviada en simultáneo, limita el conocimiento del sector económico relativo al bien o servicio a contratar.

Así las cosas, se estableció que en el desarrollo del Contrato 038 de 2019 se desatendieron estipulaciones del ordenamiento jurídico, lo que evidencia debilidades la planeación del Contrato Estatal. Lo anterior, trae como consecuencia que se generen riesgos en lo que respecta a la cantidad de recursos invertidos por la RNEC en la consecución de bienes o servicios para el desarrollo de las Elecciones Territoriales del año 2019 en lo que respecta al Contrato 038 de 2019.

Se comunica con presunta incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados en ésta, en concordancia con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

⁹ Artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015

RESPUESTA DE LA RNEC

Por medio de Oficio Radicado RDE-378 del 20 de octubre de 2020, la RNEC contestó la Observación No. 1 comunicada por el equipo auditor a través de oficio AG8.1.23-1/6, en los siguientes términos:

“(…)

En cumplimiento de lo señalado en la Ley 80 de 1993, artículo 25, numeral 7 y numeral 12, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, la Ley 1150 de 2007, numeral 2, literal i del artículo 2 y artículo 8, y el Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.1.1.1.6.1, 2.2.1.2.1.2.26, y 2.2.1.2.1.2.20 del Decreto 1082 de 2015, la Registraduría Nacional del Estado Civil elaboró los estudios, documentos previos y análisis del sector, soportes para celebrar el contrato que tiene por objeto: “Contratar una solución integral que le proporcione a la Registraduría Nacional del Estado Civil los bienes y servicios necesarios para organizar y garantizar el proceso electoral de Autoridades Territoriales a realizarse el 27 de octubre de 2019”.

Es importante aclarar que, la Registraduría Nacional del Estado Civil para el desarrollo del proceso electoral de Autoridades Territoriales requirió de la contratación de una solución integral de bienes y servicios con un enfoque tecnológico que contribuyó a la automatización y sistematización del proceso electoral, lo que permitió garantizar el desarrollo de este proceso en sus etapas preelectoral y electoral. La solución integral involucra una serie de actividades que van interrelacionadas entre sí, con el único fin de optimizar los recursos, brindar eficiencia y eficacia en estos procesos, que denotan gran complejidad en su ejecución, para lo cual se realizó una adecuada planeación, desde los mismos actos preparatorios, elaboración de estudios, proceso de selección y ejecución del contrato, determinando con precisión las necesidades para el desarrollo de estas etapas preparatorias (etapa preelectoral) y de ejecución (día electoral), todas estas conducentes a entregar los resultados electorales en la oportunidad y confiabilidad que se requiere.

La solución integral a la que se ha hecho referencia y que se justificó ampliamente en los acápites: “1. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL PRETENDE SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN” y 1.2 ASPECTOS TÉCNICOS” de los estudios, documentos previos y análisis del sector, se integró por los siguientes componentes: i) la realización del proceso de inscripción de candidatos; ii) la elaboración, suministro, identificación, logística, clasificación, empaque, certificación, transporte, custodia, entrega oportuna y en buen estado de los: Kit Didáctico, Kit de Mesa, Kit Municipal, Kit Departamental; la recolección de material electoral sobrante; la prestación de servicios adicionales y soporte a la actividad electoral; la recolección de las actas de jurado de votación E-14; iii) La solución informática con la estructura y logística para la administración, conformación, selección, notificación, sorteo, programación de capacitación, registro de asistencia de jurados de votación, proceso sancionatorio a jurados y empresas a nivel nacional; vi) la implementación de puntos de información a la ciudadanía, conformados por una solución informática de hardware con acceso al software de consulta de información a votantes del sitio donde se encuentra habilitado para votar, a los jurados de votación donde han sido designados, y sobre los candidatos que participan en la contienda electoral y ciudadanía en general; en puestos de votación y sitios de mayor afluencia ubicados en municipios zonificados a nivel nacional, v) la autenticación biométrica de los electores y jurados de votación el día electoral, en los puestos de votación que determine la Entidad vi) la implementación de una solución informática para la postulación de testigos electorales quienes representarán a los candidatos o listas de candidatos y Promotores de Voto en Blanco que participaran en las Elecciones a realizarse el 27 de octubre de 2019, así como el diseño y elaboración de las credenciales de testigos (E-15 y E-16); así mismo la APP que servirá como sistema de control y gestión de puesto de votación para el reporte de los Delegados de Puesto a todas las autoridades electorales y que permitirá verificar las credenciales de los testigos electorales para determinar su autenticidad. vii) por último las obligaciones comunes para las plataformas informáticas - seguridad de la información.

Una vez la Registraduría Nacional del Estado Civil identificó la necesidad y la forma cómo podía satisfacerla, procedió a realizar el análisis económico del sector, atendiendo las recomendaciones de la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente¹⁰, análisis que se puede verificar en los estudios previos (Fl. 76-108).

En los aspectos económicos (Fl. 78) se expresó el análisis efectuado y los factores que incidieron en la justificación del presupuesto: la actualización del IPC, el incremento del IVA del 16% al 19% en algunos bienes y servicios de conformidad con la Ley 1819 de 2016, la conformación del censo electoral, la DIVIPOL y el número de puestos de votación.

Adicionalmente a los aspectos mencionados y al analizar las variables que afectaban el presupuesto al compararlo con el costo de las elecciones que se realizaron en el 2015, se encontraron aspectos importantes que definieron el incremento presupuestal de una elección a otra de las mismas características, es decir, la elección de Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y miembros de las Juntas Administradoras Locales así:

- *Bienes y servicios que se incrementan por el aumento de puestos de votación, censo electoral y número de mesas.*
- *Procesos que se incrementaron por mejoras y mayor cobertura de servicios.*
- *Procesos que se implementaron en las elecciones del 2018 y que se mantuvieron en las elecciones territoriales de 2019.*
- *Procesos nuevos para las elecciones del 2019.*

Así mismo, se presentó el análisis de acuerdo con lo sugerido por la Agencia Nacional de Contratación Pública, sobre las variables económicas que podrían incidir en el proceso: factor inflacional, variación del smmlv, factor cambiario (TRM), factor tributario. Otras variables propias de la contratación de los procesos electorales: censo electoral, números de mesas, votantes por mesa (municipios zonificados y no zonificados, puestos de Censo, Puesto Censo Corferias y Cali), DIVIPOL.

Por consiguiente, la Registraduría Nacional del Estado Civil efectivamente tuvo en cuenta criterios objetivos para la definición del valor de la contratación. Observando el principio de planeación, la Registraduría Nacional del Estado Civil realizó un análisis basado en proyecciones del Censo Electoral, la División Política Administrativa Electoral- DIVIPOLE y mesas de votación proyectadas, con el fin de determinar las cantidades de bienes y servicios necesarios para desarrollar el proceso electoral, tomando como bases históricos de procesos electorales anteriores, indexaciones y proporciones de acuerdo con las características de cada uno de los bienes y servicios.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en la planificación del presupuesto de las elecciones, está referido al escenario macroeconómico que establece el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cartera que toma como referencia ejecuciones de elecciones anteriores o una de similares características, razón por la cual la Entidad a lo largo de los procesos electorales que ha desarrollado, siempre se basa en históricos con las indexaciones que dentro del marco presupuestal el Ministerio establece y es precisamente con estos criterios que se realizan los trámites presupuestales ante dicha Entidad.

Ahora bien, de conformidad con la Guía para la Elaboración de estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente se debe hacer un estudio tanto de la demanda, como de la oferta y en relación con

¹⁰ Guía para la Elaboración de Estudios de Sector G-EES-02.

la oferta, la guía resalta dos aspectos fundamentales, como son: i) ¿Quién vende? y ii) ¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios?

Es por ello que si se tiene en cuenta que el objeto a contratar es una solución integral conformada por bienes y servicios que no se pueden desarticular, lo cual ha sido producto de varios años de experiencias exitosas en la realización de los procesos electorales, ubicando a la RNEC en ejemplo a nivel latinoamericano en la eficiencia de sus procesos, ya que se ha concebido que la manera más segura y eficiente para realizarlos, es bajo el concepto de una solución integral, en donde el contratista no entrega bienes o servicios separados, sino integrados, los que garantizan el resultado final del objeto propuesto, por lo que a las preguntas planteadas en el párrafo anterior, la respuesta a quién vende y la dinámica de la producción, distribución y entrega de los servicios, por la especificidad de los servicios a contratar, el rango de empresas que lo pueden realizar, es muy reducido y se acudió a las empresas que han tenido experiencia en la ejecución de este tipo de contratos muy particulares, para solicitarles las respectivas cotizaciones.

Resulta importante entonces, considerar a la luz del objeto a contratar, las condiciones de la oferta en el mercado para un asunto de tan compleja especialidad como lo es la realización de un proceso electoral, advirtiendo al respecto que, es del todo relevante integrar en el objeto contractual los distintos bienes o servicios requeridos para la realización de unos comicios, pues, antes de desagregar o seccionar esta prestación por cada uno de sus componentes, es menester contratar un objeto de aquellos denominados multipropósito que se encargue de contemplar todas y cada una de los bienes o servicios requeridos para obtener resultados concretos, coordinados y del todo fiables en beneficio de la democracia y de la garantía de la participación ciudadana, mediante la ejecución de obligaciones de resultado y no de medio, pues, precisamente ello es por lo que propende la contratación del servicio como una solución integral, donde el contratista se compromete con la producción eficiente del resultado final. Esta modalidad de solución integral se vuelve especialmente importante en el proceso electoral, pues una desarticulación entre proveedores, una descoordinación en la entrega de los diferentes bienes y servicios pueden conducir al fracaso de la logística del proceso electoral. Colombia ha sido destacada por las autoridades electorales y por la Organización de los Estados Americanos como líder y protagonista de procesos electorales exitosos en el contexto mundial.

En este orden de ideas y con relación a la afirmación de la Contraloría, “la RNEC desestimó otro tipo de estrategias para realizar un Análisis de Sector que apuntara a obtener criterios de comparación de precios actuales de mercado, su comportamiento histórico o las perspectivas de cambio de los mismos, las variables que pudieran incidir en los precios como la variación del IPC, las Tasas de cambio en los precios de las materias primas para comprender la dinámica del mercado”, consideramos que la misma no es acertada, teniendo en cuenta que efectivamente se justificó el valor con criterios objetivos, tal y como se explica a continuación:

1. Dentro de las actividades públicas, el proceso electoral es un sistema único, que implica la coordinación de multitud de tareas públicas de parte de la Organización Electoral, y de la contratación de bienes y servicios de entidades privadas, con un único propósito de brindar unos comicios transparentes y en el que todos los ciudadanos habilitados para votar puedan hacerlo. Se trata de un proceso en el que hay que velar al máximo por el cumplimiento de todos los objetivos, la atención de las contingencias posibles, para minimizar el impacto de errores, en aras de brindar garantías al proceso. Y justamente, la necesidad de organizar unos comicios en estas condiciones de transparencia y de garantías para quienes intervienen, privilegiando de esta manera el fortalecimiento de la democracia, es que el proceso de contratación de los bienes y servicios del proceso electoral, se vuelve tan complejo y delicado. En este sentido, el análisis de los proveedores implica, no solamente todos los factores descritos en los estudios previos, sino también en la naturaleza misma del proceso y sus requerimientos, y la indispensable necesidad de ubicar entidades que

respondan a las exigencias de un proceso electoral de plenas garantías para los votantes y para el país.

El suministro de bienes y servicios para un proceso electoral es un tema tan específico, en el que no puede equipararse como un proceso en el que se adquieren bienes y servicios generales, en el que no hay muchos proveedores con el conocimiento y la experiencia tan exigentes, pues, se repite, no pueden existir fallas en los comicios pues se derrumbaría la institucionalidad y se pondría en riesgo el sistema democrático del país. Asimismo, no se cuenta con un gran número de empresas que puedan brindar esos bienes y servicios, en las exigentes condiciones en que lo hace la RNEC. Estas circunstancias hacen que el proceso contractual de unas elecciones sea tan especial y único, dentro del contexto de los procesos contractuales.

2. *Conforme lo anterior, en la etapa precontractual se realizó un completo análisis histórico, no solo de lo que se demanda en un proceso electoral, sino también de los resultados de procesos contractuales de elecciones precedentes, así mismo se tuvo en cuenta la singularidad del proceso electoral -que no tiene parangón en Colombia-, así como un análisis técnico y tecnológico de las nuevas exigencias en la organización de los comicios para el año 2019. Se hizo un profundo análisis de las condiciones técnicas y de los requerimientos del proceso electoral, para demandar las cotizaciones a quienes históricamente han brindado los bienes y servicios en procesos electorales en óptimas condiciones durante comicios anteriores, con la finalidad integrar las demás metodologías adoptadas por la RNEC para justificar el valor, las cuales se elaboraron desde la misma solicitud del presupuesto al ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la ejecución del citado proceso electoral. En este punto, es importante reiterar que, el proceso de contratación sí estuvo revestido de las demás metodologías que recomienda Colombia Compra Eficiente para la determinación del valor de forma objetiva y aquellas propias de la contratación de un proceso electoral, tal y como se ha justificado.*

Así mismo, es necesario advertir que incluso la solicitud de cotización no es requisito que establezca el legislador expresamente para la determinación del valor estimado de los contratos que celebran las entidades estatales, valor que puede ser soportado objetivamente atendiendo otros criterios y metodologías aplicables a cada proceso de contratación.

3. *Efectivamente, la Entidad consideró los históricos de los procesos electorales, específicamente el de las elecciones realizadas en el 2015 (por ser un proceso electoral de las mismas características del proceso electoral de 2019, es decir de autoridades territoriales) en relación con los bienes y servicios que son inherentes a ese proceso electoral y el de 2018 sobre los bienes y servicios que le son comunes a todos los procesos electorales, lo cual quedó plasmado en los estudios previos: Estudios, documentos previos y análisis del sector para selección abreviada en el No. "4. Valor estimado del contrato y Justificación" (Fl., 38-49), documento que fue radicado en la Gerencia Administrativa y Financiera, para dar inicio al proceso de contratación.*

Adicionalmente, se explicaron detalladamente todos los aspectos que se tuvieron en cuenta para la determinación del valor desde el punto de vista técnico. Se justificó cada uno de los aspectos innovadores que se incorporaron en el proceso de contratación, y la razón de los incrementos frente a esos históricos, así:

- *Cantidades en los bienes y servicios que se incrementan por el aumento de puestos de votación, censo electoral y número de mesas. (Fl. 40 de los estudios previos)*
- *Procesos que se incrementaron por mejoras y mayor cobertura de servicios. (Fl.*

- 40 de los estudios previos)
- *Procesos que se implementaron en las elecciones del 2018. (Fl. 41 de los estudios previos)*
 - *Procesos nuevos para las elecciones del 2019. (innovaciones logísticas y tecnológicas) (Fl.41 de los estudios previos)*
4. *En los estudios previos se hizo claridad que se había aplicado la indexación de esos bienes y servicios de acuerdo con las proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda. (Fl. 38 de los estudios previos)*
5. *Se solicitaron el día 5 de abril de 2019 cotizaciones individuales y un alcance a esa cotización incrementando las terminales biométricas, a las empresas Thomas Greg & Sons Limited S.A.y Carvajal Tecnología y Servicios y como bien se evidencia en los folios 195- 205, documentos que hacen parte de los soportes del contrato 038 del 2019 RNEC. Empresas que han prestado los servicios en procesos electorales anteriores y que han ejecutado contratos y actividades iguales o similares con éxito para la Registraduría Nacional del Estado Civil*

Cabe destacar que la RNEC procedió a solicitar cotizaciones a los distintos actores que contaban con la experiencia y conocimiento en la solución a contratar, pero fueron dichos actores, quienes de manera libre y espontánea tomaron la determinación de cotizar de manera conjunta, lo cual, a criterio de la RNEC, no invalidaba la cotización, pues en los distintos componentes de la solución integral, ellos mismos conocían claramente la estructura de costos que se requería no sólo respecto de los bienes, sino principalmente de los servicios necesarios para garantizar el cumplimiento de los requisitos para la realización del proceso electoral. Si los mismos actores del mercado no estaban en capacidad de cotizar el total de la solución integral, mal haría la RNEC en devolver la cotización y obligarlos a hacerlo de manera individual, pues ello sí podría distorsionar los precios o sencillamente se hubiera obtenido la misma cotización, replicada tres veces, lo cual no le hubiera dado una objetividad mayor a la que efectivamente se obtuvo.

En este punto es importante destacar que los bienes y servicios requeridos para el desarrollo del proceso electoral reflejan un mercado reducido, teniendo en cuenta sobre el particular que la realización de unos comicios y los bienes o servicios que son inherentes a dicho proceso corresponden a prestaciones que no son de normal tráfico en el mercado, de manera que debe considerarse para estos efectos la experiencia que para otros procesos de similares condiciones o requerimientos ha efectuado la Registraduría Nacional del Estado Civil, se reitera lo mencionado anteriormente y es que para la realización de los procesos electorales, lo que resulta realmente relevante, no es la adquisición de unos bienes o servicios individualmente considerados, sino su incorporación en una solución integral, que garantice el poder seguir teniendo resultados fidedignos en el menor tiempo posible, siendo ésta la experiencia que ha adquirido la RNEC en los últimos años. Como anteriormente se anotó, la exigencia constitucional y legal de brindar un proceso electoral con todas las garantías, dotado no solo de transparencia, en el que todos los ciudadanos puedan votar en todos los municipios del país, en el que los resultados puedan brindarse con rapidez pero también con todas las garantías de fidelidad respecto de la voluntad ciudadana, hacen que el proceso de contratación deba considerar unos aspectos sui generis, que no están presentes en otros procesos contractuales. Por un lado, no se encuentran muchas empresas con el conocimiento y la experiencia en la atención de procesos electorales; no se puede acudir a empresas extranjeras porque nuestro proceso electoral es único y en condiciones absolutamente individuales respecto de otros sistemas; porque hay que garantizar que el proceso debe ser exitoso en todas sus etapas, sin mácula alguna. Así, lo análisis históricos contractuales y electorales que hace la RNEC para seleccionar a sus proveedores son tan importantes para la escogencia de sus contratistas y tienen un papel preponderante al momento de determinar qué contratará y con quién.

Así mismo, y como se mencionó en el análisis del sector elaborado por la RNEC, se realizó un estudio de oferta y demanda, en el cual la Entidad verificó, entre otras, la forma cómo estos bienes y servicios se han adquirido a lo largo de la historia, así mismo su comportamiento en el mercado, determinándose que si bien es cierto estos productos podrían conseguirse de manera individual en el mercado, no es menos cierto que la Registraduría Nacional requiere de todos estos elementos dentro de una solución integral, que optimice el proceso electoral y lo revista de plenas garantías, ya que se perdería la efectividad y eficiencia en la consecución de los mismos. Igualmente, no existe referente con otras Entidades que realicen este tipo de adquisiciones, ya que, en el país por mandato legal, es la Registraduría Nacional del Estado Civil, la única Entidad encargada de llevar a cabo los procesos electorales, ni tampoco se puede comparar con procesos electorales en otros países, pues las elecciones son distintas en cada país y los factores que inciden sobre las mismas, son muy disímiles.

En cuanto a la determinación del valor de la contratación, la Agencia Colombia Compra Eficiente ha hecho énfasis en la necesidad de revisar el objeto o la prestación requerida y de considerar sus características especiales en los eventos en que se trata de aspectos que no son de común utilización, ni de normal tráfico en el mercado.

En su Guía para la Realización de Estudios del Sector (pág. 7), dicha Agencia Estatal señala sobre el particular que: “La Entidad Estatal no tiene que buscar la información financiera de todos los proponentes que ofrecen el bien, obra o servicio. Basta con un subconjunto de éstos, es decir una muestra que sea representativa y permita visualizar las características del sector”. Así mismo, en lo que respecta al Estudio de la Demanda, la Guía en mención hace hincapié en la información referida a las contrataciones anteriores de la entidad como parámetro determinante para estimar el valor de la contratación que pretende celebrarse.

En este sentido, la Guía para la Realización de Estudios de Sector (pág. 9) precisa lo siguiente:

“La Entidad Estatal debe recopilar en el estudio de la demanda la información que le permita responder las siguientes preguntas:

“1. ¿Cómo ha adquirido la Entidad Estatal en el pasado este bien obra o servicio?

“La Entidad Estatal debe analizar el comportamiento de sus adquisiciones anteriores del bien, obra o servicio, teniendo en cuenta:

- Modalidad de selección del contratista.
- Objeto del contrato.
- Cantidad del bien, obra o servicio. Autorizaciones, permisos y licencias requeridas para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.
- Valor de los contratos y forma de pago.
- Número de contratos suscritos para el efecto y vigencias de los mismos.
- Presupuesto con cargo al cual han sido ejecutados los contratos (inversión o funcionamiento) y si ha habido lugar a vigencias futuras.
- Oferentes que han participado en los procesos de selección y contratistas.
- Comportamiento de los contratistas e imposición de sanciones.
- Condiciones de pago establecidas en los contratos.
- Cronogramas.
- Tiempos y lugares de entrega acordados.
- Garantías exigidas y siniestros.”

Precisamente, en consideración al estudio de la demanda a que refiere la Agencia Colombia Compra Eficiente, la Entidad tuvo en cuenta para el caso concreto las contrataciones anteriores cuyo objeto correspondiente con la realización de procesos electorales y, tomando dicha información, estableció los valores conforme a cotización formalmente presentada por quienes anteriormente fungieron

como contratistas y tienen experiencia en la ejecución de contratos con este tipo de prestaciones y en el subnumeral 1.1. Aspectos Económicos, del numeral 2 Análisis del Sector de los Estudios Previos, se detalló cada uno de los aspectos económicos que tenían una incidencia sobre el respectivo proceso de contratación.

Por otra parte, es importante manifestar que la realización de unos comicios y la importancia que los mismos denotan para la democracia, conforme a lo dispuesto directamente en la Constitución Política, no puede presentarse una improvisación en su planeación, ya que traería consecuencias graves no solo para la Entidad si no para la democracia de un país, precisamente, para este tipo de casos de especial envergadura y cuya debida ejecución, cumplimiento o satisfacción debe constituir el único propósito de la contratación al tratarse de un proceso electoral serio y que no dé lugar a equívocos, no puede darse cabida a improvisaciones.

Es por ello que, dando cumplimiento al principio de planeación, se estructuró un documento de estudios previos que dieron origen al contrato 038 del 2019-RNEC, con un único cometido, garantizar la normal y correcta ejecución del objeto contractual, teniendo en cuenta las especiales características del mismo, así como las condiciones espacio-temporales que deben ser consideradas en todo proceso tendiente a la adquisición de bienes y servicios para “la defensa y seguridad nacional”, denotando que la planeación frente a establecer de forma acertada las necesidades de los bienes y servicios que se requirieron para el desarrollo de las elecciones de autoridades territoriales fueron las necesarias y obedecieron a la estructuración de los costos bajo diferentes aspectos y principalmente a los históricos de la Entidad que son la base para establecer los presupuestos, incluso desde el mismo instante que se elabora el anteproyecto que debe presentarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el año anterior a que se realice el proceso electoral y mucho antes de que inicie el proceso contractual.

Es así, que la Entidad cuando solicita la cotización para el estudio de mercado ya tiene claridad sobre los costos históricos que los procesos electorales los cuales se indexan y son el referente para establecer la base de los costos que dan origen al proceso contractual.

A juicio del H. Consejo de Estado, el principio de planeación “... es uno de los pilares en la actividad contractual, **el cual impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución ha sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales.** Este principio, entonces, tiene importantes implicaciones desde mucho antes de la convocatoria a proponer, pues en esta etapa preliminar resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: **(i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc; (iv) los costos, proyecciones, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deben satisfacerse, reunirse u**

obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar”.

Como puede advertirse, el mismo Consejo de Estado hace mención especial de la necesidad de incluir en la contratación la realización de todas y cada una de las actividades requeridas para el debido cumplimiento del objeto contractual, ello en observancia de la planeación de todo contrato precepto que cumplió a cabalidad la Entidad ya que estableció las necesidades reales del proceso electoral con absoluta claridad sobre todos y cada uno de los componentes que resultan inherentes a la realización de unos comicios, como se advierte de lo plasmado en los estudios previos y en el contrato 038 de 2019 ya que su ejecución fue planeada y presupuestada con la debida antelación con base en referentes históricos, con la indexación de acuerdo a las políticas macroeconómicas y con las cotizaciones que se solicitaron a las empresas que han prestado este tipo de servicio, que sirvió como base para que el Ministerio de Hacienda asignara los recursos presupuestales necesarios para su desarrollo.

Por lo anterior, consideramos que los bienes y servicios que hacen parte del contrato 038 de 2019, obedecen a la planeación que realizó la Entidad determinando las necesidades para llevar a cabo las elecciones de Autoridades Territoriales y que la forma de consolidar el presupuesto se hizo con datos históricos de procesos electorales que ha desarrollado la Entidad, indexando los costos de acuerdo a las variables macroeconómicas confrontados con la cotizaciones presentadas, siendo importante indicar que este tipo de ejercicio para determinar el costo de las elecciones ha sido usado por la Registraduría Nacional del Estado Civil para determinar los costos y conformar los presupuestos que se solicitan al Ministerio de Hacienda.

En conclusión, y teniendo en cuenta lo observado por el Ente de Control frente a que “(...) la RNEC **desestimó otro tipo de estrategias** para realizar un Análisis de Sector que apuntara a obtener criterios de comparación de precios actuales de mercado, su comportamiento histórico o las perspectivas de cambio de los mismos, las variables que pudieran incidir en los precios como la variación del IPC, las Tasas de cambio en los precios de las materias primas para comprender la dinámica del mercado y así obtener de manera objetiva, conforme al comportamiento del mercado del año 2019, un valor estimado del bien o servicio a contratar.” (negritas nuestras).

Es menester señalar que de conformidad con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 las Entidades tienen el deber de realizar un análisis del sector, a partir de cotizaciones, (la ley no exige un mínimo), históricos, entre otros: análisis al que también se refiere Colombia Compra Eficiente así: “(...) Las Entidades Estatales deben realizar los respectivos estudios de mercado para los Procesos de Contratación que adelantan. En su desarrollo, **son varias las herramientas que tienen para conocer el valor del bien o servicio a contratar, tales como cotizaciones, histórico de precios de procesos que haya adelantado la misma Entidad y precios de referencia que hayan empleado otras Entidades Estatales para contratar objetos similares.** Para conocerlas lo invitamos a consultar la Guía elaborada por Colombia Compra Eficiente para la Elaboración de los Estudios del Sector. (...)” (negritas nuestras).

En otras palabras, la RNEC no estaba obligada a hacer uso de todas las herramientas citadas en precedencia, sino al menos a una de ellas, lo que efectivamente realizó.

En atención a las precisiones aquí expuestas con relación a la manera de cómo se elaboró el análisis del sector, por parte de la Entidad, consideramos que se cumplió con todos los requisitos y principios de la contratación estatal, así como también es dable traer a colación el proceso de selección del cual por la magnitud e integralidad del proceso una sola empresa no lo puede realizar, esto generaría mayor costo y posible incumplimiento, lo que repercutiría en la realización del proceso electoral y una completa falla en el servicio al elector, por lo que se solicita sea retirada la observación y por ende la connotación disciplinaria que se le está atribuyendo a la misma.

Los servidores públicos con su actuar cumplieron con los deberes señalados en el artículo 34 de ley 734 de 2002, en ningún caso incurrieron en alguna conducta que la legislación tipifica como falta disciplinaria (...)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La RNEC dentro de su respuesta enlista 5 argumentos con el fin de desestimar la observación realizada por la CGR. En este punto, antes de iniciar con el análisis de la respuesta, es pertinente tener como contexto que cuando la RNEC expone los 5 argumentos para desestimar la observación de la CGR limita su argumentación al siguiente apartado:

(...)

Resulta evidente para el ente de control fiscal que, bajo las condiciones esbozadas con antelación, la RNEC desestimó otro tipo de estrategias para realizar un Análisis de Sector que apuntara a obtener criterios de comparación de precios actuales de mercado, su comportamiento histórico o las perspectivas de cambio de los mismos, las variables que pudieran incidir en los precios como la variación del IPC, las Tasas de cambio en los precios de las materias primas para comprender la dinámica del mercado y así obtener de manera objetiva, conforme al comportamiento del mercado del año 2019, un valor estimado del bien o servicio a contratar. (...)

Además de este argumento, que puede ser considerado como una de las conclusiones expuestas por la CGR en su observación, el escrito cuenta con otros apartes que complementan la afirmación elevada. Es decir, la crítica realizada por el ente de control fiscal no se puede circunscribir a un argumento simple visto de forma aislada; sino que, por el contrario, debe entenderse como un compendio hermenéutico de argumentación cuyas opiniones no se reducen a la pura conclusión.

Con lo anterior, si la crítica realizada por la CGR se limita al entendimiento plano del párrafo citado con antelación, se dejan de lado varios criterios normativos expuestos por el ente fiscalizador. Como ejemplo, se puede traer a colación la siguiente afirmación realizada por la CGR:

(...)

En este aparte se considera pertinente indicar que el deber de análisis de las Entidades Estatales que se circunscribe en el ordenamiento jurídico colombiano dentro de una disposición normativa no puede entenderse como el cumplimiento ingenuo de un requisito de trámite para avanzar en el proceso de contratación. Por el contrario, la teleología del deber de análisis que ostentan las Entidades Estatales acarrea la atención a mandatos de optimización sobre los que se ha hilvanado la Función Pública y, por tanto, la Contratación Estatal, vale decir, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El deber de análisis de las Entidades Estatales se estatuye con el fin único de que la Entidad Estatal a la hora de realizar una oferta de bienes o servicios tenga el conocimiento del sector relativo del proceso de contratación desde diferentes perspectivas, conocimiento que debe alimentarse desde diferentes ángulos económicos, jurídicos o técnicos, lo que se traduce para el Estado en una adecuada planeación y posterior elección de la oferta más favorable para la Entidad.

Para el caso concreto, desde la perspectiva del ente de control fiscal, existe una desatención al deber

de análisis de las Entidades Estatales y demás criterios esbozados en este escrito debido a que se evidencia que no existe una pluralidad de cotizaciones para establecer el presupuesto del negocio jurídico Estatal. (...)

Así las cosas, se resalta que, la CGR además de reprochar a la RNEC la ausencia del uso de otro tipo de estrategias para para realizar un Análisis de Sector que apuntara a obtener criterios de comparación de precios actuales de mercado, su comportamiento histórico o las perspectivas de cambio de los mismos, las variables que pudieran incidir en los precios como la variación del IPC, las Tasas de cambio en los precios de las materias primas; también replicó a la Entidad Auditada, la desatención al *Deber de Análisis de las Entidades Estatales*, tal y como se precisó en el escrito de la observación No. 1.

De otro lado, se resalta que, la Entidad auditada en el escrito de respuesta a la observación expone en varias oportunidades que, para atender los presupuestos de la Contratación Estatal, se encargó de realizar una identificación de la necesidad de la contratación y de igual manera, la estructuración de un presupuesto para las elecciones 2019 que tuvo en cuenta aspectos como la comparación del costo de las elecciones celebradas en el año 2015, el incremento en el costo de Bienes y Servicios por el aumento de puestos de votación, el Censo Electoral, el número de mesas, los procesos que se incrementaron por mejoras y mayor cobertura de servicios, los procesos que se implementaron en las elecciones de 2018 que se mantuvieron en las elecciones territoriales de 2019 y los procesos nuevos para las elecciones del 2019 que definieron el incremento presupuestal. Lo anterior se expone con el fin de indicar que este argumento es global y que se puede incluir dentro del punto No. 2 de los argumentos expuestos por la RNEC.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se procederá a analizar la Respuesta a la Observación No. 1 emitida por la RNEC en los siguientes términos:

En cuanto al punto No. 1 planteado que hace referencia a que

(...)

1. Dentro de las actividades públicas, el proceso electoral es un sistema único, que implica la coordinación de multitud de tareas públicas de parte de la Organización Electoral, y de la contratación de bienes y servicios de entidades privadas, con un único propósito de brindar unos comicios transparentes y en el que todos los ciudadanos habilitados para votar puedan hacerlo. Se trata de un proceso en el que hay que velar al máximo por el cumplimiento de todos los objetivos, la atención de las contingencias posibles, para minimizar el impacto de errores, en aras de brindar garantías al proceso. y justamente, la necesidad de organizar unos comicios en estas condiciones de transparencia y de garantías para quienes intervienen, privilegiando de esta manera el fortalecimiento de la democracia, es que el proceso de contratación de los bienes y servicios del proceso electoral, se vuelve tan complejo y delicado. En este sentido, el análisis de los proveedores implica, no solamente todos los factores descritos en los estudios previos, sino también en la naturaleza misma del proceso y sus requerimientos, y la indispensable necesidad de ubicar entidades que respondan a las exigencias de un proceso electoral de plenas garantías para los votantes y para el país.

El suministro de bienes y servicios para un proceso electoral es un tema tan específico, en el que no puede equipararse como un proceso en el que se adquieren bienes y servicios

generales, en el que no hay muchos proveedores con el conocimiento y la experiencia tan exigentes, pues, se repite, no pueden existir fallas en los comicios pues se derrumbaría la institucionalidad y se pondría en riesgo el sistema democrático del país. Asimismo, no se cuenta con un gran número de empresas que puedan brindar esos bienes y servicios, en las exigentes condiciones en que lo hace la RNEC. Estas circunstancias hacen que el proceso contractual de unas elecciones sea tan especial y único, dentro del contexto de los procesos contractuales. (...)

La Entidad expone la singularidad e importancia del proceso Electoral para el sistema democrático del país e indica que dentro del mercado no se cuenta con un gran número de empresas que puedan brindar esos bienes y servicios, en las exigentes condiciones en que lo hace la RNEC. Sin embargo, comoquiera que los dichos de la RNEC en éste aparte no conducen a desestimar las afirmaciones realizadas por la CGR, el argumento se tomará como uno que brinda contexto.

Respecto a los puntos No. 2, 3 y 4, según los cuales

(...)

2. Conforme lo anterior, en la etapa precontractual se realizó un completo análisis histórico, no solo de lo que se demanda en un proceso electoral, sino también de los resultados de procesos contractuales de elecciones precedentes, así mismo se tuvo en cuenta la singularidad del proceso electoral -que no tiene parangón en Colombia-, así como un análisis técnico y tecnológico de las nuevas exigencias en la organización de los comicios para el año 2019. Se hizo un profundo análisis de las condiciones técnicas y de los requerimientos del proceso electoral, para demandar las cotizaciones a quienes históricamente han brindado los bienes y servicios en procesos electorales en óptimas condiciones durante comicios anteriores, con la finalidad integrar las demás metodologías adoptadas por la RNEC para justificar el valor, las cuales se elaboraron desde la misma solicitud del presupuesto al ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la ejecución del citado proceso electoral. En este punto, es importante reiterar que, el proceso de contratación sí estuvo revestido de las demás metodologías que recomienda Colombia Compra Eficiente para la determinación del valor de forma objetiva y aquellas propias de la contratación de un proceso electoral, tal y como se ha justificado.

Así mismo, es necesario advertir que incluso la solicitud de cotización no es requisito que establezca el legislador expresamente para la determinación del valor estimado de los contratos que celebran las entidades estatales, valor que puede ser soportado objetivamente atendiendo otros criterios y metodologías aplicables a cada proceso de contratación.

3. Efectivamente, la Entidad consideró los históricos de los procesos electorales, específicamente el de las elecciones realizadas en el 2015 (por ser un proceso electoral de las mismas características del proceso electoral de 2019, es decir de autoridades territoriales) en relación con los bienes y servicios que son inherentes a ese proceso electoral y el de 2018 sobre los bienes y servicios que le son comunes a todos los procesos electorales, lo cual quedó plasmado en los estudios previos: Estudios, documentos previos y análisis del sector para selección abreviada en el No. "4. Valor estimado del contrato y Justificación" (Fl., 38-49), documento que fue radicado en la Gerencia Administrativa y Financiera, para dar inicio al proceso de contratación.

Adicionalmente, se explicaron detalladamente todos los aspectos que se tuvieron en cuenta para la determinación del valor desde el punto de vista técnico. Se justificó cada uno de los aspectos innovadores que se incorporaron en el proceso de contratación, y la razón de los

incrementos frente a esos históricos, así:

- *Cantidades en los bienes y servicios que se incrementan por el aumento de puestos de votación, censo electoral y número de mesas. (Fl. 40 de los estudios previos)*
- *Procesos que se incrementaron por mejoras y mayor cobertura de servicios. (Fl. 40 de los estudios previos)*
- *Procesos que se implementaron en las elecciones del 2018. (Fl. 41 de los estudios previos)*
- *Procesos nuevos para las elecciones del 2019. (innovaciones logísticas y tecnológicas) (Fl.41 de los estudios previos)*

1. *En los estudios previos se hizo claridad que se había aplicado la indexación de esos bienes y servicios de acuerdo con las proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda. (Fl. 38 de los estudios previos) (...)*

En este apartado se indica que la RNEC realizó varios estudios y análisis desde la perspectiva histórica, técnica, y particular que conlleva el proceso electoral para poder determinar y justificar el valor del presupuesto para celebrar las elecciones territoriales 2019. Así mismo, resalta que la solicitud de cotización no es un requisito que establezca el legislador para determinar el valor estimado de los contratos a celebrar por las entidades Estatales.

En lo que refiere a los análisis y estudios realizados por la RNEC para justificar el valor de la contratación, la CGR no tiene crítica o argumento que desestime la veracidad de lo afirmado por la Entidad Auditada por lo que los encuentra de total recibo.

Sin embargo, es importante resaltar que los estudios de sector realizados por las entidades, además de permitirle determinar claramente la necesidad de contratación, como en efecto lo hizo, debe presentarle no solamente el conocimiento histórico de las contrataciones, las posibles modificaciones de precios que pudieran haber sido afectadas por cambios en análisis de situaciones económicas pasadas, sino que también deben mostrarle la realidad de precios del mercado y de circunstancias específicas del sector del momento en el cual se va a llevar a cabo la contratación.

Así ha sido establecido por la Guía para la realización de estudios de mercado elaborada por Colombia Compra eficiente y que también ha sido traída a colación por la RNEC, que en algunos apartes considera:

“(...) Colombia Compra Eficiente recomienda a la Entidad Estatal diseñar e implementar escenarios y procedimientos de solicitud de información a los potenciales oferentes...Es recomendable dejar constancia de las fechas de las reuniones, los asistentes y los temas tratados con proveedores y gremios (...)

*(...) La Entidad Estatal no tiene que buscar la información financiera de todos los proponentes que ofrecen el bien, obra o servicio. Basta con un subconjunto de estos, es decir, **una muestra que sea representativa** y permita visualizar las características del sector (...)* (Resaltado fuera del texto)

La recomendación incluida en la guía mencionada por Colombia Compra Eficiente,

muestra que las entidades, como se dijo, deben aproximarse a la realidad del sector del momento en el que se lleva a cabo el proceso de contratación, a través del contacto con los posibles proveedores para conocer, no solamente quiénes podrían proveerle los bienes o servicios a contratar en las mejores condiciones sino, a partir de otras distintas realidades del sector cuál sería la manera más eficiente de contratar con el posible proveedor.

Si bien no es obligatoria la cotización como lo manifiesta la RNEC, si se considera que este no es el método más efectivo para conocer la realidad actual del sector, entonces deben llevarse a cabo otras estrategias de acercamiento a los mismos que le permitan tener este conocimiento, las cuales no se realizaron por la RNEC que solamente solicitó la cotización por componentes a cada uno de los proponentes que luego decidieron presentar una propuesta conjunta.

Encuentra este ente de control, que si bien se entiende que los bienes requeridos por la RNEC tienen una especialidad, la entidad debe procurar conocer la situación actual de quienes pudieran también proveerle los bienes o servicios; revisados los estudios previos y específicamente el acápite de “ANTECEDENTES DE CONTRATACIONES (*Análisis de la demanda*”¹¹) se observa, por ejemplo, que las contrataciones anteriores a partir de las cuales la entidad hace el análisis, se han realizado con Uniones Temporales compuestas por integrantes que coinciden con las personas jurídicas a las que se adjudicó el contrato; esto para poner de presente que en términos de conocimiento del sector, se están comparando las condiciones del mismo proveedor anterior y el actual, lo cual limita el conocimiento que debe tener la entidad sobre quiénes, además de él, podrían proveerle los bienes y servicios y en qué condiciones, para más adelante poder establecer quién resulta ser el mejor proveedor y también cuáles son las mejores condiciones en las cuales podría negociar y contratar.

La RNEC manifiesta que existen pocos proveedores que puedan suministrar los mismos bienes, pero no se observa en los “*Estudios Previos y Análisis del Sector para la Contratación*”, quiénes son, en qué condiciones ofrecen los bienes o servicios cuya necesidad se pretende cubrir, o por qué se considera que con quienes se va a contratar son los únicos que pueden brindar una solución integral como la requerida.

Se resalta que, en el punto “2. ESTUDIO DE LA OFERTA” y “3. ANTECEDENTES DE CONTRATACIONES”, de los “*Estudios Previos y Análisis del Sector para la Contratación*”, la RNEC se limita a indicar la especialidad que conlleva el proceso electoral, mencionar requisitos técnicos y jurídicos para la escogencia del contratista que llevaría a cabo la solución integral, indicar los motivos por los cuales no podrían participar proveedores extranjeros y enlistar los proveedores que tuvo la RNEC en el pasado, sin evidenciarse un análisis que pudiera establecer los móviles o

¹¹ Soportes Contrato No. 038 de 2019, Fol. (50)

condiciones tenidas en cuenta para un estudio o análisis riguroso del mercado, así:

“(...) 2.1 Empresarios que intervienen en el mercado como vendedores. Posibles interesados en el proceso

Al tratarse de la contratación de bienes y servicios por parte del Estado, esta materia se encuentra regulada en la normativa vigente, más propiamente dicho en la Ley 80 de 1993 por medio de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y sus demás normas y decretos reglamentarios.

De cara a lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil, adelantará un proceso de selección para la escogencia del contratista que ejecutará las actividades propias de la solución integral detallada en el presente estudio y que tendrá como fin último una obligación de resultado que es el desarrollo del evento electoral que se adelantará para elegir a los Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles.

Así las cosas, las elecciones de Autoridades Territoriales, al ser un proceso de gran magnitud, toda vez que tiene un amplio alcance a nivel nacional, se requiere que el proveedor a quien resulte adjudicado el proceso, cuente con una preparación especial de logística, y con experiencia en el desarrollo de procesos electorales, que permita integrar todas las bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los comicios, de tal forma que tanto la logística para la adquisición, conformación y entrega del kit electoral, así como la inscripción de candidatos, la conformación y designación de los jurados de votación, la información a votantes y jurados de votación, la autenticación biométrica, la postulación y acreditación de testigos electorales, le sean culminados en los tiempos requeridos de conformidad con el calendario electoral establecido por la Entidad, para dicho proceso, esto con el fin de garantizar a la ciudadanía, unos comicios electorales transparentes, con el lleno de garantías para el logro de los resultados electorales.

Ahora bien, es importante mencionar que, en el presente proceso, se hace énfasis en que el sector a analizar es el sector de proveedores nacionales, toda vez que por las condiciones propias del proceso electoral colombiano y teniendo en cuenta que por mandato legal la Registraduría Nacional del Estado Civil es quien tiene la competencia para realizar procesos electorales, no es viable ni comparable con sistemas electorales de otros países. Por lo anterior no se tendrán en cuenta proveedores de procesos en el exterior, ni procesos de selección adelantados en otros países.

Visto lo anterior, a continuación, se mencionan proveedores que ha tenido la Registraduría Nacional del Estado Civil, en vigencias anteriores y de objetos similares, así:

Elecciones	Objeto	UT	Contrato No.
Autoridades Locales 2011	Entregar 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).	UT DISPROEL 2011. Conformada por las siguientes empresas THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., ASSENDA S.A.S y la COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.	232 de 2011
Consulta de partidos 2012	Contratar los bienes y servicios (Kit electoral), necesarios para realizar las consultas populares, internas o interpartidistas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la toma de sus decisiones o la escogencia de los candidatos a Autoridades Territoriales	UT DISPROEL CONSULTAS 2012. Conformada por las siguientes empresas THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.	187 de 2012
Congreso y Presidente 2014 (1ª y 2ª Vuelta)	Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo los comicios electorales para las elecciones de Congreso de la República, Parlamento Andino, Presidente y Vicepresidente de la República, a realizarse en el año 2014 (Elementos para el kit electoral y otros servicios).	UT DISPROEL 2014. Conformada por las siguientes empresas THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., THOMAS INSTRUMENTS S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S, y COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.	248 de 2013
Autoridades Locales 2015	Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo los comicios electorales para elegir Gobernadores, Alcaldes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras	UT DISPROEL 2015. Conformada por las siguientes empresas THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., THOMAS	059 DE 2015

Elecciones	Objeto	UT	Contrato No.
	Locales en el año 2015 (Elementos constitutivos del kit electoral y otros servicios)	INSTRUMENTS S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S, y COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.	
SOPORTE AL MANTENIMIENTO Y ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACION DE CENSO ELECTORAL E INFOVOTANTES	Contratar la adquisición de bienes y servicios necesario para llevar a cabo el periodo de inscripción de cedulas, (...) el soporte al mantenimiento y actualización del sistema de información de censo electoral	UNION TEMPORAL IDC 2015 Conformada por THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., SEGURIDAD MOVIL DE COLOMBIA CARVAJAL TECNOLOGIA Y SERVICIOS S.A.S.	044 de 2015
PLEBISCITO 2016	Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo la logística requerida en la votación del plebiscito, tales como Kit Electoral y Biometría, Jurados de Votación, Información a votantes y jurados, actualización a la plataforma y soporte y mantenimiento al censo electoral.	U. T DISPROEL PLEBISCITO 2016 CONFORMADA POR: THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., SECURID S.A.S, SEGURIDAD MOVIL DE COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A., Y CARVAJAL TECNOLOGIA Y SERVICIOS S.A.S.	042 DE 2016
GOBERNADOR DE LA GUAJIRA 2016	Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las elecciones de Gobernador en el Departamento de La Guajira tales como los elementos constitutivos del kit electoral y Biometría, a realizarse el próximo 6 de noviembre 2016.	UT DISPROEL GUAJIRA 2016: THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., SECURID S.A.S, SEGURIDAD MOVIL DE COLOMBIA S.A., CARVAJAL TECNOLOGIA Y SERVICIOS	Contrato No. 056 de 2016
Congreso y Presidente 2018 (1ª y 2ª Vuelta)	Contratar una solución integral que proporcione los bienes y servicios necesarios que permitan organizar y garantizar el proceso electoral para las elecciones de Congreso de la República y Fórmula Presidencial a celebrarse en el año 2018.	UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES 2018 conformada entre las firmas THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., SEGURIDAD MÓVIL DE COLOMBIA S.A., THOMAS PROCESSING & SYSTEMS S.A.S., SECURID S.A.S, CARVAJAL TECNOLOGIA Y SERVICIOS S.A.S COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.	052 DE 2017

Así mismo, en procesos electorales que se encuentran por fuera del calendario ordinario, esto es elecciones nuevas y complementarias, se ha contratado con las siguientes empresas:

Contrato	Unión Temporal	Miembros de la unión	objeto
100/2013	UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES HUILA 2013 "UT DISPROEL HUILA 2013"	THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.,	Contratar la adquisición de los bienes y servicios necesarios para realizar las elecciones atípicas de Gobernador para el departamento del Huila, a celebrarse el 14 de Abril de 2013 (Elementos para el kit electoral, outsourcing para la autenticación biométrica de los electores, Digitalización del Formulario E-14 y otros servicios)
158/2013	UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES CARTAGENA 2013 – "UT DISPROEL CARTAGENA 2013"	THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.	Contratar la adquisición de los bienes y servicios necesarios para realizar las elecciones atípicas de Alcalde del Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena, a celebrarse el 14 de Julio de 2013 (Elementos para el kit electoral, outsourcing para la autenticación biométrica de los electores, Digitalización del E-14 y otros servicios)
177/2013	UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES CALDAS 2013 – "UT DISPROEL CALDAS 2013"	THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.,	Contratar la adquisición de los bienes y servicios necesarios para realizar las elecciones atípicas de Gobernador para el departamento de Caldas, a celebrarse el 25 de Agosto de 2013 (Elementos para el kit electoral, outsourcing para la autenticación biométrica de los electores, y los jurados de votación, digitalización del E-14 y otros servicios)
232/2013	UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES CHOCCO 2013 "UT DISPROEL CHOCCO 2013".	THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., MANEJO TÉCNICO DE	Contratar la adquisición de los bienes y servicios necesarios para realizar las elecciones atípicas de Gobernador para el departamento de Chocó, a celebrarse el 8 de
Contrato	Unión Temporal	Miembros de la unión	objeto
		INFORMACIÓN S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.,	diciembre de 2013 (Elementos para el kit electoral, outsourcing para la autenticación biométrica de los electores y de los jurados de votación, Digitalización del formulario E-14 y otros servicios).
85/2014	UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES GUAJIRA 2014 "UT DISPROEL GUAJIRA 2014"	THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., SEGURIDAD MOVIL DE COLOMBIA S.A.,	Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las elecciones de Gobernador en el Departamento de la Guajira (Elementos para el kit electoral y otros servicios), a realizarse el próximo 1 de junio de 2014
Contrato No. 056 de 2016 GOBERNADOR DE LA GUAJIRA 2016	UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES GUAJIRA 2016 "UT DISPROEL GUAJIRA 2016"	THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., SEGURIDAD MOVIL DE COLOMBIA S.A., CARVAJAL TECNOLOGIA Y SERVICIOS	Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las elecciones de Gobernador en el Departamento de La Guajira tales como los elementos constitutivos del kit electoral y Biometría, a realizarse el próximo 6 de noviembre 2016
CONTRATO 031 DE 2018 – GOBERNADOR DE AMAZONAS Y ALCALDE DE CARTAGENA	UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES ATÍPICAS 2018 –UT ATÍPICAS 2018	THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., THOMAS LOGISTICS S.A.S., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S., SECURID S.A.S.,	Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las elecciones atípicas de Gobernador de Amazonas y Alcalde del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena - Bolívar, en la presente vigencia, de conformidad con el componente técnico y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del presente contrato.

3. ANTECEDENTES DE CONTRATACIONES (Análisis de la demanda) Con el fin de dar cumplimiento a las funciones establecidas para la Entidad se hace necesario analizar las diferentes contrataciones que ha realizado la Registraduría Nacional del Estado Civil, a fin de establecer criterios de pericia, experiencia e idoneidad de los posibles oferentes dentro del proceso de contratación.

En razón de lo anterior a continuación se hace una breve reseña de los contratos celebrados por la Entidad con objetos similares para llevar a cabo elecciones del orden nacional.

Contrato No. 232 de 2011: Autoridades Locales 2011

No.	Criterios	Descripción
1	Objeto del contrato	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).
2	Modalidad de selección del contratista	Selección Abreviada de Menor cuantía
3	Plazo de ejecución*	CINCO (5) MESES contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio, previa aprobación de la garantía única.
4	Valor	\$98.880.907.425
5	Presupuesto con cargo al cual han sido ejecutados los contratos (inversión o funcionamiento) y si ha habido lugar a vigencias futuras.	Funcionamiento.
6	Oferentes que han participado en los procesos de selección y contratistas.	UT DISPROEL 2011. Conformada por las siguientes empresas THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., ASSEDA S.A.S y la COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.
7	Comportamiento de los contratistas, imposición de sanciones.	No se impusieron multas, cláusulas penales, ni sanciones al contratista.
8	Garantías exigidas en los Proceso de Contratación y siniestros.	a. Buen manejo y correcta inversión del anticipo b. Cumplimiento, c. Calidad y correcto funcionamiento de los bienes suministrados, d. Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, e. Responsabilidad Civil Extracontractual.
9	Informes de los supervisores	Revisados los informes de los supervisores, se evidencia que el contratista ha ejecutado a cabalidad las obligaciones contractuales, tan es así que expiden acta de recibo definitivo a satisfacción para proceder a la liquidación.

Contrato No. 248 de 2013: Congreso y Presidente 2014 (1 y 2 vuelta)

No.	Criterios	Descripción
1	Objeto del contrato	Contratar los bienes y servicios necesarios para llevar a cabo los comicios electorales para las elecciones de Congreso de la República, Parlamento Andino, Presidente y Vicepresidente de la República, a realizarse en el año 2014 (Elementos para el kit electoral y otros servicios), de conformidad con el estudio de necesidad y conveniencia, sus alcances, Pliego de Condiciones de la Selección Abreviada No. 021 de 2013 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, sus Adendas y la oferta presentada por el CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del contrato
2	Modalidad de selección del contratista	Selección Abreviada de Menor cuantía
3	Plazo de ejecución*	SIETE (7) MESES contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio, suscripción del acuerdo de confidencialidad, previa aprobación de la garantía única.
4	Valor	(\$305.428.519.081) M/L incluido IVA.
5	Presupuesto con cargo al cual han sido ejecutados los contratos (inversión o funcionamiento) y si ha habido lugar a vigencias futuras.	Funcionamiento y Vigencias Futuras.
6	Oferentes que han participado en los procesos de selección y contratistas.	UT DISPROEL 2014. Conformada por las siguientes empresas THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., THOMAS INSTRUMENTS S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S, y COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A
7	Comportamiento de los contratistas, imposición de sanciones.	No se impusieron multas, cláusulas penales, ni sanciones al contratista.
8	Garantías exigidas en los Proceso de Contratación y siniestros.	a. Pago Anticipado b. Cumplimiento del contrato c. Calidad de los bienes y servicios suministrados d. Pago de salario prestaciones sociales e indemnizaciones laborales e. Responsabilidad civil extracontractual.
9	Informes de los supervisores	Revisados los informes de los supervisores, se evidencia que el contratista ha ejecutado a cabalidad las obligaciones contractuales, tan es así que expiden acta de recibo definitivo a satisfacción para proceder a la liquidación.

Contrato No. 059 de 2015: Autoridades Locales 2015

No.	Criterios	Descripción
1	Objeto del contrato	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).
2	Modalidad de selección del contratista	Selección Abreviada de Menor cuantía
3	Plazo de ejecución*	Desde la suscripción del acta de inicio, acuerdo de confidencialidad, previa aprobación de la garantía única y hasta

		el 30 de noviembre de 2015
4	Valor	\$170.979.476.118.
5	Presupuesto con cargo al cual han sido ejecutados los contratos (inversión o funcionamiento) y si ha habido lugar a vigencias futuras.	Funcionamiento.
6	Oferentes que han participado en los procesos de selección y contratistas.	UT DISPROEL 2015. Conformada por las siguientes empresas THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., THOMAS INSTRUMENTS S.A., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S, y COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA S.A.,
7	Comportamiento de los contratistas, imposición de sanciones.	No se impusieron multas, cláusulas penales, ni sanciones al contratista.
8	Garantías exigidas en los Proceso de Contratación y siniestros.	a. Pago Anticipado b. Cumplimiento del contrato c. Calidad de los bienes y servicios suministrados d. Pago de salario prestaciones sociales e indemnizaciones laborales e. Responsabilidad civil extracontractual.
9	Informes de los supervisores	Revisados los informes de los supervisores, se evidencia que el contratista ha ejecutado a cabalidad las obligaciones contractuales, tan es así que expiden acta de recibo definitivo a satisfacción para proceder a la liquidación.

Contrato No. 052 de 2017: Congreso y presidente 2018 (1 y 2 vuelta)

No.	Criterios	Descripción
1	Objeto del contrato	Contratar una solución integral que proporcione los bienes y servicios necesarios que permitan organizar y garantizar el proceso electoral para las elecciones de Congreso de la República y Fórmula Presidencial a celebrarse en el año 2018.
2	Modalidad de selección del contratista	Selección Abreviada de Menor cuantía
3	Plazo de ejecución*	Será de nueve (09) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio y el acuerdo de confidencialidad, previa aprobación de la garantía única
4	Valor	\$317.626.087.919 ML incluido IVA.
5	Presupuesto con cargo al cual han sido ejecutados los contratos (inversión o funcionamiento) y si ha habido lugar a vigencias futuras.	Funcionamiento y Vigencias Futuras.
6	Oferentes que han participado en los procesos de selección y contratistas.	UNIÓN TEMPORAL DISTRIBUCIÓN PROCESOS ELECTORALES 2018, conformada entre las firmas THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A, MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., SEGURIDAD MÓVIL DE COLOMBIA S.A., THOMAS PROCESSING & SYSTEMS S.A.S., SECURID S.A.S., CARVAJAL TECNOLOGÍA Y SERVICIOS S.A.S COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUR DE COLOMBIA

		S.A.
7	Comportamiento de los contratistas, imposición de sanciones.	No se impusieron multas, cláusulas penales, ni sanciones al contratista.
8	Garantías exigidas en los Proceso de Contratación y siniestros.	a. Pago Anticipado b. Cumplimiento del contrato c. Calidad de los bienes y servicios suministrados d. Pago de salario prestaciones sociales e indemnizaciones laborales e. Responsabilidad civil extracontractual.
9	Informes de los supervisores	Revisados los informes de los supervisores, se evidencia que el contratista ha ejecutado a cabalidad las obligaciones contractuales, tan es así que expiden acta de recibo definitivo a satisfacción para proceder a la liquidación.

Vistos los anteriores contratos, la Entidad ha contado con proveedores, quienes han asumido en su integridad las obligaciones contractuales, sin que en la historia de los mismos se generen incumplimientos, así mismo, se evidencia los notables resultados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como órgano garante de la democracia colombiana, con la entrega de resultados oportunos, transparentes y eficientes, de manera que se ha garantizado la pluralidad y participación de todos los colombianos en todos los procesos electorales.

Por último, es importante mencionar que, de suyo, las actividades contratadas se vuelven hechos evidentes en la medida que los procesos electorales se desarrollan sin contratiempos y se llega a todos y cada uno de los puestos y mesas de votación (...)

Como se puede observar, para realizar el análisis de sector y en cuanto a los posibles proveedores, la RNEC se limita a la verificación de las contrataciones realizadas con anterioridad, pero no se observa que se haya hecho un estudio de los proveedores actuales; si bien se enuncia que existen pocos que pudieran suministrar los bienes y servicios requeridos dada la especificidad del objeto a contratar, no se observa que se haya determinado cuáles son, cuál es la especificación y valores de los bienes y servicios ofrecidos por ellos; por qué razón se considera que no cumplen con los requisitos para proveer los bienes y servicios a la RNEC o por qué aquellos con quienes se han venido suscribiendo los contratos con fines iguales o similares en vigencias anteriores siguen siendo en la actualidad los únicos que los pueden ofrecerle a la entidad en las condiciones requeridas; al omitirse la realización de dichos estudios, la entidad está limitando la posibilidad de que se tenga acceso a otros proveedores e incluso el conocimiento necesario para verificar cuáles serían las mejores condiciones en las que podría entrar a contratar.

También es importante destacar que dentro del documento denominado “*Estudio Previo y Análisis del Sector para la contratación*”¹² en el punto “4. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO Y JUSTIFICACIÓN”, se enuncian los diferentes análisis, variables históricas y técnicas tenidas en cuenta para la estimación del valor del presupuesto del objeto a contratar, pero solo hasta que se presentó la cotización conjunta, en este caso

¹² Ídem (Fol. 2) [Radicado No. 071943 del 8 de abril de 2019]

resaltada por el ente de control, se observa la cuantificación de un valor propiamente dicho, vale decir, DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y UN PESOS M/L (\$ 288.822.252.581) incluido IVA, con lo que no se evidencia que la RNEC a partir de los diferentes análisis realizados tuviera otro valor más que el ofertado por las empresas en la cotización conjunta.

En conclusión, si bien se aprecia que se enunciaron criterios de análisis de mercado como los de estirpe histórica y técnica, en el cuerpo del documento y en la respuesta de la RNEC a la CGR no encuentra elementos de juicio que lleven a entender que la Entidad en su ejercicio precontractual contara con un valor estimado para el contrato previo al ofertado y cotizado por las empresas *Thomas Greg & Sons Limited (Guernsey) S.A.*, *Carvajal Tecnología y Servicios S.A.S* y *la Compañía Transportadora de Valores Prosegur de Colombia S.A.*, por lo que con lo expuesto por la Entidad Auditada en este punto no se desestima la observación, entendida como un compendio hermenéutico de argumentación, elevada por la CGR.

Finalmente, la entidad determina en el Punto No. 5 que

(...)

5. Se solicitaron el día 5 de abril de 2019 cotizaciones individuales y un alcance a esa cotización incrementando las terminales biométricas, a las empresas Thomas Greg & Sons Limited S.A. y Carvajal Tecnología y Servicios y como bien se evidencia en los folios 195-205, documentos que hacen parte de los soportes del contrato 038 del 2019 RNEC. Empresas que han prestado los servicios en procesos electorales anteriores y que han ejecutado contratos y actividades iguales o similares con éxito para la Registraduría Nacional del Estado Civil

Cabe destacar que la RNEC procedió a solicitar cotizaciones a los distintos actores que contaban con la experiencia y conocimiento en la solución a contratar, pero fueron dichos actores, quienes de manera libre y espontánea tomaron la determinación de cotizar de manera conjunta, lo cual, a criterio de la RNEC, no invalidaba la cotización, pues en los distintos componentes de la solución integral, ellos mismos conocían claramente la estructura de costos que se requería no sólo respecto de los bienes, sino principalmente de los servicios necesarios para garantizar el cumplimiento de los requisitos para la realización del proceso electoral. Si los mismos actores del mercado no estaban en capacidad de cotizar el total de la solución integral, mal haría la RNEC en devolver la cotización y obligarlos a hacerlo de manera individual, pues ello sí podría distorsionar los precios o sencillamente se hubiera obtenido la misma cotización, replicada tres veces, lo cual no le hubiera dado una objetividad mayor a la que efectivamente se obtuvo.

Dentro del punto 5 la RNEC arguye que en procura de la etapa precontractual solicitó cotizaciones individuales a las empresas *Thomas Greg & Sons Limited S.A.* y *Carvajal Tecnología y Servicios*, y que además estas mismas fueron las que de forma libre y espontánea tomaron la determinación de cotizar de manera conjunta.

Es preciso aclarar que la CGR en ningún momento desconoce que la RNEC no tuvo nada que ver con la voluntad libre y espontánea de los cotizantes de concurrir en una cotización conjunta; sin embargo, el objeto del reproche es el hecho de que dado que cada una de las personas que presentó la cotización lo hizo por algunos

de los componentes a contratar, lo cual se reitera, no es el objeto de la observación, lo cierto es que a través de dicho mecanismo no se pudo obtener el conocimiento actual del sector, sino que se validó el precio y las condiciones presentadas por cada uno de quienes luego conformarían la UT con quien finalmente se celebró la contratación, sin que se haya podido realizar la comparación de los precios y condiciones actuales del mercado, o la existencia de otros oferentes.

Como se expresó con antelación dentro del estudio previo, solo hasta el punto “4. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO Y JUSTIFICACIÓN”, y después de que se presentó la cotización conjunta se observa la cuantificación de un valor propiamente dicho para la contratación a celebrar, por lo que no se evidencian otro tipo de estrategias para realizar un Análisis de Sector que apuntara a obtener criterios de comparación que le brindaran elementos a la RNEC para obtener un valor estimado del bien o servicio a contratar conforme a la dinámica del mercado del año 2019, lo que lleva a la entidad a estructurar el proceso precontractual sobre el cumplimiento simple de requisitos de trámite para avanzar en el proceso de contratación y desatender los mandatos de optimización sobre los cuales esta soportada la Contratación Estatal, sobre todo los de igualdad y economía.

Así las cosas, el equipo auditor no encuentra que la RNEC haya esbozado ni soportado de manera idónea las tesis para desdibujar los argumentos, planteados en la observación No. 1 elevada por la CGR, por lo que la observación se mantiene y se configura como hallazgo con la misma incidencia planteada en la comunicación inicial; vale decir, la Disciplinaria.

Hallazgo No. 02 Estudios Previos – Contratos 035 y 064 de 2019 (D)

La Constitución Política de Colombia en su artículo 209 estableció:

“(...) 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. (...)”

La ley 80 de 1993 en su artículo 23 dispone:

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

El Honorable Consejo de Estado, en Sentencia del 31 de enero de 2011¹³, determinó:

“(…) El principio de economía pretende que la actividad contractual “no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad” (...). Este principio exige al administrador público el cumplimiento de “procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable (...)”. En efecto, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 especifica que dichos requisitos deben cumplirse con anterioridad a la apertura de los procesos licitatorios o invitaciones a proponer, y en todo caso, nunca después de la suscripción de los contratos. (...) El principio de responsabilidad, impone al servidor público la rigurosa vigilancia de la ejecución del contrato, incluida la etapa precontractual, por cuanto atribuye la obligación de realizar evaluaciones objetivas sobre las propuestas presentadas, de acuerdo con los pliegos de condiciones efectuados con anterioridad. El principio de responsabilidad se encuentra el principio de selección objetiva en virtud del cual “la oferta que sea seleccionada deberá ser aquella que haya obtenido la más alta calificación como resultado de ponderar los factores o criterios de selección establecidos en los documentos de la licitación, concurso o contratación directa” (...) También se impone a la administración la obligación de actuar de buena fe en la elaboración de los estudios que sustentan la necesidad de la contratación, por cuanto éstos salvan de la improvisación, la ejecución misma del objeto contractual. El principio de buena fe se encuentra estrechamente relacionado con el principio de planeación que, como pilar de la actividad negocial, exige que la decisión de contratar responda a necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas previamente a la contratación por parte de la administración. Para lograrlo, se debe velar igualmente por el cumplimiento del principio de publicidad en virtud del cual se debe poner a disposición de los administrados, las actuaciones de la administración, con el objetivo de garantizar su transparencia y permitir la participación de quienes se encuentren interesados. Finalmente, la efectividad del principio de igualdad “depende de un trato igualitario a todos los oferentes tanto en la exigencia de los requisitos previstos en el pliego de condiciones, como en la calificación de sus ofertas y, por supuesto, en la selección de aquella que resulte más favorable para los intereses de la administración”. Al momento de contratar, el Estado está en la obligación de definir los fundamentos de la participación de los oferentes y los criterios de evaluación con rigurosa aplicación de los principios de transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, buena fe, planeación, publicidad e igualdad, entre otros, con el objeto de cumplir los fines propios de la contratación estatal. Lo anterior, para evitar la nulidad absoluta de los contratos que sean suscritos sin el cumplimiento de los requisitos necesarios para su validez. (...)”

El Decreto 1082 de 2015 determinó:

“(…) ARTÍCULO 2.2.1.1.1.6.1. 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. (Decreto 1510 de 2013, artículo 15) (...)

(...) Artículo 2.2.1.2.1.4.11. Arrendamiento de bienes inmuebles. Las Entidades Estatales pueden alquilar o arrendar inmuebles mediante contratación directa para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

¹³ Consejo de Estado, Radicación No. 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767), 31 de enero de 2011, C.P. Dra. Olga Mélida Valle de la Hoz.

1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad Estatal requiere el inmueble.

2. Analizar y comparar las condiciones de los bienes inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública. (...)"

La Guía para Elaboración de estudios de Sector, G-EES-02¹⁴, de Colombia Compra Eficiente indicó:

"(...) La función de compras debe estar orientada a satisfacer las necesidades de la Entidad Estatal y a obtener el mayor valor por el dinero público. En consecuencia, la Entidad Estatal debe entender claramente y conocer: (a) cuál es su necesidad y cómo puede satisfacerla; (b) cómo y quiénes pueden proveer los bienes, obras y servicios que necesita; y (c) el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad (...)"

(...) Estructura del Análisis económico de Sector

B. Estudio de la Oferta (...)

(...) En el estudio de la oferta, la Entidad Estatal debe contestar, entre otras, las siguientes preguntas:

1. ¿Quién vende? La Entidad Estatal debe identificar los proveedores en el mercado del bien, obra o servicio, así como sus principales características como tamaño empresarial, ubicación, esquemas de producción y comportamiento financiero. Esta identificación permite determinar posibles Riesgos de colusión y también establecer el poder de negociación de los proveedores, el cual está relacionado con el número de competidores presentes en el mercado y las participaciones de cada uno en el mercado. Mientras menos proveedores hay, mayor es el poder de negociación de cada uno de ellos. Esto puede traducirse en precios más altos o condiciones menos favorables para la Entidad Estatal (...)

(...)

2. ¿Cuál es la dinámica de producción, distribución y entrega de bienes, obras o servicios? La Entidad al determinar los partícipes en la producción, comercialización y distribución de los bienes puede mejorar la eficiencia y la economía de las adquisiciones, disminuyendo en algunos casos el número de intermediarios.

La Entidad Estatal debe conocer el proceso de producción, distribución y entrega de los bienes, obras o servicios, los costos asociados a tales procesos, cuáles son las formas de distribución y entrega de bienes o suministro del servicio.

Igualmente, la Entidad Estatal debe entender la dinámica del mercado en lo que corresponde a la cadena de producción o distribución o suministro del bien, obra o servicio, así como identificar cuál y cómo es el proceso del bien, obra o servicio hasta llegar al usuario final, el papel que juegan los potenciales oferentes en esa cadena y el ciclo de vida del bien, obra o servicio. Por ejemplo, el proveedor que necesita la Entidad Estatal puede ser proveedor de materias primas, fabricante, importador, ensamblador, distribuidor mayorista, distribuidor minorista, intermediario, transportador, etc.

El análisis debe incluir los precios, su comportamiento histórico y las perspectivas de cambios sobre estos.

¹⁴ Tomado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-pleigos-tipo/manuales-y-guias> (05/10/2019)

Algunas variables que pueden incidir en los precios son la variación del IPC, variación de la tasa de cambio y el cambio en los precios de materias primas.

La información necesaria para realizar este análisis puede encontrarse en distintas fuentes, tales como las mencionadas en el apartado anterior. Asimismo, la comunicación previa, abierta, directa y reglada con los posibles proveedores es fundamental para contextualizar el análisis del sector económico y para comprender la información financiera que ofrecen los sistemas de información. Si la información requerida no está disponible en los sistemas de información, los mismos proveedores pueden ser la fuente de estos datos (...)

La RNEC suscribió el Contrato No. 035 de 2019 con la Corporación de Ferias y Exposiciones S.A.- Usuarios Operador de Zona Franca “CORFERIAS” Identificada con el Nit 860.002.464-3, con el objeto de: *“CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN ÁREA SUFICIENTE PARA LA CONVOCATORIA Y VINCULACIÓN DEL PERSONAL SUPERNUMERARIO QUE PRESTARÁ SUS SERVICIOS EN EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN DE CÉDULAS DE CIUDADANÍA QUE SE REALIZARÁ EN LOS PUESTOS DE VOTACIÓN Y PARA LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS DEL PROCESO ELECTORAL CORRESPONDIENTE A LAS ELECCIONES DE AUTORIDADES TERRITORIALES, (ALCALDE, CONCEJALES Y EDILES O MIEMBROS DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES), QUE SE DESARROLLARÁN EL 27 DE OCTUBRE DE 2019”,* por un valor de cuatrocientos setenta y un millones novecientos cuarenta y ocho mil ochocientos doce pesos (\$471.948.812) m/l incluido.

De igual manera, la RNEC suscribió el Contrato No. 064 de 2019 con la Corporación De Ferias y Exposiciones S.A.- Usuario Operador De Zona Franca “CORFERIAS” Identificada con el Nit 860.002.464-3, con el objeto de: *“CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN ÁREA SUFICIENTE, PARA LA ATENCIÓN Y CAPACITACIÓN A LOS JURADOS DE VOTACIÓN, LA CONVOCATORIA Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL SUPERNUMERARIO, EL SIMULACRO NACIONAL DE ESCRUTINIO, EL PROCESO DE ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES EN EL PUESTO CENSO DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES ESCRUTADORAS DEL PROCESO ELECTORAL CORRESPONDIENTE A LAS AUTORIDADES LOCALES, EL 27 DE OCTUBRE DE 2019”,* por un valor de dos mil seiscientos cuarenta y tres millones cuatrocientos tres mil ciento cuarenta y ocho pesos (\$2.643.403.148) m/l incluido IVA.

En los soportes documentales allegados a la comisión Auditora se logra evidenciar que, con los documentos denominados *“ESTUDIOS, DOCUMENTOS PREVIOS Y ANÁLISIS DEL SECTOR PARA CONTRATACIÓN DIRECTA”*¹⁵ la RNEC establece la necesidad para contratar, el objeto a contratar y su alcance, las condiciones de servicio para el mismo, el tipo de contrato, las obligaciones contractuales, el plazo de ejecución, el lugar de ejecución, la supervisión, la Justificación de la modalidad de selección del contratista y el valor estimado del contrato y su justificación de ambos contratos, vale decir, el Contrato No.035 y el Contrato No. 064 de 2019. Sin embargo, se resalta que en el punto *“4.2 justificación. Estudio de Mercado”* de ambos documentos se estableció lo siguiente:

15 Soportes Contrato No. 035 de 2019, Fol. (4 – 30) y Soportes Contrato No. 064 de 2019, Fol. (4 – 40)

“(…) La CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A. USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANZA cumple con los requerimientos establecidos por la entidad de acuerdo a su idoneidad y experiencia, ya que es una compañía que se encuentra ofreciendo esta clase de servicios en el mercado hace aproximadamente 60 años, impulsando el desarrollo industrial, social, cultural y comercial en la Región Andina, Centroamérica y el Caribe, a través de la organización de ferias, exposiciones, eventos y convenciones, lo que lo hace reconocido en este sector. Dentro de su portafolio de servicios está el de arriendo de “espacios cubiertos y al aire libre para exhibición y eventos” que se adaptan a las necesidades de sus clientes.

El Centro Internacional de Negocios y exposiciones – Corferias CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES A USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA, dentro de los varios servicios que presenta se encuentra el de “asesorar a entidades oficiales o particulares, nacionales o extranjeras, en la organización y realización de ferias y exposiciones”, además cuenta con los espacios requeridos para el desarrollo de los diferentes procesos, los cuales se pueden acondicionar de acuerdo a lo solicitado por la Registraduría Nacional.

La Registraduría Nacional de Estado Civil, está próxima a la realización del proceso electoral correspondiente a las elecciones de Autoridades Locales (Alcalde, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales para el caso de Bogotá D.C.) que se llevará a cabo el 27 de octubre de 2019, por lo que con el fin de dar cumplimiento a lo estipulado en la normatividad precitada, procedió a analizar y compara las condiciones de los bienes inmuebles que ofrece la CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A. USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA.

De igual forma, es preciso mencionar que este sitio ha sido tradicionalmente el lugar donde se han adelantado diferentes etapas de los comicios electorales del Distrito Capital. Así mismo, por estar allí ubicado el puesto censo en la Ciudad de Bogotá D.C., se favorece la realización de algunas actividades ya que es un punto de fácil acceso para los electores, que brinda las necesidades básicas y que, además, cuenta con importantes vías de acceso, lo cual agiliza el despliegue de los pliegos electorales desde los puestos de votación (...) (Subrayas fuera de texto).

De lo anterior se colige que en la estructuración de los documentos denominados “ESTUDIOS, DOCUMENTOS PREVIOS Y ANÁLISIS DEL SECTOR PARA CONTRATACIÓN DIRECTA”, en el acápite “**4.2 justificación. Estudio de Mercado**” la RNEC solo tuvo en cuenta a la CORPORACION DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A.- USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA “CORFERIAS” Identificada con el Nit 860.002.464-3

Resulta evidente para el ente de control fiscal que, bajo las condiciones esbozadas con antelación, la RNEC desestimó otro tipo de estrategias para realizar un Análisis de Sector que apuntara a obtener criterios de comparación de precios actuales de mercado, su comportamiento histórico o las perspectivas de cambio de los mismos, las variables que pudieran incidir en los precios como la variación del IPC, las Tasas de cambio en los precios de las materias primas para comprender la dinámica del mercado y así obtener de manera objetiva, conforme al comportamiento del mercado del año 2019, un valor estimado del bien o servicio a contratar.

En este aparte se considera pertinente indicar que el *deber de análisis de las Entidades Estatales* que se circunscribe en el ordenamiento jurídico colombiano

dentro de una disposición normativa¹⁶ no puede entenderse como el cumplimiento simple de un requisito de trámite para avanzar en el proceso de contratación. Por el contrario, la teleología del *deber de análisis que ostentan las Entidades Estatales* acarrea la atención a mandatos de optimización sobre los que se ha hilvanado la Función Pública y, por tanto, la Contratación Estatal, vale decir, los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

El deber de análisis de las Entidades Estatales se estatuye con el fin único de que la Entidad Estatal a la hora de realizar una oferta de bienes o servicios tenga el conocimiento del sector relativo del proceso de contratación desde diferentes perspectivas, conocimiento que debe alimentarse desde diferentes ángulos económicos, jurídicos o técnicos, lo que se traduce para el Estado en una adecuada planeación y posterior elección de la oferta más favorable para la Entidad.

Para el caso de los contratos No. 035 de 2019 y No. 064 de 2019, desde la perspectiva del ente de control fiscal, existe una desatención al deber de análisis de las Entidades Estatales y demás criterios esbozados en este escrito debido a que se evidencia que no existe una pluralidad de cotizaciones para establecer el presupuesto del negocio jurídico Estatal.

Así las cosas, se estableció que en el desarrollo de los contratos No. 035 de 2019 y No. 064 de 2019 se desatendieron estipulaciones del ordenamiento jurídico, lo que evidencia debilidades la planeación del Contrato Estatal. Lo anterior, trae como consecuencia que se generen riesgos en lo que respecta a la cantidad de recursos invertidos por la RNEC en la consecución de bienes o servicios para el desarrollo de las Elecciones Territoriales del año 2019 en lo que respecta a los contratos mencionados con antelación

La Observación se comunica con presunta incidencia disciplinaria, al tenor de los criterios normativos señalados en ésta, en concordancia con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Con oficio DRN-OCI 388 del fecha 21 de octubre de 2020, la RNEC da respuesta a la observación en los siguientes términos:

“(…)

Acusamos recibo del mensaje por usted transmitido a la Registraduría Distrital, por correo electrónico el pasado 16 de octubre a las 7:54:15 p.m., mediante al cual nos traslada el requerimiento de la Contraloría General de la República No. AG8.1.25, relacionado con las actividades institucionales del nivel central adelantadas para contratación de servicios electorales con el Centro Internacional de Negocios y Exposiciones – Corferias CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA.

¹⁶ Artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015

En efecto, se observan en la comunicación emitida por el órgano de control 88112011 del 15 de octubre del año en curso (AG8.125-1/6) diversas apreciaciones sobre presuntas inconsistencias adelantadas por la Registraduría Nacional del Estado Civil, más concretamente en lo referente a la elaboración de los estudios previos de los contratos 035 y 064 de 2019, instrumentos que sirvieron, entre otros, como fundamento para la contratación de servicios electorales por el nivel central de la Entidad en la ciudad capital.

Sobre este particular, sea lo primero indicar que el proceso de contratación de servicios electorales, es un acto complejo, más no unívoco que implica la intervención e injerencia orgánica y funcional del nivel central en un altísimo porcentaje. Ello, en todos los pasos contractuales, así como de todos los componentes. De forma excepcional en materia de servicios electorales interviene en alguna de las etapas el nivel desconcentrado a través de las Delegaciones Departamentales y/o Registraduría Distrital.

Entonces, los servicios electorales que deben ser objeto de contratación para el cumplimiento de la misión institucional en materia de comicios y mecanismos de participación ciudadana, desde el punto de vista superior y legal inculca un interés público general y aun de seguridad nacional, variables que obligan a la Entidad, con meses y años de anticipación a planificar operativamente y sin excepción la contratación de bienes y servicios que demanda un megaproceto eleccionario. Se abordan entonces infinidad de acciones planificadoras para el aseguramiento de los servicios que serán objeto de contratación de carácter logístico, técnico, tecnológico, humano y de otra naturaleza para las salvaguarda e integralidad de las elecciones y por ende del sistema electoral y estabilidad democrática del país.

Para el caso que nos ocupa, tal como debe estar plenamente clarificado con ocasión de la auditoría, estamos frente a la contratación de servicios de arrendamiento de grandes espacios, locaciones e instalaciones para asegurar en el principal y más grande centro de votación de Colombia, el puesto censo de votación, el alojamiento de 149 comisiones escrutadoras y otros estratégicos servicios que más adelante expondremos, como lo es la capacitación centralizada de más de 100.000 jurados de votación.

Como puede observarse a prima facie, se trata de servicios únicos, sin precedentes en Colombia, los cuales de forma centralizada es posible prestarlos por una sola persona jurídica, de altísima tradición comercial, la cual ha construido a lo largo de más de 20 años un estructurada gestión de experiencias y conocimiento, lecciones aprendidas, etc, que en resumen le ha garantizado a la Nación-Registraduría Nacional del Estado Civil, unos altísimos estándares de calidad en los servicios electorales contratados.

Ahora bien, no obstante, la naturaleza jurídica de la Entidad y el régimen contractual aplicable, ésta no puede ser ajena al cumplimiento de las normas y reglamentos en materia de contratación de bienes y servicios que demanda un macroproceso electoral.

Los servicios de Corferías, dada también la cuantía que denotan las necesidades de la Organización Electoral, deben ser asumidos por el nivel central de la Entidad en sus diferentes dependencias misionales, técnicas, de apoyo y de control.

Ahora, para el caso de la ciudad capital y frente a la importancia estratégica y necesaria que representa el recinto ferial, se le ha asignado a la Registraduría Distrital el rol y responsabilidad de generar la necesidad del servicio a contratar, actividad de medio que adelanta con sujeción al control, orientación y dirección del nivel central y en últimas, acorde a las políticas y lineamientos planificados y controlados en materia de contratación.

En efecto, la contratación de servicios, es un acto reglado por la Ley e instrumentos internos con altos estándares de calidad, con instancias de decisión y ordenación del gasto identificadas y puntuales según las características de la Registraduría; Manual de contratación, Comité Asesor de Contratación, cumplimiento de actividades precontractuales de las áreas misionales y otras, ejercicio riguroso de celebración de contratos acorde la ordenación del gasto, supervisión a la ejecución del contrato, garantías, etc., constituyen entre varios, diversas instancias de articulación y sincronía de una pluralidad de actores y dependencias, las cuales en su conjunto, permiten de forma segura se adelante cualquier proceso de contratación.

Con este preámbulo, presentaremos a continuación, diversos tópicos que consideramos son pertinentes y relevantes para desvirtuar a título de “descargos”, los cuestionamientos atribuidos a la Entidad, en materia de las acciones plurales e interdisciplinarias del proceso institucional que antecedió a la firma y ejecución de los contratos 035 y 064 de 2019, seguros y en el entendido que contribuirán a comprobar y ratificar la diligente gestión a cargo de la Nación-Registraduría Nacional del Estado Civil, así:

1. ANTECEDENTES.

Desde hace más 25 años Corferias, se ha constituido como el puesto de votación icónico del País y del Distrito Capital, en él se concentra el mayor censo electoral de Colombia y por ende una operación logística de alto calado.

A partir de año 2003, la Registradora Nacional del Estado Civil de la época, atendiendo requerimientos de diferentes actores del proceso electoral, toma la decisión de unificar los sitios para realización de escrutinios en las capitales de Departamento, situación que implicó para la Registraduría Distrital del Estado Civil condensar en un solo espacio la operación logística, técnica, tecnológica y administrativa que se desarrollaba en veinte (20) localidades del Distrito. Para el año señalado y después de múltiples estudios efectuados en conjunto por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Registraduría Distrital se decide realizar el escrutinio en Corferias; lo anterior, teniendo en cuenta las áreas, accesibilidad, ubicación, servicios y condiciones de seguridad que ofrece Corferias para la operación electoral.

2. CONTEXTO Y COMPLEJIDAD DE LOS SERVICIOS ELECTORALES EN EL DISTRITO CAPITAL.

Como es natural hoy en día en los contratos estatales, la adquisición de bienes y servicios es tercerizada con personas jurídicas privadas que demuestren contar con la idoneidad y la experiencia para satisfacer los fines del Estado.

Es así como de manera recurrente servicios como los outsourcing de impresión, fotocopiado, aseo y cafetería, elementos de oficina, correspondencia, archivo de gestión documental, inscripción de cédulas, inscripción de candidaturas, jurados de votación, preconteo, kit electoral, infovotantes, estadísticas electorales, escrutinios, entre otros, se tercerizan precisamente porque se da por descontada la capacidad del Estado en la realización de estas actividades de forma directa con la eficiencia, eficacia y economía que se requiere.

Concretamente para las elecciones de Autoridades Locales 2019, se desarrollaron en Corferias una serie de actividades pre electorales, electorales y pos electorales de conformidad con el calendario electoral, que implicaron un gran despliegue logístico, técnico, tecnológico y humano, a continuación, se describen de manera detallada la actividad realizada, el área en la cual se desarrolló y el número de personas que asistieron a cada actividad, así: (...)

(...)

El Distrito Capital para el certamen comicial del 2019, contó con un censo electoral de 5.898.000 y un total de 816 puestos de votación, lo que lo convierte en el principal centro electoral del país; esto se traduce en una operación logística de alto volumen y complejidad única sin precedentes a cualquier otra circunscripción electoral, prueba de ello, son las actividades que se describieron en los cuadros anteriores.

Específicamente el puesto de votación de Corferias contó con un censo electoral de 387.010 ciudadanos habilitados para votar, los cuales tuvieron a disposición 325 mesas de votación; estas cifras, reiteramos convierten a Corferias en el mayor puesto de votación en el país.

Para lograr desarrollar con éxito las actividades señaladas con anterioridad, se requiere de áreas que brinden condiciones de accesibilidad, seguridad y dignidad para los ciudadanos, complementariamente a las áreas las mismas deben contar con una serie de servicios integrales de carácter técnico, tecnológico y administrativo, que reúnan condiciones de modernidad y experiencia

que puedan brindar las garantías necesarias para la preparación y desarrollo de un certamen electoral.

Ahora bien, el desarrollo operacional y logístico electoral en el Distrito Capital, tiene una particularidad que vale la pena señalar y que inciden de manera directa en la escogencia de Corferias como el espacio apropiado para el desarrollo de estas, un ejemplo claro consiste en el día electoral:

- a. Para brindar todas las condiciones necesarios a los 378.010 ciudadanos que pueden acudir al recinto ferial en la jornada de 8 horas, se deben planificar con anterioridad de 12 meses los espacios disponibles, filtros de ingresos, anillos de seguridad perimetral, puntos de información al votante, distribución logística de mesas de votación, fijación de listado de votantes, seguridad interior del recinto, planes de evacuación, medidas de contingencia operacional, entre otras serie de variables que involucran el manejo de aglomeraciones, adicional a lo anterior debe contarse con áreas de concentración de diferentes actores del proceso electoral como lo son 2.250 Jurados de Votación, 400 testigos electorales, 200 funcionarios electorales, 250 efectivos de la Policía Metropolitana de Bogotá.
- b. Todos estos factores conllevan a la realización de reuniones previas con diferentes autoridades del orden Distrital y actores electorales, como lo son Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Organismos de Control, Policía Metropolitana de Bogotá, Ejecito de Colombia, CRUE, Bomberos, Secretaría de Movilidad, Prestadores de Servicio, entre otros, quienes en conjunto con la Registraduría Distrital determinan y evalúan las rutas de ingreso, garantías de seguridad y flujo de personas en el puesto de votación para el día de la elección, donde se instala un puesto de mando Unificado para monitorear de manera exclusiva el desarrollo de la elección en este punto.
- c. Esta actividad es solo la primera fase del día electoral, pues una vez cerradas las urnas a las 4 de la tarde, inicia la etapa correspondiente a los escrutinios de las comisiones escrutadoras, que requieren también una logística especial para su instalación y funcionamiento. Para las elecciones de autoridades Locales se instalaron un total de 140 Comisiones Escrutadoras, cada una de ellas con un espacio de 49 mts² y con unas características que involucran una serie de servicios adicionales como papelería (divisiones), silletería, conexiones, eléctricas, señalización, entre otras.
- d. Solo en estas dos actividades referidas y que se desarrollan en el día de la elección se requiere de un área disponible de 33.012 mts² solo para actividades de mesas de votación y escrutinios, donde circularan aproximadamente 205.000 personas.
- e. Adicionalmente del área contratada, Corferias cuenta con áreas libres que permitieran el ingreso y salida de alrededor de 900 vehículos y su correspondiente escolta policial, que transportaron los pliegos electorales desde los 816 puestos de votación hacia el sitio de escrutinio, para lograr este despliegue se debe contar con un cierre perimetral importante para tener asegurado el flujo exclusivo de vehículos que transportan los pliegos electorales.
- f. No menos relevantes, resultan ser las actividades previas a la elección, como Inscripción de Candidaturas, donde el aforo para las elecciones de Autoridades Locales 2019, solo en el recinto contratado superó las 20.000 personas, sin contar con las áreas externas dispuestas por Corferias, donde confluyen un número de personas superior a las 2.000, donde efectúan expresiones democráticas tradicionales hacia sus candidatos, como lo son las caravanas, comparsas, grupos musicales y un sin número de expresiones particulares que se desarrollan con esta actividad. En cuanto a la capacitación de Jurados de Votación e inscripción de personal Supernumerario, se superó la asistencia de 120.000 personas para estas actividades, estas actividades desarrolladas en un área 7.700 mts², y una serie de servicios adicionales como cobertura a internet wifi, paneleria, conexiones eléctricas, sillas, mesas, parqueaderos, señalización, brigadistas de emergencias, vigilancia, baños, entre otros.

Es importante señalar que veinte (20) días antes a la realización del proceso electoral, se deben realizar mínimo tres (3) simulacros, dos (2) de preconteo y uno (1) de escrutinios. Para el simulacro de escrutinio, se hace necesario que todo el montaje de las comisiones escrutadoras se encuentre debidamente instalado, para el caso concreto de las elecciones de Autoridades Locales el montaje y los espacios correspondientes a las 140 comisiones escrutadoras fue entregado el sábado 11 de octubre de 2019 para la realización del simulacro; para el evento de simulacro se contó con un aforo de aproximadamente 1.500 personas entre Jueces de la República que integran las comisiones escrutadoras, funcionarios, organismos de control y prestadores de servicio. En otras palabras, Corferias nos hace entrega de estos espacios una (1) semana antes de la elección para poder realizar las pruebas técnicas correspondientes y de esta manera no correr riesgos para la realización del proceso electoral, espacios que quedan a nuestra disposición durante toda la semana previa. En cuanto a los servicios complementarios Corferias, dicho contratista cumplió a cabalidad con los requerimientos establecidos por la entidad para el desarrollo de las elecciones de Autoridades Locales 2019, pues cuenta con una experiencia importante para la prestación de los mismos, igualmente cuenta con una infraestructura adecuada para el gran flujo de personas que se ven involucradas en el desarrollo del proceso electoral, y sobre todos cuenta con áreas adicionales que no son incluidas en el contrato pero que deja a disposición de la Registraduría, es pertinente referir que el realizar el evento electoral da un ambiente de neutralidad para los Bogotanos en razón a que Corferias es una Corporación de carácter mixta y no tiene ninguna injerencia de tipo político marcada para la opinión pública.

No obstante lo anterior, la Registraduría Distrital del Estado Civil, en años anteriores exploró otras alternativas, tales como Cajas de Compensación Familiar, Auditorios, Coliseos, Centro de Eventos G-11, para la instalación del puesto Censo de votación de votación, escrutinios y las actividades complementarias descritas con anterioridad, sin embargo, se detectaron las siguientes limitantes:

- Áreas Insuficientes.
- No disponibilidad de áreas adicionales a las contratadas para el flujo de vehículos, filas exteriores, y concentración de ciudadanos.
- No disponibilidad de parqueaderos para el día de la elección. (Se requieren aproximadamente 1000 parqueaderos disponibles)
- Ubicación.
- Accesibilidad.
- Seguridad
- Infraestructura
- No ofrecimiento de servicios adicionales.

Como complemento a lo antes mencionado, es pertinente señalar las actividades y aspectos de carácter técnico a grosso modo, que son necesarias dentro del contrato de arrendamiento para las actividades pre electorales y pos electorales:

1. VINCULACIÓN PERSONAL SUPERNUMERARIO

- Espacio con un área de 900 M² aprox.
- Adecuación de espacios en panelería
- Instalaciones monofásicas
- Aviso pabellón
- Escritorio pino
- Sillas
- Internet banda ancha
- Solución WIFI de 150 Megas y soporte técnico para 130 equipos
- Separadores de fila
- Brigadista de emergencia
- Servicio de Vigilancia
- Parqueaderos Permanentes

2. INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS

- Espacio con un área de 900 M² aprox.

- Adecuación de espacios en panelería
- Instalaciones monofásicas
- Aviso pabellón
- Escritorios Sillas
- Internet banda ancha
- Separadores de fila
- Tarima H=80 cm
- Backing Tarima
- Brigadista de emergencia
- Servicio de Vigilancia
- Parqueaderos Permanentes

3. OFICINA DE JURADOS DE VOTACIÓN Y SALONES DE CAPACITACIÓN

- Espacio con un área 5.000 m²
- Montaje
- Líneas telefónicas
- Aviso pabellón y señalización externa
- Internet banda ancha
- Escritorios, sillas, separadores de fila
- Instalación monofásica
- Brigadista de emergencia
- Servicio de Vigilancia
- Parqueaderos Permanentes

4. CONVOCATORIA Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL SUPERNUMERARIO

- Espacio con un área de 900 M² aprox.
- Adecuación de espacios en panelería
- Instalaciones monofásicas
- Aviso pabellón
- Señalización Interna
- Escritorio, sillas, Separadores de fila
- Internet banda ancha
- Servicio de Vigilancia
- Brigadista de emergencia
- Parqueaderos permanentes

5. ELECCIONES

- Espacios con un área aproximada de 20.000 M² - Mesas de votación
- Pabellón o salón con área superior a 200 M² - Oficinas de control y vigilancia
- Pabellón o salón con área superior a 500 M² - Policía - infovotantes
- Pabellón o salón dentro del recinto ferial con área superior a 350 M² - Salón de información ciudadana sede operativa y de coordinación de la Registraduría.
- Salón dentro del recinto ferial con área superior a 200 M² para instalación de PMU.
- Disponibilidad de parqueaderos para 1.200 vehículos.

6. ESCRUTINIOS COMISIONES Y SIMULACRO NACIONAL

- Espacio para montaje de comisiones escrutadoras. 11.000 M²
- Montaje en pabellones asignados: divisiones para 139 comisiones escrutadoras (incluye la distrital), Salón amplio para público (incluye tarima), salón arca trillaba para cada comisión, 2 oficina para registradores distritales, zona de recepción de documento, zona almacén general, 1 sala VIP con sofás, 4 oficinas para 50 personas. Señalización interna general.
- Líneas telefónicas en oficinas
- Internet banda ancha
- Instalación monofásica con polo a tierra
- Aviso exterior identificando Comisiones Escrutinios

- Mesas y sillas
- Servicio de Vigilancia
- Brigadista de emergencia

Debe resaltarse como se mencionó anteriormente, que Corferias corresponde al puesto de votación más grande en el país, cuya condición imposibilita su traslado por el contexto normativo, social y político que esto representa.

En la siguiente tabla, describiremos las condiciones mínimas que deben cumplirse en cuanto a áreas y servicios (...)

(...)

Es importante resaltar que de este análisis se excluye el día electoral, pero cabe mencionar que para el mismo, la infraestructura expuesta se multiplica hasta tres (3) veces a la descrita.

Así las cosas, es claro que las condiciones espaciales, y de operación constituye un factor importante en la consecución del proveedor del servicio, condiciones que si bien es cierto son comunes en el espectro inmobiliario, también es cierto tienen que estas constituyen una limitante que diluye considerablemente la disponibilidad de oferentes por no contar con la envergadura logística descrita, y excluyen de toda posibilidad el ofrecimiento de todos estos requerimientos a un solo operador o proveedor.

Además, es importante resaltar la posición geográfica de Corferias dentro de la ciudad, como se mencionó anteriormente, el Distrito Capital cuenta con 816 puestos de votación, que se deben acopiar en el sitio designado de escrutinios, por lo cual el sitio para esta actividad debe ser equidistante a todos los puestos de votación y garantizar su desplazamiento mediante corredores viales que faciliten la llegada de los pliegos electorales, condición que se debe cumplir antes de las 11:00 p.m. del día de elecciones.

De otra parte, en la medida que nuestro campo de acción y de impacto comprende toda la ciudad de Bogotá, la ubicación geográfica del sitio donde se llevan a cabo las actividades electorales constituye un factor importante a tener en cuenta para su escogencia, ya se mencionó que estas actividades conllevan a un desplazamiento de todos los actores del proceso, y que esto a su vez llama la atención de toda la población de Bogotá, los actores políticos y en particular de los medios de comunicación. Por lo anterior en la siguiente gráfica hacemos un análisis del punto más favorable: (...)

(...)

Podemos observar que el punto más equidistante a todas las localidades de la ciudad, se encuentra hacia el centro de la ciudad, lugar óptimo para la ubicación de un sitio adecuado para el desarrollo de las actividades descritas (...)

(...)

Como podemos evidenciar, tanto la posición geográfica como la trama vehicular ofrecen una ubicación particular dentro de la ciudad, definiendo que la ubicación óptima se orienta hacia el centro de la ciudad, lugar donde se encuentra ubicado Corferias.

Ahora bien, dentro del análisis histórico que se ha desarrollado la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de identificar los posibles sitios con que cuenta la ciudad de Bogotá para la realización de eventos masivos, se evidencia que dentro del radio de convergencia determinado por la ubicación geográfica y de los corredores viales, solo se detectaron equipamientos de tipo educativo (universidades o colegios) y de cajas de compensación, con quienes se han hecho acercamientos para poder contar con sus instalaciones, pero estos no disponen de la infraestructura necesaria, además que se cruzan nuestras actividades con sus calendarios habituales; verificado este radio también se encontraron otros equipamientos de carácter privado y que prestan servicios similares al que nos ocupa, como son el Centro de Convenciones Gonzalo Jiménez de Quesada, y el centro de eventos Misión Carismática Internacional G12, lugares que visitamos con antelación incluso a los procesos electorales del 2015 y 2018, a fin de contar con alternativas de infraestructura, pero lamentablemente sólo el G12, cumplía las condiciones de área básicas (sólo espacios del evento como tal, sin contar con circulaciones, áreas de permanencia, parqueaderos, logística para la entrada y salida de aproximadamente 800 vehículos el día de la elección, etc.), pero este descartaba de

plano los demás requerimientos por no contar con ellos, además de que no garantizaban las fechas en que se desarrollarían nuestras actividades, en razón a sus compromisos ya adquiridos y otro factor importante es que no cuentan con la experiencia necesaria en manejo de este tipo de eventos. En este sentido, es importante resaltar que también se han evaluado alternativas como identificar fuera del perímetro de Bogotá sitios como centros de eventos en particular los que se encuentra hacia el norte de la ciudad, pero estos sitios tampoco poseen la capacidad logística, de infraestructura descrita y de experiencia, y a esto se suma la complejidad de desplazamiento, y que la mayoría de espacios se ubicarían a campo abierto, lo que generaría una posible inconformidad del electorado y un riesgo al proceso.

Valorados los aspectos necesarios para la determinación del sitio donde se llevan a cabo las actividades electorales, y dar claridad a la inexistencia de un estudio de mercado, **es necesario mencionar que la magnitud de las mismas limita las posibilidades en el mercado, condicionada de manera inequívoca a la inexistencia de proveedores del servicio de arrendamiento con las condiciones descritas, y que cotizar de manera separada los requerimientos causa el fraccionamiento de la responsabilidad, y por ende ponen en riesgo el cumplimiento contractual.** De otra forma, existen unos altísimos estándares de calidad integral de servicios prestados a lo largo de más de 20 años, que no es posible arriesgar, minimizando el mega servicio y experiencia acumulada en este tipo de atención pública ciudadana e institucional que se le brinda a Colombia y a la democracia propiamente dicha.

Otro aspecto que es importante mencionar, es el hecho de separar estas actividades del día electoral, que aunque no es una limitante, es claro que la unificación de todo el proceso en un solo sitio, facilita su desarrollo, y unifica de manera positiva el manejo de un acontecimiento que se caracteriza por su gran componente logístico.

De lo expuesto, se concluye entonces que en el mercado objeto de la contratación, no existe una oferta integral en cuenta a cobertura de áreas y servicios para las diferentes actividades derivadas del proceso electoral como la ofrece Corferias.

Igualmente, no se cuenta en el mercado con una corporación o empresa que cuente con los antecedentes históricos de logística electoral en cuanto a arrendamiento de áreas y servicios.

Por ende, la contratación efectuada en el año 2019 minimizó los riesgos asociados a la improvisación en temas operativos y logísticos, que son determinantes para garantizar un derecho fundamental a los ciudadanos y los principios de la organización electoral.

3. PROCESO DE CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CORFERIAS – 035 Y 064 DE 2019.

3.1. Estamos frente a un acto complejo e interdisciplinario en las tres (3) fases de la contratación antes, durante y post, toda vez que en consideración a la cuantía y políticas de ordenación del gasto, este contrato de arrendamiento le atañe por competencia al nivel central y de manera importante pero transversal a la Registraduría Distrital, nivel desconcentrado que se le ha atribuido la tarea de adelantar el insumo de los denominados estudios previos para colocar a disposición de las esferas administrativa competentes dicho insumo.

3.2. Las actuaciones en materia de contratación de servicios electorales con ocasión de un certamen comicial, son del resorte del nivel central, tarea estratégica que demanda una quirúrgica acción de planeación operativa, técnica y metódica, la cual se adelanta al menos con dos (2) años de antelación, en el entendido que un mega proyecto electoral requiere acopiar para su planeación las más técnica y compleja información, que entre otros, debe hacer parte de los proyectos de presupuesto que servirán de base para la discusión, aprobación y asignación de recursos por parte de la Nación Ministerio de Hacienda.

3.3. Dicho proceso complejo de contratación, implica aplicar con alta rigurosidad el marco legal en materia de contratación pública, de tal forma que los bienes y servicios contratados, garanticen sin tacha alguna el resultado óptimo y seguro del proceso electoral en condiciones de seguridad integral y transparencia a todos sus actores. Tales directrices se encuentran debidamente regladas y por

ende documentadas en manuales de contratación, comité asesor de contratación, lineamientos legales e internos de ordenación del gasto, manuales de funciones y competencias, etc.

3.4. COMENTARIOS ACERCA DE LA SUSCRIPCIÓN DE LOS CONTRATOS Nos. 035 Y 064 DE 2019.

Como es natural hoy en día en los contratos estatales, la adquisición de bienes y servicios es tercerizada con personas jurídicas privadas que demuestren contar con la idoneidad y la experiencia para satisfacer los fines del Estado.

Ahora bien, históricamente después de la Constitución Política de 1991, la Organización Electoral – Registraduría Nacional del Estado Civil, ha tenido la necesidad de contratar varios bienes y servicios para la organización y celebración de las elecciones, tanto para la elección de autoridades locales como del orden nacional.

Esta tarea supone que aspectos tan sensibles como, por ejemplo, el kit electoral o el preconteo para el día de elecciones, tengan la necesidad de licitarse para que sea un tercero previamente acreditado, quien ejecute las tareas que por mandato constitucional le son propias a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En estas condiciones y conforme lo expuesto en los estudios previos de los Contratos Nos. 035 y 064 de 2019 suscritos con la CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A. - USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA, la RNEC tuvo la necesidad de:

“CONTRATO 035 DE 2019: OBJETO.- Contratar el arrendamiento de un área suficiente, para la Convocatoria y vinculación del personal supernumerario que prestará sus servicios en el proceso de inscripción de cédulas de ciudadanía que se realizará en los puestos de votación y para la Inscripción de candidaturas del proceso electoral correspondiente a las elecciones de Autoridades Territoriales, (Alcalde, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales), que se desarrollarán el 27 de octubre de 2019, de conformidad con el estudio previo y la propuesta presentada por EL ARRENDADOR, los cuales forman parte integral del presente contrato.”

“CONTRATO 064 DE 2019: OBJETO.- Contratar el arrendamiento de un área suficiente, para la atención y capacitación a los jurados de votación, la vinculación de personal supernumerario, el simulacro nacional de escrutinio, el proceso de elecciones de autoridades locales en el puesto Censo de la Ciudad de Bogotá D.C., y el funcionamiento de las Comisiones Escrutadoras del proceso electoral correspondiente a las elecciones de Autoridades Territoriales, (Alcalde, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales), que se desarrollarán el 27 de octubre de 2019, de conformidad con el estudio previo y la propuesta presentada por EL ARRENDADOR, los cuales forman parte integral del presente contrato.”

Ahora bien, observa el órgano de control que para el caso de los contratos No. 035 de 2019 y No. 064 de 2019, se evidencia que no existe una pluralidad de cotizaciones para establecer el costo de cada uno de los contratos celebrados con la CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A. - USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA, aspecto que procedemos a explicar de la siguiente manera:

a. Para la comisión auditora es de conocimiento que la Organización Electoral – RNEC ha celebrado en los últimos veinte (20) años los contratos con la CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A. - USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA, en los mismos términos que los negocios jurídicos observados.

b. LA CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A. – USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA, es una compañía que se encuentra ofreciendo esta clase de servicios en el mercado hace aproximadamente 60 años, impulsando el desarrollo industrial, social,

cultural y comercial a través de la organización de ferias, exposiciones, eventos y convenciones.

c. Debe tenerse en cuenta que para el análisis del Contrato 064 de 2019, la CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A. – USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA, funciona como el puesto Censo electoral, luego la RNEC tiene la obligación de adelantar allí los comicios electorales en cada evento democrático.

d. Durante la ejecución de los contratos para otros comicios electorales, CORFERIAS ha cumplido a satisfacción con los requisitos técnicos establecidos por la RNEC.

e. CORFERIAS cuenta con el área de afluencia más grande del país y su plataforma de servicios tecnológicos, de seguridad, ubicación y organización satisfacen de manera integral las necesidades de la Entidad.

f. CORFERIAS es un espacio físico central especializado precisamente en los eventos que motivaron la celebración de los Contratos 035 y 064 de 2019; en él se realizan más de 60 ferias al año, asisten más de 2.000.000 de personas, 7.100 visitantes internacionales, 300 eventos, congresos y reuniones con gran afluencia de público.

g. Adicionalmente a lo anterior la CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A. - USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA, cuenta con reconocimientos internacionales de las agremiaciones expertas en el manejo y el aforo de grandes cantidades de personas, como son:

- ✓ The International Association of the Exhibition Industry – UFI.
- ✓ Asociación Internacional de ferias de America –AFIDA
- ✓ Asociación de organizadores independientes – SISO

h. En igual sentido y conforme se dejó expreso en los estudios previos, no hay otro sitio con las condiciones de amplitud, disponibilidad de días, ubicación, accesibilidad para los colombianos, reconocida importancia en la ciudadanía, vías de acceso vehicular, que se encuentre dentro de las zonas de influencia de los sistemas masivos de transporte, seguridad las 24 horas y que brinde la infraestructura necesaria para llevar a cabo exitosamente el proceso descrito y además que ofrezca los servicios que han sido puestos a disposición por la Corporación de Ferias y Exposiciones S.A Usuario Operador de Zona Franca, tradicionalmente, para el desarrollo de las diferentes actividades y en los últimos veinte (20) años para los comicios electorales.

i. Finalmente y como está argumentado en los estudios previos, se destaca la celebración de los Contratos No. 055 de 2015 y No. 211 de 2011 bajo la modalidad de contratación directa – arrendamiento de bien inmueble-, con el que se atendió la necesidad de apoyar a la Entidad con las actividades que conllevan la realización de las elecciones Autoridades Territoriales del año 2015 y 2011 respectivamente; de igual forma, los Contratos No. 047 de 2017 y Nos. 061 y 090 de 2014, bajo la misma modalidad en el cual se atendieron las necesidades correspondientes a las elecciones de Congreso de la República y Fórmula Presidencial del año 2018 y 2014 respectivamente. Igualmente, se han suscrito contratos con similar objeto para el desarrollo de los procesos electorales de los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

3.5. Respecto a la aprobación y decisión final para la contratación del recinto de Corferias. Sobre este particular, debe indicarse que el proceso de contratación en la Registraduría Nacional del Estado Civil, en lo que corresponde al 2018 y 2019, frente a las actividades previas y planificadas de contratación de servicios electorales, entre otros, se adelantan con sujeción a las políticas institucionales en esta materia, reflejada entre otras en los siguientes instrumentos:

a. Manual de Contratación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, aprobado mediante Resolución 5253 del 20 de junio de 2016. Dicho instrumento consulta el contenido y alcance del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015. La presente regla aplicable al nivel concentrado y desconcentrado, en lo pertinente.

b. Comité Asesor para la contratación de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Creado mediante resolución número 2489 del 1 de abril de 2016. En tal instrumento, entre otros aparte de propender por el cumplimiento integral de las normas de transparencia en materia de contratación, el Registrador Nacional del Estado civil, hace expresa mención de los niveles de responsabilidades respecto de la competencia contractual y de la ordenación del gasto. Dicho espacio institucional, presidido por la Secretaría general de la entidad, se encuentra integrado por la alta dirección de la entidad con voz y con voto según corresponda y acorde a los temas objeto de contratación.

El citado comité, fue objeto de ajuste y reglamentación mediante la resolución 8830 del 15 de agosto de 2017; se indica, que además de cumplir con la función de emisión de pronunciamientos y recomendaciones sobre temas relacionados en la actividad pre contractual, contractual y pos contractual, a través de dicho comité se revisaron, se estudiaron y se aprobaron, todas las modalidades y contratación de servicios electorales, entre los cuales y según debe reposar en actas, se encuentra la actividad pre contractual del contrato con Corferias.

Tal como reza en el contrato número 064, el 11 de septiembre de 2019, dicho comité recomendó previo al estudio y aprobación de todos los soportes pre contractuales, celebrar el contrato con Corferias. Similar situación ocurrió con el contrato número 035, el cual fue aprobado por el citado comité el día 16 de mayo de 2019, tal como se consigna en la parte considera activa del contrato. Adicionalmente, cada área responsable de los procesos, en este caso referido al misional Electoral, solicita directamente de su calidad de ordenador del gasto, la celebración de los contratos.

c. Plan anual de adquisiciones. Corresponde a un importante instrumento de planificación en materia de adquisición y contratación de servicios. Los servicios electorales no son ajenos a dicho plan. Por el contrario, debe indicarse que para efecto de presupuestos y de discusión ante el gobierno nacional, acorde al principio de anualidad presupuestal, y en consideración además del inicio un año antes de las actividades prelectorales acorde a la ley y a los calendarios electorales, deben estructurarse y calcularse el costo y los servicios para electorales. Para el caso de Bogotá, incluido el costo de los servicios electorales que demanda el macro proceso en el recinto de Corferias y sus pabellones.

La cita, referida a estos instrumentos, denota que la Registraduría Nacional del Estado civil posee consistentes procesos y filtros de revisión en lo que corresponda a toda la fase contractual propiamente dicha. Debe mirarse entonces, como un proceso sincrónico, que demanda que cada uno de los componentes del proceso, cumpla con su función y según el caso desde el nivel central y acorde la ordenación del gasto, se adopten las decisiones definitivas, las cuales en el caso que nos ocupa, por medio del Comité Asesor de Contratación y la correspondiente área misional y donde recaiga la ordenación del gasto.

4. CUMPLIMIENTO ESTRICTO E INTEGRAL DE LOS DEBERES DEL SERVIDOR PÚBLICO POR PARTE DEL EQUIPO DE LA ENTIDAD:

A continuación un análisis y reflexiones sobre el injusto atribuido respecto con la presunta violación de los deberes de los servidores públicos, conforme lo prescribe el Artículo 34 del Código Disciplinario Único, con el objetivo de demostrar que por el contrario, el proceder de la Registraduría Nacional del Estado Civil en todas y cada una de las instancias, ha obrado con extrema diligencia y probidad consultando la salvaguarda de valores jurídicos superiores, entre varios, el sistema democrático.

En este aspecto, lo primero a mencionar es lo correspondiente a la modalidad de contratación utilizada por al Registraduría Nacional, donde se puede observar que la causal utilizada por la Entidad desde sus inicios se ha enmarcado en una situación que imposibilita la pluralidad de cotizaciones, pues bien, partimos del presupuesto de inexistencia de pluralidad de oferentes, establecido en el literal g) numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, como causal para adelantar la modalidad de selección de contratación directa, lo cual encuentra su explicación en

todos los aspectos técnicos, logísticos, jurídicos y de conveniencia previamente mencionados en el presente escrito.

Con lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha buscado permanentemente garantizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función pública contenidos en la Constitución, a la vez que se procura cumplir de manera estricta sus principios éticos para el cumplimiento de sus misiones, vale decir, eficiencia, imparcialidad, objetividad, responsabilidad y transparencia, entre otros.

De tal manera, cuando se contrata con Corferias para proveer de los espacios y servicios para llevar a cabo actividades preparatorias y de ejecución de un proceso electoral se está cumpliendo con exigencia todos y cada uno de los deberes contenidos en la constitución y la ley, procurando por mejorar en cada oportunidad las funciones misionales de la Entidad y con ellos garantizando y protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos, evitando que se produzcan perturbaciones en la prestación de servicios y riesgos en lo que respecta al desarrollo de procesos electorales.

En el mismo sentido, se está garantizando que los recursos invertidos por la RNEC en la consecución de bienes y servicios para el desarrollo de las Elecciones sea de manera eficiente, transparente, imparcial y responsable.

Con ello queremos resaltar que, el proceso de contratación adelantado dentro de los Contratos No. 035 y No. 064 de 2019, fue realizado con observancia estricta de los deberes de los servidores públicos señalados en el artículo 34 del Código Único Disciplinario (Ley 734 de 2002), que como bien se puede apreciar a continuación, a modo de ejemplo, se expone como no solo se dio cumplimiento a los deberes de todo servidor público, que anteceden la conjunción de la contratación estatal con el ejercicio de la función pública, sino que se actuó en extrema diligencia y cuidado buscando satisfacer a cabalidad los servicios encomendados por la Constitución.

Establecen los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002:

“1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

Como se puede apreciar, son estas dos (2) normas de conducta iniciales del servidor público que establecen los deberes legales que enmarcan el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la contratación pública en su régimen normativo vigente, los cuales han sido observados a cabalidad por la suscrita administración y que se puede apreciar en la lectura de los puntos anteriores en cada uno de los diferentes argumentos de justificación.

Es decir que, la RNEC no solo cumplió con los deberes contenidos en la Constitución y la ley, sino que actuó con diligencia, eficiencia e imparcialidad en el servicio encomendado.

5. ACTUACIÓN TRANSPARENTE – AUSENCIA DE TIPICIDAD Y DAÑO ANTIJURÍDICO:

Como ya se expuso en el acápite anterior, soportada en los documentos antecedentes de un proceso de contratación como el objeto de estudio de la presente, la RNEC ha actuado con transparencia y objetividad, sin que existe prueba sumaria de infracciones a deberes normativos y funcionales de los servidores de la RNEC en el ejercicio de sus labores en la suscripción de los Contratos No. 035 y No. 064 de 2019.

Luego, no es posible hablar de responsabilidad de algún tipo en el actuar de cualquiera de los diversos servidores públicos que en el nivel central como desconcentrado han participado en el complejo proceso de contratación, en la medida que no es posible evidenciar la infracción objetiva a una norma concreta de obligatorio cumplimiento. Por el contrario, solo se advierte la diligencia y cuidado en los principios de la función pública y los requisitos de ley para la ejecución de contratos de tal envergadura, importancia y complejidad.

No sobra entonces señalar que, en el caso bajo análisis, no se encuentran dados los elementos constitutivos de la responsabilidad establecidos por las fuentes de derecho, tales como tipicidad, antijuricidad y culpabilidad, que ameriten un estudio más profundo sobre una responsabilidad a título personal de índole disciplinario, fiscal o de cualquier otra índole de cualquiera de los diversos servidores del nivel central como desconcentradas intervinientes en el proceso contractual.

6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES:

A título de cierre, se presentan las siguientes conclusiones:

Referente a la observación presentada por la CGR, es pertinente tener en cuenta los argumentos expuestos en los acápite anteriores, en los cuales se describen de manera puntual y categórica las condiciones especiales que deben ser tenidas en cuenta para el desarrollo de las diferentes etapas logísticas del proceso electoral, como lo son: áreas disponibles, ubicación geográfica, accesos viales, seguridad, reconocimiento de la ciudadanía, experiencia específica en logística electoral, neutralidad política, por estas circunstancias concretas no ha sido posible encontrar en el mercado oferentes que cumpla con todos los requerimientos expuestos que permitan comparar ofertas en igualdad de condiciones.

Las condiciones de experiencia específica para evidenciar la capacidad e idoneidad de los oferentes y del futuro contratante, antes de generar limitaciones en lo que respecta al número de proponentes, pretende alcanzar o lograr en debida forma el cumplimiento del objeto contractual, circunstancia que no puede estar sujeta a la concreción de riesgos que puedan significar la errónea estructuración e implementación de unos comicios que, per se, no pueden generar manto de dudas y, menos aún, equívocos en su realización, pues está en juego la democracia y la satisfacción de los intereses de la colectividad.

Por lo anterior, el factor de experiencia en la realización de estas actividades en el ámbito Distrital, posee serias implicaciones positivas para el debido cumplimiento del propósito de la contratación, como quiera que las especiales características del objeto a contratar ya han sido conocidas y tratadas en procesos electorales previos de al menos 20 años.

Dicho precedente inocultable, evidente y demostrable, genera para la Entidad un margen amplio de seguridad para el cumplimiento de una obligación constitucional, legal y misional concerniente con la implementación y organización de las elecciones en todas sus etapas. Con tal referente, se obra con prudencia, planeación e impacto en sus resultados, minimizándose al máximo cualquier tipo de riesgo o contingencia que pudiese perturbar un mega proceso electoral.

Visto lo anterior, en lo correspondiente al acervo argumental y documental, consideramos existen múltiples elementos objetivos y materiales para desvirtuar con consistencia las apreciaciones de la Contraloría General de la República, todas vez que en armonía con lo citado en el Artículo 209 Superior y demás normas concordantes en materia de contratación, la actuación denotada por la Registraduría Nacional del Estado Civil en todos sus componentes, tanto del nivel central como desconcentrado, se enmarcan dentro cumplimiento de los principios de principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Lo anterior, tal como es posible evidenciarlo, consultado los más altos estándares y calidad de servicios contratados, los cuales han garantizado y contribuido de forma significativa en el principal centro de concentración de actividades electorales de Colombia, con el cumplimiento de la misión institucional que le ha asignado la Carta Política a la Entidad.

No obstante lo expuesto, la Entidad siempre se encuentra abierta a conocer y analizar propuestas o recomendaciones de mejora, en el entendido que estos espacios de control y retroalimentación institucional, deben conducir al fortalecimiento de la misión institucional en materia electoral (...)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La RNEC, a través del Oficio con Radicado No. DRN-OCI-388 del 21 de octubre de 2020, dio respuesta a la observación No. 2 haciendo énfasis en los siguientes aspectos:

- La manifestación de que sí se realizó estudios de mercado.
- Dentro del estudio de mercado se encuentra la descripción de la conveniencia de contratar con CORFERIAS.
- Análisis de la infraestructura que ofrece Corferias.
- Análisis sobre las capacidades tecnológica que brinda Corferias.
- Análisis de la capacidad logística de Corferias.
- Manifestación de por qué se contrató bajo la modalidad de Contratación Directa.
- Análisis de los antecedentes de contratación con Corferias.
- Contexto y complejidad de los servicios electorales.
- Descripción de simulacros de comicios en Corferias.
- Proceso de contratación de los servicios de Corferias.
- Cumplimiento estricto e integral de los deberes legales de los servidores públicos de la RNEC.

Dentro del contexto de la respuesta suministrada por la RNEC sobresalen los siguientes argumentos:

El escrito de respuesta a la observación No. 2 presentado por la RNEC muestra la estructuración de un estudio sobre la conveniencia en instalaciones, equipamiento, ubicación geográfica, capacidad de grandes superficies que ofrecen y la disposición para manejo de grandes volúmenes de personas. Sin embargo, dentro de los soportes documentales allegados a la comisión auditora para el análisis de los contratos No. 035 de 2019 y No. 064 de 2019, no se evidenciaron dichos estudios o análisis tan siquiera como anexo a los Estudios previos de los contratos.

En ese orden, resulta preciso esclarecer que los argumentos esbozados por la CGR dentro de la observación No. 2 se forjaron sobre la tesis de desatención, por parte de la RNEC, al *Deber de Análisis de las Entidades Estatales* que conlleva la aplicación de mandatos de optimización y el acatamiento del ordenamiento jurídico vigente. Así mismo, para que, a la hora de realizar una oferta de bienes o servicios, la Entidad Estatal, tenga el conocimiento del sector relativo del proceso de contratación desde diferentes aspectos como los económicos, jurídicos y técnicos, lo que se traduce en una adecuada planeación y posterior elección de la oferta más favorable para la Entidad. La observación No. 2, no está cuestionando el contratista

que se seleccionó por la RNEC, sino el cumplimiento del uso estricto de la metodología de selección y su articulación con el ordenamiento jurídico vigente.

En los soportes documentales allegados a la comisión Auditora, en los documentos denominados “ESTUDIOS, DOCUMENTOS PREVIOS Y ANÁLISIS DEL SECTOR PARA CONTRATACIÓN DIRECTA” la RNEC no enlista o enrostra las aristas o perspectivas tenidas en cuenta para la selección de Corferias como prestador del bien o servicio; tampoco en los soportes de los estudios previos aparece el análisis mencionado; caso contrario ocurre en el escrito de respuesta a la observación No. 2 presentada por la CGR, vale decir, el Oficio con Radicado No. DRN-OCI-388 del 21 de octubre de 2020; es importante resaltar que si bien la respuesta informa sobre el análisis, no se soporta que el mismo haya sido realizado al momento del agotamiento de la etapa pre-contractual.

Si bien es cierto que la RNEC muestra a la CGR un estudio juicioso con diferentes perspectivas y variables para la selección del prestador del bien o servicio, también lo es, que solo hasta el momento en que se elevó la observación y la Entidad tuvo la oportunidad de responder, se presentó un análisis sobre las variables para seleccionar a Corferias como única y mejor opción que cumpliría con los objetos contractuales planteados; lo que se traduce en que no se articuló o imbricó el contenido de la respuesta de la observación No. 2 al documento denominado “ESTUDIOS, DOCUMENTOS PREVIOS Y ANÁLISIS DEL SECTOR PARA CONTRATACIÓN DIRECTA” de cada contrato.

Por lo anterior, es preciso recordar lo señalado por el Decreto 1082 de 2015 así:

El Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.1.6.1 determinó:

“(…) ARTÍCULO 2.2.1.1.1.6.1. 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. (…)” (Subrayas fuera de Texto).

Así las cosas, y como quiera que no se evidenció que los análisis expuestos en el Oficio con Radicado No. DRN-OCI-388 del 21 de octubre de 2020 se hubieran realizado en la etapa precontractual y que por lo tanto no se evidencia que hicieran parte del documento denominado “ESTUDIOS, DOCUMENTOS PREVIOS Y ANÁLISIS DEL SECTOR PARA CONTRATACIÓN DIRECTA” o sus soportes, en este punto, no se desestiman los argumentos elevados por la CGR, por lo que la observación se valida como hallazgo y se mantiene con la misma incidencia comunicada.

Es importante resaltar que frente a los acápites del documento que refieren al *cumplimiento estricto e integral de los deberes legales de los servidores públicos de la RNEC*, no es competencia de la CGR analizar las actuaciones desplegadas por

la administración para determinar la existencia o no de una responsabilidad disciplinaria, lo cual se observa que es el enfoque al cual está dirigido ese acápite de la respuesta de la entidad, ya que, conforme a lo señalado en los artículos 3 y 4 de la Ley 610 de 2000, el control fiscal y el objeto de la responsabilidad fiscal se circunscriben al espectro de la administración de recursos públicos por sujetos activos calificados, mas no a los deberes que se derivan de la actividad del servicio público, que es de resorte del operador Disciplinario.

Si bien se mantiene la incidencia disciplinaria del hallazgo por cuanto se observa el incumplimiento de la normatividad antes trascrita, es dicho operador quien tiene la competencia para la determinación de la responsabilidad en ese ámbito.

Hallazgo No. 03 Orden de Compra 38091 (IP)

La Ley 80 de 1993 en su artículo 23 dispone:

“(...) ARTICULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo (...)”

La Ley 1474 de 2011 dispone:

“(...) Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda (...)”

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

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

El Acuerdo Marco de Precios de Suministro de Tiquetes Aéreos CCE-853-1-AMP-2019 suscrito por Colombia Compra Eficiente determinó:

“(...) Clausula 6 Actividades de la Entidad Compradora en la operación secundaria (...)”

“(...) 6.10 El supervisor de la Orden de Compra designado por la Entidad Compradora, debe verificar durante la ejecución de la Orden de Compra que: (i) el Proveedor cumpla con las especificaciones técnicas para el suministro de Tiquetes Aéreos establecidas en el pliego de condiciones (...) (...) (iv) solicitar al Proveedor el usuario y contraseña para acceder al GDS (...) (...) (vi) Fijar la fecha para la capacitación que efectuará el Proveedor de la Orden de Compra dentro de los siete (7) días hábiles

siguientes a la Colocación de la Orden de Compra (...) (...) (ix) verificar que el Proveedor facture la Tarifa Administrativa Cotizada a la Entidad Compradora en la Cotización (...) (...) (xi) verificar que el precio de los Tiquetes Aéreos facturados por el Proveedor corresponda al precio del Tiquete Aéreo establecido por la Aerolínea, verificando a través del reporte BSP Link; (xii) (...)”

“(...) Clausula 9 Adquisición de Tiquetes Aéreos en la Operación Secundaria (...)”

(...) 9.6. En los casos que se relacionarán a continuación los Proveedores deberán ajustar el cobro de la Tarifa Administrativa total según lo dispuesto por la Aerocivil:

9.6.1. Cuando una Entidad requiera un Tiquete Aéreo en una Aerolínea que no pueda ser emitido por la Plataforma, la Entidad Compradora debe comunicarse con el Proveedor para expedir el Tiquete Aéreo de manera manual. Para lo cual el proveedor deberá remitir un reporte de compras relacionando los Tiquetes Aéreos emitidos por fuera de la Plataforma.

9.6.2. Cuando una Entidad Compradora requiere reexpedición o cancelación de un Tiquete Aéreo efectuadas por la Agencia de Viajes.

Para estos casos la Entidad Compradora deberá requerir al Proveedor mediante correo electrónico.

9.7. En los casos que aplique el numeral 9.6 de la cláusula 9, el Proveedor debe realizar las reservas, reexpediciones o cancelaciones en menos de dos (2) horas desde el momento que la Entidad Compradora las solicite. Cuando la Entidad Compradora solicite más de veinte (20) reservas, reexpediciones o cancelaciones el Proveedor cuenta con dos (2) horas adicionales para presentar aquellas que excedan el número de veinte (20).

9.8 La Entidad Compradora debe consultar el reporte de Tiquetes Aéreos en el GDS para verificar que el precio de los Tiquetes Aéreos facturados por el Proveedor sea el correcto (...)”

“(...) Clausula 10 Precio de los Tiquetes aéreos y su suministro (...)”

(...) Colombia Compra Eficiente publicará en el Catálogo para cada uno de los Proveedores: (i) el precio de la Tarifa Administrativa para el suministro de Tiquetes Aéreos. En el caso que no exista intervención humana en el proceso de expedición del Tiquete Aéreo, el Proveedor debe facturar el precio cotizado a la Entidad Compradora durante la Operación Secundaria. En el caso de existir intervención humana en el proceso de expedición del Tiquete Aéreo, el Proveedor debe facturar la Tarifa Administrativa de acuerdo con la regulación vigente de la Aerocivil.

El precio de la Tarifa Administrativa que el Proveedor cotiza en la Operación Secundaria incluye y remunera integralmente todas las condiciones solicitadas en la Orden de Compra, incluyendo todos los requisitos para suministrar el Tiquete Aéreo. El Proveedor no podrá cobrar por servicios adicionales a las Entidades Compradoras. Estos precios no pueden ser mayores que los precios techos del Proveedor en el Catálogo.

El Proveedor está obligado a entregar a las Entidades Compradoras los Tiquetes Aéreos al mismo precio facturado por la Aerolínea para estos (...)”

La Guía para Comprar en la Tienda Virtual del Estado Colombiano a través del Acuerdo Marco de suministro de Tiquetes Aéreos II del 3 de abril de 2019 dispone:

“(...) (viii) Criterios de selección: La Entidad Compradora debe colocar la Orden de Compra al Proveedor que haya cotizado la menor Tarifa administrativa ponderada para el suministro de Tiquetes Aéreos (...)”

(...) (ix) Precio del suministro de Tiquetes Aéreos: Colombia Compra Eficiente publicará en el Catálogo para cada uno de los Proveedores. (i) el precio de la Tarifa administrativa para el suministro de Tiquetes aéreos. En el caso que no exista intervención humana en el proceso de expedición del Tiquete Aéreo. El Proveedor debe facturar el precio cotizado a la Entidad compradora durante la Operación Secundaria. En el caso de existir intervención humana en el proceso de expedición del Tiquete Aéreo, el Proveedor debe facturar la Tarifa Administrativa de acuerdo a la regulación vigente de la Aerocivil. El precio de la Tarifa administrativa que el Proveedor cotiza en la Operación Secundaria incluye y remunera íntegramente todas las condiciones solicitadas en el Orden de Compra, incluyendo todos los requisitos para suministrar el Tiquete Aéreo. El Proveedor no podrá cobrar por servicios adicionales a las Entidades Compradoras. Estos precios no pueden ser mayores a los precios techos del Proveedor en el Catálogo.

El Proveedor está obligado a entregar a las Entidades Compradoras los Tiquetes Aéreos al mismo precio facturado por la Aerolínea para estos

El valor resultante de cada Tiquete Aéreo suministrado es el que resulte de aplicar la siguiente fórmula

Donde:

V: Es el precio resultante de cada Tiquete Aéreo suministrado.

P: Es el precio neto del Tiquete Aéreo definido por la Aerolínea sin IVA.

T: Es la Tarifa Administrativa ofrecida por el proveedor.

I: Son los impuestos y gravámenes adicionales como estampillas en el caso de que apliquen.

A: Son las tasas aeroportuarias aplicables, cuando estas no estén incluidas dentro del precio del Tiquete Aéreo. (...)

(...) (x) Sistema GDS: Los Proveedores deben mantener durante la ejecución del Acuerdo Marco al menos un sistema GDS operativo integrado a la Plataforma para que las Entidades Compradoras puedan emitir y reservar los Tiquetes Aéreos.

El sistema GDS es un sistema de distribución global de reserva utilizado principalmente por Agencias de Viajes para acceder en tiempo real a la oferta de Tiquetes Aéreos disponibles en el mercado, en las cuales están inscritas en su mayoría las Aerolíneas a nivel mundial (...)"

La RNEC suscribió el 20 de mayo de 2019 la Orden de Compra No. 38091 de 2019 con SUBATOURS S.A.S con el objeto de: "(...) Contratar el suministro de tiquetes aéreos nacionales que garantice el desplazamiento de los servidores públicos, contratistas y/o demás personal que preste sus servicios a la Organización Electoral, para el desarrollo de las elecciones de Autoridades Locales (Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales) a realizarse el 27 de octubre de 2019 (...)"

En los soportes documentales allegados a la comisión Auditora se logra evidenciar que, antes de la suscripción del negocio Estatal (etapa precontractual), la RNEC abrió en la tienda virtual de Colombia Compra Eficiente el evento No. 70317 para el Suministro de Tiquetes.

De igual manera, que, para realizar la subasta inversa, donde se elige la mejor propuesta por parte de la Entidad Estatal, cada uno de los integrantes del Acuerdo Marco de Precios CCE-853-1-AMP-2019 ofertó una tarifa administrativa ponderada así:

1) SUBATOURS S.A.S. \$2.096,00

- 2) UNION TEMPORAL NOVATOURS \$7.500,60
- 3) VIAJA POR EL MUNDO WEB NICKRISIX 360 S.A.S. \$ 32.550,81
- 4) VIAJES TOUR COLOMBIA S.A.S. \$ 2.0505,62
- 5) RECIO TURISMO S.A. \$5.679,62
- 6) AEROVIAJES PACIFICO DE BOGOTÁ S.A. \$ 12.084,84
- 7) ESCOBAR OSPINA S.A.S. \$ 24.135,90
- 8) FESTIVAL TOURS S.A.S. \$ 10.004,91

De las anteriores ofertas se eligió la más favorable para la RNEC que resultó siendo SUBATOOURS S.A.S. al cotizar una Tarifa Administrativa Nacional One Way (trayecto simple) por \$400 pesos M/CTE y una Tarifa Administrativa nacional Round Trip (trayecto redondo) por \$ 4.500 pesos M/CTE, lo que se traduce en una Tarifa Administrativa Ponderada de \$ 2.096 pesos M/CTE¹⁷.

Por medio de oficio respuesta, emitido por la RNEC, a la solicitud de información AG 8.1.24 del 14 de octubre de 2020 se informó a la CGR lo siguiente:

"(...) para dar respuesta al requerimiento presentado, es importante hacer las siguientes precisiones:

1. *La orden de compra No. 38091 de 2019, se colocó el 20 de mayo de 2019.*
2. *El Acuerdo Marco de Precios de suministro de Tiquetes Aéreos CCE-853-1- AMP-2019, establece como una de las actividades de los proveedores durante la Operación Secundaria, la siguiente: "...7.12 Dar a la Entidad Compradora una capacitación acerca del uso de las Plataformas al inicio de la ejecución de la Orden de compra, en un término no mayor a siete (7) días hábiles siguientes a la colocación de la Orden de Compra"*
3. *El contratista Subatours S.A.S., mediante correo electrónico de fecha 28 de mayo de 2019, puso a disposición de la supervisora de la orden de compra, el curso de capacitación virtual, enviando el usuario y contraseña para el acceso al curso vía web.*

Por lo anterior, y con ocasión del proceso electoral para la elección de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de Juntas Administradoras Locales a realizarse el 27 de octubre de 2019, se requirió tramitar la expedición de los tiquetes aéreos.

Teniendo en cuenta que el proceso de implementación de la Plataforma control Travel para la Registraduría Nacional inició el día 28 de mayo de 2019, fue necesario que la Agencia de viajes Subatours S.A.S, procediera con la emisión de los tiquetes correspondientes, como se puede evidenciar, en las facturas Nos. AC1 173096 del 24 de mayo de 2019, ACI 173356 y ACI 173359 del 27 de mayo de 2019, aplicando las tarifas administrativas. fijadas por la Aeronáutica Civil, cuyos valores corresponden a \$30.000 (un solo trayecto).

Por tanto, se evidencia que las 3 primeras facturas correspondientes a los 3 Primeros tiquetes fueron expedidas por la Agencia de Viajes Subatours S.A.S., antes de la capacitación, aplicando la tarifa administrativa establecida por la Aeronáutica Civil, para un solo trayecto, esto es la suma de \$30.000.000". (...)"

¹⁷ Soportes Orden de Compra No. 38091 de 2019 (Fol. 61)

Después de analizar la etapa de ejecución de la Orden de Compra No. 38091 de 2019, se determinó que para los siete pagos se expidieron para la RNEC y CNE, 3.716 tiquetes, de los cuales 69 fueron expedidos entre el 24 de mayo de 2019 y el 28 de mayo de 2019 y cobrados en el primer pago.

Atendiendo a la información suministrada por la Entidad, se evidencia que solo hasta el 28 de mayo de 2019 la supervisión tuvo las herramientas necesarias para realizar el curso de capacitación virtual de manejo de la plataforma instaurada en el Acuerdo Marco de Precios. Teniendo en cuenta lo anterior, se estableció que en el periodo comprendido entre el 29 de mayo de 2019 y el 13 de diciembre de 2019, se expidieron para la RNEC y el CNE 3.647 tiquetes.

De conformidad con el acuerdo marco de precios, la orden de compra suscrita con el proveedor tuvo en cuenta como criterio económico de selección el análisis realizado sobre el valor de la tarifa administrativa ofrecida, lo que redundaba en que la propuesta fuera más favorable. Los casos en los cuales debía ajustarse dicho cobro a lo dispuesto por la Aeronáutica civil estaban determinados en el punto 9.6 del acuerdo marco de precios y limitados a aquellos en que la Entidad requiriera un Tiquete Aéreo en una Aerolínea que no pudiera ser emitido por la Plataforma, caso en el cual debía comunicarse con el Proveedor para expedir el Tiquete Aéreo de manera manual; igualmente cuando la Entidad requiriera reexpedición o cancelación de un Tiquete Aéreo efectuadas por la Agencia de Viajes.

Los casos de cobro de tarifa administrativa, recaudados de acuerdo con lo regulado por la Aeronáutica civil, debían ser exclusivamente los que correspondieran a los eventos antes mencionados, es decir, como una excepcionalidad; de ocurrir lo contrario, el criterio económico de selección tenido en cuenta para la escogencia del proveedor en el contexto práctico, no determinaría la decisión sobre la mejor propuesta.

El fin último del Acuerdo Marco de Precios, económicamente hablando, era lograr el suministro de tiquetes a la tarifa más económica para la Entidad, para lo cual el proveedor debía entregar los tiquetes a la RNEC y CNE al mismo precio ofrecido por la aerolínea; la diferencia se vería reflejada en el valor de la tarifa administrativa por cada operación cobrada por el proveedor.

Así las cosas, la Entidad, como regla general, debía acceder a la plataforma dispuesta para tal fin por SUBATOURS S.A., procurando que en todos los casos en que fuera posible, se realizara la operación a través de aquella y solo de manera excepcional, se hiciera manualmente y en consecuencia se cobrara la tarifa fijada por la Aeronáutica civil.

En el análisis realizado por el equipo auditor, donde se relacionaron todos los tiquetes aéreos y se les aplicó el valor de la tarifa administrativa por la cual se adjudicó la Orden de Compra a SUBATOURS S.A., vale decir, \$400 pesos M/CTE

por un de trayecto ida y \$4.500 pesos M/CTE por un trayecto de ida y regreso, se estableció que se expidieron 1.624 tiquetes de la aerolínea Avianca y Latam a través de la agencia SUBATOURS, lo que origino el cobro de \$74.263.477, por concepto de tarifa administrativa; y que los mismos eran factibles de expedirlos utilizando la plataforma suministrada por la agencia y que generaría un costo de \$4.913.600 por el mismo concepto. Lo anterior generó un posible detrimento patrimonial del Estado por valor de **\$69.349.877**, en las siete facturas pagadas bajo esta orden de compra, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Tabla No. 2
Relación pagos con diferencia en la Tarifa Administrativa
Cifras en pesos

PAGOS	CANTIDAD DE TIQUETES	TARIFA NETA	TARIFA ADTVA. FACTURADA	TARIFA ADTVA. OFERTADA PROVEEDOR	DIFERENCIA T.A.
1	308	140.190.900	14.605.500	1.021.100	13.584.400
2	117	55.412.200	4.245.000	169.800	4.075.200
3	34	17.199.600	1.289.500	58.700	1.230.800
4	208	95.327.600	10.527.500	800.700	9.726.800
5	334	187.764.400	17.002.500	1.302.100	15.700.400
6	582	338.742.200	25.240.977	1.524.300	23.716.677
7	41	9.622.200	1.352.500	36.900	1.315.600
TOTAL	1.624	844.259.100	74.263.477	4.913.600	69.349.877

Fuente: Facturación RNEC y Relación Pagos Subatours

Elaboro: Equipo Auditor

De esta forma, la entidad no actuó de acuerdo con los principios de la función administrativa, especialmente los de eficacia y economía, en virtud de los cuales se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por la austeridad y eficiencia para maximizar los resultados, con costos iguales o menores, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos.

Lo anterior ocurrió por deficiencias en el seguimiento y control de la supervisión de la Orden de Compra, pues al solicitar directamente a la agencia de viajes la reserva y expedición de tiquetes, omitía la utilización del sistema GDS establecido en el Acuerdo Marco de Precios para realizar la reserva y expedición de los tiquetes desde la RNEC, generando un costo por Tarifa Administrativa adicional a la ofertada por SUBATOURS S.A. que conlleva a un presunto daño fiscal por valor de **\$69.349.877**.

Así las cosas, el hallazgo se trasladará al grupo de indagaciones preliminares, con el fin de establecer exactamente y teniendo en cuenta las variables expuestas en el análisis el presunto daño patrimonial.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Con fecha 30 de octubre de 2020 la entidad da respuesta a la observación en los siguientes términos:

(...)

Teniendo en cuenta que el Consejo Nacional Electoral dentro del ámbito de su competencia, otorgada por la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 265 y lo consagrado por el artículo 39 de la Ley 130 de 1994, orienta su misión, entre otras, a ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.

Que por lo anterior, tanto la Registraduría Nacional del Estado Civil como el Consejo Nacional Electoral para el cumplimiento de sus funciones misionales: realización de elección típicas y atípicas, consultas, diferentes mecanismos de participación: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control, realización de los escrutinios y actividades administrativas: control de tutela de las delegaciones departamentales y ejecución de contratos estatales a nivel nacional y en cumplimiento de los actos administrativos a que hubiere lugar, requiere el desplazamiento vía aérea, de sus servidores y contratistas, tanto a nivel nacional como internacional.

Significa lo anterior que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cumplimiento de las normas del derecho al sufragio y de participación ciudadana y en aras de cumplir con la misión de la entidad, cuyo objetivo es garantizar la organización y transparencia de los procesos electorales; en concordancia con los principios establecidos por la función pública en la Ley 489 de 1998, dentro de ellos el de celeridad y eficacia, durante el año 2019, llevó a cabo la elección de autoridades locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales), proceso electoral que fue realizado el 27 de octubre de 2019.

De otra parte, pese a que la planta de personal de la entidad, no es suficiente para atender los procesos electorales, se ha venido ejerciendo la función encomendada por la constitución y la ley, a través de los procesos y procedimientos electorales con miras a garantizar la gestión democrática y participativa, dentro del calendario electoral establecido para tal fin.

Por lo anterior, para el proceso electoral autoridades locales 2019, se aprobó por parte de Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁸, recursos presupuestales para vincular en la sede central, registraduría distrital y 32 delegaciones departamentales, temporalmente un número total de 50.236, personal supernumerario, para apoyar el proceso antes señalado, y así cubrir la totalidad de los puestos de votación, en todo el territorio nacional.

Ahora bien, la oficina de viáticos de la Gerencia del Talento Humano, en el año 2019, estuvo conformada por 01 servidor de planta y 03 servidores supernumerarios, personal que era el encargado de tramitar las diferentes solicitudes de comisión de servicio, de acuerdo al procedimiento interno 19, como es: solicitud de la comisión de servicios, aprobación, elaboración del acto administrativo que autoriza la comisión, trámite presupuestal, emisión y envío del tiquete, y legalización de la comisión.

¹⁸ Oficio Radicado: 2-2019-013756, 25 de abril de 2019-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁹ Procedimiento - Trámite de viáticos y gastos de viaje por comisión de servicio

Por lo tanto, el trámite interno de comisiones de servicios en el año 2019, implicó una demanda altísima de servidores que debieron desplazarse por el territorio nacional, para la realización del certamen electoral, lo cual conllevó a un aumento en la carga laboral de la oficina de viáticos.

Por esto, fue necesario emplear mecanismos que garantizaran el cumplimiento de las funciones encomendadas a los servidores públicos de la entidad, a través de los desplazamientos programados, razón por la que se hizo necesario gestionar algunos de los tiquetes aéreos, de forma manual a través de la Agencia de Viajes Subatours S.A.S., toda vez que la herramienta tecnológica implementada presentaba fallas que impedían la expedición de los tiquetes de forma directa por parte de la entidad, sumándose a ello el volumen de solicitudes, requerimientos con trámite de inmediatez y adicionalmente cambios en los tiquetes emitidos ya que no era posible realizar ese trámite a través de la plataforma.

Así las cosas, como se evidencia en los soportes adjuntos a esta comunicación (anexo 1 – soportes solicitudes de tiquetes - correos electrónicos de septiembre 2019 – octubre 2019), la supervisión de la Orden de Compra 38091 de 2019, no actuó de manera deficiente si no con celeridad y eficacia, evitando un perjuicio mayor para la entidad, al no cumplir con su misión de manera oportuna, por lo cual realizar la gestión de los tiquetes con la Agencia de Viajes Subatours S.A.S., generó un incremento de la tarifa administrativa al aplicarse los valores establecidos por la Aeronáutica Civil para la época, esto con el fin de garantizar el desarrollo de los comicios electorales.

De otro lado, el inciso 2 del literal a) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 establece:

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

En concordancia con lo anterior, el parágrafo 5 del artículo 2 de la precitada ley, modificado por el artículo 41 de la Ley 1955 de 2019, dispuso:

“Los acuerdos marco de precios a que se refiere el inciso 2 del literal a) del numeral 2 del presente artículo, permitirán fijar las condiciones de oferta para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a las entidades estatales durante un período de tiempo determinado, en la forma, plazo y condiciones de entrega, calidad y garantía establecidas en el acuerdo”.

(...)

“El Gobierno nacional señalará la entidad o entidades que tendrán a su cargo el diseño, organización y celebración de los acuerdos marco de precios. El reglamento establecerá las condiciones bajo las cuales el uso de acuerdos marco de precios, se hará obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

En cumplimiento de tales disposiciones, el gobierno de la República de Colombia mediante el Decreto Ley 4170 del 03 de noviembre de 2011, creó la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente -.

El artículo 3 ibídem fija como función de cargo de dicha agencia, la siguiente:

“7. Diseñar, organizar y celebrar los acuerdos marco de precios y demás mecanismos de agregación de demanda de que trata el artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, de acuerdo con los procedimientos que se establezcan para el efecto”.

Así las cosas, Colombia Compra Eficiente en cumplimiento de tal función, adelantó la licitación pública LP-AMP-052-2015 que le permitió celebrar el acuerdo marco de precios para el suministro de tiquetes CCE-283-1-AMP-2015, con cinco (5) agencias de viajes que fueron adjudicatarias.

Ahora bien, el artículo 2.2.1.2.1.2.7. del Decreto 1082 de 2015 estableció que las entidades territoriales, los organismos autónomos y los pertenecientes a la Rama Legislativa y Judicial no están obligados a adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes a través de los acuerdos marco de precios, pero están facultados para hacerlo.

Consecuentemente con lo anterior, la Registraduría Nacional del Estado Civil, siendo un órgano autónomo, de creación Constitucional, adhirió por primera vez al acuerdo marco de precios para el suministro de tiquetes CCE-283-1-AMP-2015, en el año 2017, pues anteriormente el suministro de tiquetes aéreos se contrataba mediante licitación pública y/o invitación pública de mínima cuantía.

El acuerdo marco de precios para el suministro de tiquetes CCE-283-1-AMP-2015 inicialmente tenía una vigencia de dos (2) años contados a partir del 17 de septiembre de 2015, prorrogable por un (1) año. El 25 de agosto de 2017 se suscribió la prórroga por la cual estuvo vigente hasta el 16 de septiembre de 2018 y las órdenes de compra generadas dentro de su vigencia, tenía a su vez vigencia por un año más.

Como características destacables del mismo y de su operación, se tienen siguientes:

- *La entidad compradora debía crear un evento de cotización en la Tienda Virtual del estado colombiano de Colombia Compra Eficiente, definiendo las características del suministro de tiquetes aéreos.*
- *Finalizado el evento de cotización, la entidad compradora debía elegir la cotización que cumpla con las características solicitadas, y que haya cotizado el mayor descuento total ponderado (según aerolínea y rango tarifario ofertado).*
- *Una vez elegida la agencia, se procedía a generar la respectiva orden de compra.*
- *Una vez en ejecución la orden de compra, la entidad compradora realizaba la solicitud al proveedor (agencia de viaje) de la cotización, reserva y/o expedición de un tiquete aéreo a través del asesor implant (si aplica) o a través de los demás medios dispuestos por el proveedor para tal fin.*
- *Para contar con un asesor implant la orden de compra debía ser por valor de al menos \$1.000.000.000*

Dicho lo anterior, es imperioso citar que la Registraduría Nacional del Estado Civil contó con el perfil del asesor implant en sus instalaciones de la sede central.

El asesor, debía ser técnico, tecnólogo o profesional con experiencia en Agencias de Viajes y en manejo de rutas, tarifas y reservas aéreas, o equivalente a dos años de experiencia como asesor comercial en productos turísticos. Los asesores implant debían trabajar y cumplir horario en las oficinas de la entidad compradora un máximo de cuarenta y ocho horas semanales en el horario establecido por la entidad compradora en la solicitud de cotización. Los computadores, impresoras, muebles, y demás útiles e implementos para el desarrollo de las funciones del asesor implant, eran asumidos por el proveedor (agencia de viajes). De la misma manera, los proveedores son responsables de suministrar línea telefónica e internet a sus asesores implant para el funcionamiento de la operación en caso de que la entidad compradora lo requiera.

Como quiera que la vigencia del acuerdo marco de precios para el suministro de tiquetes CCE-283-1-AMP-2015 llegaba a su fin y consecuentemente con ello también llegaban a su fin la vigencia de las órdenes de compra generadas a su amparo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – adelantó la licitación pública CCNEG-008-1-2018 que culminó con la celebración del acuerdo marco de precios para el suministro de tiquetes aéreos CCE-853-1-AMP-2019, con nueve (9) agencias de viajes que fueron adjudicatarias.

El acuerdo marco estará vigente por dos (2) años contados a partir de su firma, término prorrogable hasta por un (1) año adicional. El acuerdo se suscribió el 20 de marzo de 2019 y la Registraduría Nacional del Estado Civil se adhirió nuevamente a un acuerdo marco para el suministro de tiquetes aéreos.

No obstante, la operación del mismo contaba con algunas novedades:

- *La entidad compradora debía crear un evento de cotización en la Tienda Virtual del estado colombiano de Colombia Compra Eficiente, definiendo las características del suministro de tiquetes aéreos.*
- *Finalizado el evento de cotización, la entidad compradora debía elegir la Cotización que cumpla con las características solicitadas, y que haya cotizado la menor Tarifa Administrativa total ponderada para el suministro de Tiquetes Aéreos.*
- *Una vez elegida la agencia, se procedía a generar la respectiva orden de compra.*
- *Durante la ejecución de la Orden de Compra, la Entidad Compradora debe cotizar, reservar y expedir Tiquetes Aéreos a través de la Plataforma ofrecida por el Proveedor.*
- *En consecuencia, la figura del asesor implant desapareció y ahora el proceso de cotizar, reservar y/o expedir tiquetes es responsabilidad exclusiva de la entidad compradora a través de la plataforma. Es más, fue por esta razón que el acuerdo marco previó que el proveedor seleccionado por la entidad compradora debía capacitar a los servidores públicos encargados de usarla.*
- *El proveedor debe mantener disponible la plataforma para la emisión de Tiquetes Aéreos con el fin de garantizar la compra de estos durante las 24 horas del día los 365 días del año.*
- *Si bien es cierto por regla general la entidad compradora debe utilizar la plataforma ofrecida por la agencia de viajes para la cotización, reserva y/o expedición; también es cierto que existen algunas excepciones para su utilización: i) Cuando la entidad requiera un tiquete aéreo de una aerolínea distinta a Avianca o LATAM; y ii) Cuando la entidad compradora requiera revisión, reexpedición o cancelación de un Tiquete aéreo efectuada por la agencia de viaje, ya fuere por cambio de fechas, hora, ciudad y/o destino.*
- *Para las dos excepciones citadas anteriormente, la entidad compradora debía elevar solicitud a la agencia de viajes, para que esta procediera a realizar el proceso de manera manual.*

Bajo el acuerdo marco de precios para el suministro de tiquetes aéreos CCE-853-1-AMP-2019 se generó el 20 de mayo de 2019 la orden de compra No. 38091 de 2019 cuyo objeto es “Contratar el suministro de tiquetes aéreos nacionales que garantice el desplazamiento de los servidores públicos, contratistas y/o demás personal que preste sus servicios a la Organización Electoral, para el desarrollo de las elecciones de Autoridades Locales

(Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales) a realizarse el 27 de octubre de 2019". La citada orden de compra inició el 21 de mayo de 2019.

Previamente, la Registraduría Nacional del Estado Civil mediante Resolución No. 14778 del 11 de octubre de 2018 había establecido el calendario electoral para las elecciones de autoridades locales (gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales) y fijó como fecha para su realización el 27 de octubre de 2019.

Para dar cumplimiento al citado calendario electoral, se había fijado varias actividades que implicaban el desplazamiento aéreo de servidores públicos y de otras personas vinculadas a la Organización Electoral. Estos desplazamientos estaban previstos para que iniciaran a finales de mayo de 2019.

Así las cosas, se tiene entonces que para el mes de mayo de 2019 se generó la orden de compra No. 38091 de 2019 y se daba inicio a los desplazamientos aéreos citados anteriormente, en el marco del calendario electoral establecido por la entidad mediante Resolución No. 14778 del 11 de octubre de 2018.

Y es que la Registraduría Nacional del Estado Civil es un órgano de creación Constitucional, que de conformidad con el artículo 120 de la Constitución Política, forma parte de la Organización Electoral, y contribuye, conjuntamente con las demás autoridades competentes, a la organización de las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas y el Registro Civil, en los términos y condiciones que señala la Ley.

Es objeto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, registrar la vida civil e identificar a los colombianos y organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, en orden a apoyar la administración de justicia y el fortalecimiento democrático del país.

Que el artículo 258 de la Constitución Nacional enfatiza que el voto es un derecho y un deber ciudadano y que debe realizarse en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos.

De conformidad con el artículo 4° del Decreto 1010 de 2000 la Registraduría Nacional del Estado Civil, tiene como misión garantizar la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promover la participación social en la cual se requiere la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades, así como promover y garantizar en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, se certifique mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas.

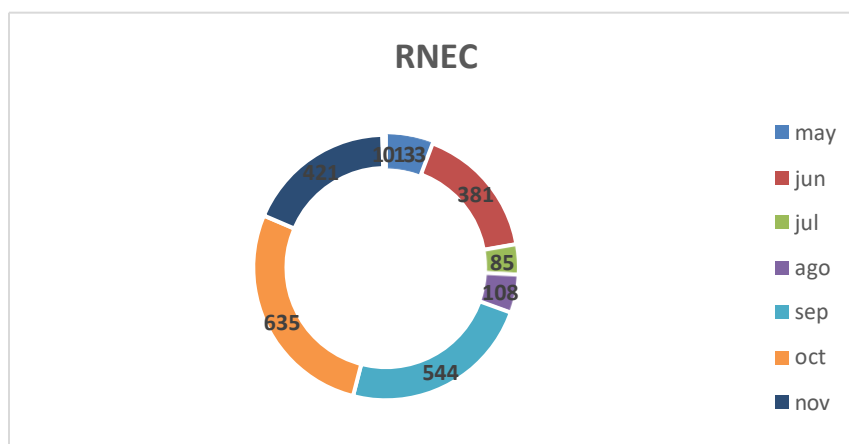
En concordancia con lo anterior, el artículo 5° del citado decreto establece como funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras, las siguientes: "...10. Proteger el ejercicio del derecho al sufragio y otorgar plenas garantías a los ciudadanos, actuando con imparcialidad, de tal manera que ningún partido o grupo político pueda derivar ventaja sobre los demás. 11. Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales. 12. Llevar el Censo Nacional

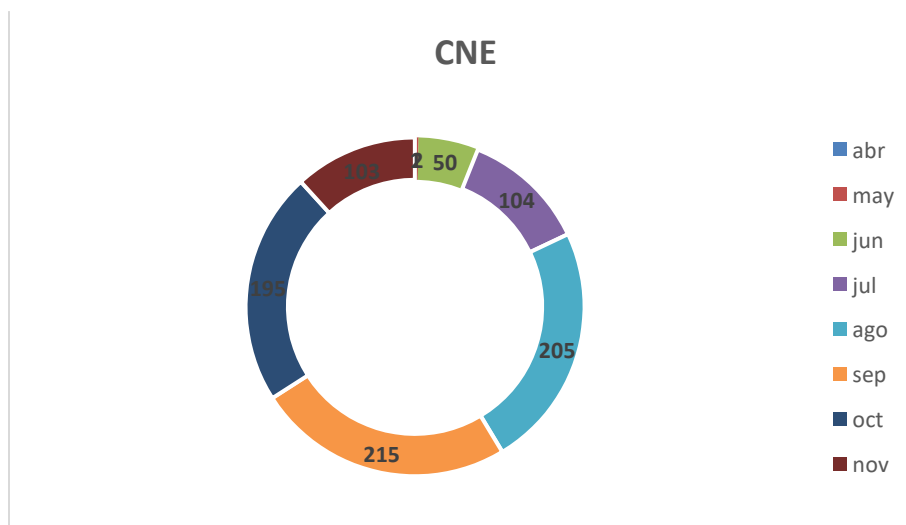
Electoral. 13. Asesorar y prestar el apoyo pertinente en los procesos de elecciones de diversa índole en que las disposiciones legales así lo determinen. 14. Llevar las estadísticas de naturaleza electoral relacionadas con los resultados obtenidos en los debates electorales y procesos de participación ciudadana. 15. Coordinar con los organismos y autoridades competentes del Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana....”

Por otra parte, también es importante citar que por vía jurisprudencial se ha establecido que los procesos electorales a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil guardan incluso, estrecha relación con el concepto de seguridad nacional, el cual, si bien se ha considerado como un concepto amplio, se encuentra relacionado con la garantía de la convivencia pacífica de la población y con la vigencia efectiva del orden constitucional.

Con estos importantes deberes constitucionales y legales a cargo se dio inicio a la ejecución de la orden de compra No. 38091 de 2019 celebrada para garantizar el cumplimiento de su misión en el marco de las actividades requeridas para las elecciones de autoridades locales 2019. Celebrada con cargo al acuerdo marco de precios para el suministro de tiquetes aéreos CCE-853-1-AMP-2019 con los cambios que implicaba su operación, y con todas las falencias que se presentaron en la implementación de la plataforma requerida y que debía operar la entidad y que era nueva para todos los actores que intervenía en el proceso: Agencias de viaje y entidades compradoras e incluso también para la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –.

Ahora bien, frente a la expedición de tiquetes aéreos para el año 2019 por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de cubrir el proceso electoral para dicha época se puede evidenciar, del archivo físico de facturas que reposa en la Coordinación de Contratos de la Oficina Jurídica, correspondiente a la orden de compra No 38091 de 2019, contenida en 3 cajas (tomo 1 a 19) lo siguiente:





- *La mayor cantidad de tiquetes fueron solicitados en los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2019, esto es, antes durante y después de las elecciones que se realizaron en el mes de octubre.*
- *A través de la plataforma de autogestión implementada por Subatours, no era posible la expedición de tiquetes para los desplazamientos de los servidores en todo el territorio nacional. Esto debido a que las aerolíneas Avianca y Latam, no operan en algunos departamentos del país, razón por la cual se requirió la expedición de tiquetes para estos territorios en las aerolíneas Easy Fly, Tac y Satena, a través de solicitud vía correo electrónico, lo que generaba que se aplicara el valor de la tasa administrativa según lo dispuesto por la Aeronáutica Civil.*
- *Las solicitudes de desplazamiento de los diferentes servidores se efectuaban por parte del área correspondiente con la especificación de que el trámite se necesitaba de forma inmediata, generando una mayor carga laboral para las personas que desarrollaban esa labor (oficina viáticos), ya que, al usar la herramienta dada por el proveedor, la mayoría de las veces la plataforma presentaba inconsistencias en la expedición de las reservas, tal y como se puede evidenciar en los correos electrónicos dirigidos a la agencia de viajes Subatours, los cuales se adjuntan como soporte; a manera de ejemplo el enviado el día 10 de julio de 2019, mediante el cual se solicitaba: “Edgar esta es con el fin de solicitar su colaboración, ya que como usted lo pudo evidenciar tratamos de buscar vuelos para el día de hoy saliendo desde Cali Valledupar con conexión en Bogotá pero la herramienta no daba esa opción, solo con conexiones para el día 11 de julio, o sea el día siguiente, esta herramienta no nos da muchas opciones, esto pasa también cuando se buscan opciones Bogotá Cali, solo nos muestra 20 opciones entre Avianca y Latam y no vuelos directos, sabiendo que cada aerolínea en esa ruta puede tener hasta 20 vuelos directos a estos destinos principales.
Favor verificar para que la herramienta de todas las opciones que tiene cada aerolínea sin alguna restricción de búsqueda.
Adjunto pantallazo donde las conexiones son hasta el día siguiente”.*

(anexo 2 – soportes inconsistencias y fallas plataforma - correos electrónicos junio 2019 – noviembre 2019).

- *Significa lo anterior que el procedimiento para la adquisición de tiquetes cambiaba y era necesario debido a la inmediatez del servicio, solicitar la expedición de los tiquetes mediante correo electrónico, significando ello, que el valor de la tasa administrativa cobrada por el proveedor, era la dispuesta por la Aeronáutica Civil y no la establecida en el acuerdo marco. Cabe resaltar que esta situación se presentaba de manera frecuente.*
- *Es importante tener en cuenta, que (i) el equipo de trabajo que conformaba el grupo de viáticos, era insuficiente para la cantidad de solicitudes que se generaban por parte de las diferentes áreas (ii) en la práctica, el promedio en tiempo de generación de un tiquete a través de la herramienta, era de 15 minutos, lo que traducía que, a mayor número de solicitudes para un mismo día, la plataforma no daba abasto para el volumen requerido, reiterando como se dijo anteriormente, la expedición de tiquetes era con carácter de “inmediato” (iii) en ocasiones los servidores que tenían reserva de vuelos ya emitidos sufrían cancelación, prórroga o cambio de programación en el viaje, debido a las diferentes actividades a desarrollar, lo que traducía, en que la tasa administrativa cobrada por el proveedor, era la dispuesta por la Aeronáutica Civil; de igual forma la plataforma permitía solo la emisión del tiquete, pero no las anulaciones y los cambios de fecha, hora, ciudad y destino, implicando esto que el proceso debía realizar de forma manual (iv) otro aspecto importante de resaltar era la cancelación de vuelos ya reservados, que generaban cobro adicional, sumado al valor de la tasa administrativa dispuesta por la Aeronáutica Civil (anexo 3 – soportes cambios, cancelaciones y modificaciones tiquetes - correos electrónicos agosto 2019 – noviembre 2019).*

De esta manera se presentan los documentos pertinentes con el fin de dar cumplimiento a su requerimiento, información basada en los archivos físicos de facturas que reposa en la Coordinación de Contratos de la Oficina Jurídica, correspondiente a la orden de compra No 38091 de 2019, contenida en 3 cajas (tomo 1 a 19).

(...)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La entidad en su respuesta realiza un recuento procedimental del acuerdo marco de precios de tiquetes anterior al que se realizó en la orden de compra objeto del análisis, en el que se menciona que una de las herramientas que brindaba dicho acuerdo es la ubicación de un asesor implant de la agencia de viajes siempre y cuando la bolsa para tiquetes fuese superior a \$1.000 millones de pesos y quien era la persona que soportaba la expedición de tiquetes; situación que fue modificada pues en el actual acuerdo la variable para escoger el proveedor es por menor tarifa administrativa ofrecida, mientras que con el anterior acuerdo, lo era el mayor descuento sobre el valor del tiquete.

Esta situación la pone en contexto la entidad para demostrar que al no contar ya con este asesor y bajo la nueva modalidad de expedición de tiquetes, se hizo necesario para la RNEC surtir directamente el proceso de búsqueda y consecución de los mismos, lo cual incrementó el volumen de trabajo a los funcionarios de la entidad, circunstancia que conllevó a que, para poder cumplir a tiempo con su expedición debieran acudir a SUBATOURS S.A, lo cual generaba el cobro de la tarifa administrativa de acuerdo con lo establecido por la AEROCIVIL.

La CGR no comparte dicho argumento, toda vez que en aras de lograr el acuerdo más benéfico económicamente hablando para las entidades del Estado, a través de Colombia Compra Eficiente, se elaboró el acuerdo marco de precios, cuya finalidad era que las entidades adquirieran al mejor costo posible los tiquetes requeridos, lo cual se lograría, contratando con el operador que ofreciera la menor tarifa administrativa, la cual se cobraría así en todos aquellos eventos en que la entidad, acudiendo a la plataforma puesta a disposición por el proveedor, realizara la labor a través de los funcionarios y herramientas dispuestas para tal fin; sin embargo la Entidad no dispuso del talento humano y herramientas necesarias para la adquisición de los tiquetes directamente, sino que decidió acudir a SUBATOURS en eventos en que no se requería, lo cual generó que el proveedor pudiera realizar un cobro mayor por cada uno de los tiquetes expedidos de acuerdo con las tarifas fijadas por la AEROCIVIL, circunstancia que desvirtuó la finalidad de la celebración del acuerdo marco de precios al cual se acogió la RNEC para, como se dijo, obtener el mejor precio posible.

Las entidades del Estado tienen la obligación de desplegar las actuaciones que le generen la obtención de resultados en los términos de calidad requeridos, al menor precio que sea posible, obligación que se observa incumplida por la RNEC en la adquisición de los tiquetes.

De otra parte, la entidad manifiesta en sus argumentos que:

(...)

- *La mayor cantidad de tiquetes fueron solicitados en los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2019, esto es, antes durante y después de las elecciones que se realizaron en el mes de octubre.*
- *A través de la plataforma de autogestión implementada por Subatours, no era posible la expedición de tiquetes para los desplazamientos de los servidores en todo el territorio nacional. Esto debido a que las aerolíneas Avianca y Latam, no operan en algunos departamentos del país, razón por la cual se requirió la expedición de tiquetes para estos territorios en las aerolíneas Easy Fly, Tac y Satena, a través de solicitud vía correo electrónico, lo que generaba que se aplicara el valor de la tasa administrativa según lo dispuesto por la Aeronáutica Civil.*

(...)

Una vez verificada la información, se corrobora que efectivamente desde la plataforma solo era viable la expedición de tiquetes por la aerolínea Avianca y Latam. Así las cosas, se procedió a excluir del análisis los registros correspondientes a los tiquetes de las aerolíneas Easy Fly, Tac y Satena toda vez que era necesario la expedición manual y por ende solamente la agencia de viajes podría hacerlo.

Al analizar y cuantificar únicamente los costos de la tarifa administrativa para los tiquetes de las aerolíneas Avianca y Latam, se determinó que se expidieron 1.624 tiquetes para estas aerolíneas, para los cuales era factible su expedición a través

de la plataforma suministrada por la Agencia de viajes y que generaba un costo por tarifa administrativa de \$4.913.600; pero al expedirlo la Agencia su costo fue de \$74.263.477, valor que se descuenta del inicialmente fijado por \$103.146.677

Así mismo la RNEC en respuesta argumenta:

(...)

- *Las solicitudes de desplazamiento de los diferentes servidores se efectuaban por parte del área correspondiente con la especificación de que el trámite se necesitaba de forma inmediata, generando una mayor carga laboral para las personas que desarrollaban esa labor (oficina viáticos), ya que, al usar la herramienta dada por el proveedor, la mayoría de las veces la plataforma presentaba inconsistencias en la expedición de las reservas, tal y como se puede evidenciar en los correos electrónicos dirigidos a la agencia de viajes Subatours, los cuales se adjuntan como soporte; a manera de ejemplo el enviado el día 10 de julio de 2019, mediante el cual se solicitaba: “Edgar esta es con el fin de solicitar su colaboración, ya que como usted lo pudo evidenciar tratamos de buscar vuelos para el día de hoy saliendo desde Cali Valledupar con conexión en Bogotá pero la herramienta no daba esa opción, solo con conexiones para el día 11 de julio, o sea el día siguiente, esta herramienta no nos da muchas opciones, esto pasa también cuando se buscan opciones Bogotá Cali, solo nos muestra 20 opciones entre Avianca y Latam y no vuelos directos, sabiendo que cada aerolínea en esa ruta puede tener hasta 20 vuelos directos a estos destinos principales.*

Favor verificar para que la herramienta de todas las opciones que tiene cada aerolínea sin alguna restricción de búsqueda.

Adjunto pantallazo donde las conexiones son hasta el día siguiente”.

(anexo 2 – soportes inconsistencias y fallas plataforma - correos electrónicos junio 2019 – noviembre 2019).

- *Significa lo anterior que el procedimiento para la adquisición de tiquetes cambiaba y era necesario debido a la inmediatez del servicio, solicitar la expedición de los tiquetes mediante correo electrónico, significando ello, que el valor de la tasa administrativa cobrada por el proveedor, era la dispuesta por la Aeronáutica Civil y no la establecida en el acuerdo marco. Cabe resaltar que esta situación se presentaba de manera frecuente.*

La CGR no comparte este argumento, ya que a pesar que en los anexos se evidencia que existen correos electrónicos donde se manifiestan y se ponen de presente varios inconvenientes técnicos de la plataforma suministrada por la Agencia, los mismos eran atribuibles al proveedor; por lo tanto, si esos inconvenientes generaban la intervención manual por parte de la agencia, no era justificable el cobro de la tarifa administrativa plena pues el proveedor debió brindar alternativas de solución a la RNEC y mantener las condiciones ofrecidas en el evento de la cotización. Un análisis contrario llevaría a pensar que a pesar de que la deficiencia en la plataforma es atribuible al proveedor, este puede beneficiarse de la misma; de lo anterior no se evidencia reclamaciones por parte de la RNEC a la agencia por cobros injustificados.

Por último, la entidad hace referencia a:

(...)

- *Es importante tener en cuenta, que (i) el equipo de trabajo que conformaba el grupo de viáticos, era insuficiente para la cantidad de solicitudes que se generaban por parte de las diferentes áreas (ii) en la práctica, el promedio en tiempo de generación de un tiquete a través de la herramienta, era de 15 minutos, lo que traducía que, a mayor número de solicitudes para un mismo día, la plataforma no daba abasto para el volumen requerido, reiterando como se dijo anteriormente, la expedición de tiquetes era con carácter de “inmediato” (iii) en ocasiones los servidores que tenían reserva de vuelos ya emitidos sufrían cancelación, prórroga o cambio de programación en el viaje, debido a las diferentes actividades a desarrollar, lo que traducía, en que la tasa administrativa cobrada por el proveedor, era la dispuesta por la Aeronáutica Civil; de igual forma la plataforma permitía solo la emisión del tiquete, pero no las anulaciones y los cambios de fecha, hora, ciudad y destino, implicando esto que el proceso debía realizar de forma manual (iv) otro aspecto importante de resaltar era la cancelación de vuelos ya reservados, que generaban cobro adicional, sumado al valor de la tasa administrativa dispuesta por la Aeronáutica Civil (anexo 3 – soportes cambios, cancelaciones y modificaciones tiquetes - correos electrónicos agosto 2019 – noviembre 2019).(…)*

De acuerdo con lo anterior la CGR manifiesta que la adquisición de tiquetes es un proceso contractual requerido en forma permanente por parte de la RNEC, luego ya se conocían las necesidades internas de este servicio y por ende las condiciones de la logística y de personal para atender la demanda, luego las situaciones descritas eran totalmente previsibles y objeto de tomar acciones para generar un proceso eficiente de expedición de tiquetes a través de los funcionarios de la entidad; de lo contrario, como se dijo, las tarifas cobradas no obedecerían a lo ofrecido por el proveedor, lo cual dejaría sin piso la finalidad de la contratación en dichas condiciones.

Así mismo de los casos evidenciados por cambios en el itinerario y/o modificaciones en su mayoría corresponden a los expedidos por las aerolíneas Easy Fly, Satena o Tac, tiquetes que fueron excluidos del análisis por ser un proceso manual realizado por la agencia. Con respecto a las modificaciones de las Aerolíneas Avianca y Latam, dado que la información no fue entregada como se solicitó, determinando una a una las circunstancias por las cuales en cada caso la RNEC debió acudir a Subatours para la expedición de los tiquetes, no fue posible establecer el uno a uno de aquellos tiquetes con esta condición para ser excluidos de la liquidación.

Por lo anterior la observación se valida como hallazgo, y se comunica con incidencia disciplinaria, modificando los valores del presunto daño fiscal como se mencionó con anterioridad y se dará traslado al grupo de indagaciones preliminares a fin de recaudar los elementos probatorios requeridos para la verificación uno a uno de las condiciones en las cuales fueron expedidos los tiquetes.

3.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 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.

Para el desarrollo del objetivo, se solicitó información a las diferentes entidades como Ministerio de Salud (base de datos de personas mayores de edad fallecidas desde el año 2016 hasta octubre de 2019) y la relación del personal activo de las Fuerzas Militares (Ejército, Armada Nacional, Fuerza Aérea de Colombia) y Policía Nacional; lo anterior con el fin de realizar los cruces con el Archivo Nacional de Identificación y el Censo Electoral. Producto de estos cruces se presentan los siguientes hallazgos:

Hallazgo No. 04 Depuración Censo Nacional Electoral (F) y(D)

Constitución Política de Colombia.

“(...) Art. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)

(...) Art 219. La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos. (...)”

Ley 9 de 1979. Por la cual se dictan medidas sanitarias, Título IX, Defunciones, Traslado de Cadáveres, Inhumación y Exhumación, Trasplante y Control De Especímenes, (Reglamentado parcialmente por el Decreto 1571 de 1993).

“(...)”

Del certificado individual de defunción.

Art 518. *Cuando haya existido atención médica, el facultativo tratante deberá ser quien, salvo causa de fuerza mayor, expida el certificado, en caso de autopsia, debe ser el médico que la practique quien prevalentemente expida el certificado*

Art 519. *En los casos en que la muerte ocurriera en un establecimiento hospitalario o similar, el certificado debe ser expedido por la persona en quien la institución delegue dicha función (...)*

Ley 6 de 1990. Por la cual se reforma el Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) y se dictan otras disposiciones.

“(...)”

Art. 6 *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 (...)

“(...)”

Art. 7 Los artículos 76 y 77 del Código Electoral, quedarán así:

A partir de 1988 el ciudadano sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral.

Permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo, las cédulas que integraban el censo de 1988, y las que con posterioridad allí se expidan o se inscriban, mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar (...)

“(...)

Art. 9 El artículo 85 del Decreto 2241 de 1986, quedará así:

La Registraduría Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional Electoral, fijará el número de ciudadanos que podrán sufragar en las distintas mesas de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará, para cada mesa, las listas de cédulas aptas para votar en las cabeceras municipales, corregimientos e inspecciones de policía donde funcionen mesas de votación.

Si después de elaboradas las listas se cancelaren o excluyeren una o más cédulas, el correspondiente Registrador del Estado Civil o su Delegado enviarán a las respectivas mesas de votación la lista de cédulas con las que no se puede sufragar (...)

Ley 163 de 1994. Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral.

“(...)

Art 3. *Inscripción de electores. La inscripción de electores y la zonificación para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles o Miembros de las Juntas Administradoras Locales, se abrirá por un término de (60) días después de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.*

Art 4. *Residencia electoral. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral.*

Se entiende que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad del juramento, residir en el respectivo municipio.

Sin perjuicio de las sanciones penales, cuando mediante procedimiento breve y sumario se compruebe que el inscrito no reside en el respectivo municipio, el Consejo Nacional Electoral declarará sin efecto la inscripción.

Se exceptúa el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el cual se seguirán aplicando las disposiciones del Decreto número 2762 de 1991.

Parágrafo transitorio. Para los efectos del inciso final de este artículo, los residentes y nativos del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina podrán votar en todas las elecciones de 1994 con la sola presentación de la cédula de ciudadanía. (...)

Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

“(...)

Art 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 (...)"
“(...)

Art 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 (...)"

“(...)

Art 49. Inscripción para votar. La inscripción para votar se llevará a cabo automáticamente al momento de la expedición de la cédula de ciudadanía. La Registraduría Nacional del Estado Civil establecerá los mecanismos necesarios de publicidad y logística para la actualización de la información por zonificación; en caso de que el ciudadano cambie de lugar de domicilio o residencia, dicho proceso se llevará a cabo dentro del año anterior al respectivo proceso electoral y se cerrará dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral de que se trate (...)"

Decreto 2241 de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral.

“(...)

Art 67. Son causales de cancelación de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:

- a) Muerte del ciudadano;
- b) Múltiple cedulación.
- c) Expedición de la cédula a un menor de edad;
- d) Expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza;
- e) Pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y
- f) Falsa identidad o suplantación.

Art 68. Cuando se establezca una múltiple cedulación, falsa identidad o suplantación, o se expida cédula de ciudadanía a un menor o a un extranjero, la Registraduría Nacional del Estado Civil cancelará la cédula o cédulas indebidamente expedidas y pondrá el hecho en conocimiento de la

autoridad competente. Pero si se establece que la cédula se expidió a un menor de edad cuando éste ya es mayor, la cédula no será cancelada sino rectificada.

Art 69. Los notarios públicos y los demás funcionarios encargados del registro civil de las personas enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por conducto de los respectivos Registradores, copia auténtica o autenticada de los registros civiles de defunción dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes para que se cancelen las cédulas de ciudadanía correspondientes a las personas fallecidas.

El funcionario que incumpliere esta obligación, incurrirá en causal de mala conducta que se sancionará con la pérdida del empleo.

Art 70. Los Jueces y Magistrados enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil copia de la parte resolutive de las sentencias en las cuales se decreta la interdicción de derechos y funciones públicas, dentro de los quince (15) días siguientes a su ejecutoria, para que las cédulas de ciudadanía correspondientes sean dadas de baja en los censos electorales. Si no lo hicieren incurrirán en causal de mala conducta, que se sancionará con la pérdida del empleo.

Art 71. La rehabilitación en la interdicción de derechos y funciones públicas operará ipso-jure al cumplirse el término por el cual se impuso su pérdida como pena. Para ello bastará que el interesado formule la solicitud pertinente, acompañada de los respectivos documentos ante el Registrador Municipal de su domicilio, el cual le dará inmediatamente tramitación.

Art 72. Se podrá solicitar la cancelación de cédulas de ciudadanía en los casos del artículo 67 de este código, conforme al procedimiento determinado en el artículo siguiente.

Art 73. La impugnación de la cédula de ciudadanía puede hacerse al tiempo de su preparación o después de expedida. En ambos casos el Registrador del Estado Civil exigirá la prueba en que se funda la impugnación, oír, si fuere posible, al impugnado, y, junto con su concepto sobre el particular, remitirá los documentos al Registrador Nacional del Estado Civil, para que éste resuelva si niega la expedición de la cédula o si cancela la ya expedida.

Art 74. En cualquier tiempo podrá el interesado impugnar las pruebas en que se fundó la negativa a la expedición de la cédula, o la cancelación de la misma, para obtener nuevamente tal documento.

Esta solicitud deberá resolverse dentro de los 60 días siguientes a su formulación.

Art 75. El Registrador Nacional del Estado Civil podrá fijar, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, las dimensiones y contenido de la cédula de ciudadanía y de la tarjeta de identidad. (...)"

Decreto 1010 de 2000. Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias.

"(...) Art 5. Funciones. Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:

(...)

12. Llevar el Censo Nacional Electoral.

16. Proceder a la cancelación de las cédulas por causales establecidas en el Código Electoral y demás disposiciones sobre la materia y poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos, cuando se trate de irregularidades (...)

"(...)

Art 37. DIRECCION DE CENSO ELECTORAL. Son funciones de la Dirección de Censo Electoral:

- 1. Programar, dirigir y evaluar las funciones de la Dirección y rendir los informes correspondientes a la Registraduría Delegada en lo Electoral.*
- 2. Contribuir con la Registraduría Delegada en lo Electoral en la formulación de políticas, determinación de métodos y procedimientos de trabajo.*
- 3. Coordinar la elaboración y ejecución de los proyectos generales de la Dirección.*
- 4. Coordinar con la dependencia de Informática el diseño del programa para la conformación del censo electoral, de acuerdo con lo establecido en la ley.*
- 5. Elaborar proyectos y programas de investigación que busquen agilizar y tecnificar los procesos de inscripción de ciudadanos.*
- 6. Coordinar con la dependencia de Informática, el diseño de las aplicaciones requeridas para la ejecución de los procesos electorales.*
- 7. Diseñar el plan y procedimiento para la inscripción de ciudadanos, bajo las normas preestablecidas en el Código Electoral.*
- 8. Diseñar el plan de distribución y recolección en el ámbito nacional, de los formularios de inscripción de ciudadanos.*
- 9. Coordinar con la dependencia de Informática, el diseño de las aplicaciones para la grabación de ciudadanos inscritos por lugar, de cédulas omitidas y para el control de remisión y recepción de formularios de inscripción.*
- 10. Coordinar y controlar la elaboración y distribución de las listas de sufragantes (precensos y censos definitivos), registro de votantes, novedades, guías y derroteros para los distintos eventos electorales y de participación ciudadana señalados en la ley, a nivel nacional, regional y local.*
- 11. Velar por la actualización permanente del Censo Electoral.*
- 12. Determinar los requerimientos para el logro de los objetivos encomendados a la Dirección.*
- 13. Diseñar y elaborar el manual de inscripción de ciudadanos.*
- 14. Coordinar y dirigir el proceso de revisión de las firmas que presenten tanto los partidos y movimientos políticos que soliciten personería jurídica al Consejo Nacional Electoral; como los promotores de los mecanismos de participación ciudadana, diseñando los respectivos procedimientos.*
- 15. Coordinar la exclusión de las cédulas que determine el Consejo Nacional Electoral, por las inscripciones que se efectúen con violación del artículo 316 de la Constitución Política.*
- 16. Proponer el número de ciudadanos que pueden sufragar en cada mesa de votación (...)"*

Decreto 2106 de 2019 Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración.

"(...) Artículo 20. Administración de la base de datos del registro civil de defunción. El artículo 23 del Decreto Ley 019 de 2012, quedará así:

"Artículo 23. Administración de la base de datos del registro civil de defunción. La Registraduría Nacional del Estado Civil administrará la base de datos del Registro Civil de Defunción, la cual se actualizará con la información del Registro Único de Afiliados a la Protección Social - Nacimientos y Defunciones (RUAF-ND), administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social y con la que remitan las notarías, los consulados, los registradores del estado civil y las demás autoridades encargadas de llevar el registro civil.

Las autoridades o particulares que presten el servicio de Registro Civil deberán implementar los mecanismos tecnológicos necesarios para interoperar con la Registraduría Nacional del Estado Civil, a fin de reportar en tiempo real los registros civiles de defunción tramitados en sus dependencias.

La Registraduría Nacional del Estado Civil efectuará las verificaciones pertinentes y cruzará, corregirá, cancelará, anulará e inscribirá de oficio los Registros Civiles de Defunción, para mantener actualizada la base de datos.

Con el fin de garantizar la confiabilidad y actualidad de la base de datos del Registro Civil de Defunción, cuando no existan medios tecnológicos, las funerarias y parques cementerios solo podrán inhumar o cremar personas fallecidas cuando se acompañe el certificado médico de defunción en físico, el dictamen del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses o la orden de autoridad competente.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), definirán el formato único que deberán diligenciar los médicos, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses -incluidas sus regionales y seccionales- y las autoridades competentes cuando certifiquen la muerte de una persona.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, utilizará como medios de identificación las huellas dactilares del fallecido, la información odontológica o su perfil genético.” (...)

Después de analizar la base de datos del Censo Nacional Electoral, establecida para el proceso de Elecciones Territoriales 2019, y confrontarla con la información allegada por Ministerio de Salud de personas fallecidas hasta el 26 de agosto de 2019; así como con la base de datos del personal activo de las Fuerzas Militares (Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza aérea) y de la policía Nacional; se estableció que 27.658 registros de personas, fallecidos e integrantes de las fuerzas militares formaron parte del Censo Nacional Electoral sin estar habilitadas constitucionalmente para ejercer el derecho al sufragio.

Así mismo en el Archivo Nacional de Identificación se detectaron 4.625 registros de cédulas adicionales a las anteriormente mencionadas con la novedad de canceladas por muerte y que están incluidas en el censo Electoral.

Al estar integrada esta población en el Censo Electoral, la RNEC tuvo que costear la expedición de tarjetas y certificados electorales por un número mayor de registros de personas habilitadas constitucionalmente para votar, lo que constituye un posible detrimento fiscal por valor de \$24.438.231; tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla No 3
 Registros Fallecidos – Militares en Censo Electoral
 Cifras en pesos

COINCIDENCIA CRUCES CON BASE DATOS CENSO 2019- RNEC						
ENTIDAD	Cantidad	Tarjetas Gobernadores	Tarjetas Alcaldes	Certificados Electorales	Total	Total Costo
Minsalud Fallecidos	4.033	328	328	101	757	3.052.981
Armada Nacional	4.936	328	328	101	757	3.736.552
Fuerza Aerea Colombiana	15	328	328	101	757	11.355
Ejercito- Soldados Profesionales	1	328	328	101	757	757
Ejercito- Oficiales	0	328	328	101	757	-
Ejercito- Suboficiales	0	328	328	101	757	-
Ejercito- Soldados	26	328	328	101	757	19.682
Policia Nacional	18.647	328	328	101	757	14.115.779
Canceladas por Muerte en ANI	4.625	328	328	101	757	3.501.125
TOTAL	32.283	328	328	101	757	24.438.231

Fuente: Datos Minsalud y Fuerzas Militares

Valores tomados oferta ganadora (contrato 038 de 2019)

Elaboro: Equipo Auditor

Así mismo, y una vez verificada la información con la RNEC de los anteriores registros versus los registros de las personas que votaron, se estableció que de las 4.033 personas que figuran como fallecidas (cruce de base de datos del Minsalud y del Censo hasta el 26 de octubre de 2019); y de los 4.956 militares que figuran como activos y que formaron parte del Censo Electoral, 772 registros de fallecidos y 2.113 registros de militares activos, ejercieron el derecho al voto en los comicios electorales celebrados en octubre del 2019. De igual manera se pudo establecer que del 26 de agosto al 27 de octubre de 2019 se registraron 30.772 fallecidos, que, aunque estaban en el censo electoral y que no era objeto de depuración, 1.007 ejercieron el voto.

Lo anterior se debe a deficiencias en la depuración, seguimiento y control del Censo Nacional Electoral establecidas en el marco jurídico vigente, y a la inexistencia de procedimientos y controles que permitan evitar el voto de personas que presenten cédulas cuyo certificado de fallecimiento se encuentre registrado en las bases de datos del Ministerio de Salud con posterioridad a la fecha de corte para la depuración del censo electoral, lo que genera costos adicionales en la elaboración de tarjetas y certificados electorales incurriendo en un presunto detrimento fiscal por valor de \$24.438.231 y una incertidumbre sobre el número real de personas habilitadas en Colombia para ejercer el derecho al voto en las Elecciones Territoriales 2019.

Así las cosas, esta Observación se valida como hallazgo y se comunica con una presunta incidencia fiscal por valor de **\$24.438.231**; y con incidencia disciplinaria

conforme a los criterios normativos señalados en la misma y en concordancia con lo previsto en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

El día 03 de noviembre de 2020, la entidad dio respuesta en los siguientes términos:

(...)

Ante lo observado por la comisión auditora de la Contraloría General de la República (CGR), es menester precisar que el Censo Nacional Electoral, en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 48 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, se congela en una fecha específica en razón al evento electoral, pero el Archivo Nacional de Identificación, en adelante ANI, sigue su curso y las actualizaciones normales, en cuyo caso recibirá y reflejará actualizaciones que para un evento electoral específico ya no se verán reflejadas.

Esto significa que, como quiera que el ANI es una base de datos dinámica, que es objeto de actualizaciones y varía permanentemente, los datos en ella contenidos al momento del levantamiento de información por parte de la CGR en la auditoria, son diferentes a la información con la que contaba dicha base de datos para la fecha del cierre de las elecciones de Autoridades Territoriales, que fue el 27 de agosto de 2019.

Por lo anterior y en el entendido de la dinámica del ANI, no se puede valorar el estado de un documento de identidad y compararlo con eventos en el tiempo como si el mismo no tuviese cambios, porque esto resulta contrario a la realidad de la información que se encuentra en las bases de datos de la Entidad.

Por lo tanto, el comunicado resultado de la actuación adelantada fue elaborado sobre bases equivocadas ya que tomó como punto de referencia y estudio la base de datos del ANI existente al momento de la auditoria, cuando debió recaer sobre la existente al momento del corte del Censo Electoral para las elecciones de Autoridades Territoriales (agosto 27 de 2019) y, aun así, como se verá más adelante, es susceptible la existencia de diferencias.

Así mismo, resulta relevante tener en cuenta que la RNEC viene adelantando acciones de mejora continua que se describirán a lo largo del presente escrito, independientemente de las auditorias que adelanta la CGR, labor que ha sido desarrollada en cabeza de los funcionarios que tienen a su cargo la depuración del Censo Electoral, quienes en procura de garantizar que esta base de datos corresponda lo más aproximada a la realidad de cara a cada evento electoral, han realizado gestiones con la debida diligencia y cuidado en aras de garantizar el derecho a la participación política.

Es necesario poner en consideración la inmensa complejidad de estructuración del Censo Electoral propiamente dicho, el cual, como es posible objetiva y materialmente comprobarlo, está compuesto por una diversidad de fuentes de información, especialmente y en su gran porcentaje por la información proveniente del ANI, robusta base de datos que a su vez se retroalimenta de muchas fuentes de información. Lo expresado, sin perjuicio de afirmar que el ANI y el Censo Electoral están en constante depuración y movimiento, incluso produciéndose novedades a pocas horas de la votación, dado el flujo de información que, en varios casos, no depende de la Registraduría Nacional del Estado Civil, verbigracia, variables relacionadas con la inscripción irregular de cédulas (trashumancia electoral) a cargo del Consejo Nacional Electoral, fallos judiciales y novedades de las fuerzas militares, entre otros.

Así mismo, en relación con el Censo Electoral es importante precisar que en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 1475 de 2011, la RNEC –la Dirección de Censo Electoral,

realiza el proceso de depuración y actualización del Censo Electoral, tarea que ejecuta de forma gradual pero permanente con el fin de dar cumplimiento a los principios de publicidad y eficacia, requeridos para dar transparencia a los procesos electorales, procedimiento en el cual se vincula de forma directa a distintos actores externos tal como se señaló anteriormente.

En este entendido, la conformación del Censo Electoral se hace utilizando como base el censo de los últimos comicios electorales, posteriormente se adicionan las cédulas preparadas por primera vez hasta cuatro (4) meses antes de la respectiva elección (Artículo 66 del Código Electoral, modificado por el Artículo 6° de la Ley 6 de 1990), una vez estos documentos sean producidos y se surta sobre estas el procedimiento establecido por la Dirección Nacional de Identificación para que sean reportadas a la Dirección de Censo Electoral a través de la interfaz de ANI – Censo; se incorporan las cédulas inscritas hasta dos (2) meses antes de la respectiva jornada electoral –para las elecciones de carácter ordinario, NO para mecanismos de participación ciudadana- (artículos 76 y 77 del Código Electoral modificados por el artículo 7° de la Ley 6° de 1990; parágrafo del artículo 48 de la Ley 1475 de 2011). Así mismo, se incluyen nuevamente al censo las cédulas pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de los derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada porque ya se cumplió el tiempo de pena o sanción (Artículo 71 del Código Electoral) y las de los ciudadanos que dejan de pertenecer a la fuerza pública en calidad de personal uniformado (Artículo 86 del Código Electoral).

De otro lado, se excluyen las cédulas de los miembros activos de las Fuerzas Armadas (Art. 86 Decreto 2241 de 1986) y los documentos cuyo estado de vigencia fueron afectados por muerte, por pérdida de los derechos políticos (Artículo 70 del Código Electoral), renuncia a la nacionalidad colombiana, por múltiple cedula, por extranjería, falsa identidad o suplantación y por minoría de edad durante el lapso comprendido entre la última elección y la fecha de conformación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011:

“ARTÍCULO 48. DEPURACIÓN PERMANENTE DEL CENSO ELECTORAL. Los principios de publicidad y de eficacia del Censo Electoral exigen que la organización electoral cuente con la debida anticipación, con datos ciertos y actuales para el desarrollo de los comicios y de los mecanismos de participación ciudadana.

En cumplimiento de estos principios deben ser permanentemente depuradas del Censo Electoral las siguientes cédulas de ciudadanía:

1. Las pertenecientes a ciudadanos que se encuentren en situación de servicio activo a la Fuerza Pública.
2. Las pertenecientes a ciudadanos inhabilitados para el ejercicio de derechos y funciones públicas en virtud de sanción disciplinaria en firme o de sentencia penal ejecutoriada.
3. Las correspondientes a ciudadanos fallecidos.
4. Las cédulas múltiples.
5. Las expedidas a menores de edad.
6. Las expedidas a extranjeros que no tengan carta de naturaleza.
7. Las correspondientes a casos de falsa identidad o suplantación.

PARÁGRAFO. En todo caso, el Censo Electoral deberá estar depurado dos meses antes de la celebración de cada certamen electoral o mecanismo de participación ciudadana.”

Tal como puede observarse, gran parte del proceso de actualización permanente del Censo Electoral se realiza a partir de la depuración del ANI, base de datos que contiene la información biográfica de todos los ciudadanos que han tramitado una cédula, y que constituye una herramienta esencial para el proceso de producción del documento de identificación.

Hecho el anterior preámbulo, se tiene que los archivos remitidos corresponden al Censo Electoral utilizado en las elecciones de Autoridades Territoriales del 27 de octubre de 2020, y del Archivo Nacional de Identificación que consultado durante el proceso de auditoría ha presentado diferencias, debido a que se trata de bases de datos dinámicas que varían de manera constante. Adicionalmente contamos con la información remitida por el Ministerio de Salud de la cual desconocemos la fecha de corte.

Luego de las consideraciones anteriores y una vez realizado el cruce de la información y análisis respectivo, se procede a dar respuesta a la observación No. 3 formulada por la CGR:

Tal y como se puede observar en la tabla ilustrativa, de las 63.055 cédulas de ciudadanía relacionadas por la Contraloría General de la República, se procesaron y consolidaron correctamente en el Censo Nacional Electoral un total de 62.996, encontrando que no quedaron procesados tan sólo 59 documentos.

Es importante anotar que este número de personas sólo equivale al 0,000001530% del Censo Electoral conformado para el comicio electoral referido en precedencia el cual ascendía a 36.602.752, lo que refleja que no se trata de falta de planeación, organización, ejecución y control en la gestión, sino a una inconsistencia marginal contemplada dentro de los márgenes de error en el procesamiento de grandes volúmenes de información frente a dos bases de datos robustas (ANI – Censo) con estructuras diferentes.

Resumen: Análisis cédulas relacionadas por la Contraloría – Observación No. 3					
Cédulas relacionadas por Contraloría			63.055	CGR	RNEC
1	Canceladas por muerte – reportadas en el ANI			4.625	
1.1	Registros repetidos				3
1.2	Resolución expedida con posterioridad a la fecha de corte establecido por Ley para conformación del Censo Electoral (2 meses antes art. 48 Ley 1475 de 2011)				4.622
2	Fallecidos según ministerio de salud			34.805	
2.1	Cédulas que se encontraban vigentes en el ANI a la fecha de corte establecido por Ley para conformación del Censo Electoral (2 meses antes art. 48 Ley 1475 de 2011)				2.534
2.2	Resolución expedida con posterioridad a la fecha de corte establecido por Ley para conformación del Censo Electoral (2 meses antes art. 48 Ley 1475 de 2011)				32.254
2.3	cédulas vigentes en el censo y no vigentes en el ANI – no procesadas				17
3	Policía Nacional			18.647	
3.1	No reportados como miembros activos de la Policía				18.645
3.2	Reportados como miembros activos de la Policía – no procesados				2
4	Armada Nacional			4.936	
4.1	No reportados como miembros activos de la Armada				4.935
4.2	Reportados como miembros activos de la Armada – no procesados				1
5	Ejército Nacional			26	
5.1	No reportados como miembros activos del Ejercito				3
5.2	Reportados como miembros activos del Ejercito – no procesados				23
6	Fuerza Aérea Colombiana			15	
6.1	No reportados como miembros activos de la Fuerza Aérea				0
6.2	Reportados como miembros activos de la Fuerza Aérea – no procesados				15
7	Ejército Nacional – Soldados			1	
7.1	No reportados como miembros activos del Ejercito				0
7.2	Reportados como miembros activos del Ejercito – no procesados				1
TOTALES			63.055	63.055	63.055

No obstante lo anterior, se resalta que estas 59 cédulas no procesadas, ya fueron debidamente afectadas en la base de datos del Censo Electoral de acuerdo con la novedad respectiva, la cual se detalla a continuación:

No.	Descripción	Cantidad
2.3	cédulas vigentes en el censo y no vigentes en el ANI	17
3.2	Policía Nacional: Reportados como militares activos	2
4.2	Armada Nacional: Reportados como militares activos	1
5.2	Ejército Nacional: Reportados como militares activos	23
6.2	Fuerza Aérea: Reportados como militares activos	15
7.2	Ejército(Soldados): Reportados como militares activos	1

Respecto a la afirmación **“una vez verificada la información con la RNEC de los anteriores registros versus los registros de las personas que votaron, se estableció que de las 34.805 personas que figuran como fallecidas y de los 4.956 militares que figuran como activos y que formaron parte del Censo Electoral, 1.779 registros de fallecidos y 2113 registros de militares activos, ejercieron el derecho al voto en los comicios electorales celebrados en octubre del 2019”**, es preciso aclarar que:

1. De los 1.779 ciudadanos reportados por el Ente de Control como fallecidos y que ejercieron el derecho al voto en las elecciones del pasado 27 de octubre de 2019:
 - a. 1.778 de las cédulas reportadas, cédulas que se encontraban vigentes en el ANI a la fecha de corte establecido por Ley para conformación del Censo Electoral (2 meses antes art. 48 Ley 1475 de 2011), es decir, al 27 de agosto de 2019, por lo que estos documentos fueron correctamente incorporados en el Censo Electoral utilizados en el pasado proceso electoral del 27 de 2019.
 - b. 1 cédula se encontró en el censo electoral 2019 y no estaba vigente en el Archivo Nacional de Identificación - ANI.
2. Los 2.113 “militares activos” referidos por la CGR en su observación, no fueron reportados por la fuerza pública para la fecha de corte establecida por la Ley, que para este caso era el 27 de julio de 2019, por lo que para la fecha de la elección se encontraban debidamente habilitados para ejercer el derecho al voto.

Expuesto lo anterior, es pertinente hacer algunas otras precisiones:

La Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el Artículo 86 del Decreto 2241 de 1986 “Por el cual se adopta el Código Electoral”

“(…) ARTÍCULO 86. Los Comandantes de las Fuerzas Armadas enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil, hasta tres (3) meses antes de la fecha de las votaciones y con carácter reservado, la lista del personal de oficiales, suboficiales y miembros de las distintas armas, con indicación de los respectivos números de cédulas, a efecto de que sean omitidas en las listas de sufragantes para la elección correspondiente.

El Ministro de Justicia, por conducto de la Dirección General de Prisiones, enviará también a la Registraduría Nacional del Estado Civil, hasta tres (3) meses antes de la fecha de las votaciones y con carácter reservado, las listas del personal de guardianes de las cárceles, con indicación de los correspondientes números de cédulas, para que sean omitidas en las listas de sufragantes de la respectiva elección, y lo mismo deben hacer la Dirección General de Aduanas y las Secretarías de Hacienda Departamentales respecto de los guardas de aduana y de rentas departamentales.(…)”.

Y 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 del 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 de la Entidad - Censo Web -, que le permite a éstas ingresar y reportar todos los miembros activos que hacen parte de sus Fuerzas.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante las comunicaciones referidas a continuación y de las cuales se adjunta copia, se requirió a las Fuerzas Militares y de Policía, para que a través de la plataforma

tecnológica dispuesta por la RNEC, ingresarán los ciudadanos que se encontraban en servicio activo en la fuerza pública para la fecha de corte correspondiente para las Elecciones de Autoridades Territoriales 2019, es decir, el 27 de julio de la misma vigencia:

- **Ejercito Nacional:** RDE-DCE-1725 del 8 de julio de 2019
- **Armada Nacional:** RDE-DCE-1722 del 8 de julio de 2019
- **Policia Nacional:** RDE-DCE-1724 del 8 de julio de 2019
- **Fuerza Aérea:** RDE-DCE-1721 del 8 de julio de 2019

Para el uso adecuado de esta herramienta, se crearon los usuarios de acceso para cada una de las Fuerzas Militares y de Policía, tal como se muestra a continuación, quienes fueron designados para realizar el respectivo cargue de información para este proceso electoral:

No. Documento	Nombres	Fuerza
39.752.377	Mora Romero Edna Monica	Policía Nacional
79.630.143	Suarez Rodriguez Marco Fidel	Fuerza Aérea
1.101.682.890	Gonzalez Moreno Jorge Antonio	Ejercito Nacional
79.170.351	Marcelo Chocontá Frank Xavier	Armada Nacional

Así mismo se creó en este módulo, la opción de generación de un reporte del personal activo grabado por cada fuerza, para la correspondiente firma del encargado de alimentar dicha información a través de la plataforma Censo Web como soporte de la tarea adelantada.

Ahora bien, cada una de las fuerza requeridas, emitió una constancia (se adjunta copia) mediante la cual avaló la información reportada de sus miembros activos cargada en la plataforma de Censo Web.

- **Ejercito Nacional:** comunicación 20193081532291 MDN-COGFM-COEJC-SECEJ-JEMGF-COPER-DIPER-47.1 del 12 de agosto de 2019
- **Armada Nacional:** comunicación 20190423360364011/MDN-COGFM-COARC-SECAR-JEDHU-DIPER-DHOVID-29.60 del 21 de agosto de 2019
- **Policia Nacional:** comunicación S-2019-050203/DITAH-TELEM-1.10 del 26 de agosto de 2019
- **Fuerza Aérea:** comunicación 201912520455383 del 20-08-2019/MDN-COGFM-COFAC-JEMFA-COP-CEOPE-SECOC

Por lo expuesto anteriormente, se puede asegurar que la situación de que los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de Policía, 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, ya que los únicos que tienen acceso a la información de miembros activos de las fuerzas armadas son sus propios comandantes, datos que adicional a tener reserva legal, devienen de procesos de carácter administrativo internos de las fuerzas militares y de policía, por lo tanto, se recalca que la RNEC carece de competencia para validar la veracidad de la información reportada en lo atinente a la condición de miembro activo.

Igualmente se debe resaltar que, la RNEC da estricto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Estatutaria 1475 de 2015 en cuanto a la depuración y actualización del censo electoral conforme la información, que en cumplimiento del artículo 86 del Código Electoral, debe ser reportada por las fuerzas armadas, la cual a su vez deber ser concordante con lo establecido en los literales e) y g) del artículo 17 de la Ley 1581 de 2012 que establecen:

“Artículo 17. Deberes de los Responsables del Tratamiento. Los Responsables del Tratamiento deberán cumplir los siguientes deberes, sin perjuicio de las demás disposiciones previstas en la presente ley y en otras que rijan su actividad:

(...)

e) Garantizar que la información que se suministre al Encargado del Tratamiento sea veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible;

(...)

g) Rectificar la información cuando sea incorrecta y comunicar lo pertinente al Encargado del Tratamiento;

(...)”

Por lo expuesto, la Entidad no puede entrar a controvertir la información reportada por las respectivas Fuerzas Militares y de Policía toda vez que no tiene la competencia para hacerlo y tampoco cuenta con una base de datos que le permita hacer una confrontación de esta información.

La RNEC realiza una validación de la información reportada, relacionada con la consistencia de la misma en los siguientes aspectos:

- Relación entre el número de cédula de ciudadanía reportada y el nombre y apellidos del titular del documento.*
- Que el número de cédula de ciudadanía reportado contenga hasta diez (10) dígitos.*
- Que el número de cédula de ciudadanía reportado solo sea numérico.*
- Que la cédula reportada solo se encuentre registrada una vez.*
- Que se registre obligatoriamente el primer nombre y el primer apellido.*

En este sentido, contrario a lo expuesto en el escrito de observación de la Comisión Auditora de la Contraloría, no son atribuibles a la Registraduría Nacional del Estado Civil 23.633 de los 23.675 miembros activos de la fuerza pública que se encontraron aptos para sufragar en las Elecciones de Autoridades Territoriales 2019.

Por otra parte, el proceso de actualización y depuración del censo electoral ha sido complejo para la RNEC teniendo en cuenta que si bien de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Ley 1010 de 2000, artículo 37, la Dirección de Censo Electoral tiene a su cargo la función de velar por la actualización permanente del censo, la información para cumplir con esta obligación, proviene de diferentes fuentes constituyéndose en la principal el ANI, que es la herramienta esencial para el proceso de producción de las cédulas de ciudadanía por cuanto además de la validación de los datos biográficos que se realiza mediante una plataforma WEB SERVICE donde se procesan las solicitudes sobre un motor de transacciones (MTR), es sobre el ANI en donde se plasman las novedades que puede tener un documento, tales como cancelaciones y altas o bajas, información que tiene una connotación técnica como es permitir o por el contrario impedir la producción de una cédula de ciudadanía y una connotación jurídica la cual es fijar la identidad del ciudadano tal como lo establece el artículo 1° de la Ley 39 de 1961, lo cual ha sido reiterado en diversas oportunidades por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

Al respecto debe precisarse que la información con la que se afecta el ANI, no sólo tiene su génesis en la RNEC y en el nivel central de ésta, sino que proviene de otras entidades como lo son las Notarías, Consulados, Corregimientos e Inspecciones de Policía autorizadas para cumplir con la función de registro civil y las Registradurías de todo el país ante quienes se sientan las inscripciones de las muertes en el registro civil de defunción con fundamento en el cual se cancelan las cédulas

de ciudadanía por el deceso de sus titulares; así como, la información reportada por el Ministerio de Salud, proveniente del Registro Único de Afiliados – RUAF ND.

En tal sentido y para el caso particular de las 4.625 cédulas reportadas por el Ente de Control en su observación como fallecidas, es importante hacer claridad que hasta tanto la Entidad no haya probado las causales para la cancelación de la cédula de ciudadanía, establecidas de forma taxativa en el artículo 67 del Código Electoral, en especial la cancelación por muerte, solo es procedente en la medida de la existencia de un registro civil de defunción de acuerdo con el artículo 101 del Decreto 1260 de 1970, un certificado de defunción expedido por el sector salud de conformidad con lo establecido por el artículo 6 de Decreto 1171 de 1997 y el Decreto 019 de 2012, sentencia judicial en firme que declare la muerte presunta, inscrita en el registro civil, en virtud de lo dispuesto por el artículo 81 del Decreto Ley 1260 de 1970 y la información del Registro Único de Afiliados a la Protección Social - Nacimientos y Defunciones (RUAF-ND), administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la que hace referencia el artículo 20 de la Ley 2106 de 2019, no puede consignar la novedad en el ANI.

Como consecuencia de lo anterior, estos registros no pueden ser excluidos del censo electoral conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 1475 de 2011, ahora bien, importante resaltar que las resoluciones de cancelación de esas cédulas por causa de muerte, se proferieron con posterioridad a la fecha de cierre del censo electoral utilizado para las elecciones del 25 de octubre de 2019, razón por la cual, no era viable jurídicamente su exclusión del censo.

Por lo tanto, es importante tener en cuenta que la conformación del censo electoral no podrá estar exenta de eventuales imprecisiones, así como de omisiones en el suministro de información ya que siempre estará sujeta a circunstancias que la Dirección de Censo Electoral NO puede controlar. La diversidad de fuentes que alimentan el ANI y el censo, son variables cualitativas y cuantitativas, tales como la información que proviene de órganos judiciales, notarias, Ministerio de Salud (RUAF ND), Consulados y Fuerzas Armadas. Una base de datos de la magnitud del CENSO ELECTORAL y de su principal fuente de actualización como lo es el ANI, siempre será susceptible de ajustes.

De hecho, el mismo legislador contempló desde su mismo inicio mecanismos a través de los cuales se pudieran corregir los yerros que trasgredieran el proceso de participación de los ciudadanos, tal como lo establece el artículo 117 del Código Electoral al permitir que el Registrador del Estado Civil o su delegado autoricen al ciudadano cuya cédula de ciudadanía fue omitida del censo electoral para votar, mediante la expedición de un formulario especial (E-12) en el que se señalará el motivo de la autorización.

Ahora bien, tan cierto es que la RNEC ha realizado permanentemente la depuración y actualización del censo electoral y lo hizo igualmente para los comicios electorales objeto de investigación, que en el informe final de la auditoría de cumplimiento adelantada por la CGR al proceso electoral, financiación de partidos y movimientos políticos y campañas electorales a la RNEC y el Consejo Nacional Electoral, presentado por el Dr. Ricardo Rodríguez Yee Contralor Delegado de la Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras el 14 de diciembre de 2018, manifiesta:

“En la ejecución de la auditoría, se evaluó el control y seguimiento realizado por Oficina de Control Interno de la RNEC a los Planes de Mejoramiento – PM – tanto de la Registraduría como del CNE, así mismo se analizó la efectividad de las acciones emprendidas por la RNEC para eliminar la causa de los hallazgos detectados por la CGR, haciendo énfasis en aquellos hallazgos relacionados en el manejo dado a la depuración permanente del censo electoral (Corte constitucional en Sentencia C – 1121 de 2004). (subrayado y negrilla fuera de texto).

En el PM de la RNEC se encuentran once (11) hallazgos de las vigencias 2013 a 2016 para lo cual se establecieron catorce acciones de mejora en las que reportan a la fecha cumplimiento del 100%.

Así las cosas, en lo relacionado con las actividades de depuración de censo, se considera que las acciones llevada a cabo en la Dirección de Censo Electoral han sido efectivas por cuanto se ha identificado las causas de las inconsistencias y se han adoptado mecanismos de tipo técnico que optimizan el proceso de cruce de las bases de datos del Archivo Nacional de Identificación – ANI y CENSO. Así mismo, la generación periódica de reportes de depuración e inconsistencias de la base de datos de censo permite el ajuste de información de manera oportuna.”

Las acciones anteriormente descritas, evidencian las gestiones durante años adelantadas de manera permanente por la Registraduría Nacional del Estado Civil en cabeza de los funcionarios que tienen a su cargo la depuración del Censo Electoral, quienes en procura de garantizar que esta base de datos corresponda lo más aproximada a la realidad de cara a cada evento electoral, han realizado gestiones con la debida diligencia y cuidado en aras de garantizar el derecho a la participación política.

Es así, que conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el cual prevé que es deber de todo servidor público cumplir con los reglamentos y manuales de funciones existentes en la entidad estatal respectiva, y que debe hacerlo con diligencia y eficiencia, se insiste, las labores asignadas al Registrador Delegado en lo Electoral, al Director de la Oficina de Censo Electoral y al Coordinador del Grupo Técnico de Censo Electoral en lo atinente a la depuración del Censo Electoral del certamen objeto de experticia por parte del ente de control, fueron ejecutadas dentro del marco funcional que permea su gestión, por lo que exigir un resultado distinto avocaría el desempeño de deberes, atribuciones y responsabilidades a quien no corresponde, pues los insumos para la depuración del Censo no son proveídos exclusivamente por la RNEC.

La CGR debe tener completa certeza que, gracias a los planes adoptados y a las acciones de mejora implementadas, la RNEC efectivamente adelantó la depuración del Censo Electoral para los procesos electorales auditados, por lo que no se comparte la apreciación de “(...) Lo anterior se debe a deficiencias en la depuración, seguimiento y control del Censo Nacional Electoral establecidas en el marco jurídico vigente.”

De acuerdo a los argumentos acaecidos y brevemente expuestos, la entidad solicita al Ente de Control, la desestimación de la observación efectuada al Censo Electoral configurado para la elección de Autoridades Territoriales 2019 y como consecuencia al presunto detrimento patrimonial por valor de \$47.732.635, así como su alcance con connotación fiscal (F) y disciplinaria (D), habida cuenta que las imprecisiones en dicha base de datos no tienen asidero en acciones, omisiones o extralimitaciones de los servidores públicos a cargo de la depuración de éste, sino de aspectos exógenos. (...)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

1. Con relación a la fecha de corte del censo electoral, la RNEC, aclara los siguiente:

(...)

Por lo anterior y en el entendido de la dinámica del ANI, no se puede valorar el estado de un documento de identidad y compararlo con eventos en el tiempo como si el mismo no tuviese cambios, porque esto resulta contrario a la realidad de la información que se encuentra en las bases de datos de la Entidad.

Por lo tanto, el comunicado resultado de la actuación adelantada fue elaborado sobre bases equivocadas ya que tomó como punto de referencia y estudio la base de datos del ANI existente al momento de la auditoría, cuando debió recaer sobre la existente al momento del corte del Censo Electoral para las elecciones de Autoridades Territoriales (agosto 27 de 2019) y, aun así, como se verá más adelante, es susceptible la existencia de diferencias.(...)

Una vez revisada la aclaración por parte de la entidad, relacionada con la fecha de preparación del censo electoral, y que debe corresponder a dos meses antes de celebrarse los comicios, el grupo auditor realizó nuevamente los respectivos cruces y procedió a excluir los registros observados que estuvieran en el rango del 26 de agosto al 27 de octubre de 2019.

Con el análisis nuevo se detectó que de los 34.805 registros observados como fallecidos en la base de datos del ministerio de salud y que formaban parte del censo electoral, 30.772 presentaban fecha de fallecimiento entre el 26 de agosto y el 27 de octubre de 2019, luego era correcto que figuraran en el censo electoral ya que a la fecha de corte la RNEC aún no tenía conocimiento de estos registros.

Los 4.033 registros restantes, corresponden a personas fallecidas en los años 2016 a 2019 y por lo tanto son objeto de la observación presentada.

De otra parte, frente al argumento expuesto por la RNEC referido a que las Resoluciones correspondientes a cancelación de un número determinado de cédulas fueron expedidas con posterioridad a la fecha de corte establecida por la Ley para la conformación del Censo Electoral, verificadas las fechas de fallecimiento las mismas datan del año 2016 en adelante, razón por la cual no es de recibo que si la entidad tiene conocimiento de dichos fallecimientos, estas cédulas sigan apareciendo en el censo electoral con la consecuente disposición de recursos públicos para la generación de tarjetas electorales para estas personas.

2 Frente a lo manifestado por la entidad, en cuanto:

(...)

Respecto a la afirmación “una vez verificada la información con la RNEC de los anteriores registros versus los registros de las personas que votaron, se estableció que de las 34.805 personas que figuran como fallecidas y de los 4.956 militares que figuran como activos y que formaron parte del Censo Electoral, 1.779 registros de fallecidos y 2113 registros de militares activos, ejercieron el derecho al voto en los comicios electorales celebrados en octubre del 2019”, es preciso aclarar que:

1. *De los 1.779 ciudadanos reportados por el Ente de Control como fallecidos y que ejercieron el derecho al voto en las elecciones del pasado 27 de octubre de 2019:*

- a. 1.778 de las cédulas reportadas, cédulas que se encontraban vigentes en el ANI a la fecha de corte establecido por Ley para conformación del Censo Electoral (2 meses antes art. 48 Ley 1475 de 2011), es decir, al 27 de agosto de 2019, por lo que estos documentos fueron correctamente incorporados en el Censo Electoral utilizados en el pasado proceso electoral del 27 de 2019.
 - b. 1 cédula se encontró en el censo electoral 2019 y no estaba vigente en el Archivo Nacional de Identificación - ANI.
2. Los 2.113 “militares activos” referidos por la CGR en su observación, no fueron reportados por la fuerza pública para la fecha de corte establecida por la Ley, que para este caso era el 27 de julio de 2019, por lo que para la fecha de la elección se encontraban debidamente habilitados para ejercer el derecho al voto.

(...)

Con relación a los militares que ejercieron el voto (2.113 sin contar los posibles votantes de la Policía), como se explica más adelante, la responsabilidad de la depuración del censo electoral es función de la RNEC, la cual incluye a las fuerzas militares.

3. La entidad en su respuesta manifiesta en cuanto a la depuración del censo electoral de los miembros de las fuerzas militares, lo siguiente:

(...)

Y 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 del 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 de la Entidad - Censo Web -, que le permite a éstas ingresar y reportar todos los miembros activos que hacen parte de sus Fuerzas.

Teniendo en cuenta lo anterior, mediante las comunicaciones referidas a continuación y de las cuales se adjunta copia, se requirió a las Fuerzas Militares y de Policía, para que a través de la plataforma tecnológica dispuesta por la RNEC, ingresaran los ciudadanos que se encontraban en servicio activo en la fuerza pública para la fecha de corte correspondiente para las Elecciones de Autoridades Territoriales 2019, es decir, el 27 de julio de la misma vigencia(...)

(...)

Por lo expuesto anteriormente, se puede asegurar que la situación de que los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de Policía, 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, ya que los únicos que tienen acceso a la información de miembros activos de las fuerzas armadas son sus propios comandantes, datos que adicional a tener reserva legal, devienen de procesos de carácter administrativo internos de las fuerzas militares y de policía, por lo tanto, se recalca que la RNEC carece de competencia para validar la veracidad de la información reportada en lo atinente a la condición de miembro activo.(...)

(...)

En este sentido, contrario a lo expuesto en el escrito de observación de la Comisión Auditora de la Contraloría, no son atribuibles a la Registraduría Nacional del Estado Civil 23.633 de los 23.675 miembros activos de la fuerza pública que se encontraron aptos para sufragar en las Elecciones de Autoridades Territoriales 2019.(...)

En el análisis de la información de las fuerzas militares, se puede establecer, que tal como establece el artículo 86 del decreto 2241 de 1986 menciona: (...) Los Comandantes de las Fuerzas Armadas enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil, hasta tres (3) meses antes de la fecha de las votaciones y con carácter reservado, la lista del personal de oficiales, suboficiales y miembros de las distintas armas, con indicación de los respectivos números de cédulas, a efecto de que sean omitidas en las listas de sufragantes para la elección correspondiente. (...)

Como se puede establecer es una función de la RNEC recibir la lista del personal activo de las fuerzas militares con el fin que las mismas sean omitidas de las listas de sufragantes. El carácter de reservado, esta orientado al manejo confidencial que debe dar la entidad (RNEC) con respecto al correcto manejo de dicha información, no a que para ella esté reservado el conocimiento de las personas que están vinculadas con las fuerzas militares como lo manifiesta en su respuesta.

Entiende la CGR que a través de la plataforma tecnológica dispuesta por la RNEC Censo Web, creó el Módulo de Fuerza Armadas, con el fin que fueran cada una de ellas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía) las que ingresarán los ciudadanos que se encontraban en servicio activo y así ser omitidos del censo electoral.

Si bien es una solución práctica para el manejo de la información, se considera que la RNEC trasladó la responsabilidad de la captura de la información a cada una de las entidades militares, más aún cuando no se evidencia un control de que la información capturada corresponda a la totalidad de los miembros activos y que la misma no estuviera excluida de la lista de sufragantes, lo cual conllevó como se observó a que 23.625 militares integraran el censo electoral y 2.113 de ellos ejercieron el voto.

La CGR, está observando que siendo la RNEC la responsable de la depuración del censo electoral, para este caso, no estableció un seguimiento y control que permita certificar la exclusión de los miembros activos de las fuerzas militares del censo electoral, tal como lo ordena el mandato constitucional. Con respecto a este punto la observación se mantiene y se valida como hallazgo.

4. La entidad hace referencia a los 4.625 cédulas observadas como fallecidas, así:

(...)

En tal sentido y para el caso particular de las 4.625 cédulas reportadas por el Ente de Control en su observación como fallecidas, es importante hacer claridad que hasta tanto la Entidad no haya probado las causales para la cancelación de la cédula de ciudadanía, establecidas de forma taxativa en el artículo 67 del Código Electoral, en especial la cancelación por muerte, solo es procedente en la medida de la existencia de un registro civil de defunción de acuerdo con el artículo 101 del Decreto 1260 de 1970, un certificado de defunción expedido por el sector salud de conformidad con lo establecido por el artículo 6 de Decreto 1171 de 1997 y el Decreto 019 de 2012, sentencia judicial en firme que declare la muerte presunta, inscrita en el registro civil, en virtud de lo dispuesto por el artículo 81 del Decreto Ley 1260 de 1970 y la información del Registro Único de Afiliados a la

Protección Social - Nacimientos y Defunciones (RUAF-ND), administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la que hace referencia el artículo 20 de la Ley 2106 de 2019, no puede consignar la novedad en el ANI.(...)

La CGR desvirtúa este argumento, toda vez que los 4.625 registros figuran como fallecidos en el Archivo Nacional de Identificación, ósea que ya presentan la novedad de cancelados por muerte en dicha base de datos y tal como lo observa la CGR, estos mismos registros están incluidos en el censo electoral. Adicionalmente presentan fecha de fallecido anterior al 26 de agosto del 2019, fecha en la cual ya se encontraba depurada la base de datos del censo electoral.

Atendiendo las aclaraciones expuestas anteriormente, la observación se valida como hallazgo y se mantiene en los mismos términos en que se comunicó, modificando el valor del presunto daño fiscal, en el cual se disminuyó el número de registros de los fallecidos establecidos en el cruce de la base de datos del Ministerio de Salud y el censo electoral de 34.805 a 4.033, y por ende el valor del posible detrimento disminuye de \$47.732.635 a \$24.438.231.

Hallazgo No. 05 Administración base de datos Registro Civil de Defunción.

Constitución Política de Colombia.

(...) Art. 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)

Ley 9 de 1979. Por la cual se dictan medidas sanitarias, Título IX, Defunciones, Traslado de Cadáveres, Inhumación y Exhumación, Trasplante y Control De Especímenes, (Reglamentado parcialmente por el Decreto 1571 de 1993).

(...)

Del certificado individual de defunción.

Art 518. Cuando haya existido atención médica, el facultativo tratante deberá ser quien, salvo causa de fuerza mayor, expida el certificado, en caso de autopsia, debe ser el médico que la practique quien prevalentemente expida el certificado

Art 519. En los casos en que la muerte ocurriera en un establecimiento hospitalario o similar, el certificado debe ser expedido por la persona en quien la institución delegue dicha función (...)

Ley 6 de 1990. Por la cual se reforma el Decreto 2241 de 1986 (Código Electoral) y se dictan otras disposiciones.

(...)

Art. 6 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 (...)

(...)

Art. 7 Los artículos 76 y 77 del Código Electoral, quedarán así:

A partir de 1988 el ciudadano sólo podrá votar en el lugar en que aparezca su cédula de ciudadanía conforme al censo electoral.

Permanecerán en el censo electoral del sitio respectivo, las cédulas que integraban el censo de 1988, y las que con posterioridad allí se expidan o se inscriban, mientras no sean canceladas o se inscriban en otro lugar (...)

(...)

Art. 9 El artículo 85 del Decreto 2241 de 1986, quedará así:

La Registraduría Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional Electoral, fijará el número de ciudadanos que podrán sufragar en las distintas mesas de votación.

La Registraduría Nacional del Estado Civil elaborará, para cada mesa, las listas de cédulas aptas para votar en las cabeceras municipales, corregimientos e inspecciones de policía donde funcionen mesas de votación.

Si después de elaboradas las listas se cancelaren o excluyeren una o más cédulas, el correspondiente Registrador del Estado Civil o su Delegado enviarán a las respectivas mesas de votación la lista de cédulas con las que no se puede sufragar (...)

Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones.

(...)

Art 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 (...)

(...)

Art 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: (...)

(...)

3. Las correspondientes a ciudadanos fallecidos. (...)

Decreto 1260 de 1970. Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas.

“(…)

Art 74. Están en el deber de denunciar la defunción: El cónyuge sobreviviente, los parientes mayores más próximos al occiso, las personas que habiten en la casa en que ocurrió el fallecimiento, el médico que haya asistido al difunto en su última enfermedad, y la funeraria que atienda a su sepultura.

Si la defunción ocurre en cuartel, convento, hospital, clínica, asilo, cárcel o establecimiento público o privado, el deber de denunciarla recaerá también sobre el director o administrador del mismo.

También debe formular el denuncia correspondiente la autoridad de policía que encuentre un cadáver de persona desconocida o que no sea reclamado (...)

(...) Art 79. Si la muerte fue violenta, su registro estará precedido de autorización judicial. También se requiere esa decisión en el evento de una defunción cierta, cuando no se encuentre o no exista el cadáver

Art 80. El registro de defunción expresará:

- 1. La fecha y el lugar del deceso, con indicación de la hora en que ocurrió.*
- 2. Nombre, nacionalidad, sexo y estado civil del difunto, con expresión del folio del registro de su nacimiento.*
- 3. Nombre del cónyuge, cuando fuere del caso.*
- 4. Número de la cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad del occiso y lugar de su expedición.*
- 5. Causa o causas del deceso y nombre y número de la licencia del médico que lo certificó.*

Son requisitos esenciales de la inscripción: la fecha de fallecimiento, el nombre y el sexo del occiso.

Art 81. Las sentencias ejecutoriadas que declaren la muerte presunta por desaparecimiento se inscribirán en folio de registro de defunciones, con anotación de los datos que expresen, y de ellas se dejará copia en el archivo de la oficina.

El registro a que dé lugar el hallazgo de restos humanos consignará los datos que suministre el denunciante. (...)”

Decreto 2241 de 1986. Por el cual se adopta el Código Electoral.

“(…)

Art 67. Son causales de cancelación de la cédula de ciudadanía por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:

- a) Muerte del ciudadano;*
- b) Múltiple cedulación.*
- c) Expedición de la cédula a un menor de edad;*
- d) Expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza;*
- e) Pérdida de la ciudadanía por haber adquirido carta de naturaleza en otro país, y*

f) Falsa identidad o suplantación.

Art 68. Cuando se establezca una múltiple cedulación, falsa identidad o suplantación, o se expida cédula de ciudadanía a un menor o a un extranjero, la Registraduría Nacional del Estado Civil cancelará la cédula o cédulas indebidamente expedidas y pondrá el hecho en conocimiento de la autoridad competente. Pero si se establece que la cédula se expidió a un menor de edad cuando éste ya es mayor, la cédula no será cancelada sino rectificada.

Art 69. Los notarios públicos y los demás funcionarios encargados del registro civil de las personas enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil, por conducto de los respectivos Registradores, copia auténtica o autenticada de los registros civiles de defunción dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes para que se cancelen las cédulas de ciudadanía correspondientes a las personas fallecidas.

El funcionario que incumpliere esta obligación, incurrirá en causal de mala conducta que se sancionará con la pérdida del empleo.

Art 70. Los Jueces y Magistrados enviarán a la Registraduría Nacional del Estado Civil copia de la parte resolutive de las sentencias en las cuales se decreta la interdicción de derechos y funciones públicas, dentro de los quince (15) días siguientes a su ejecutoria, para que las cédulas de ciudadanía correspondientes sean dadas de baja en los censos electorales. Si no lo hicieren incurrirán en causal de mala conducta, que se sancionará con la pérdida del empleo.

Art 71. La rehabilitación en la interdicción de derechos y funciones públicas operará ipso-jure al cumplirse el término por el cual se impuso su pérdida como pena. Para ello bastará que el interesado formule la solicitud pertinente, acompañada de los respectivos documentos ante el Registrador Municipal de su domicilio, el cual le dará inmediatamente tramitación.

Art 72. Se podrá solicitar la cancelación de cédulas de ciudadanía en los casos del artículo 67 de este código, conforme al procedimiento determinado en el artículo siguiente.

Art 73. La impugnación de la cédula de ciudadanía puede hacerse al tiempo de su preparación o después de expedida. En ambos casos el Registrador del Estado Civil exigirá la prueba en que se funda la impugnación, oír, si fuere posible, al impugnado, y, junto con su concepto sobre el particular, remitirá los documentos al Registrador Nacional del Estado Civil, para que éste resuelva si niega la expedición de la cédula o si cancela la ya expedida.

Art 74. En cualquier tiempo podrá el interesado impugnar las pruebas en que se fundó la negativa a la expedición de la cédula, o la cancelación de la misma, para obtener nuevamente tal documento.

Esta solicitud deberá resolverse dentro de los 60 días siguientes a su formulación.

Art 75. El Registrador Nacional del Estado Civil podrá fijar, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, las dimensiones y contenido de la cédula de ciudadanía y de la tarjeta de identidad. (...)

Decreto 1010 de 2000. Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias

(...) Art 5. Funciones. Son funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las siguientes:

(...)

20. Atender todo lo relativo al manejo de la información, las bases de datos, el Archivo Nacional de Identificación y los documentos necesarios para el proceso técnico de la identificación de los ciudadanos, así como informar y expedir las certificaciones de los trámites a los que hubiere lugar (...)

(...)23. Innovar en investigación y adopción de nuevas tecnologías, normas de calidad y controles que mejoren la producción de documentos de identificación y del manejo del registro civil.

(...)

(...)

Art 38. Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación. Son funciones de la Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación:

(...) 7. Elaborar, conjuntamente con los directores de área, proyectos para el mejoramiento y desarrollo tecnológico de las funciones de todo el proceso que comprende la identificación ciudadana y el registro civil.

8. Coordinar los procesos de modernización tecnológica en las áreas de identificación de las personas y registro civil y propender a la integración de las dos áreas en cuanto a la articulación de procesos, de la información y servicios.

Art 39. Dirección Nacional de Identificación. Son funciones de la Dirección Nacional de Identificación:

1. Vigilar y coordinar la prestación permanente del servicio de identificación ciudadana del país.

2. Coadyuvar en la formulación de las políticas en el área de identificación de las personas, ejecutarlas y elaborar procedimientos que garanticen una labor eficaz en el proceso de cedulaación en el país (...)

(...) 5. Coordinar las actividades que garanticen la actualización permanente de las bases de datos regionales y municipales de identificación ciudadana.

6. Administrar y velar por el mantenimiento y la seguridad de las bases de datos, físicas, ópticas, fotográficas y magnéticas que soportan la identificación ciudadana, así como el uso de tecnologías que permitan un mejor tratamiento.

7. Dirigir y controlar las actividades generadas por las novedades para la continua actualización del Archivo Nacional de Identificación (...)

(...) Art 40. Dirección Nacional del Registro Civil. Son funciones de Dirección Nacional del Registro Civil:

1. Dirigir los procesos de manejo, clasificación, archivo físico y magnético, y recuperación de la información relacionada con el registro civil (...)

16. Proponer el número de ciudadanos que pueden sufragar en cada mesa de votación (...)"

Decreto 1294 de 2015. Por el cual se modifica el Decreto 1066 de 2015, con el fin de establecer los mecanismos que hagan efectivo y oportuno el control que el Consejo Nacional Electoral ejerce sobre la inscripción de cédulas de ciudadanía para combatir la trashumancia electoral.

"(...)

Artículo 2.3.1.8.2. Exclusión de inscripción de cédulas por irregularidades. La Registraduría Nacional del Estado Civil, acorde con sus competencias, con el fin de determinar la existencia o no de irregularidades frente a la identidad de quien se inscribe, cruzará la información con el Archivo Nacional de Identificación y la base de datos de las huellas digitales. (...)"

Decreto 2106 de 2019. Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

“(…)

Art 11. Interoperabilidad de las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil con los Servicios Ciudadanos Digitales. Para garantizar el acceso de todas las autoridades a las soluciones tecnológicas que permitan la identificación de los colombianos en medios electrónicos, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá establecer las condiciones y los mecanismos necesarios para garantizar la interoperabilidad de sus bases de datos en el marco de la prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales de los que trata el presente decreto con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (...)

(…) Art 20. Administración de la base de datos del registro civil de defunción. El artículo 23 del Decreto Ley 019 de 2012, quedará así:

“Artículo 23. Administración de la base de datos del registro civil de defunción. La Registraduría Nacional del Estado Civil administrará la base de datos del Registro Civil de Defunción, la cual se actualizará con la información del Registro Único de Afiliados a la Protección Social - Nacimientos y Defunciones (RUAF-ND), administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social y con la que remitan las notarías, los consulados, los registradores del estado civil y las demás autoridades encargadas de llevar el registro civil.

Las autoridades o particulares que presten el servicio de Registro Civil deberán implementar los mecanismos tecnológicos necesarios para interoperar con la Registraduría Nacional del Estado Civil, a fin de reportar en tiempo real los registros civiles de defunción tramitados en sus dependencias.

La Registraduría Nacional del Estado Civil efectuará las verificaciones pertinentes y cruzará, corregirá, cancelará, anulará e inscribirá de oficio los Registros Civiles de Defunción, para mantener actualizada la base de datos.

Con el fin de garantizar la confiabilidad y actualidad de la base de datos del Registro Civil de Defunción, cuando no existan medios tecnológicos, las funerarias y parques cementerios solo podrán inhumar o cremar personas fallecidas cuando se acompañe el certificado médico de defunción en físico, el dictamen del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses o la orden de autoridad competente.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Estadística (DANE), definirán el formato único que deberán diligenciar los médicos, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses -incluidas sus regionales y seccionales- y las autoridades competentes cuando certifiquen la muerte de una persona.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, utilizará como medios de identificación las huellas dactilares del fallecido, la información odontológica o su perfil genético.” (...)

Al realizar el cruce la base de datos suministrada por el Ministerio de Salud, correspondiente a las personas fallecidas mayores de edad en el periodo de 01 de enero de 2016 al 26 de octubre de 2019 y al compararla con los registros del Archivo Nacional de Identificación ANI, se detectó que 2.108 personas no figuran con la novedad de cancelada por muerte en la RNEC.

Lo anterior por deficiencias en el control y seguimiento en la actualización de la base de datos del Registro Civil de Defunción y la operatividad con las demás entidades encargadas de suministrar dicha información (Ministerio de Salud y Protección Social, Notarías, Consulados, etc.), generando que los registros del Archivo

Nacional de Identificación no estén actualizados en tiempo real y suministren información inconsistente como es el caso de la información que sirve de base para la conformación del Censo Electoral.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Con fecha 03 de noviembre de 2020 la entidad presenta sus descargos en los siguientes términos:

(...)

Respuesta RNEC, desde la Dirección Nacional de Identificación y la Dirección Nacional de Registro Civil

Al realizar el cruce la base de datos suministrada por el Ministerio de Salud, se realizan las siguientes precisiones:

- a. *Verificado el archivo remitido, se evidenció que, dentro de la base de datos del Ministerio de Salud allegada, se relacionan diferentes tipos de documentos que no corresponden a cédulas de ciudadanía.*
- b. *Dentro de los referidos tipos de documentos en la base de datos allegada del Ministerio de salud figuran tipos de documento como: cédulas de extranjería “CE”, aparentes tarjetas de Identidad “TI”, y otros números marcados como tipo de documento “AS”, “PA”, “PE”, “MS”, “DE”, “PR”, “RC” y “SC”.*
- c. *Se debe aclarar que el Archivo Nacional de Identificación conforme a las competencias constitucionales y legales en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil sólo incorpora lo relacionado a cédulas de ciudadanía que han sido expedidas por la Registraduría Nacional, por ende, información de cédulas de extranjería “CE”, “AS”, “PA”, “PE”, “MS”, “DE”, “PR”, “RC”, “SC” y “TI” no se encuentran en esta base de datos.*
- d. *Conforme a la observación presentada esta dependencia requirió al área encargada de la Registraduría Nacional del Estado Civil del manejo del Archivo Nacional de Identificación, a saber, Soporte Técnico para Registro Civil y la Identificación de la Gerencia de informática, que efectuara cruce de información de la base de datos aportada por la Contraloría cuyo detalle y resultado figura en los documentos adjuntos.*
- e. *Por último, se informa que el archivo remitido respecto de la información 1348 registros no son cédulas de ciudadanía expedidas por la Registraduría Nacional del Estado civil.*

Ver Informe técnico cruce Base

Con relación a la actualización de la información de los fallecidos, es necesario precisar que, los registros civiles de defunción son elaborados por las oficinas registrales (Registraduría, Notarías, Consulados, etc), las cuales, dependiendo del modo en que se expiden, generan flujos diferentes de información y, por ende, requieren procesos distintos para incorporar la información de los registros al sistema de información de registro civil.

En primera instancia, los registros civiles de defunción inscritos en las Registradurías del territorio nacional, son almacenados directamente en la base de datos de defunción del sistema de información de registro civil, en adelante SIRC y de esta manera afectar la vigencia de las cédulas de ciudadanía por medio de la interfaz MTR-SIRC-ANI.

En las Notarías existen dos procesos que dependen de la forma de operación de la oficina:

- a. Las Notarías que no cuentan con una herramienta para realizar las inscripciones de registros civiles, lo hacen de manera manual y los datos del registro civil de defunción son incorporados mediante una herramienta dispuesta por la Registraduría denominada “Aplicativo de reporte de defunciones”, los cuales surten procesos de validación con ANI para ser ingresados al SIRC, mediante el módulo de incorporación de registros grabados IRG. Una vez están almacenados en el sistema, surten el flujo normal por la interfaz MTR-SIRC-ANI para cancelar las cédulas de ciudadanía por muerte.
Cabe mencionar que los registros que no son reportados por las notarías por el Aplicativo de reporte de defunciones, son postgrabados manualmente por la oficina SNI (Servicio Nacional de Inscripción) de la Registraduría Nacional una vez sean remitidas las copias por parte de las notarías.*
- b. Las Notarías que operan con el Sistema de Información de Registro Civil Web SIRCWEB, generan los registros civiles y su información es remitida posteriormente mediante lotes de archivos con la estructura IRG para ser incorporados al SIRC y una vez están almacenados en el sistema, surten el flujo normal por la interfaz MTR-SIRC-ANI para cancelar las cedulas de ciudadanía por muerte.*
- c. Los consulados manejan una herramienta propia denominada SITAC, mediante la cual se generan registros con la estructura requerida para su cargue al Sistema de Información de Registro Civil.*

De otra parte, en atención a lo establecido en el Decreto 019 de 2012 y con el objetivo de mantener actualizadas las cédulas de ciudadanía de las personas fallecidas en las bases de datos de la Registraduría, el Ministerio de Salud y Protección Social remite lotes de información de los fallecidos reportados al sistema del Registro Único de Afiliados – RUAF ND, los cuales son alojados en un repositorio para ser extraídos mediante un protocolo de transferencia de archivos FTPS por el Grupo de Soporte Técnico para Registro Civil e Identificación de La Registraduría Nacional, información que es cargada al sistema de Archivo Nacional de Identificación – ANI para afectar la vigencia de las cédulas asociadas a las defunciones reportadas.

Es importante mencionar que tanto la información recibida del aplicativo de reporte defunciones, como la recibida del sistema de Registro Único de Afiliados – RUAF ND, surten validaciones previas que garantizan que la información reportada a la Registraduría por los distintos canales, corresponde exactamente con la información de la cedula de ciudadanía relacionada, caso en el cual se realiza la afectación de la vigencia, quedando “Cancelada por Muerte”.

Actualmente, la entidad se encuentra en la fase de diseño de la solución que permita inscribir los registros civiles de defunción en línea y de manera oficiosa, en atención a lo establecido en los artículos 20 y 21 del decreto 2106 de 2019, específicamente lo relacionado con la inscripción en línea de las defunciones en el registro civil, a partir de la información que reposa en el sistema de Registro Único de Afiliados RUAF ND.

Anexo 1.

INFORME TÉCNICO CRUCE BASE DE DATOS CONTRALORIA 28/10/2020

RESUMEN CEDULAS CANCELADAS (*)		
Vigencia	Descripción	Cantidad
21	Cancelada por Muerte	61
22	Cancelada por Doble Cedulación	84
23	Cancelada por Suplantación	2
26	Cancelada por Mala Elaboración	1
51	Cancelada por Muerte Facultad Ley 1365 2009	20
53	Cancelada por Falsa Identidad	2
TOTAL		170

RESUMEN GENERAL DEL PROCESO	
Cedulas Recibidas	3.456
Cedulas Vigentes	1.938
Cedulas con Novedad y/o inconsistencias	1.518

DESCRIPCION DEL CAMPO	
1	Nuip
2	Primer Apellido
3	Partícula
4	Segundo Apellido
5	Primer Nombre
6	Segundo Nombre
7	Concepto de vigencia
8	Vigencia
9	Numero de Resolución
10	Fecha de Resolución (aaaammdd)
11	Sentencia
12	Descripción del Informante
13	Fecha de inscripción (aaaammdd)
14	Fecha de defunción (aaaammdd)
15	Lugar Informante
16	Fecha afectación (ddmmaaaa)

(...)

ANALISIS DE LA RESPUESTA

En la respuesta la entidad hace referencia a los campos del archivo suministrado por el Ministerio de Salud de los fallecidos, y en el cual existe el campo tipo de documento: CE cédulas de extranjería TI aparentes tarjetas de Identidad y otros números marcados como tipo de documento "AS", "PA", "PE", "MS", "DE", "PR", "RC"

y “SC”, y que corresponden a 1.348 registros que no son cédulas expedidas por la registraduría RNEC y que efectivamente al revisar la información del cruce realizado por la CGR entre la base del Ministerio de Salud y el Archivo Nacional de Identificación coinciden el número del NUIP mas no son coincidentes los nombres y apellidos.

Por lo anterior se modifica la observación en el sentido de que solo se tendrá en cuenta el tipo de documento CC que presenta 2.108 registros, los cuales figuran en la base de datos del Ministerio de Salud como fallecidos y en el ANI figuran como No fallecidos.

Así mismo en la respuesta la entidad hace una descripción del manejo de los registros civiles de defunción a través de las oficinas registrales (Registraduría, Notarías, Consulados, etc.) y cómo es la interoperabilidad con el ANI con el fin de afectar la vigencia de las cédulas del personal fallecido. Igualmente describe cómo se realiza esta afectación cuando la información es enviada por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de los registros reportados en el Registro Único de Afiliaciones _ RUAF ND.

En los anexos relaciona que existen 170 cédulas canceladas por diferentes causales. Para lo cual la CGR se ratifica en que los mismos registros figuran fallecidos ante el Ministerio de salud y que en los registros figuran como NO FALLECIDOS en el ANI.

En el siguiente cuadro resumen, la entidad corrobora que efectivamente existen 1.938 registros vigentes, quiere esto decir que para el ANI aun figuran como activos.

En conclusión, una vez atendida la respuesta y verificados los registros en los archivos se modifica el hallazgo en cuanto al número de registros que figuran en el Ministerio de Salud como fallecidos y que permanecen activos en el Archivo Nacional de Identificación, modificando los 3.457 registros a 2.108 registros con tipo de documento CC.

De acuerdo con lo anterior la Observación se valida como hallazgo en los mismos términos que fue comunicada modificando, los registros establecidos en el análisis de la respuesta.

3.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

Evaluar el Control Fiscal Interno en los procesos involucrados con el asunto objeto de auditoría y expresar un concepto.

La calificación final del control interno fue de 1.720, lo que lo ubica en el rango CON DEFICIENCIAS con un puntaje de 1.720, la cual se vio afectada por las debilidades en los procedimientos asociados a:

Deficiencias en el cumplimiento de los presupuestos normativos para la etapa planeación, ejecución y postcontractual de los contratos estatales objetados, específicamente en los Estudios Previos, Análisis del Sector y en los Estudios de Mercado. Así mismo debilidades en la supervisión de las órdenes de compra que conllevaron a un presunto daño fiscal.

Debilidades en la depuración del Censo Electoral donde se evidenciaron registros en el ANI que figuran como fallecidos y de personal activo de las Fuerzas Militares y de Policía, incluidos en el censo y de los cuales la RNEC certificó que algunos de ellos sufragaron, sin tener la habilitación constitucional para ello.

3.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

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

Durante el desarrollo de la etapa de planeación y ejecución del actual proceso auditor a la RNEC, no se presentaron solicitudes y/o denuncias ciudadanas.

3.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

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

Se verificó el control y seguimiento por parte de la oficina de control interno al plan de mejoramiento suscrito por la RNEC; en cuanto a los temas relacionados al proceso electoral, se establecieron 4 hallazgos con 8 acciones de mejoramiento, relacionados con la AC 2015 – 2016.

De las 8 acciones el 75% no fueron efectivas, o sea 6 acciones planteadas, quiere decir que las mismas no eliminaron la causa que dieron origen a los hallazgos. Lo anterior se sustenta en que nuevamente se presentaron hallazgos relacionados con inconsistencias en los estudios previos y análisis del sector en 3 contratos, con deficiencias de supervisión en una orden de compra y dos hallazgos relacionados con la depuración del censo electoral y el Archivo Nacional de Identificación.

Por lo anterior se concluye que el Plan de Mejoramiento para este asunto NO FUE EFECTIVO, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla No. 4
Efectividad acciones Plan de Mejoramiento

Descripción hallazgo	Acción de mejoramiento	Estado de la acción de mejora	verificación CGR
Hallazgo 3 De acuerdo con los archivos del censo depurado proporcionados por la RNEC para los procesos electorales de plebiscito (2 oct /16) elecciones atípicas de la Guajira (6/11/2016) y autoridades locales (25/10/2015) se realizaron cruces y pruebas de verificación a cada una de las bases de datos mencionadas; así como la correspondiente al ANI y los archivos de novedades (cédulas que hacen parte del censo y no se encuentran registradas en la base de datos ANI, cédulas de ciudadanos fallecidos, ciudadanos menores a 18 años y ciudadanos con fecha de nacimiento anterior a 1917; y militares activos que hacen parte del censo).	Depurar y actualizar la base de datos de Censo Electoral	CUMPLIDA	no efectiva. Aunque se cumplieron con las actividades, las mismas no fueron efectivas ya que se presentó un hallazgo relacionado con la depuración del CE. Personas fallecidas que siguen en el CE. Y militares que formaron parte del CE y que votaron.
Hallazgo No 4 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	Depurar y actualizar la base de datos de Censo Electoral	CUMPLIDA	no efectiva. Aunque se cumplieron con las actividades, las mismas no fueron efectivas ya que se presentó un hallazgo relacionado con la depuración del CE. Personas fallecidas que siguen en el CE. Y militares que formaron parte del CE y que votaron.
Hallazgo No. 1 - Justificación del valor y de la adición del contrato 059 de 2015 No se evidencia 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 con respecto al valor del contrato 232 de 2011 por \$98.880.197.748	Actualizar los procedimientos en materia contractual relacionados con la elaboración de los estudios previos y novedades contractuales, incorporando en ellos mesas de trabajo interdisciplinarias en la etapa preparatoria y modificaciones contractuales.	CUMPLIDA	efectiva. Se actualizaron los formatos y procedimientos
Hallazgo No. 1 - Justificación del valor y de la adición del contrato 059 de 2015 No se evidencia 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 con respecto al valor del contrato 232 de 2011 por \$98.880.197.748	Socializar con todas las áreas involucradas los mecanismos para la elaboración de los estudios previos	CUMPLIDA	efectiva. Se actualizaron los formatos y procedimientos
Hallazgo No. 2 - Planeación de la contratación vigencia 2015 Analisis del sector y estudios previos - 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 calidad 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)	Actualizar los procedimientos en materia contractual relacionados con la elaboración de los estudios previos y novedades contractuales, incorporando en ellos mesas de trabajo interdisciplinarias en la etapa preparatoria y modificaciones contractuales.	CUMPLIDA	no efectiva. Aunque se actualizaron los formato y procedimientos, se presentaron dos hallazgos relacionados con los estudios previos y analisis del sector y estudio de mercado
Hallazgo No. 2 - Planeación de la contratación vigencia 2015 Analisis del sector y estudios previos - 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 calidad 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)	Socializar con todas las áreas involucradas los mecanismo para la elaboración de los estudios previos	CUMPLIDA	no efectiva. Aunque se actualizaron los formato y procedimientos, se presentaron dos hallazgos relacionados con los estudios previos y analisis del sector y estudio de mercado
Hallazgo No. 3 -De acuerdo con los archivos del censo depurado proporcionados por la RNEC para los procesos electorales de plebiscito (2 oct /16) elecciones atípicas de la Guajira (6/11/2016) y autoridades locales (25/10/2015) se realizaron cruces y pruebas de verificación a cada una de las bases de datos mencionadas; así como la correspondiente al ANI y los archivos de novedades (cédulas que hacen parte del censo y no se encuentran registradas en la base de datos ANI, cédulas de ciudadanos fallecidos, ciudadanos menores a 18 años y ciudadanos con fecha de nacimiento anterior a 1917; y militares activos que hacen parte del censo).	Depurar y actualizar la base datos del sistema Archivo Nacional de identificación con base en el levantamiento de información documental que sirva de soporte para realizar la confrontación de la información.	CUMPLIDA	no efectiva. Aunque se cumplieron con las actividades, las mismas no fueron efectivas ya que se presentó un hallazgo relacionado con la depuración del CE. Personas fallecidas que siguen en el CE. Y militares que formaron parte del CE y que votaron. Como tambien personas fallecidas en el ANI y registrados en el CE.
Hallazgo No. 4Una 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	Depurar y actualizar la base de datos de Censo Electoral	CUMPLIDA	no efectiva - toda vez que se presentaron hallazgos relacionados con la depuración del ANI que afectan la estructuración del Censo Electoral. 4.625 registros que figuran en el ANI como fallecidos y que figuran en el Censo Electoral

Fuente: Plan de Mejoramiento Institucional RNEC

Elaboro: Grupo Auditor

3.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

Verificar que la entidad haya incorporado en su presupuesto del año 2019 recursos para la participación ciudadana de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015 y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de esos recursos durante la vigencia 2019.

La RNEC, para la vigencia 2019, dentro de su presupuesto no incorporó recursos para la participación ciudadana, en cumplimiento de la Ley 1757 de 2015, y por lo tanto no suscribió contratos cuyo objeto estuvieran relacionados con la política de participación ciudadana.

De acuerdo con respuesta de la entidad, la Registraduría encuentra sus funciones en los artículos 120 y 266 de la Constitución Política de Colombia, dónde se la reviste como máxima autoridad en lo referente a la organización de las elecciones, su dirección, vigilancia y además se fija a su cargo el cumplimiento en los artículos 2 al 9 de la Ley 134 de 1994 “*por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana en Colombia*”(*iniciativa popular, Referendo, Referendo derogatorio, Referendo aprobatorio, Revocatoria del Mandato, Plebiscito, Consulta popular y Cabildo Abierto*).

Así mismo, se resalta que a la RNEC, por mandato legal, le corresponde la inscripción y trámite de las iniciativas y los mecanismos de participación ciudadana que pretende promover y proteger las disposiciones establecidas en la Ley 1757 de 2015, a través de la promoción pedagogía y aplicación de las iniciativas populares legislativas y normativas como el referendo, la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Sin embargo, con la información suministrada por la RNEC, la CGR no evidencia que se promoció o brinde pedagogía a la ciudadanía o miembros de la Entidad, sobre la implementación e importancia de las rendiciones de cuentas, el control social a lo público y la participación social ante las corporaciones públicas de elección popular y el congreso de la república, de las que tratan los Título IV, V y VI de la mencionada Ley.